



Présidence du Conseil d'Etat

Präsidium des Staatsrates

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Aufsicht des Kantons im Baubereich Expertenbericht von Professor Nuspliger

06 | 04 | 2017



MEDIEN



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Présidence du Conseil d'Etat
Chancellerie - IVS

Präsidium des Staatsrates
Kanzlei - IVS

MEDIENEINLADUNG

5. April 2017

Aufsicht des Kantons im Baubereich Expertenbericht von Professor Nuspliger

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Staatsrat hat Professor Kurt Nuspliger, ehemaliger Staatskanzler des Kantons Bern beauftragt, die Funktionsweise von Aufsicht und Oberaufsicht des Kantons im Bausektor anhand des Beispiels der Gemeinde Bagnes zu analysieren.

Um Ihnen seinen Bericht vorzustellen, lädt Sie Staatsrat **Jacques Melly**, Chef des Departements für Verkehr, Bau und Umwelt (DVBU) und Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe, zu einer **Medienorientierung** ein.

**Donnerstag, 6. April 2017, um 15:00 Uhr
Saal 1, Espace Porte de Conthey, Sitten**

Professor **Kurt Nuspliger** wird ihn begleiten.

Die Unterlagen werden Ihnen an Ort und Stelle abgegeben. Sie finden diese auch auf unserer Website www.vs.ch unter den üblichen Rubriken.

Freundliche Grüsse

André Mudry
Informationschef





6. April 2017

Aufsicht des Kantons im Baubereich Expertenbericht von Professor Nuspliger

(IVS).- Professor Kurt Nuspliger, ehemaliger Staatskanzler des Kantons Bern, hat der Regierung seinen Expertenbericht betreffend die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden im Baubereich unterbreitet. Er weist darauf hin, dass im Fall Verbier die Hauptverantwortung für die begangenen Fehler bei der Gemeinde Bagnes liegt. Mitverantwortung trägt aber auch der Kanton mit der Genehmigung einer fehlerhaften Bestimmung des Gemeindereglements im Jahre 2002. Er hat zwar der Gemeinde im Jahr 2012 eine klare Anweisung betreffend die Nichtübereinstimmung ihres Reglements zukommen lassen, hätte aber deren Umsetzung kontrollieren sollen. Infolge der Veröffentlichung im Jahre 2016 des von der Gemeinde in Auftrag gegebenen Gutachtens über die illegalen Bauten in Verbier hat der Staatsrat hingegen die angemessenen Massnahmen getroffen. Der Expertenbericht schlägt drei Handlungsoptionen vor. Die Regierung spricht sich für eine Optimierung des bestehenden Systems aus. Sie hat die für dieses Dossier zuständige Arbeitsgruppe beauftragt, diese Option, welche der vom Gesetzgeber gewollten Gemeindeautonomie am besten Rechnung trägt, eingehend zu prüfen.

Professor Kurt Nuspliger, ehemaliger Staatskanzler des Kantons Bern, wurde vom Staatsrat beauftragt, die Rolle des Kantons im Zusammenhang mit dem Dossier der illegalen Bauten in Verbier zu analysieren. Er liefert einen detaillierten Bericht über die Aufsicht und die Oberaufsicht des Kantons über die Gemeinden im Baubereich im weiteren Sinne, mit einem besonderen Fokus auf den Fall der Gemeinde Bagnes.

Bedeutung des allgemeinen Grundsatzes der Gemeindeautonomie

Gemäss den Schlussfolgerungen des Expertenberichts impliziert die in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz verankerte Gemeindeautonomie, dass die Gemeinden für ihr Handeln verantwortlich sind. Sie müssen das übergeordnete Recht, also die kantonalen und eidgenössischen Rechtsgrundlagen, einhalten und im Rahmen einer Selbstkontrolle dafür sorgen, dass diese Bestimmungen angewendet werden.

Die Aufsicht des Kantons muss ihrerseits mit einer gewissen Zurückhaltung erfolgen. Der Staatsrat als Oberaufsichtsbehörde greift erst dann ein, wenn die Baupolizeibehörden ihre Pflichten vernachlässigen und wenn dadurch öffentliche Interessen gefährdet sind.

Fall der Gemeinde Bagnes

Im Dossier Verbier liegt dem Experten zufolge die Hauptverantwortung für die begangenen Fehler bei der Gemeinde Bagnes. Mit der Genehmigung eines Gemeindereglements mit einer fehlerhaften Bestimmung im Jahre 2002, trägt der Kanton eine Mitverantwortung, die als «eine Fehleinschätzung und nicht als eine bewusste Missachtung der Aufsichtspflicht» qualifiziert wird.

Der Expertenbericht weist allerdings auf eine Intensivierung der Aufsicht seitens des Kantons ab 2012 hin, welcher die Gemeinde Bagnes im Juli 2012 klar auf die



Nichtübereinstimmung ihres Reglements und den Vorrang des übergeordneten Rechts hingewiesen hat. In der diesbezüglichen Anweisung machte der Kanton deutlich, dass die Herstellung der Konformität des Gemeinderechts mit dem übergeordneten Recht nur mittels Änderung des Gemeindereglements möglich sei. Eine Anpassung der kantonalen Gesetzesgrundlagen wäre für die Gemeinde eine weitere Lösung gewesen. Gleichzeitig hat der Kanton eine Totalrevision des Baugesetzes und der Bauverordnung in die Wege geleitet. Nach Meinung des Experten wäre es aus heutiger Sicht angezeigt gewesen, dass der Kanton die Umsetzung der Anweisung – insbesondere nach der ersten Medienberichterstattung über das Dossier im August 2015 – kontrolliert hätte. Laut Professor Nuspliger hat der Staatsrat im April 2016 nach Veröffentlichung des von der Gemeinde Bagnes in Auftrag gegebenen Expertenberichts «klare und richtige Massnahmen» getroffen.

Empfehlungen des Experten und Entscheide des Staatsrates

Für den Experten gibt es drei mögliche Handlungsoptionen für Reformen. Die erste besteht darin, die Baubewilligungskompetenzen, die gegenwärtig von den Gemeinden ausgeübt werden, dem Kanton zu übertragen. Diese Option wird nicht zur Umsetzung vorgeschlagen, da sie die mit dem neuen Baugesetz vorgenommene politische Weichenstellung des Parlaments nicht respektieren würde.

Professor Nuspliger sieht als zweite Möglichkeit eine intensive und flächendeckende Kontrolle des Handelns der Gemeinden im Baubewilligungsverfahren durch den Kanton. Ein solches Vorgehen stünde allerdings im Widerspruch zum Kerngehalt der Gemeindeautonomie.

Aus diesem Grund wird die dritte Option, die eine Optimierung des bestehenden Systems vorsieht, vorgezogen. Der Experte empfiehlt dem Kanton insbesondere folgende Massnahmen: Schaffung einer Gesetzesgrundlage, um ihm die Durchführung amtlicher Untersuchungen bei den Gemeinden zu ermöglichen, Ausarbeitung eines Aufsichtskonzepts gegenüber den Gemeinden mit standardisierten und transparenten Verfahren oder auch Prüfung der Möglichkeit zur Schaffung einer Ombudsstelle. Diese Massnahmen würden zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erfordern.

Die Gemeinden sollten sich ihrerseits so organisieren, dass sie rechtmässig handeln, Fehlentwicklungen erkennen und korrigieren können. Die interkommunale Zusammenarbeit und die Anstellung von qualifiziertem Personal auf Gemeindeebene sind daher zu fördern.

Der Staatsrat bevorzugt diese dritte Option, welche der vom Gesetzgeber gewollten Gemeindeautonomie am besten Rechnung trägt. Er hat die mit diesem Dossier betraute Arbeitsgruppe beauftragt, diese Option eingehend zu prüfen und ihm Vorschläge zu unterbreiten.

Hinweis an die Redaktionen

**Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe
027 606 33 00**

Prof. Kurt Nuspliger, Experte – 079 432 08 21

Funktion des Kantons im Bausektor

Bericht des Professors Kurt Nuspliger

Medienkonferenz
Donnerstag 6. April 2017



Einführung

Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe

▲ Ablauf der Medienkonferenz:

- 1. Vorstellung und Auftrag des Experten**
Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe
- 2. Präsentation des Berichtes**
Prof. Kurt Nuspliger, Experte
- 3. Umsetzung der Empfehlungen**
Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe
- 4. Weiterverfolgung des Dossiers**
Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe
- 5. Schlussfolgerung**
Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe



Mandat

Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe

▲ Auftrag

Funktionsweise der Aufsicht und der Oberaufsicht des Kantons im Bausektor anhand des Beispiels der Gemeinde von Bagnes prüfen.

- Analyse der Aufsichts- und Oberaufsichtsfunktion
- Analyse der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen, deren Anwendung, die Pflichten des Kantons und die Instrumente, die ihm dabei zur Verfügung stehen.
- Verbesserungsvorschläge

3



Präsentation des Experten

Jacques Melly, Präsident der interdepartementalen Arbeitsgruppe

▲ Experte wurde durch den Staatsrat ernannt

Professor Kurt Nuspliger

- Ehemaliger Staatskanzler des Kantons Bern
- Honorarprofessor für Staatsrecht an der Universität Bern
- Beratungen in Rechts- und Organisationsfragen für öffentliche Verwaltungen

4



Die Aufsicht des Kantons Wallis im Fall Verbier

Kurt Nuspliger

6. April 2017

Drei Schwerpunkte

- Rechtsgrundlagen
- Aktivitäten des Kantons im Fall Verbier
- Reformvorschläge

1. Rechtsgundlagen

- Gemeindeautonomie (KV, VS 69).
- Aufsicht des Kantons über die Gemeinden.
- Verbandsaufsicht.
- Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Subsidiarität.
- Selbstkontrolle und Selbstkorrektur der Gemeinden.

2. Fall Verbier

- Phase I: 1996 – 2012
- Fehleinschätzungen, keine bewusste Verletzung der Aufsichtspflicht.
- Phase II: 2012 – 2016
- BGE vom 2. April 2012.
- Wichtiger Brief des Kantons vom 10. Juli 2012.
- Weitere Maßnahmen des Kantons wären angezeigt gewesen.

Verantwortung

- Hauptverantwortung der Gemeinde Bagnes.
- Mitverantwortung des Kantons.

3. Reformen

Drei Optionen

- Stärkung des Kantons im Bewilligungsverfahren.
- Flächendeckende Aufsicht über die Gemeinden.
- Optimierung des Systems (Vorschlag).

Vorschläge

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Neue gesetzliche Grundlagen:

- Amtliche Untersuchungen.
- Ombudsstelle.

Reformen im Zuständigkeitsbereich des Staatsrats:

- Aufsichtskonzept über die Gemeinden.
- Gemeindereglemente.

Stärkung der Gemeinden.

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Eine bessere Aufsicht ist möglich – aber Qualität kann nicht nachträglich in ein System hineinkorrigiert werden.

- ▲ **Beschlüsse des Staatsrates**
 - Kenntnisnahme des Berichtes
 - **Den dritten Reformvorschlag privilegieren: Optimierung der kantonalen Aufsicht**
 - Auftrag an die interdepartementale Arbeitsgruppe, diese Variante zu vertiefen und dem Staatsrat Vorschläge zu unterbreiten

- ▲ **Systemoptimierung anstatt totaler Orientierungswechsel, im Einklang mit der jüngsten Revision des Baugesetzes:**
 - Revision im Dezember 2016 angenommen (Grosser Rat)
 - Geplantes Inkrafttreten ab 2018
 - Respekt der Gemeindeautonomie im Zentrum des Gesetzes

▲ Weiterverfolgung des Dossiers in der Gemeinde Bagnes

Aufforderungen des Staatsrates an die Gemeinde Bagnes

- Arbeitsweise im gesamten Bausektor verbessern (April 2016)
- Informationen über die von den Gemeindebehörden beschlossenen Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (April 2016)

Folgemassnahmen

- Berichte der Gemeinde Bagnes an den Staatsrat
- Strikte und unverzügliche Anwendung des kantonalen Rechts
- Systematische Aushändigung der Wohnbewilligung
- Reorganisation und Verstärkung der Bauabteilung
- Fortschritte in der Regularisierung der umstrittenen Dossiers
- Sorgfältige Überwachung des Staatsrates
- Staatsrat erwartet Ergänzungen, u.a. was die konkreten Regularisierungsmassnahmen angeht

- ▲ Es wurden Fehler gemacht. Diese müssen und werden korrigiert werden.
- ▲ Diese Fehler dürfen sich in Zukunft nicht wiederholen.
- ▲ Dazu müssen die Korrekturmassnahmen:
 - den Grundprinzipien des kantonalen Rechts Rechnung tragen (u.a. die Gemeindeautonomie),
 - umsetzbar und somit pragmatisch sein (unnötige Bürokratie vermeiden),
 - sich auf etablierte Akteure stützen (Rechtsanwendung und Selbstkontrolle durch die Gemeinden; Sanktionen bei Rechtsverletzungen; optimale Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Dienststellen).