

Stellungnahme zum Dringlichen Postulat 261

Erteilung eines externen Mandats für die Prozessführung «Baubewilligungsverfahren beschleunigen»

Silvio Bonzanigo vom 10. Mai 2023

Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 328 vom 24. Mai 2023

Ausgangslage

Der Postulant führt aus, im Baubewilligungsverfahren gäbe es eine unbefriedigende Erledigungsquote. Die Erledigungsquote innert der gesetzlichen Frist werde stets verfehlt. Weiter führt der Postulant aus, in anderen Städten (Zürich, Basel und St. Gallen) hätte es 2018 ein anderes Bild gegeben und 2022 hätten es die Städte Zug sowie St. Gallen geschafft, ihre Baubewilligungsverfahren innert Frist abzuhandeln.

Der Postulant führt weiter aus, dass durch die langen Erledigungsfristen bei den Baugesuchen ein enormer volkswirtschaftlicher Schaden entstehe. Er beantragt daher, dass der im Zuge des B+A 33 vom 14. Oktober 2020: «Baubewilligungsverfahren beschleunigen» initiierte Prozess verzugslos abzubrechen sei, ohne den für das Jahr 2024 in Aussicht gestellten Controllingbericht abzuwarten. Die Verantwortung, den notwendigen Prozess zur Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren zu führen, sei stattdessen einer externen und für solche Aufgaben spezialisierten verwaltungsunabhängigen Organisation zu übertragen. Die noch nicht konsumierten Finanzmittel aus dem B+A 33/2020 seien zur Abgeltung der Leistungen der zu beauftragenden externen Organisation einzusetzen.

Der Stadtrat stimmt mit dem Postulanten überein, dass die Behandlung von Baugesuchen nach wie vor lange dauert und weitere Optimierungen zu prüfen sind. Der Stadtrat kann nachvollziehen, dass die langen Fristen für die Bauherrschaften unbefriedigend, mit viel Aufwand und zeitlicher Unsicherheit verbunden sind. Mit dem B+A 33/2020 beschloss der Grosse Stadtrat ein umfassendes Massnahmenpaket sowie die entsprechenden finanziellen Mittel, um den Prozess nachhaltig und massgeblich zu beschleunigen. Die mit dem B+A 33/200 bewilligten Sonderkredite können aus rechtlichen Überlegungen nicht wie vom Postulanten gefordert für eine völlig neue, nicht beschlossene Massnahme eingesetzt werden. Es ist rechtlich auch nicht zulässig, mit einem allfälligen Restbetrag der Sonderkredite einen Zusatzauftrag auszulösen. Zudem gibt der Stadtrat zu bedenken, dass aus dem B+A 33/2020 hervorgeht, dass vor 2024 keine erheblichen Verbesserungen zu erwarten sind. Denn bevor die Behandlungsfristen merkbar kürzer werden, waren die zusätzlichen Stellen zu besetzen, die neuen Mitarbeitenden einzuarbeiten, die Dienstabteilung neu zu organisieren, und es müssen insbesondere die alten hängigen Fälle abgearbeitet werden, bevor die Kapazitäten für die Beschleunigung des Prozesses eingesetzt werden können. Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat das Postulat ab. Das Ziel der Beschleunigung des Prozesses gilt indessen unverändert. Im Folgenden wird auf die im Postulat eingebrachten Aspekte eingegangen, und es wird aufgezeigt, wie die Umsetzung der Massnahmen läuft.

Umsetzung des B+A 33/2020 bis heute

Die neue Führung ist das Changemanagement angegangen. Damit ist die Umsetzung der im B+A 33/2020 vorgegebenen Massnahmen gemeint, um die Teams und die gesamte Organisation tiefgreifend zu verändern und von einem Ausgangszustand zu einem definierten Zielzustand zu bewegen.

Wie im B+A 33/2020 beschrieben, wurden die bewilligten Stellen besetzt und der Bereich Baugesuche in zwei Spezialistenteams (Bauberatung und Baubewilligung) aufgeteilt. Für die beiden Teams wurde ein Leistungskatalog erstellt, und die neuen Mitarbeitenden werden sorgfältig eingeführt. Gleichzeitig mit der Aufteilung des Bereichs Baugesuche wurde die Webseite überarbeitet, und es wurde ein Chatbot für die Kundenführung auf der Webseite implementiert. Der Webauftritt wird laufend mit Merkblättern und Checklisten für die Kundinnen und Kunden (Kundeninformationen) ergänzt. Die Online-Planaufgabe wurde umgesetzt.

Die Digitalisierung der Prozesse wurde vorangetrieben, und die noch bestehenden Medienbrüche in den Prozessen werden nach Möglichkeit eliminiert. Der Baubewilligungsprozess ist erst am Anfang der voranschreitenden digitalen Transformation. Die elektronische Eingabe von Baugesuchen ist im Kanton Luzern heute nur teilweise möglich. Ganz ohne Papier und Medienbrüche funktioniert die Eingabe noch nicht. Die Digitalisierung im Baubewilligungsbereich ist noch nicht so weit vorangeschritten, sodass die elektronische Eingabe und Bearbeitung von Baugesuchsunterlagen heute nicht als eigentliche Effizienzsteigerung angesehen werden kann. Für die weitere Digitalisierung ist ein Portal zur Eingabe der Baugesuche mit den entsprechenden Schnittstellen zur Bausoftware notwendig. Die Kosten dafür belaufen sich auf weitere rund Fr. 250'000.–.

Vorrangig wurde 2021 und 2022 das Augenmerk auf das Abarbeiten der pendenten Geschäfte gelegt. Es wurden die meisten Schlusskontrollen erledigt, und insgesamt konnten in den letzten zwei Jahren rund 646 Geschäfte von gesamthaft 800 alten Geschäften abgetragen werden.

Um die Einspracheverfahren zu beschleunigen, wurde der Schriftverkehr bei den Einsprachen abgekürzt. Dies bedingte eine Verbesserung der Entscheide durch eine Straffung des Inhalts. Die Qualität der Entscheide konnte damit stetig verbessert werden.

Zur korrekten Berechnung der Fristen wurde ein neues Konzept gemäss den gesetzlichen Grundlagen eingeführt, um damit die Fristenberechnung auf eine solide Basis zu stellen. Weiter wurde die gängige Praxis (in Bezug auf das geltende Baurecht) überarbeitet, und es wurden Handlungsanweisungen für die Mitarbeitenden erstellt. Es finden dazu regelmässige Trainingsmeetings statt. Im Rahmen der Umsetzung des B+A 33/2020 wurden die Prozesse laufend optimiert. 2022 wurden die Mitarbeitenden zudem in Bezug auf Verhaltensgrundsätze und Dienstleistungsorientierung in enger Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern (HSLU) geschult. Daraus ging hervor, dass der Hauptprozess «Baubewilligungsverfahren» nochmals detailliert untersucht werden soll. Deshalb wurde im Frühling 2023 ein Mandat an die HSLU vergeben, um die Prozesse im Bereich Baubewilligungen zu analysieren. Die Resultate der Analyse der HSLU werden im Herbst 2023 erwartet. Weiter ist geplant, Ende 2023 die HSLU mit der Überprüfung des Prozesses «Beschleunigung Baubewilligungsverfahren» zu mandatieren und allfällige Organisationsanpassungen anzubringen.

Im Hinblick auf den vom Parlament mit B+A 33/2020 geforderten Controllingbericht soll der Prozess detailliert analysiert und es soll geprüft werden, wo weiterer Anpassungsbedarf im Baubewilligungsprozess besteht. Mit der Umsetzung des B+A 33/2020 und mit der bereits angegangenen Überprüfung der Prozesse soll eine solide Basis gelegt werden, um das Baubewilligungsverfahren in der Stadt Luzern in den nächsten Jahren auf ein nachhaltig solides Fundament zu stellen.

Das Baubewilligungsverfahren im Städtevergleich

Die Vergleiche, welche der Postulant heranzieht, müssen differenziert betrachtet werden. Es ist richtig, dass die Städte Zug und St. Gallen auf dem Papier eine bessere Quote ausweisen. Aus genanntem Artikel¹ geht jedoch nicht hervor, wie die Zahlen zustande kommen. Wie aus dem Geschäftsbericht 2021 der Stadt St. Gallen hervorgeht², wurden jährlich weitere Stellen geschaffen, um die Quote zu erreichen. In den grösseren Städten der Schweiz zeigt sich ein anderes Bild: In der Stadt Basel³ müssen die Gestellenden statt der üblichen drei Monate doppelt so lange auf eine Baubewilligung warten. Eine Studie der Zürcher Kantonalbank (ZKB)⁴ besagt, dass eine Baubewilligung in der Schweiz durchschnittlich 140 Tage benötigt, was ein Plus von 67 Prozent seit 2010 bedeutet. Gemäss der Studie der ZKB benötigen Baugesuche in der Stadt Zürich 330 Tage (+76 Prozent seit 2010) und im Kanton Genf 500 Tage (+134 Prozent seit 2010). Die Tendenz ist in der ganzen Schweiz steigend. Die Bewilligungsdauer hat schweizweit seit 2010 um etwa 70 Prozent zugenommen.

Ausserdem haben nicht alle Kantone die gleichen gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Fristen. Im Kanton Zug sind es 60 Tage, und St. Gallen hat 13 Wochen für die Behandlung der Baugesuche vorgesehen. Der Kanton Zürich hat gemäss § 319 PBG ZH (Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich) die Entscheide innert zwei Monaten seit der Vorprüfung zu beurteilen; für die erstmalige Beurteilung von Neubau- und grösseren Umbauvorhaben steht eine Zeitspanne von vier Monaten seit der Vorprüfung zur Verfügung. Für die Behandlung von Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Mitwirkung von Bundesstellen erfordern, stehen längere Fristen zur Verfügung. Demgegenüber sollte im Kanton Luzern eine Baubewilligung gemäss § 198 Planungs- und Bauverordnung des Kanton Luzern (PBV LU) im vereinfachten Baubewilligungsverfahren zu 80 Prozent innert 25 Arbeitstagen und bei ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu 80 Prozent innert 40 Arbeitstagen nach Eingang des Baugesuchs abgeschlossen sein.

Dies zeigt, dass ein Städtevergleich nicht über den Prozentsatz der erledigten Verfahren innert Frist, sondern nur über die durchschnittliche absolute Dauer des Verfahrens erfolgen kann, da die Fristen unterschiedlich angesetzt sind. Es zeigt sich aber auch, dass vor allem die städtischen Gebiete lange Verfahrensdauern aufweisen.

Gründe für die lange Verfahrensdauer

Das Baubewilligungsverfahren hat sich in den vergangenen 20 Jahren aufgrund der gestiegenen Bautätigkeit, der Zunahme von Gesetzen (vor allem im umweltrechtlichen Bereich), der fortschreitenden Digitalisierung, des Strukturwandels und der damit verbundenen gewachsenen Ansprüche sowie aufgrund der gestiegenen Beschwerde- und Einsprachebereitschaft zu einem komplexen integralen Prozess entwickelt.

Gerade die Urbanisierung – rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben heute in Städten und Agglomerationen – bringt grosse Herausforderungen. Auch die Zentrumsstadt Luzern muss sich in diesem Zusammenhang neuen raum-, verkehrs-, energie-, umwelt-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Fragestellungen stellen. Ein wichtiges Instrumentarium, um diese Themen zu beeinflussen, sind qualitätsvolle Baubewilligungsentscheide. Um die Qualität weiterhin hoch zu halten, braucht es eine fundierte Interessenabwägung der Baubewilligungsbehörde und der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, wobei u. a. der Schutz des baukulturellen Erbes, die Umsetzung der Klima- und Energiestrategie oder Anforderungen an die öffentliche Gesundheit und die Sicherheit abgewogen werden. Dabei gilt es auch eine wachsende Zahl an Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen und Befristungen) in der Bauplanung zu beachten, was die Bewilligungsdauer merklich verlängert.

¹ «Zuger Zeitung», 9. Mai 2023.

² Geschäftsbericht Stadt St. Gallen 2021.

³ «Basler Zeitung», 2. November 2022.

⁴ Immobilien aktuell, Ausgabe April 2023.

Zudem können Baugesuche teilweise nicht schneller behandelt werden, da die planungsrechtlichen Grundlagen (z. B. Bebauungsplan, Gestaltungsplan) noch nicht rechtskräftig sind oder Einsprachen den Bewilligungsprozess verzögern. In Luzern werden mittlerweile bei 20 Prozent der Baugesuche Einsprachen erhoben. Dies ist auch bei anderen Kantonen und Gemeinden zu beobachten. Diese Einsprachen gilt es korrekt abzuhandeln, damit die Baugesuche vor Kantonsgericht standhalten.

Weiter ist die Eingabequalität von Baugesuchen aus verschiedenen Gründen zunehmend mangelhaft, was viel Aufwand verursacht. Konkret mussten im Jahr 2021 in der Stadt Luzern bei rund 39 Prozent aller Baugesuche unvollständige Gesuchsunterlagen beanstandet oder gar Plannachforderungen einverlangt werden.

Es sind somit vielfältige Einflussfaktoren, die sich auf die Dauer des Baubewilligungsverfahrens auswirken, und es kann keineswegs von einer «trölerischen» Behandlung eines Baugesuchs oder einer «schleppenden» Erledigung der Baugesuche gesprochen werden, wie vom Postulanten formuliert.

Kosten

Die vom Postulanten geforderte Auslagerung an eine externe und für solche Aufgaben spezialisierte verwaltungsunabhängige Organisation hätte Mehrkosten zur Folge und würde zu weiteren Verzögerungen führen. Für die bereits angestossene Überprüfung des Prozesses «Beschleunigung Baubewilligungsverfahren» durch die HSLU und allfällige Organisationsanpassungen ist mit Kosten von rund Fr. 20'000.– zu rechnen, die innerhalb des Globalbudgets der Dienstabteilung Städtebau zu finanzieren sind.

Fazit

Trotz einiger Verzögerungen durch die oben erwähnten Gründe konnten bereits verschiedene Massnahme aus dem B+A 33/2020 umgesetzt werden. Das Ziel bleibt eine dauerhafte und essenzielle Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens. Das vom Grossen Stadtrat gutgeheissene Vorgehen wird weiterverfolgt. Eine externe Überprüfung des Baubewilligungsprozesses ist bereits angestossen, und die Resultate werden in den Controllingbericht fliessen, der wie vorgesehen 2024 dem Grossen Stadtrat vorgelegt wird. Die Verantwortung für die Prozessführung «Baubewilligungsverfahren beschleunigen» bleibt dabei bei der Baudirektion. Die Forderung des Postulanten ist wie eingangs ausgeführt aus rechtlichen Überlegungen nicht umsetzbar und würde zu Mehrkosten und Verzögerungen führen. Mit dieser Argumentation beantragt der Stadtrat, das Postulat abzulehnen.