

Bericht

Geht an:
Astrid Rädcl
Pascal Hunkcler
Leitung Städtebau
Hirschcng Graben 17
6002 Luzern

Wirtschaft

Prof. Sebastian Huber
Fabienne Hämmerle

Luzern, 30. Juni 2023

Projektbericht fachliche Begleitung und Beratung für eine Prozessoptimierung von Baubewilligungsverfahren

Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage, Auftrag und Projektziele.....	2
2. Vorgehen	2
2.1. Arbeitspaket I: Bestandsaufnahme, IST-Analyse.....	2
2.2. Arbeitspaket II: Workshop zur Validierung und Identifikation von Verbesserungspotentialen	2
2.3. Arbeitspaket III: Aufbereitung Massnahmenliste und Schlussbericht	3
3. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	3
3.1. Kritische Würdigung des Baubewilligungsverfahrens.....	3
3.2. Optimierungspotentiale - Massnahmenliste	5
3.3. Dringliches Postulat 261	6
4. Weiteres Vorgehen	7
Anhang	8

1. Ausgangslage, Auftrag und Projektziele

Auf Basis einer bestehenden Zusammenarbeit im Rahmen von M6 und M7 des B&A 33/2020 BGB und den dabei durchgeführten Workshops mit der Abteilung Städtebau waren bereits umfangreiche Veränderungen und Verbesserungsmaßnahmen gemeinsam mit den Mitarbeitenden erarbeitet worden. Sichtbar wurde dabei auch der Bedarf nach einer systematischen Analyse und Optimierung des Gesamtprozesses der Baubewilligungsverfahren.

In enger Zusammenarbeit zwischen der Leitung Städtebau und Experten der Hochschule Luzern wurden

- eine ganzheitliche Prozessbetrachtung mit einer differenzierten Dokumentation aller internen Prozess-Schritte, Prozess-Schnittstellen intern sowie Prozess-Schritte mit Externen vorgenommen,
- Aufgaben, Herausforderungen und mögliche Optimierungspotentiale in den einzelnen Prozess-Schritten erfasst,
- die Prozess-Durchlaufzeiten und benötigten Ressourcen beleuchtet,
- mögliche Ursachen für Probleme und «Slack» im Gesamtprozess identifiziert, sowie
- Massnahmen zur Optimierung des Gesamtprozesses hinsichtlich Schnittstellen und Prozess-Durchlaufzeiten erarbeitet

Die Prozessoptimierung zielte insgesamt darauf ab, für Baubewilligungsverfahren die Zufriedenheit externer Anspruchsgruppen, aber auch interner Anspruchsgruppen und nicht zuletzt auch der Mitarbeitenden der Abteilung Städtebau zu verbessern.

2. Vorgehen

Zwischen Ende März und Juni 2023 wurde eine objektive Bestandsaufnahme des Baubewilligungsverfahrens vorgenommen, wobei bewusst eine Gegenüberstellung zwischen formal dokumentierten Informationen (Prozessbeschreibung, Prozesshandbuch, Kennzahlen) und der tatsächlichen Prozessumsetzung im Arbeitsalltag erfolgte. Auf diesen Grundlagen und einer kritischen Würdigung der aktuellen IST-Situation wurden dann mit den Prozessverantwortlichen mögliche Verbesserungsvorschläge entwickelt, diese mit der Leitung Städtebau nach ihren Potentialen und Aufwänden gruppiert um daraus eine Massnahmenliste sowie das weitere Vorgehen abgeleitet.

2.1. Arbeitspaket I: Bestandsaufnahme, IST-Analyse

Auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen und Daten (Prozesshandbuch, Kennzahlen, Fristencontrolling) wurde in Zusammenarbeit mit den Prozessverantwortlichen die aktuelle Ausgangslage des Baubewilligungsprozesses umfassend dokumentiert. Ausserdem wurden an einem Tag konkrete Baugesuche durch den kompletten Bewilligungsprozess verfolgt, um die Arbeitsschritte so zu dokumentieren, wie sie tatsächlich ausgeführt werden. Der in den Teams Zentrale Dienste und Baubewilligung beobachtete Baubewilligungsprozess wurde schriftlich festgehalten und die einzelnen Prozessschritte anschliessend in einer PowerPoint Präsentation visualisiert (vgl. Anhang).

2.2. Arbeitspaket II: Workshop zur Validierung und Identifikation von Verbesserungspotentialen

In einem breit abgestützten Workshop mit Prozessverantwortlichen aus unterschiedlichen Bearbeitungsschritten¹ wurde am 30. Mai 2023 die IST-Dokumentation validiert und mögliche Verbesserungspotentiale strukturiert entwickelt. Dabei adressiert wurden z.B. Schnittstellen, Systeme, Dokument- und Informationsflüsse, Arbeitsweisen, usw.

¹ Workshop-Teilnehmende seitens Abteilung Städtebau: Astrid Rädle, Pascal Hunkeler, Reto Käch, Jasmine Huber, Rudolf Zihlmann, Thomas Zenger, Roman Brunner, Peter Bürgisser.

2.3. Arbeitspaket III: Aufbereitung Massnahmenliste und Schlussbericht

In Zusammenarbeit mit den Gesamtprozessverantwortlichen wurden am 26. Juni 2023 die Verbesserungsvorschläge nach Potentialen und Aufwänden kategorisiert und eine Priorisierung vorgenommen. Das Projekt und seine Ergebnisse werden in diesem Schlussbericht zu Händen der Leitung Städtebau zusammengefasst.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1. Kritische Würdigung des Baubewilligungsverfahrens

Die Bearbeitung des Baubewilligungsprozesses ist insgesamt aufwändig und zeitintensiv, da hohe Anforderungen an Verlässlichkeit, Genauigkeit und Kontrolle erfüllt werden müssen, um Fehlentscheide zu vermeiden. Eine Vielzahl von Schnittstellen, sich verändernde regulatorische Grundlagen und Interessengruppen (Gesuchsteller, Einspracheberechtigte, kantonale Verwaltung, Zentrale Dienste, Umweltschutz, usw.) müssen berücksichtigt werden, dabei werden über 10 unterschiedliche digitale Systeme entlang des Prozesses bedient. Nebst den elektronischen Unterlagen wird jedes Gesuch auch in Papierform entlang der Prozessschritte gepflegt. Es bestehen Abhängigkeiten von bestimmten Personen (Vernehmlassungen, Umweltschutz) und fixen Terminen (einige Vorgänge müssen an bestimmten Wochentagen erledigt werden).

An die Flexibilität der Mitarbeitenden des Städtebaus und den Prozess selbst werden hohe Anforderungen gestellt, da Baugesuche sehr verschieden sind, individuell begleitet werden und in zahlreichen Varianten mit unterschiedlichen Aufwänden auftreten. Die knappe Ressource der Fachspezialisten soll dabei bestmöglich genutzt werden.

Die erwähnten Merkmale des Baubewilligungsprozesses führen dazu, dass viele manuelle Arbeitsschritte, auch zum Abgleich zwischen den verschiedenen IT-Systemen, wiederkehrende Prüfvorgänge, hoher Bedarf an Erfahrungswissen, personenabhängige Prozessschritte sowie ein hoher Ressourceneinsatz notwendig sind. Dies führt wiederum zu wiederkehrenden Problemen bei der Beherrschbarkeit des Prozesses und Diskrepanz zwischen Prozessdokumentation und -umsetzung sowie begrenzter Planbarkeit von Durchlaufzeiten.

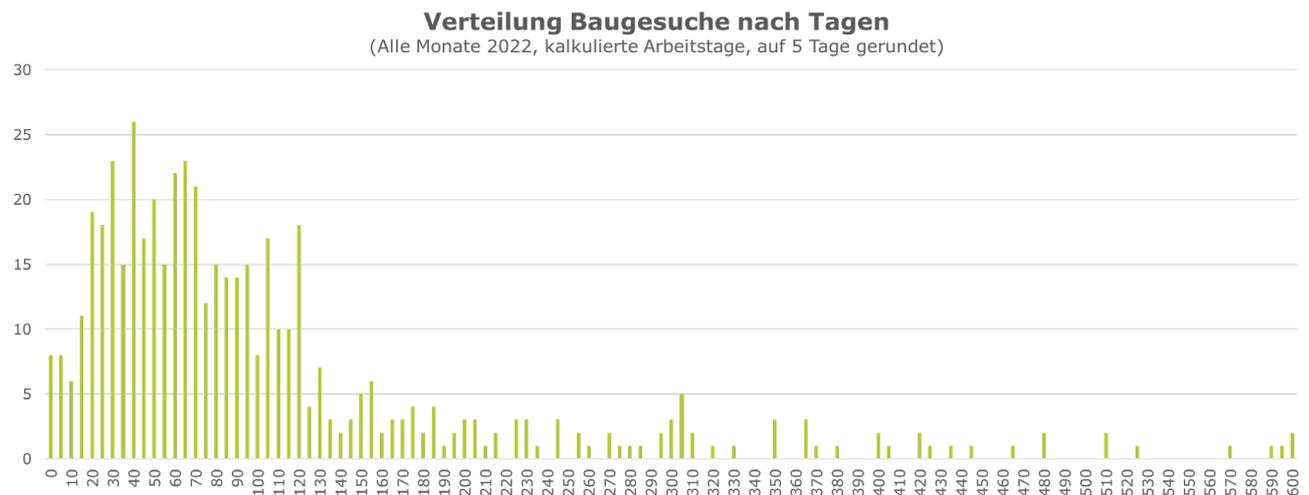


Abbildung 1: Verteilung Baugesuche nach Tagen (Näherungswerte 2022)

Bei Analyse des Fristencontrolling (vgl. Anhang) ist zu erkennen, dass im Jahr 2022 alle quantitativen Indikatoren zum Vorjahr und Budget deutlich ansteigen: es sind mehr Gesuche eingegangen (+10% zum

Vorjahr, +15% zum Budget) und erledigt (+12% zum Vorjahr, +4% zum Budget) worden, dabei wurden anteilig mehr Einsprachen (+3 Prozentpunkte zum Vorjahr, +8 Prozentpunkte zum Budget) bearbeitet und mehr Bauvolumen (+43% zum Vorjahr, +13% zum Budget) bewilligt. Auffällig scheint, dass 80% der Gesuche bei Eingang nicht vollständig sind, wobei steigende qualitative Anforderungen an den Prozess selbst (neue regulatorische Vorgaben, neue Verordnungen, Umweltschutz, Beschwerden, usw.) gestellt werden.

Während das Fristencontrolling nur die prozentuale Erreichung der 40-Tage Erledigungsvorgabe misst, konnte im Rahmen einer Detailauswertung der Bearbeitungszeiten² aller Baugesuche aus dem Jahr 2022 sichtbar gemacht werden, dass aktuell 50% der Gesuche innerhalb von 80 Arbeitstagen und 80% der Gesuche innerhalb von 140 Arbeitstagen bearbeitet werden (vgl. Abbildung 1, Abbildung 2).

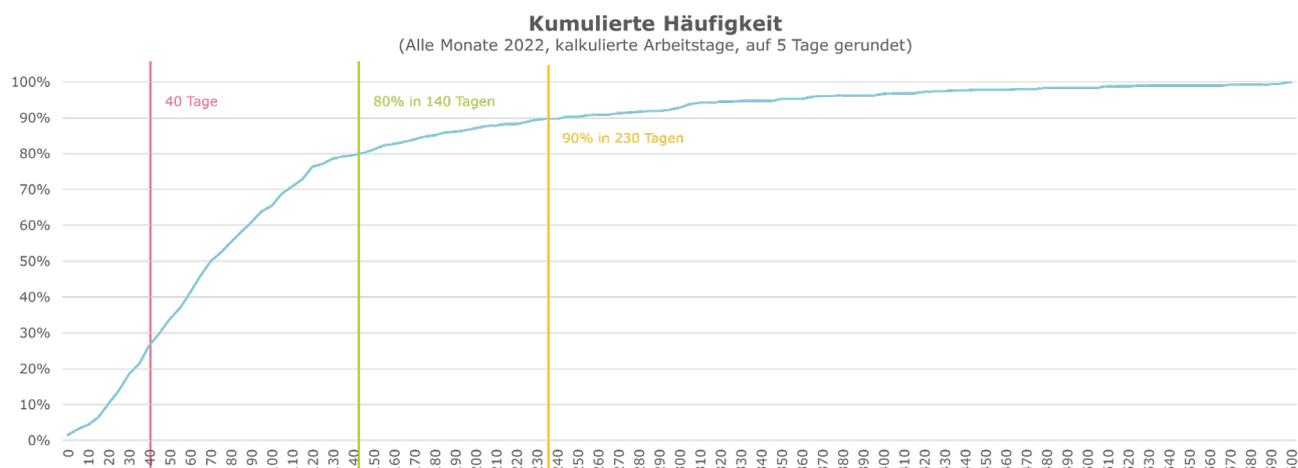


Abbildung 2: Kumulierte Häufigkeit Erledigungsfrist Baugesuche (Näherungswerte 2022)

Ausserdem ist festzustellen, dass die aktuelle Ressourcenplanung dazu führt, dass eine «Bugwelle» unerledigter Gesuche von einem Geschäftsjahr auf das nächste fortgeschrieben wird (vgl. Abbildung 3): im Jahr 2021 wurde mit 500 Gesuchen geplant, tatsächlich sind 524 Gesuche eingegangen, 465 konnten erledigt werden. Dadurch wurden 59 Gesuche ins Folgejahr 2022 übertragen, die zu den dort wiederum geplanten 500 Gesuchen hinzugerechnet werden müssten, da sie sich ja noch im Bewilligungsprozess befinden. Wenn also 576 Gesuchseingänge in 2022 auf eine Planzahl von 500 Gesuche treffen, fehlen in der Darstellung 59 Gesuche aus dem Vorjahr. Wenngleich dann im Jahr 2022 die Anzahl erledigter Gesuche bei einer Planzahl von 500 von 465 Erledigungen im Vorjahr auf 522 gesteigert werden konnte, steigt dennoch die Bugwelle fürs Jahr 2023 von 59 auf 113 unerledigte Gesuche an.

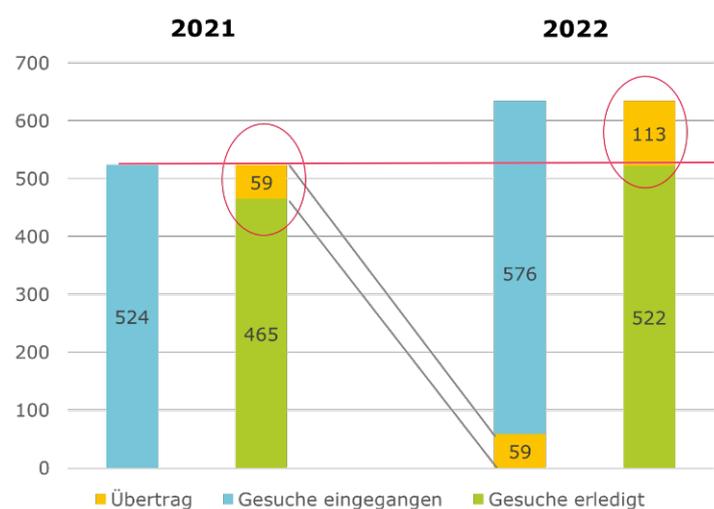


Abbildung 3: Baugesuche: Eingänge, Erledigungen und "Bugwelle" 2021-2022

² Näherung: 360 Kalendertage, 230 Arbeitstage, auf 5 Tage gerundet, bis 600 Tage nach Häufigkeit sortiert, 11 Gesuche dauerten länger als 600 Tage

3.2. Optimierungspotentiale - Massnahmenliste

Insgesamt wurden während des Workshops am 30. Mai 2023 von den Beteiligten Vertreter*innen des Städtebaus 29 Massnahmen auf den Ebenen (1) Strategie, (2) Prozess und (3) Tools entwickelt, um den Prozess Baubewilligungsverfahren zu optimieren (vgl. vollständige Massnahmenliste im Anhang). Diese wurden am 26. Juni 2023 mit den Gesamtprozessverantwortlichen nach Aufwand und Verbesserungspotential kategorisiert. In einer zweiten Runde wurden die aus Sicht der Prozessverantwortlichen wichtigsten Massnahmen durch Punktevergabe priorisiert (vgl. Abbildung 4).

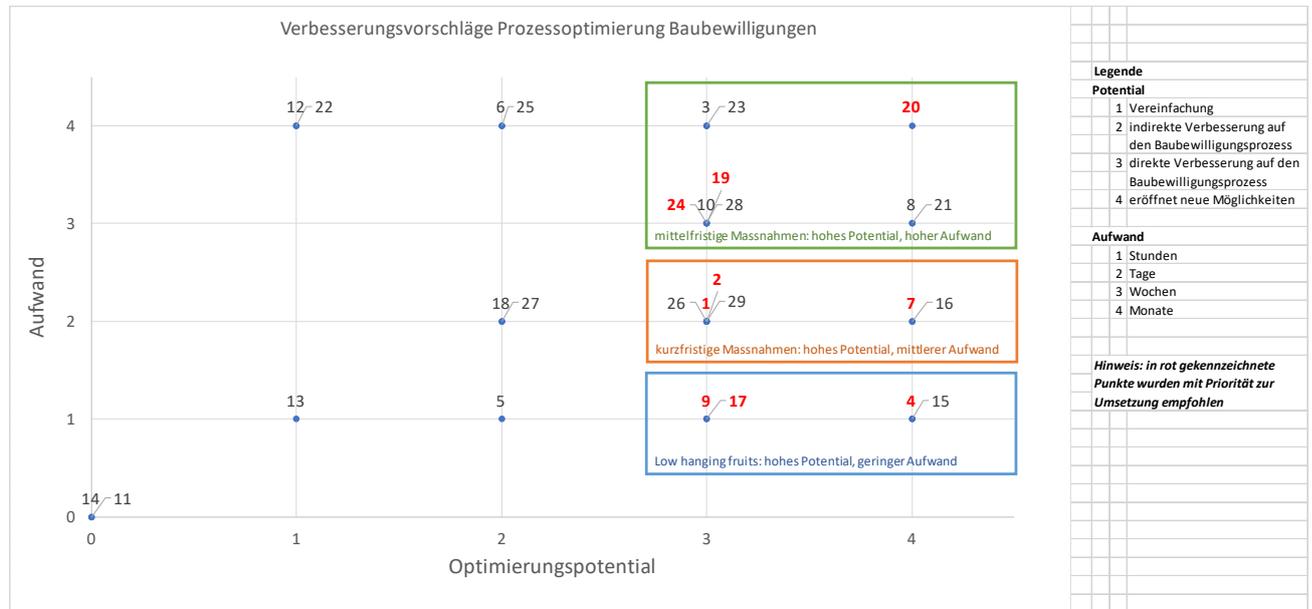


Abbildung 4: Übersicht der Massnahmen nach Optimierungspotential und Aufwand

So wurden die 18 wesentlichen aus den 29 Massnahmen identifiziert und in drei Kategorien zusammengeführt. Alle weiteren Massnahmen wurden zurückgestellt, da sie zu wenig Optimierungspotential bieten oder für die anzustrebende Verbesserung einen im Verhältnis zu hohen Aufwand ausweisen.

A. **“Low Hanging Fruits”** (Potential 3-4, Aufwand 1): schnell umsetzbare Massnahmen mit hohem Verbesserungspotential

#	Massnahme	Potential	Aufwand
4*	Umfassendere Kommunikation zu den Kennzahlen	4	1
9*	Unvollständige Gesuche zurückweisen	3	1
17*	Einsprachen mit «Sachverhalt festgestellt» abkürzen	3	1
15	Weitere Prozessschritte für Sistierung prüfen	4	1

* diese Massnahmen wurden mit 1-2 Prioritätspunkten versehen und zur Umsetzung empfohlen

B. **Kurzfristige Massnahmen** (Potential 3-4, Aufwand 2): innert Tagen umsetzbare Massnahmen mit hohem Verbesserungspotential

#	Massnahme	Potential	Aufwand
1*	Die tatsächliche Messung der Bearbeitungszeit ist unklar; Prozesse und Systeme lösen bei Gesuchseingang den Start der Frist aus.	3	2
2*	Sistierungen werden noch nicht konsequent genutzt	3	2
7*	Umfassende Aussenkommunikation / Gesamtauftrag	4	2
16	Abhängigkeiten reduzieren	4	2
26	Warteschlangen und Flaschenhalse bei Fachspezialisten reduzieren	3	2

29	Umgang mit Projektanpassungen: Neuantrag vs. Projektänderung (Sistierung bis zum gleichen Projektschritt)	3	2
----	--	---	---

* diese Massnahmen wurden mit 1-2 Prioritätspunkten versehen und zur Umsetzung empfohlen

C. **Mittelfristige Massnahmen** (Potential 3-4, Aufwand 3-4): Portfolio an weiteren Massnahmen, die projektiert und budgetiert werden müssen

#	Massnahme	Potential	Aufwand
19*	Flaschenhals / Engpass technischer Umweltschutz	3	3
20*	Digitalisierung der Dokumentenpflege in einem zentralen System	4	4
24*	Vollständigkeit von Gesuchen über digitales Formular erzwingen	3	3
3	Zwischenschritte im Prozess messen / erfassen, um besser zur verstehen, wo Zeit verloren geht	3	4
8	Erwartungsmanagement diverse Stakeholder	4	3
10	Gesuche früher feststellen, wenn sie inhaltlich nicht bewilligbar sind und Gesuchsteller informieren	3	3
21	elektronische Dokumente digital bearbeiten	4	3
23	Kontrolle zwischen IT-Systemen reduzieren, Schnittstellen automatisieren	3	4
28	Sistierungen im System korrekt erfassen	3	3

* diese Massnahmen wurden mit 1-2 Prioritätspunkten versehen und zur Umsetzung empfohlen

Ausserdem wurden von den Workshopteilnehmenden unmittelbar weitere Analysen aufbereitet, um die bestehenden Herausforderungen umfassender darstellen und Verbesserungspotentiale präzise aufzeigen zu können (vgl. Präsentation im Anhang):

- Themenliste erarbeiten: was wird alles im Rahmen der Vernehmlassung geprüft und koordiniert
- Analyse: %-Aufteilung der Arbeitsaufgaben der Fachspezialisten
- Fixe Zeiten aufzeigen (minimale Durchlaufzeit für ein Gesuch ermitteln + aufzeigen)
- Systemvielfalt aufzeigen (Liste von IT-Systemen)
- Anteilige Tätigkeiten im Kerngeschäft (BGB)
- Zeitaufwand je Prozess-Schritt (Stunden / Tage / Woche) hinterlegen
- Die Parallelisierung deutlicher zeigen (Abhängigkeiten)

3.3. Dringliches Postulat 261

Während dem Projektverlauf «fachliche Begleitung und Beratung für eine Prozessoptimierung von Baubewilligungsverfahren» ging ein dringliches Postulat³ beim Stadtrat ein. Die Tonalität des Postulats sowie die Entwicklung der Stellungnahme und Diskussion in den politischen Gremien wurde durch die Auftraggebenden ans HSLU-Projektteam berichtet, wenngleich die Zusammenarbeit der Abteilung Städtebau mit Direktion und Stadtrat nicht Teil dieses Beratungsmandats darstellt. Es folgte ein Austausch zum Postulat am Rande des Workshops vom 30. Mai 2023 sowie ein nachfolgender, informeller telefonischer Austausch zwischen der HSLU-Projektleitung und der zuständigen Stadträtin, Frau Manuela Jost.

Das HSLU-Projektteam beobachtete eine gewisse Emotionalität, die sich aus den Wahrnehmungen verschiedener Stakeholder entlang der Bearbeitung des Postulats ergab. Aus unseren Beobachtungen scheinen gegenseitige Unklarheiten zur Gesamtsituation, sowie punktuelle Vorurteile und Vorwürfe im Raum zu stehen, die gerade bei kritischen Entwicklungen eine einvernehmlich-konstruktive Bearbeitung und Kommunikation zu erschweren scheinen. Unabhängig der Verbesserungspotentiale im Prozess Baubewilligungsverfahren erkennen wir hier möglicherweise strategisch-organisatorische

³ Dringliches Postulat 261 Erteilung eines externen Mandats für die Prozessführung «Baubewilligungsverfahren beschleunigen», <https://www.stadt Luzern.ch/politbusiness/1855796>

Optimierungspotentiale, die sich beispielsweise durch ein besseres gegenseitiges Verständnis, gegebenenfalls einer umfassenderen Zielvereinbarung, einer stärker einvernehmlichen Zusammenarbeitskultur sowie mehr Transparenz und Kommunikation zwischen den verschiedenen Stakeholdern innerhalb der betroffenen Verwaltungsstellen ergeben könnten. Uns scheint eine vertrauensvolle Basis zu den gemeinsamen langfristigen Zielsetzungen würde die beste Grundlage schaffen, um die hier vorgeschlagenen Massnahmen entlang des Baubewilligungsverfahren umzusetzen.

4. Weiteres Vorgehen

Ausgehend von den gemeinsam entwickelten Optimierungsmassnahmen und ihrer Priorisierung (vgl. Kapitel 3.2) wurden einzelne Verbesserungen unmittelbar durch die Gesamtprozessverantwortlichen zur Umsetzung übernommen. Dies beinhaltet beispielsweise eine Arbeitsanweisung und Formulierung eines Textblocks zur Feststellung des Sachverhalts bei Einsprachen oder eine Überprüfung der Nutzung von Sistierung des Verfahrens in bislang dafür noch nicht genutzten Prozessschritten. Weitere, kurzfristig umsetzbare Massnahmen werden im weiteren Jahresverlauf 2023 in den bestehenden Gefässen der Leitung Städtebau schrittweise projektiert und umgesetzt.

Mittelfristige Massnahmen bedürfen eines grösseren Vorlaufs und sollen als einzelne Projekte ausgekoppelt, jeweils mit weiteren relevanten Stakeholdern koordiniert, geplant und ggf. budgetiert werden. Die Massnahmenliste insgesamt kann als Portfolio von Verbesserungsvorschlägen weiter genutzt und bei Bedarf mit neuen, nach Verbesserungspotential und Aufwand priorisierten Ideen angereichert werden.

Die erstellten Arbeitsdokumente (Präsentation Prozessanalyse und Massnahmenliste) wurden für die fortlaufende Nutzung und kontinuierliche Weiterentwicklung vom HSLU Projektteam in die Verantwortung des Städtebau Luzern übergeben.

Prof. Sebastian Huber / Fabienne Hämmerle, Hochschule Luzern, 30. Juni 2023

Anhang

I. Quellenverzeichnis

- Fristencontrolling – Präsentation: [230201 Fristencontrolling Austausch BD.pptx](#)
- Hermann Kühn: Prozesshandbuch - 0794 Baubewilligungsverfahren DA SBA, 15.12.2015, Version 0.0.1: [Prozesshandbuch - 0794 Baubewilligungsverfahren DA SBA.pdf](#)
- Prozessanalyse Baubewilligungsverfahren – Präsentation: [2023-06-30 - Prozessanalyse Baubewilligungsverfahren - Städtebau Luzern - Projektdokumentation.pptx](#)
- Massnahmenliste: [2023-06-30 - Prozessanalyse Baubewilligungsverfahren - Städtebau Luzern - Massnahmenliste.xlsx](#)

II. Dokumentation Workshop vom 30. Mai 2023

Ergänzungen KI-Analyse

- % Arbeitsaufgaben FS
- anteilige Tätigkeiten im Kerngeschäft (BGB)
- Zeitaufwand je Prozess-Schritt (Stunden/Tag/Wochen)
- Themenliste Kommunikation + Koordination
- deutlicher die Parallelisierung zeigen (Abhängigkeiten)
- Systemvielfalt aufzeigen
- fixe Zeiten aufzeigen → minimale Durchlaufzeit?

Tools & Systeme

- EREV-Plattform
- CAD-Pläne digital bearbeiten + Bildschirmaufnahme
- GeoPost auf Fristencontrolling-Reporting prüfen
- Voll-Digitalisierung zur Beschleunigung (z.B.)
 - digitaler Zuzug
 - Schnittstellen (z.B. Adressverwaltung vs. Feuerlöscher)
- ~~z.B.~~ zentrales System definieren

Arbeitsmethoden prüfen

- z.B. "den Tag startet mit Kommunikation"
- Anzahl Exemplare (400) Stellungnahme + SSerung

Ideen für Verbesserung

- Messung Bearbeitungszeit
 - Start? bis Ende?
 - ↳ z.B. Stilllegung
 - ↳ als formell korrekten Gesucheneingang
 - ↳ z.B. Zwischenstufe erfassen
 - ↳ als vollständig eingegangen
- Unvollständige Kommunikation zu Kennzahlen (z.B. Anzahl Rückfragen)
- (zusätzliche) Kommunikation an Geschäftsstellen entlang Prozess → Selbstinformation (aktive)

unvollständige Gesuche zurückweisen

- umfassende Assistentenkommunikation / Gesamtantrag
- Erwartungsmanagement der Stakeholder
- Gesuche strikter zurückweisen, wenn eingereicht, wenn inhaltlich nicht bewilligbar
- Management-Eskalation offener/pendanter Anfragen

Städtebau Luzern - Prozessanalyse Baubewilligung

Printed documents showing process flow diagrams with sticky notes:

- Sticky note: "Erläuterung mit Sachverhalt ergänzen"
- Sticky note: "(Teil-) Abstimmung mit anderen Stellen der Kommunikation (Erklärung, Maßnahme)"
- Sticky note: "Zeitpunkt steht selbst ändern von mir selbst kann"
- Sticky note: "Beratungspflicht?"