

kriens

Beantwortung Interpellation

Interpellation Tschümperlin: Qualität der Baubewilligungen Nr. 244/2019

Eingang

27. September 2019

Zuständiges Departement

Bau- und Umweltdepartement



Beantwortung

Die Interpellation Tschümperlin Nr. 214/2019 «Qualität der Baubewilligungen» wird wie folgt beantwortet:

Bemerkungen zur behaupteten Qualität der Baubewilligungen der Stadt Kriens

Der Interpellant will festgestellt haben, dass die Qualität von Baubewilligungen in Kriens abgenommen habe und der Stadtrat respektive die Stadtverwaltung vermehrt nicht gesetzeskonforme Entscheide treffen. Er verweist dabei auf Rückmeldungen von externen Personen. Der Stadtrat weist diese Behauptung zurück. Der Stadtrat und die Abteilung Planungs- und Baudienste haben in den vier Jahren 2015 bis 2018 total 598 Baubewilligungen für Bauten und Anlagen mit einer Bausumme von total 946 Mio. Franken behandelt. Im Jahr 2019 wurden bisher 160 Baubewilligungen mit einer Bausumme von 218 Mio. Franken entschieden. Keine externe Person ist in der Lage, bei dieser hohen Anzahl an Entscheidungen für komplexe Bauten mit hohen Bausummen, die Qualität von Baubewilligungen der Stadt Kriens fachlich kompetent zu beurteilen.

Selbstverständlich passieren auch dem Stadtrat und der Bauverwaltung Fehler und es ist eine Daueraufgabe des Stadtrats, aus Fehlern zu lernen, diese zu minimieren und Prozesse zu verbessern. In den letzten 10 Jahren konnten bei der Abteilung Planungs- und Baudienste (früher Abt. Planungen/Baugesuche) mehrfach die Kapazität erhöht und Mitarbeitende mit einer höheren Ausbildung angestellt werden. Zudem wurden Prozesse laufend verbessert. Dies führte zu einer höheren Qualität bei der Abwicklung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren.

So wurde im Jahr 2013 eine juristische Mitarbeiterin angestellt, welche bis 2016 als Mitarbeiterin des Baudepartements dieses bei rechtlichen Fragen unterstützte. Mit der Departementsreform 2016 wurde ein Rechtsdienst unter der Leitung des Stadtschreibers gebildet, der alle Departemente bei Rechtsfragen unterstützt. Die in der Zwischenzeit im Baurecht sehr erfahrene juristische Mitarbeiterin wird weiterhin schwerpunktmässig zu Gunsten des Bau- und Umweltdepartements eingesetzt. Die Einführung der Software BAGE vereinfacht nicht nur die Bewilligungsprozesse zwischen Kanton und Gemeinden, sie ist ein wichtiger Bestandteil des Qualitätsmanagements mit vielen standardisierten Textbausteinen für Entscheide.

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt eine Übersicht über den Stellenplan der Abteilung Planungs- und Baudienste in den Jahren 2009, 2014 und 2019 und die jeweils höchste Ausbildung der Mitarbeitenden:

Abteilung Planungen/Baugesuche am 1. Januar 2009

Abteilungsleiter 100 %: Hochbauzeichner
Sachbearbeiterin 70 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiter Baupolizei 100 %: Fachausweis Betriebsfachmann
Sachbearbeiterin Sekretariat 70 %: Kauffrau EFZ
Total Kapazität für Planungen/Baugesuche in Vollpensen: 370 %

Abteilung Planungen/Baugesuche am 1. Januar 2014

Abteilungsleiter 100 %: dipl. Architekt HTL
Juristische Mitarbeiterin 25 %: lic. jur. Juristin
Sachbearbeiter 100 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiter Baupolizei 100 %: Fachausweis Betriebsfachmann
Sachbearbeiterin Sekretariat 70 %: Kauffrau EFZ
Total Kapazität für Aufgaben Planungen/Baugesuche in Vollpensen: 395 %
(die Abteilung wurde während des Jahres 2014 um weitere 100 % aufgestockt)

Abteilung Planungs- und Baudienste am 1. Januar 2019

Abteilungsleiter 90 %: dipl. Architekt HTL
Projektleiterin Planungen 100 %: Geografin MsC
Sachbearbeiterin 90 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiterin 80 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiterin 20 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiter Baupolizei 80 %: Fachausweis Fachmodul Bauwesen
Sachbearbeiterin Sekretariat 70 %: Kauffrau EFZ
Die juristische Mitarbeiterin wurde mit der Departementsreform 2016 dem Rechtsdienst der Stadtkanzlei zugeteilt. Sie unterstützt die Abteilung Planungs- und Baudienste ca. mit einem 40 %-Pensum.
Total Kapazität für Aufgaben Planungen/Baugesuche in Vollpensen: 570 %

Mit der Departementsreform 2016 wurde das Departementssekretariat des Bau- und Umweltdepartements der Abteilung Planungs- und Baudienste zugeteilt. Diese Mitarbeitenden sind hier nicht eingerechnet, da sie mehrheitlich für andere Aufgaben eingesetzt werden.

Rechtsverfahren als Indikator für die Beurteilung der Qualität von Baubewilligungen

Von einem Gericht gutgeheissene oder abgelehnte Beschwerden gegen Planungsverfahren oder Baubewilligungen sind kein Indikator für das Messen der Qualität der Entscheidung. Die Häufigkeit von Beschwerden haben eher einen Zusammenhang mit der Komplexität von Fällen. Wird eine Beschwerde gutgeheissen, dann beurteilt das Gericht einen konkreten Fall und macht dazu eine rechtliche Auslegung. Wenn das Gericht eine Beschwerde gutheisst, ist es möglich, dass die Vorinstanz eine unkorrekte Rechtsauslegung vorgenommen hat, es gibt aber auch andere Gründe, die zur Aufhebung von Baubewilligungsentscheiden führen.

Beispiel Hochwald

Das Kantonsgericht hat die Beschwerde eines Hauseigentümers gutgeheissen, der im Beschwerdeverfahren neue Zeugen vorgebracht hatte. Das Gericht wies die Gemeinde als Vorinstanz an, diese Zeugen anzuhören, um feststellen zu können, ob der illegale Zustand der Baute verwirkt ist. Der Stadt als Vorinstanz kann kein Vorwurf gemacht werden, weil die Hauseigentümer im Baubewilligungsverfahren diese Zeugen nie genannt hatten. Wenn im Laufe des Verfahren neue Beweismittel auftauchen, ist das Gericht dazu verpflichtet, den Entscheid des Stadtrats aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

Beispiel Bauten ausserhalb der Bauzone

Bei Bauten ausserhalb der Bauzone entscheidet die kantonale Dienststelle rawi ob das Baugesuch bewilligungsfähig ist oder nicht. Die Gemeinde muss dann eine allfällige Verwirkung beurteilen und den Vollzug anordnen. Sie hat den Entscheid der Dienststelle rawi umzusetzen, selbst wenn sie anderer Meinung ist. Beim ersten Projekt Böschenhof hatte der Gemeinderat Zweifel, ob der damals geplante Ersatzneubau wesensgleich und somit bewilligungsfähig sei. Nach dem positiven Entscheid der Dienststelle rawi musste der Gemeinderat das Baugesuch genehmigen. Das Kantonsgericht beurteilte dann den Ersatzneubau tatsächlich als nicht wesensgleich, hiess eine Beschwerde gut und hob die Baubewilligung auf.

Beispiel Dattenmatt

Ein Urteil des Kantonsgerichts kann materiell beim Bundesgericht angefochten werden, wenn Bundesrecht verletzt wird. Das Verfahren beim Bundesgericht dauert in der Regel ein weiteres Jahr und ist kostenintensiv. Beschwerden an das Bundesgericht sind deshalb selten, auch wenn die Vorinstanz, die Einsprechenden oder die Gesuchstellenden möglicherweise mit dem Urteil des Kantonsgerichts nicht einverstanden sind.

Die Grundeigentümerschaft eines Mehrfamilienhauses in der Dattenmatt und die Stadt Kriens als Vorinstanz bestritten im Beschwerdeverfahren, dass die von der Nachbarschaft in Auftrag gegebene Nachmessung der Höhen eines neu realisierten Gebäudes mit einer Mehrhöhe von 12 cm richtig sind. Sie erwarteten, dass das Kantonsgericht im Beschwerdeverfahren eine unabhängige Messung in Auftrag gibt. Das Gericht verzichtete auf die Anordnung einer Nachmessung, hiess die Beschwerde der Nachbarschaft gut und wies die Stadt als Vorinstanz an, ein Bewilligungsverfahren für die neue Gebäudehöhe durchzuführen. Der von der Stadt anschliessend beauftragte Ortsgeometer stellte mit seiner Messung fest, dass es keine Abweichungen zur Baubewilligung gibt und dass bei der Messung durch die Nachbarschaft falsche Polygonhöhen verwendet wurden. Die Stadt hätte mit dem Resultat dieser Messung und einer Beschwerde an das Bundesgericht wohl Recht bekommen, verzichtete aber aus obgenannten Gründen auf einen Weiterzug. Schliesslich einigten sich die Parteien auf eine Drittmessung eines gemeinsam bestimmten Vermessungsbüros, das nun eine Abweichung von 2 cm zu den bewilligten Höhen festgestellt hat. Für diese Abweichung läuft derzeit ein nachträgliches Bewilligungsverfahren.

Beispiel Schulanlage Kuonimatt

Im Falle der Schulanlage Kuonimatt ist zuerst festzuhalten, dass das Kantonsgericht beurteilte, ob die beim Baubewilligungsentscheid angewendete Verordnung des Stadtrates gesetzeskonform oder gesetzeswidrig sei. Das Kantonsgericht hat nicht beurteilt, ob die Abteilung Planungs- und Baudienste respektiv der Stadtrat im Fall der Schulanlage Kuonimatt die Verordnung richtig oder falsch angewendet hatte. Der angefochtene Baubewilligungsentscheid wurde mit anderen Worten aufgehoben, weil sich die Abteilung Planungs- und Baudienste respektiv der Stadtrat im Entscheid auf eine Verordnung berufen hatte, die sich aufgrund der Beurteilung des Kantonsgerichts als rechtswidrig erwies. Die Aufhebung des Baubewilligungsentscheids war also nicht auf eine falsche Anwendung von rechtlichen Grundlagen durch die Abteilung Planungs- und Baudienste zurück zu führen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob es sich bei der stadträtlichen Verordnung um eine vollziehende oder um eine gesetzvertretende Verordnung handle, hielt das Kantonsgericht fest, dass die Übergänge zwischen einer gesetzvertretenden und einer vollziehenden Verordnung fließend seien. Und bei der Beurteilung, ob für die vom Stadtrat erlassene und angewendete Verordnung eine genügende gesetzliche Grundlage vorliege, hielt es fest, dass diese Frage nicht generell beantwortet werden könne. Je nach Bedeutung und Natur der Materie seien die Anforderungen an die Bestimmtheit der Delegationsnorm unterschiedlich. Das Urteil des Kantonsgerichts zeigt exemplarisch auf, dass sich die Abgrenzungsfragen, die sich beim Erlass oder bei der Anwendung einer Verordnung stel-

len, nicht immer messerscharf trennen lassen und deshalb so oder anders ausgelegt werden können. Ein allfälliger Vorwurf, die Abteilung Planungs- und Baudienste respektiv der Stadtrat hätten erkennen können und müssen, dass die von ihr angewendete Verordnung rechtswidrig sei, wäre also aufgrund im Urteil des Kantonsgerichts erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten in keiner Weise haltbar.

Die Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Gegen wie viele Baubewilligungen wurden pro Jahr von 2015 bis und mit 2019 beim Kantonsgericht Einsprache erhoben?

Baubewilligungen ohne Hochwald:

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden gegen 23 Baubewilligungen (von insgesamt 695 Baubewilligungen) Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht. Das entspricht einem Anteil von 3 %.

Baubewilligungen Hochwaldfälle:

Von den Hochwaldfällen wurden im fragten Zeitraum gegen 10 Entscheide (von insgesamt 63 Entscheiden) Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht. Das entspricht einem Anteil von 16 %. Fünf Beschwerden der Hochwaldfälle wurden von der Grundeigentümerschaft und fünf Beschwerden wurden von der einsprechenden Naturschutzorganisation eingereicht. Bei den Hochwaldfällen ist zu erwähnen, dass überdurchschnittlich oft eine Partei mit dem Entscheid der Stadt Kriens nicht einverstanden ist und diesen an das Kantonsgericht weiterzieht. Generell gilt, dass es nicht immer beschwerdeberechtigte Nachbarn oder Organisationen sind, die eine Beschwerde an das Kantonsgericht einreichen. Es gibt auch Beschwerden von Bauherrschaften oder Grundeigentümern, die mit dem Entscheid oder mit Auflagen der Vorinstanz nicht einverstanden sind.

2. Wie oft wurde dabei die Baubewilligung der Gemeinde ganz oder teilweise aufgehoben oder an die Stadt zurückgewiesen?

Von den 21 Beschwerden in den Jahren 2015 bis 2018 (ohne Hochwald) wurden sieben Beschwerden vom Kantonsgericht ganz oder teilweise gutgeheissen. Vier Beschwerden wurden abgelehnt. Sieben Beschwerden wurden zurückgezogen und als erledigt erklärt. Von drei Beschwerden im Jahr 2018 gibt es noch keine Urteile. Ebenfalls noch nicht entschieden sind die zwei Beschwerden im Jahr 2019. Somit wurden nur 1% der Baubewilligungen der Stadt Kriens vom Kantonsgericht korrigiert. Von den zehn Beschwerden von Hochwaldfällen wurden drei ganz oder teilweise gutgeheissen, eine abgelehnt, deren vier ohne Urteil als erledigt erklärt und zwei sind noch pendent. Somit beträgt der vom Kantonsgericht korrigierte Anteil 5 % der Hochwaldentscheide der Stadt.

3. Wie oft wurden die Entscheide des Kantonsgerichts ans Bundesgericht weitergezogen und wie oft wurde dabei die Baubewilligung der Stadt aufgehoben?

Von den 18 Urteilen des Kantonsgerichts im Zusammenhang mit Baubewilligungen in den Jahren 2015 bis 2018 wurden drei Urteile an das Bundesgericht weitergezogen. In einem Fall stützte das Bundesgericht den Entscheid der Gemeinde, zwei Fälle sind noch pendent.

4. Wie beurteilt der Stadtrat diese Zahlen? Gibt es in den Augen des Stadtrats Verbesserungsbedarf bei der Erteilung von Baubewilligungen?

Der Stadtrat äussert sich in der Einleitung der Beantwortung der Interpellation zur Frage, ob die Anzahl Rechtsverfahren einen direkten Zusammenhang mit der Qualität von Baubewilligungen hat. Er äussert sich ebenfalls darüber, dass die Prozesse wie auch die kapazitätsmässige und die ausbildungsmässige Qualität der Abteilung laufend verbessert werden konnten. Im Baurecht gibt es nicht nur schwarz und weiss, was gesetzeskonform

und nicht gesetzeskonform ist. Es gibt viele Bestimmungen, deren Anwendung nicht eindeutig definiert sind und bei denen oft erst mit Gerichtsverfahren und entsprechenden Leitentscheiden Klarheit geschaffen wird. Zudem muss die Anzahl gutgeheissener Beschwerden in Relation zur hohen Anzahl Baubewilligungen gesehen werden.

5. Hat sich der Stadtrat Zielwerte gesetzt um die Qualität seiner Arbeit zu überprüfen? Wenn nicht, gibt es ein Qualitätsmanagement zur Sicherung und Verbesserung der Baubewilligungen?

Selbstverständlich ist es das Ziel des Stadtrats, dass seine Baubewilligungen zu möglichst wenig Beschwerdeverfahren führen. Diese sind nämlich in der Regel sehr ressourcenbindend. Rechtsverfahren im Bauwesen sind allerdings keine Strafverfahren. Es gehört zum Job, dass einzelne Entscheide von einem Gericht überprüft werden, weil Gesuchstellende oder Einsprechende damit nicht einverstanden sind. Mit der Schaffung des Rechtsdienstes an unabhängiger Stelle (bei der Stadtkanzlei) hat der Stadtrat eine gute Situation geschaffen, dass bei rechtlich heiklen Fragen bereits bei der Vorbereitung von Entscheiden das Mehraugenprinzip und eine gewisse Unabhängigkeit gilt. Selbst wenn die gesamte Bauverwaltung durch studierte Juristen ersetzt werden würde, gäbe es keine Garantie, dass es mit dieser Massnahme weniger Rechtsverfahren gibt.

6. Hat der Stadtrat Vergleichszahlen oder einen Benchmark mit anderen Gemeinden zur Beurteilung der Baubewilligungen vorgenommen?

Nein. Ein Benchmark mit anderen Gemeinden macht keinen Sinn, weil die Einzigartigkeit und die Komplexität von Baubewilligungsverfahren und Beschwerdefällen nie miteinander vergleichbar sind. Die Anzahl Beschwerdefälle ist kein Indikator für die Beurteilung der Qualität von Baubewilligungen der Stadt. Zudem haben andere Gemeinden die beschwerdeintensiven Hochwaldfälle nicht, so dass ein Vergleich erst Recht keinen Sinn macht.

7. Ist der Stadtrat bereit, beim Kantonsgericht Vergleichszahlen anzufordern, die aufzeigen wie viele angefochtene Baubewilligungen prozentual in Kriens, Luzern, Horw, Ebikon, Meggen und Adligenswil vom Kantonsgericht beanstandet wurden?

Nein, weil wie oben beschrieben ein Benchmark keinen Sinn macht.

Kriens, 30. Oktober 2019