

Im Winter 2019/2020 wurde eine Umfrage über die Zufriedenheit bei Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Die Befragung richtete sich an Fachleute (Architekten, Investoren usw.) ebenso wie an Privatpersonen (Bauherren, Eigentümer usw.). An zwei Workshops 2020 und 2023 wurden mit diversen Vertretern aus Behörden, Anwälten, Planern, Verbänden und Vereinen (Gewerbeverband NW/LU, HEV, Baumeister Verband, Kanton NW/LU, SVIT, SIA, TCS, Gemeinden) Interventionsfelder und Lösungsansätze erarbeitet.

Ergebnisse der Workshops:

Allgemein

Die diversen Interventionsfelder wurden an einem Workshop besprochen, um mögliche Lösungsansätze zu identifizieren. Die Diskussion erfolgt Ergebnisoffen und ohne Einschränkungen. Es waren alle möglichen Ideen und Ansätze willkommen (Brainstorming). Es wurde in verschiedenen Gruppen über folgende Schwerpunktthemen diskutiert und Lösungsansätze kreiert:

- Behörden professionalisieren und Grundlagen für Beizug privater Experten klären
- Einspracheverfahren, Terminliche Abläufe im Verfahren
- Bessere Einbindung von Fachkommissionen, Baukommissionen und Expertengruppen

In zwei weiteren Workshop wurde die Themen verstieft und konkrete Lösungen Ausgearbeitet. In einem weiteren Schritt werden Umsetzungsschritte geplant und vertieft. Dazu werden auch Behörden, Politik und Fachexperten in die Mietwirkung mit einbezogen.

Behörden professionalisieren

Erkenntnis aus der Umfrage: Die Flut von neuen Gesetzen, Reglementen und involvierten Amtsstellen überfordert die Bewilligungsbehörde zunehmend. Vor allem kleinere und mittlere Gemeinden haben hier Nachholbedarf. Bereits heute lagern einige Gemeinden die Baugesuchsbearbeitung an private Anbieter aus. Dies mit grossem Erfolg: Bessere Zuverlässigkeit, Konstanz und Effizienz sind die Folgen. Private Anbieter können schneller auf wechselnde Mengen von Gesuchen reagieren und sind somit flexibler. Wichtig wäre allerdings auch, dass das Verfahren transparenter und klarer geregelt wird.

Vertieft wurden hier folgende Themen:

- Regionale Bewilligungszentren
- Vermehrter Austausch zwischen den Gemeinden, Abläufe zu optimieren
- Klärung, wie und welche Dienstleister zur Klärung der baurechtlichen Grundlagen beigezogen werden können.

Beurteilung: Die Auslagerung des Bewilligungsverfahrens an Private ist problematisch (Staatsgewalt, Abhängigkeiten, Anschein von Befangenheit und Vetternwirtschaft etc.). Trotz vermuteter besserer Effizienz und höherer Flexibilität ist eine Auslagerung vermutlich nicht die beste Lösung. Vielmehr sollten die Behörden regionalisiert und professionalisiert werden. Da die Entscheidungskompetenz im Baubereich in der Regel bei den Gemeinden liegt, ist der erfolgversprechendste Ansatz die flächendeckende Bildung von Regionalen Bewilligungszentren, welche diese Aufgabe übernehmen (analog KESB, Abfallentsorgung etc.). Eine Regionalisierung und Auslagerung in eine spezialisierte Behörde schafft die nötige Distanz zur Exekutive. Die verschiedenen, regionalen Baubewilligungsbehörden müssen sich aber regelmässig austauschen, um eine einheitliche Praxis innerhalb des Kantons anzustreben. Dieser Austausch muss institutionalisiert werden. Für die Verfahrensführung wird so eine Fachbehörde geschaffen. In der Fachbehörde müssen verschiedene Disziplinen (Juristen, Architekten, Stadtplaner, Gemeindevertreter) vertreten sein.

Den Bauämtern fehlt teilweise das Know-How: Kleine Gemeinden haben keine In-house Juristen. Die Gemeinbeschreiber haben oft materiell-rechtlich ein gutes Wissen, sind sich jedoch nicht gewohnt Verfahren zu führen. Mittlere Gemeinden beginnen nun mehr und mehr, Juristen anzustellen. Diese bearbeiten jedoch das ganze rechtliche Spektrum einer Gemeindeverwaltung und sind neben Bausachen auch für Fragen aus der Sozialhilfe, dem Inkasso, dem Beschaffungswesen, dem Personalwesen etc. zuständig. Somit steht diese juristi-

sche Kapazität nicht zur Verfahrensführung zur Verfügung. Die Juristen der mittleren Gemeindeverwaltungen können höchstens punktuell mitwirken. Für mehr reicht die Kapazität und das Fachwissen nicht.

Den Kantonalen Rechtsdienst oder eine kantonale «Expertengruppe» als Fachkompetenz zu «installieren» ist unrealistisch. Die zurückhaltende Praxis des Kantons kann durch äussere Einflüsse nicht beeinflusst werden. Zudem sind die Gerichte zu unberechenbar für klare Aussagen. Der Kanton versucht regelmässig mit Erläuterungen zu informieren und zu unterstützen (www.baurecht.lu.ch), kann aber eine Lösung mit Beizug Privater Experten oder Expertengruppen nicht ersetzen. Die Sammlung der Baurechtspraxis (Baurecht.lu.ch) muss ausgebaut und im Internet aufgeschaltet werden, analog dem Luzerner Steuerbuch.

Seit 10 Jahren gibt es Regionale Bewilligungszentren (RBZ) im Kanton Luzern. Die Qualität und Organisation ist sicher auch personenabhängig, durch die Trennung von der direkten politischen Leitung sind die RBZ's jedoch unabhängiger, flexibler, effizienter und professioneller. Das Ziel der Harmonisierung (Vorgabe durch Bund und Kanton, IVHB) kann auf lokaler Ebene ebenfalls besser umgesetzt werden.

Das System RBZ funktioniert auch für grössere Gemeinden wie z.B. Horw/Kriens, entscheidender als die Grösse ist der ähnliche Charakter der Gemeinden (ländlich, Agglomeration, Stadt). Weitere vorgeschlagene Massnahmen der anderen Gruppen entfalten in den RBZ's ihre Wirkung ideal.

Prozesse und Organisation einer RBZ sollen gestrafft und optimiert sein. Die wichtigsten Punkte sind:

- Baugesuch wird digital direkt beim RBZ eingereicht.
- Alle Auflagen werden auf der Homepage der RBZ publiziert (keine physische Auflage mehr).
- Alle 14 Tage Sitzung mit dem Ressortleiter der Gemeinden. Die RBZ hat eine Begleitkommission (Vertreter der Gemeinden z.B. Gemeindegemeinschafter und Gemeindegemeinschafter).
- Baukommissionen (in den angeschlossenen Gemeinden) machen keinen Sinn, da zu wenig lösungsorientiert und zu politisch. Besser sind Fachkommissionen, die könnten auch mehrere Gemeinden beraten. Der Kanton denkt für das Bauen ausserhalb der Bauzone eine solche Lösung an (eine Fachkommission für den ganzen Kanton Luzern).
- RBZ kann externe Fachleute oder Kommissionen zuziehen.
- Klare Fristen für den Verfahrensablauf im PBG fixieren.
- Bewilligungsprozesse bei kantonalen Behörden (z.B. uwe und lawa) werden teilweise als langsam empfunden, auch hier sollen klare Behandlungsfristen im PBG implementiert werden.
- Einsprachen werden durch die RBZ abgewickelt, dadurch werden auch politische und persönliche Einflüsse mehrheitlich eliminiert.
- RBZ macht den Entscheid und das Versenden aller Anträge, nur die Ausnahmefälle werden durch den zuständigen der Gemeinderat eröffnet. Momentan machen gewisse RBZ's nur die Vorbereitung, das ist weniger effizient und führt zu Doppelspurigkeiten.
- Planer müssen bessere, vollständigere Eingaben machen, es fehlen oft wichtige Unterlagen. Klare Checklisten (z.B. in der PBV) würden helfen.
- Es muss auch ein Austausch zwischen den RBZ's stattfinden, z.B. 2- bis 4x jährliches Meeting, organisiert durch den Kanton.

Regionale RBZ's haben viele Vorteile, z.B. entscheiden diese täglich und nicht wie der Gemeinderat nur alle 14 Tage. Durch die hohe Professionalisierung und grössere Vielfalt an Baugesuchen sind Mitarbeiter einfacher zu finden und zu halten, weil der Job abwechslungsreicher und spannender ist. Dies führt zu grösserer Kompetenz und Erfahrung. Klare, von den Gemeinden unabhängige Prozessstrukturen mit weitgehenden Kompetenzen erhöhen die Verlässlichkeit und fachliche Kompetenz. Dem Zentrum müssen genügende Ressourcen zur Bewältigung der anfallenden Geschäfte zur Verfügung stehen.

Feststellung

- Kommunale Behörden sind mit den heutigen komplexen Verfahren oft überfordert und die Verfahren dauern viel zu lange.

- Der Kanton und Gemeinde agieren oft nicht verhältnismässig in kleinen unkomplizierten Bewilligungsverfahren.
- Behörden arbeiten oft nicht stufengerecht.

Vorschlag

- Regionale Bewilligungszentren festschreiben
- Auflage nur noch Digital und ohne Anzeige an Nachbarn
- Abläufe und Termine fixieren, Hilfsmittel wie Verordnungen, Pflichtenheft und Checklisten erstellen

Einspracheverfahren, Terminliche Abläufe im Verfahren fixieren

Erkenntnis aus der Umfrage: Ausser der Einsprachefristen sind oft keine verbindlichen Termine für Beantwortungen von Eingaben fixiert. Im Einspracheverfahren sind z.B. Fristen für Stellungnahmen beliebig verlängerbar (durch die Gemeinde). Gesuche können mit oft vorgeschobenem Grund „sistiert“ und so verzögert werden.

Gesetzliche Grundlagen sollen so angepasst werden, dass Gemeinden Aufwand für die Abweisung an den Einsprecher wieder verursachergerecht abrechnen können.

- Modell „Zürich“, Gemeinde bewilligt zuerst, danach kann Einsprache gemacht werden
- Einschränkung des Einspracherechtes durch klare Vorgaben, wer Einsprache machen darf (Einschränkung der Legitimation)
- Aufwand von Einsprachen verursachergerecht verrechnen
- Terminliche Abläufe im Verfahren fixieren

Beurteilung: In den Kantonen Luzern/Nidwalden und Obwalden wird das Baubewilligungsverfahren immer verzettelter. Anstatt des vorgegebenen Verfahrens entwickeln sich monatelange "Vorprüfungsverfahren", teilweise muss schon in diesem Verfahrensstadium ausgesteckt werden, teilweise nicht. Nach der öffentlichen Auflage erfolgt häufig eine monatelange Verzögerung durch Einsprachen, die nicht zügig behandelt werden und welche oft auf Seiten der Gemeinde in einem Nachfordern von angepassten Plänen etc. resultiert. Wenn dann noch Bauberater beigezogen werden, vergeht sehr viel Zeit, bis überhaupt einmal eine Baubewilligung vorliegt, welche notabene eine Polizeibewilligung ist (Erfüllen der gesetzlichen Vorgaben = Anspruch auf Erteilen der Bewilligung!).

Das Modell Zürich ist folgendermassen aufgebaut:

1. Vorbesprechung Behörden

Möglichkeit zur Klärung von Vorfragen und Definition was eingereicht werden muss (Stufengerecht)

2. Vorprüfung

Die örtliche Baubehörde prüft die eingegangenen Baugesuche auf ihre Vollständigkeit. Sind kantonale Bewilligungen erforderlich, so nehmen auch die kantonalen Fachstellen eine Prüfung vor. Fehlende Unterlagen werden von den Bewilligungsbehörden innerhalb von drei Wochen beim Gesuchsteller eingefordert.

3. Festlegung der Verfahrensart und Fristen

- Ordentliches Verfahren: Behörden haben in der Regel innert 2 Monaten zu entscheiden seit der Vorprüfung. Bei Neubauten und grösseren Umbauvorhaben kann das auch 4 Monate sein. Ev. Einbindung kantonale Behörden oder UVP etc., Gemeinde koordiniert.
- Anzeigeverfahren für kleinere Bauvorhaben, Behandlungsfrist 30 Tage.
- Ausstecken nach Bekanntmachung, Auflage 20 Tage bei der Gemeinde.
- Nachbarn, welche Rekurs machen wollen, müssen den baurechtlichen Entscheid verlangen.
- Baubewilligung

- Baufreigabe, wenn innert 30 Tagen kein Rechtsmittel eingelegt wurde, oder wenn diese erledigt sind, alle Auflagen und Bedingungen erfüllt sind sowie die schriftliche Baufreigabe erfolgt.

4. Rechtsmittel

Rekurs: Grundsätzlich sind diejenigen zum Rekurs berechtigt, die von den Auswirkungen eines geplanten Vorhabens betroffen sind und zwar stärker als die Allgemeinheit. In der Regel ist dies die Nachbarschaft, in gewissen Fällen, z. B. bei Denkmalschutzobjekten, sind auch Natur- und Heimatschutzorganisationen rekursberechtigt.

Es wäre zu prüfen, ob in den zentralschweizer Kantonen Rekursgerichte als neue Einsprache-Behörde eingeführt werden müssen (wie z.B. in den Gebieten Miete und Pacht / Arbeitsrechtsverfahren) oder ob auch eine Art Vorbescheidverfahren (wie in den IV-Verfahren nach ATSG vorgesehen) möglich wäre. Dabei würde das regionale Bewilligungszentrum einen Vorbescheid zur Baubewilligung erlassen und dann auch über Einsprachen entscheiden, bevor der Fall ans Kantonsgericht weitergezogen werden könnte. Eventuell könnte eine Zweitbeurteilung auch durch ein anderes RBZ gemacht werden. Grundsätzlich befürworten die Gerichte eine solche Anpassung, da sie heute von Beschwerdeverfahren überlastet sind und mit einem angepassten Verfahren ebenfalls weniger Rekurse erwarten.

Die Einschränkung der Einspracheberechtigung (thematische Eingrenzung / räumliche Eingrenzung) ist rechtsstaatlich problematisch. Man muss sich mindestens einmal zu einem Bauprojekt äussern können. Wichtiger wäre die rasche Erledigung der Einsprachen durch die Behörden. Wenn die Einwendungen unbegründet sind, sollen sie umgehend abgewiesen werden. Dazu braucht es eine Behörde mit der nötigen Standfestigkeit und Kompetenz.

Wenn eine Einsprache offensichtlich missbräuchlich ist und nur das Ziel hat, ein Bauprojekt zu verzögern, kann eine Gemeinde die Kosten auch heute auf den Einsprecher abwälzen. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind (im Kanton Luzern) immer noch vorhanden. Allerdings ist der Kanton der Ansicht, dass dies seit einem wegweisenden Urteil aus dem Jahr 2017 nicht mehr zulässig sein sollte. Es ist schwer verständlich, dass wir heutzutage alles Verursachergerecht abrechnen sollen (Abfallentsorgung, CO2-Steuer usw.), aber ausgerechnet der Aufwand für abgewiesene Einsprachen der Obsiegte oder die Allgemeinheit bezahlen muss.

Das Fehlen von fixen Fristen verzögert die Verfahren auf verschiedenen Stufen. z.B. ist die Frist für Stellungnahmen erstreckbar. Problematisch sind insbesondere die Stellungnahmen Dritter (von Behörden etc.). Der Bauherr hat ein Interesse an einer raschen Erledigung. Hier hätte die verfahrensführende Behörde bereits heute die Möglichkeit, Fristerstreckungen nur zurückhaltend zu gewähren. Bei den Einspracheverhandlungen könnten die Termine für die Einsprachebehandlung im Gesetz (im Sinne einer Ordnungsvorschrift) fixiert werden.

Aktuell ist nur die Frist für die Einreichung der Einsprache / Verwaltungsgerichtsbeschwerde fixiert. Die Fristen für die Beschwerdegegner und für die Behandlung der Behörden müssen ebenfalls gesetzlich fixiert werden.

Sistierungen können weiterhin durchaus Sinn machen. Die verfahrensleitende Behörde muss das Verfahren jedoch straff führen und vorantreiben (nicht umsonst gibt es im Verwaltungsverfahren keine Gerichtsferien über Weihnachten, Ostern und im Sommer). Der Kanton Nidwalden ist bei laufenden Vergleichsgesprächen z.B. sehr streng.

Feststellung

- Die vorhandenen Bewilligungsprozesse sind langsam und teilweise unübersichtlich.
- Eine Koordination auf Gemeindeebene fehlt teilweise.
- Die Behörden sind mit juristischen Fragen oft überlastet und überfordert.

Vorschlag

- Anpassen des Baubewilligungsverfahrens gemäss Model Zürich.
- Legitimation zur Einsprache neu regeln und enger fassen (RPG anpassen).
- Einsprachen verursachergerecht verrechnen (PBG anpassen).
- Abläufe in Verfahren fixieren (PBG anpassen), Hilfsmittel wie Verordnungen, Pflichtenheft und Checklisten erstellen.

Fachkommissionen, Baukommissionen und Expertengruppen

Erkenntnis aus der Umfrage: Bauherren fühlen sich oft von Fachgremien nicht verstanden und bevormundet. Die Vorgehensweise wird als arrogant und erpresserisch empfunden. Oft wird auch bemängelt, dass sich die Fachkommissionen nicht stufengerecht einbringen und nicht objektiv beurteilen. Bei Widersprüchen von verschiedenen Fachgremien fühlt man sich im Stichgelassen und wird nicht unterstützt. Eine klare, starke Leitbehörde fehlt oft in schwierigen Prozessen, eine „weitere“ Instanz für eine akzeptierte Zweitmeinung fehlt. Es wird nicht "projektspezifisch" gearbeitet, wie das oft bei grösseren Infrastrukturprojekten z.B. im Kanton Uri durchaus üblich ist.

- Verbesserung Kommunikation und Integration des Bauherren in die Prozesse.
- Klarere Richtlinien die Arbeit der Fachgremien, Baukommissionen und Experten.
- Klare Vorgaben für Zuständigkeiten bei Streitigkeiten

Beurteilung: Fachgremien haben ihre Berechtigung und Sie können als Unterstützung für Behörden ein wertvolles Instrument sein. Gerade bei kleinen Gemeinden, die evtl. innert kurzer Zeit ein grosses Wachstum erleben, können die Behörden überfordert sein.

Damit die Fachgremien aber auch etwas zu sagen haben, das die Behörden dann in den Bewilligungen aufnehmen können, müssen diese Expertengruppen legitimiert sein. Dies kann über eine BZO erfolgen, wie es schon in einigen Gemeinden und auch der Stadt Luzern seit einiger Zeit der Fall ist.

Diese Fachgremien oder Expertengruppen sollen aber ein klares Pflichtenheft und/oder eine Checkliste haben, damit klar geregelt ist wie die Kompetenzen verteilt und was die Aufgaben solcher Gremien sind. Selbst von Seiten SIA kam der Einwand, dass leider auch in Fachgremien einzelne Personen ihre Kompetenz überschreiten und persönliche Überzeugungen durchzusetzen versuchen. Hier müssten von der Bauherrschaft (oder den Behörden) klare Grenzen gesetzt werden können. Ein Pflichtenheft könnte dies vorbeugend regeln.

Ein weiterer Vorteil eines solchen Pflichtenheftes oder einer Checkliste ist, dass die Bauherrschaft/Investor von Anfang an weiss, welche Punkte von Fachleuten angeschaut werden und welche ein vielleicht stärkeres Gewicht bei einer Beurteilung haben. So lassen sich unnötige planerische Leerläufe unter Umständen vermeiden und die Bauherrschaft ist in den Prozess involviert. Die Kommunikation wird zwangsläufig besser, was wünschenswert ist.

Auch die Kontrolle der Fachgremien ist ein wichtiges Thema. Schon bei der Zusammensetzung der Fachgremien soll darauf geachtet werden, dass diese breit abgestützt sind, was natürlich bei einigen Kommissionen (z.B. Denkmalpflege oder Umwelt) schwierig ist. Bei einem Wettbewerb sollte es besser möglich sein, die Fachleute ausgeglichen zu besetzen. In der Stadt Luzern ist klar bestimmt, wie die Expertengruppen zusammengesetzt sind. Sempach, Root und Schüpfheim haben bereits Pflichtenhefte für ihre Kommissionen.

Die Ausgestaltung des Reglements ist entscheidend über die Qualität und Kompetenzen der Fachkommission. Wichtig ist, dass der Schlussscheid beim Gemeinderat bleibt.

Der Einbezug der Bauherrschaft und der Planer ist enorm wichtig. Oft werden auch nicht stufengerechte Eingaben verlangt. Besser wäre es ebenfalls zu regeln in welchen Stufen welche Anforderungen an die Voreingaben gestellt werden. Dies verhindert unnötige Arbeiten und verringert das Frustrationspotenzial bei den Planern und Bauherrschaften. Es muss auch definiert werden wann und in welchem Fall weitere externe Fachexperten zugezogen werden müssen, dies kann je nach Gemeinde und Bauzone verschieden sein.

Pflichtenhefte und Checklisten könnten über den Kanton als „Muster“ in die Gemeinden eingebracht werden. Die Ausarbeitung erfolgt idealerweise mit einer Arbeitsgruppe die z.B. mit SIA, HSLU, Behördenvertretern und bestehenden RBZ's besteht.

Feststellung

- Fachgremien und Expertengruppen können die Behörden unterstützen.
- Die Bauherrschaft wird in die Arbeit von Fach- und Expertengruppen eingebunden.
- Fachkommissionen und Expertengruppen müssen der Komplexität des Bauvorhabens angepasst und «Stufengerecht» tätig sein. Ein Grossprojekt und ein Gartenumbau sind nicht das Gleiche.
- Die Entscheidungshoheit liegt immer bei den Gemeinden.

Vorschlag

- Reglement, Pflichtenheft, Leitfaden und Checklisten ausarbeiten für Behörden, Fachkommissionen und Planer

Umsetzung der Erkenntnisse

Feststellung

- Es braucht eine professionelle «Leitbehörde», welche die Fachgruppen, Expertenkommissionen, Behörden, Einsprecher, Planer und Bauherren führt. Regionale Bewilligungszentren eignen sich am besten dafür.
- Die Planer und Bauherrschaft müssen in den Bewilligungsprozess mit einbezogen werden.
- Es braucht klare Vorgaben für die Entscheidungshoheit, Kompetenzen, Fristen und Abläufe für alle Beteiligten an einem Bewilligungsverfahren

Vorschlag

- Gesetzestexte Ausarbeiten (Kanton/Bund) für die Änderung von RPG und PBG.
- Weitere politische Arbeit und einbringen der Gesetzesänderungen über Kantons- und Nationalrat.
- Muster Reglement, Pflichtenheft, Leitfaden und Checklisten ausarbeiten für alle Beteiligten.
- Struktur für RBZ ausarbeiten (siehe Grafik 1)

Struktur Regionale Bewilligungszentren

