

Dringliches Postulat 261

Erteilung eines externen Mandats für die Prozessführung «Baubewilligungsverfahren beschleunigen»

Silvio Bonzanigo vom 10. Mai 2023

Ausgangslage

Seit nunmehr 15 Jahren gibt die unbefriedigende Erledigungsquote der Baubewilligungsverfahren in der Stadt Luzern dem Parlament Anlass zu Nachfragen und Kritik.¹ Die Quotenvorgaben zur Erledigung innert gesetzlicher Frist wurden und werden stets massiv verfehlt. Auch im Städtevergleich steht Luzern völlig ungenügend da. Die Geschäftsberichte von Schweizer Städten des Jahres 2018 zeigen folgendes Bild der Erledigungsquote innert Frist: Zürich 87 Prozent; Basel 84 Prozent; St. Gallen 68 Prozent; Luzern 25 Prozent. Der aktuelle Vergleich mit der Stadt St. Gallen aufgrund der Geschäftsberichte 2022 zeigt folgendes Bild im ordentlichen Verfahren: St. Gallen (Erledigung innert 30 Tagen) 43 Prozent; Luzern (Erledigung innert 40 Tagen) 19 Prozent. In der Stadt Zug können 75 Prozent der Baugesuche innert 60 Tagen bearbeitet werden.²

Das Malaise der ungenügenden Leistungserbringung durch den Bereich Baugesuche der Baudirektion ist dem Stadtrat seit Jahren bekannt. In den Geschäfts- und Jahresberichten wird regelmässig darauf Bezug genommen. Mit zum Teil wiederkehrenden, zum Teil jeweils neuen Begründungen werden die ungenügenden Leistungen zu erklären versucht: Zunahme der Gesuche, steigende Komplexität der Verfahren, Absorbierung durch interne Prozesse, veränderte gesetzliche Grundlagen, überraschende Kündigungen, krankheitsbedingte Ausfälle, Mutterschaftsurlaube, Abarbeitung von Altlasten, zu viele telefonische Kundenrückfragen, Zunahme von Beschwerdeverfahren, coronabedingte Verzögerungen usw. Insgesamt überzeugen die Erklärungen wenig. In der Mehrzahl sind sie als Beschönigungen, Ausflüchte, Vertröstungen und Schutzbehauptungen zu taxieren, da von diesen Prozessmomenten die Baugesuchsorganisationen anderer Schweizer Städte in gleicher Weise betroffen waren und sind. In jedem Geschäftsbericht der Stadt Luzern wurde und wird der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass sich die Situation im Baugesuchswesen im nächsten Jahr verbessern werde.

Durch die schleppende Erledigung der Baugesuche entsteht laufend neu ein enormer volkswirtschaftlicher Schaden. So können die KMU aus der Baubranche ihre Leistungen nur immer mit viel Verzögerung erbringen. Noch bedeutsamer ist der finanzielle Schaden, den Bauwillige erleiden. So entstand bei einer Luzerner Baugenossenschaft für ihr nach einem Architekturwettbewerb und zusätzlicher energetischer Optimierung gewähltes Projekt durch die trölerische Behandlung ihres Baugesuchs ein erheblicher finanzieller Verzugschaden. Das Baugesuch war 2013 eingereicht worden. Der Spatenstich für das Projekt kann aber auch 2023 nicht erfolgen. Der Anfangsmietzins der 80 Wohnungen verteuert sich durch die unbefriedigende Baugesucherledigung spürbar. Aus Sicht der Baugenossenschaft verhindert die Stadt auf diese Weise aktiv die Erstellung von preisgünstigem, gemeinnützigem Wohnraum.

¹ [Interpellation 464](#) (03.12.2008); [Interpellation 172](#) (16.03.2011); [Motion 218](#) (02.07.2018)

² Zuger Zeitung, 09.05.2023

Neben dem volkswirtschaftlichen Schaden entstand und entsteht so ein erheblicher Reputationsschaden für die städtische Verwaltung. Eine bürgerorientierte Verwaltung versteht sich als effiziente Dienstleisterin für Steuerzahler und Steuerzahlerinnen. Ungenügende Leistungen einzelner Bereiche beschädigen das Ansehen der ganzen Verwaltung.

B+A 33/2020: «Baubewilligungsverfahren beschleunigen»

Ausgelöst durch die Motion 218, präsentierte der Stadtrat nach zwei Jahren den Bericht und Antrag 33/2020: «Baubewilligungsverfahren beschleunigen» ([Link](#)). Diesem lagen die Ergebnisse einer Analyse zugrunde, welche die Dienstabteilung Städtebau im Auftrag des Stadtrates durchgeführt und mit konkreten Massnahmenempfehlungen beendet hatte. Innerhalb von sieben definierten Handlungsfeldern wurden folgende Ziele festgelegt: Erledigung von 60 Prozent der Gesuche innerhalb von 40 Arbeitstagen im ordentlichen Verfahren (80 Prozent innerhalb von drei Monaten, 100 Prozent innerhalb von neun Monaten). Im vereinfachten Verfahren sollten 90 Prozent der Gesuche innerhalb von 25 Arbeitstagen und 100 Prozent innerhalb von drei Monaten erledigt werden. Um diese Ziele unter Beibehaltung der inhaltlichen und prozeduralen Qualität zu erreichen, sollten 2021 und 2022 total 15 Massnahmen umgesetzt werden. Gemäss Aussage des ehemaligen Stadtarchitekten Jürg Rehsteiner sei der interne Widerstand gegen diese Reorganisation des Bereichs Baugesuche zum Teil massiv gewesen.³

Mit dem B+A 33/2020 bewilligte der Grosse Stadtrat eine Erhöhung des Stellenetats im Bereich Baugesuche um 410 Prozent und bewilligte Finanzmittel in der Höhe von insgesamt 5,1 Mio. Franken.

Entwicklung 2021/2022

Zeitlich überschneidend mit der Umsetzung dieser Massnahmen vollzog die Baudirektion eine Reorganisation der Leitung Abteilung Städtebau. Die Baubewilligungsverfahren wären damit aus der Dienstabteilung Städtebau ausgegliedert worden. Heute zählt der Bereich Baubewilligungen nach wie vor zum Städtebau. Neben dem Stadtarchitekten reichte der langjährige Leiter Baubewilligungen seine Kündigung ein. Die Neupositionierung des Bereichs Baugesuche sollte nun durch die neue Co-Leitung Städtebau umgesetzt werden. Diese hatte aber weder an der Analyse noch an der Definition der Massnahmen mitgewirkt.

Im Geschäftsjahr 2021 verbesserte sich allerdings die Quote der fristgerechten Bauentscheide im ordentlichen Verfahren gegenüber 2020 nach wie vor nicht (je 24 Prozent). Jene der Bauentscheide im vereinfachten Verfahren verbesserte sich dagegen merklich gegenüber dem Vorjahr auf 54 Prozent. Beide Werte blieben aber deutlich hinter dem Zielwert des Indikators (80 Prozent) wie auch hinter den budgetierten Werten (je 60 Prozent) zurück. Gemäss Jahresbericht werde eine weitere Verbesserung für 2022 angestrebt.

Im Geschäftsjahr 2022 wurden im ordentlichen Verfahren bloss 19 Prozent fristgerechte Bauentscheide erreicht, im vereinfachten Verfahren wurden 49 Prozent fristgerechte Bauentscheide erreicht. Beide Werte liegen unter den Werten des Vorjahres und verfehlen sowohl die Zielwerte des Indikators (80 Prozent) wie die Budgetwerte (80 Prozent im vereinfachten, 40 Prozent im ordentlichen Verfahren) erneut massiv. Die Baudirektion macht für die angeblich zu tiefen Werte ein ab Januar 2022 geändertes Berechnungssystem geltend. Sie hat es aber unterlassen, einen entsprechenden Korrekturfaktor zu benennen. Auf diese Weise wird dem Parlament wissentlich verwehrt, die korrekten Erledigungsquoten per 2022 zu erfahren, um sie mit anderen Jahresergebnissen zu vergleichen. Offensichtlich wird dennoch, dass die mit den Massnahmen aus dem B+A 33/2020 verbundenen Hoffnungen auf eine kontinuierliche Verbesserung der Bearbeitungszeiten in keiner Weise erfüllt werden. Dass die beiden Teamleiter Baugesuche nach kurzer Anstellung die Stadtverwaltung schon wieder verlassen haben, zeichnet vom übergeordneten Prozessmanagement ein unvorteilhaftes Bild. Bei ihren Nachfolgern liegt gemäss Kommentar zum

³ Luzerner Zeitung, 08.05.2021

Geschäftsbericht 2022 «der Fokus auf der Einarbeitung». Angesichts dieser permanent hohen Personalfluktuation im Bereich Baugesuche wird sich der Kommentar zum Geschäftsbericht 2021, «Eine markante Verbesserung der Zielwerte wird ab 2023 erwartet», zweifellos nicht bewahrheiten.

Fazit

Über viele Jahre hinweg ist die Leistungserbringung durch den Bereich Baugesuche unverändert klar unbefriedigend geblieben. Weder der Bereich Baugesuche noch die Abteilung Städtebau, noch die Baudirektion, noch der Gesamtstadtrat sehen sich in der Lage, erkennbare und nachhaltige Leistungsverbesserungen zu erreichen. Selbst der vom Parlament für dieses Ziel gewährte Sonderkredit samt Nachtragskredit in der Höhe von total 5,1 Mio. Franken hat zu keiner nachhaltigen Erhöhung der Erledigungsquoten geführt. Im Gegenteil: Zwei Jahre nach dem Kreditbeschluss des Parlaments sank die Erledigungsquote im ordentlichen Verfahren auf ein Allzeit-Tief.

Somit sind die Selbstheilungskräfte von Verwaltung und Politik als erschöpft und gescheitert zu bezeichnen. Angesichts der nach wie vor enttäuschenden Ergebnisse der Jahre 2021 und 2022 muss der aus dem B+A 33/2020 resultierende Auftrag im Wesentlichen als unerfüllt bezeichnet werden. Bauwilligen sind diese niedrigen Erledigungsquoten innert Frist nicht länger zuzumuten. Der im Zuge des B+A 33/2020 initiierte Prozess ist deshalb verzugslos abzubrechen, um weiteren Schaden von Bauwilligen, Öffentlichkeit und Verwaltung fernzuhalten. Der für das Jahr 2024 in Aussicht gestellte Controlling-Bericht ist nicht abzuwarten.

Die Verantwortung, den notwendigen Prozess zur Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren zu führen, soll stattdessen einer externen und für solche Aufgaben spezialisierten verwaltungsunabhängigen Organisation übertragen werden. Diese muss über viel Prozesserfahrung, Führungs-, Organisations- und Baumanagement-Knowhow sowie über ausreichende Ressourcen verfügen, um ein Change-Management zu vollziehen. Darunter wird die Umsetzung von Massnahmen verstanden, welche – hier vorliegend – den Bereich Baugesuche tiefgreifend verändern und zu einem definierten Zielzustand führen, sodass sich die Zahl der innert Frist erledigten Baugesuche konstant im Rahmen anderer Schweizer Städte bewegt.

Noch nicht konsumierte Finanzmittel aus dem B+A 33/2020 sind zur Abgeltung der Leistungen der zu beauftragenden externen Organisation einzusetzen.