

Überbauung Buchenhof Sursee: Abklärung Verwaltungsabläufe

Bericht von Alois Widmer, Alt-Regierungsstatthalter, Sempach

RAHMENBEDINGUNGEN

Auftrag

Der Stadtrat Sursee beauftragte den Unterzeichnenden im Februar 2016, die Verwaltungsabläufe zu analysieren, die mit dem Bauprojekt Buchenhof/Industriestrasse in einem Zusammenhang stehen, und dem Stadtrat als verantwortliche Behörde einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

Ziel war es, Schnittstellen und Prozesse zu überprüfen und zu optimieren.

Im Fokus standen insbesondere folgende Bereiche:

- Bauamt (Bauberatung),
- Einwohnerkontrolle und
- Veranlagung Sondersteuern (Handänderungssteuern)

Die Zeit zwischen Ende November 2015 und der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2015 war explizit Teil dieser Abklärungen. Dies, weil gerade im Zusammenhang mit diesem Zeitabschnitt Vorwürfe gegen den Stadtrat laut geworden waren.

Vorgehen

Der Unterzeichnende führte zwischen 19. Februar und 6. April 2016 verschiedene zum Teil ausführliche persönliche Gespräche mit rund 20 Schlüsselpersonen aus der Regierung und der Verwaltung der Stadt Sursee, darunter alle Stadträtinnen und Stadträte, der Stadtschreiber und seine Stellvertreterin, die verantwortlichen Bereichsleiter und Fachpersonen. Via Telefon und/oder Mail beantworteten diese dann auch Rückfragen.

Bemerkungen zu diesem Bericht

Im Bericht, den der Unterzeichnende dem Stadtrat Sursee als Grundlage für eine interne Analyse und allfällige Massnahmen abgeliefert hat, sind die verantwortlichen und befragten Personen namentlich erwähnt.

Weil die Rechte dieser Personen geschützt werden müssen, dem Stadtrat aus Gründen der Transparenz und Offenheit gleichzeitig aber viel daran lag, meinen Bericht zu veröffentlichen, habe ich nebst einer Version für interne Zwecke auch diese anonymisierte Version erstellt. Inhaltlich sind die beiden Versionen identisch.

Mit Blick auf eine bessere Lesbarkeit sind wichtige Erkenntnisse und Einschätzungen, aber auch Folgerungen und Empfehlungen **grau** hervorgehoben.

1. Ausgangslage

An der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2015 haben die Stimmberechtigten die vom Stadtrat beantragte Teiländerung der Ortsplanung mit einer Anpassung von Art. 36a des Bau- und Zonenreglements abgelehnt.

Im Anschluss daran beantragte die FDP Sursee dem Stadtrat, die Betriebsabläufe der Stadtverwaltung Sursee durch eine unabhängige Stelle umfassend zu überprüfen und die Stimmberechtigten darüber zu informieren.

Der Unterzeichnende wurde im Februar 2016 vom Stadtrat Sursee beauftragt, die mit dem Bauprojekt Buchenhof/Industriestrasse in Zusammenhang stehenden Verwaltungsabläufe zu analysieren. Dies mit dem Ziel, die Schnittstellen und Prozesse zu überprüfen und zu optimieren. Dem Stadtrat sei ein entsprechender Bericht vorzulegen.

In seiner Medienmitteilung vom 23. Februar 2016 informierte der Stadtrat u.a. über die in Auftrag gegebene Überprüfung der Verwaltungsabläufe.

2. Überprüfung Verwaltungsabläufe

2.1 Bauamt/Bauberatung

Ich liess mich informieren über die Abläufe

- a. der Ortsplanungsrevision,
- b. des Bauprojektes Buchenhof/Industriestrasse (Bewilligungsverfahren/Baukontrolle) und
- c. die Behandlung der Baugesuche generell

a. Ortsplanungsrevision

Die Stadt Sursee leitete im Jahre 2011 die Totalrevision ihrer Ortsplanung ein. In Zusammenarbeit mit ecoptima ag, Bern, Atelier Wehrli, Wünnewil und TEAMverkehr.zug ag, Cham, wurde ein räumliches Entwicklungskonzept (REK) ausgearbeitet. Unter Ziffer 9.8.2 sind die Vorstellungen über die Entwicklung des Gebietes "Industrie Süd" mit dem Szenario "Wohnen/Dienstleistungen" abgebildet. Es soll hier ein zusammenhängendes, verkehrsarmes Wohn- und Mischgebiet entstehen. Der Erlass einer Planungszone wurde diskutiert, dann jedoch wieder verworfen.

Der Stadtrat reichte am 5. Dezember 2014 beim Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement ein erstes Gesuch um Vorprüfung der Ortsplanungsrevision Sursee ein. Der Stadtrat ging davon aus, dass der Vorprüfungsbericht bis im Sommer 2015 eingehen wird. Die zuständigen kantonalen Stellen sistierten das Verfahren aufgrund fehlender Unterlagen (Verkehr, Lärm, Risikovorsorge). Der Stadtrat reichte am 13. Januar 2016 die fehlenden Unterlagen nach und ersuchte um Fortsetzung des Vorprüfungsverfahrens.

Da sich die Totalrevision der Ortsplanung verzögerte und die Bauherrschaft des Projektes Buchenhof/Industriestrasse bei der im Bau befindlichen Überbauung "Industriestrasse 8/Buchenhof 4 und 6" den Wohnanteil zu Lasten des gewerblichen Teils erhöhen wollte, entschied der Stadtrat für den Zonenteil A, im Gebiet nördlich der Ringstrasse und westlich der Zeughausstrasse eine Teilrevision durchzuführen und für das Gebiet den Wohnanteil von höchstens 20 % auf maximal 40 % zu erhöhen.

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement stimmte der Änderung von Art. 36a BZR mit Schreiben vom 23. September 2015 zu.

Die Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2015 lehnte die vom Stadtrat beantragte Änderung des Bau- und Zonenreglementes ab.

Die Erhöhung des Wohnanteils im Zonenteil A entspricht dem räumlichen Entwicklungskonzept und damit der strategischen Vorstellung des Stadtrates. Diese Strategie war im Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung unbestritten. Um der Bauherrschaft der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse vor der Totalrevision der Ortsplanung die Erhöhung des Wohnanteils zu ermöglichen, wurde eine Teilrevision vorgezogen. Damit kam der Stadtrat den Begehren der Bauherrschaft entgegen. Dagegen ist nichts einzuwenden.

An der Orientierungsversammlung vom 31. August 2015, an der über die Teilzonenplanrevision (und auch über das Projekt der LUKB) informiert wurde, gab es keine kritischen Wortmeldungen zur Erhöhung des Wohnanteils.

Aus dem Geschilderten geht eindrücklich hervor, dass bei Umzonungsverfahren, seien es Total- oder Teilrevisionen, die Dauer häufig unterschätzt wird. Geänderte übergeordnete eidgenössische und kantonale Vorschriften, weitere Abklärungen, Mitwirkungs- und Einspracheverfahren, etc. führen oft zu einer zeitlichen Verlängerung des Verfahrens. Diesbezüglich erübrigen sich weitere Bemerkungen seitens des Unterzeichnenden.

b. Bauprojekt Buchenhof/Industriestrasse (Bewilligungsverfahren/Baukontrolle)

Die sursee immo ag, Sursee, und die Buchenhof AG, Sursee, reichten im Jahre 2012 ohne Vorankündigung bzw. Vorabklärung ein Baugesuch für die Überbauung der Grundstücke Nr. 1712 und 1777, Industriestrasse/Buchenhof, ein.

Da das Projekt nicht dem räumlichen Entwicklungskonzept (siehe lit. a. vorne) entsprach, verlangte der Stadtrat die Überarbeitung des Projektes und die Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes. Die Bauherrschaft kam dieser Forderung nach. Die Kooperation der Investoren und die Zusammenarbeit mit der Stadtbaukommission waren unter anderem ein Grund, dass auf den Erlass einer Planungszone verzichtet wurde. Bereits am 17. Oktober 2012 genehmigte der Stadtrat den Gestaltungsplan "Buchenhof".

Mit Entscheid vom 14. November 2012 bewilligte der Stadtrat den Neubau des Wohn- und Geschäftshauses. Im Entscheid ist unter Ziffer 9 ausdrücklich festgehalten, dass der Wohnanteil höchstens 20 % der zu realisierenden Geschossfläche pro Parzelle oder Bezugsgebiet eines Gestaltungsplans betragen dürfe. Die Nutzflächen wurden unter Ziffer 10 ausgewiesen und der Wohnanteil auf maximal 2'876 m² (20 Prozent von 14'379 m²) festgelegt.

Am 26. Juni 2013 bewilligte der Stadtrat eine erste Planänderung, auf die in diesem Bericht, da nicht relevant, nicht näher einzutreten ist.

Die Bauherrschaft reichte am 13. Juni 2014 ein Planänderungsgesuch ein. Dieses umfasste insbesondere den Einbau eines Restaurants. Anlässlich der Rohbauabnahme vom 25. Juni 2014 stellte die Bauberatung Abweichungen gegenüber den genehmigten Plänen fest. Die Bauherrschaft reichte daher bereits am 27. Juni 2014 revidierte Pläne ein. Gegenüber dem bewilligten Projekt waren folgende Abweichungen vorgesehen bzw. bereits ausgeführt:

- Änderung in der Raumeinteilung in sämtlichen Geschossen
- Verzicht auf 18 Abstellplätze in den Untergeschossen
- Verzicht auf neun oberirdische Abstellplätze
- Einbau eines Restaurants im Erdgeschoss des Gebäudes Gebäudeversicherungs-Nr. 1747
- Einbau von sieben Wohnungen anstelle Räume für Dienstleistungen im 4. Obergeschoss
- Erweiterung der Wohnflächen auf Kosten der Wintergärten im 5. Obergeschoss.

Der Stadtrat stellte im Entscheid vom 20. August 2014 unter Ziffer 13 der Erwägungen fest, dass die bereits erstellten, jedoch nicht bewilligten Wohnungen im Sinne einer Ausnahmebewilligung nicht in den gesetzlichen Zustand (Dienstleistungsflächen) gebracht werden müssen. Er hielt dagegen ausdrücklich fest, dass für die nicht bewilligten Wohnungen bis zu einem rechtskräftigen Umzonungs-Entscheid ein Wohnverbot besteht. Zwischenzeitlich können die

Wohnungen zu Dienstleistungszwecken genutzt werden. Der Stadtrat behielt sich die Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes vor für den Fall, dass die Umnutzung nicht bewilligt werden sollte.

Aufgrund der laufenden Ortsplanungsrevision, des vorliegenden räumlichen Entwicklungskonzepts und des Ergebnisses des durchgeführten Mitwirkungsverfahrens ging der Stadtrat davon aus, dass die Erhöhung des Wohnanteils für das Gebiet Buchenhof/Industriestrasse unbestritten ist. Wohl aus diesem Grunde erliess der Stadtrat für das 4. Obergeschoss bis zur rechtskräftigen Umzonung durch die Stimmberechtigten nicht einen Baustopp. Mit einem Baustopp hätte der Bezug der Wohnungen verhindert werden können. Der Stadtrat verfügte mit Entscheid vom 20. August 2014 ein Nutzungsverbot der nicht bewilligten Wohnungen bis zu einer rechtskräftigen Umnutzungsbewilligung. Für den Stadtrat war dieses Nutzungsverbot zu Wohnzwecken massgebend.

Am 2. Dezember 2014 führte die Baukontrolle einen ersten Teil der Fertigbauabnahme durch. Es wurden gemäss Protokoll stichprobenartig überprüft:

- Garage / Einstellhalle
- Kellergeschoss
- Grundrisse
- Attika / Dachgeschoss
- Nutzungsart
- Balkone
- Fassaden
- Unfallsicherheit

Auf den einzelnen Grundrissplänen wurde aufgezeigt, welche Gewerbeflächen / Wohnflächen kontrolliert und abgenommen wurden.

Im Protokoll steht u.a:

“Nach Fertigstellung der momentan noch nicht bewilligten Wohnungen, welche aufgrund der Zonenplanrevision sehr wahrscheinlich bewilligt werden können (ca. Juli 2015), wird eine erneute Fertigbauabnahme dieser Wohnflächen durchgeführt.”

Aufgrund dieser Formulierung ging die Baukontrolle davon aus, dass die Umzonung eine unproblematische, formelle Sache ist.

Die Fertigbauabnahme ist für die gesamte Überbauung mit Ausnahme der bereits erfolgten Abnahme noch ausstehend.

Auch der Stadtrat nimmt im Anschluss an die Besichtigung der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse vom 6. November 2014 (siehe Ausführungen dazu auf Seite 6) mit Schreiben vom 12. Dezember 2014 zu einer Erhöhung des Wohnanteils Stellung. Der Rat hält darin fest, dass bis zum Zeitpunkt der Rechtskraftbeschreitung der Ortsplanrevision und der Anpassung des Gestaltungsplans Buchenhof (Erhöhung Wohnanteil) keine Bewilligung für die zusätzlich erstellten Wohnungen erteilt werden kann, es wäre eine Ausnahme von den Zonenvorschriften erforderlich. Es wird dann erwähnt, unter welchen wichtigen Gründen gemäss § 37 des Planungs- und Baugesetzes Ausnahmen von den Vorschriften des Bau- und Zonenreglements bewilligt werden könnten.

Der Rat hält fest, dass im vorliegenden Fall weder ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, noch würde die Anwendung der Bauvorschriften eine unzumutbare Härte bedeuten. Dann wird weiter festgehalten: *“Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass die Umzonung in die Mischzone nur noch eine Frage der Zeit ist, kann von einer befristeten Zwischennutzung gesprochen werden.”* Dann macht der Stadtrat Ausführungen zur Umzonung des Gebiets Münchrüti-Chilefeld und hält dann fest: *“Der Stadtrat wird somit die Ausnahme vom vorgeschriebenen*

Wohnanteil für die befristete Zwischennutzung nur gewähren, falls ein positiver Vorprüfungsbericht vorliegt und keine Einsprachen zur Umzonung des Gebiets Münchrüti-Chilefeld während der öffentlichen Auflage eingereicht werden. Wir bitten Sie, frühestens nach Ende der öffentlichen Auflage zur Ortsplanungsrevision (vorgesehen Juli 2015), ein schriftliches Gesuch zur Erhöhung des Wohnanteils beim Stadtrat einzureichen. Somit bleibt das mit Entscheid vom 20. August 2014 verfügte Wohnnutzungsverbot für die bereits erstellten Wohnungen vorerst bestehen."

Der Stadtrat hat im Schreiben vom 12. Dezember 2014 die Bewilligung einer Zwischennutzung in Aussicht gestellt, vor der Bewilligung der Umzonung durch die Stimmberechtigten. Eine Zwischennutzung ist rechtlich möglich, aus meiner Sicht jedoch eher problematisch. Es gilt in jedem Falle, die Zuständigkeit des Souveräns zu beachten. Da gegen die Umzonung Einsprachen eingereicht wurden, stellte sich die Frage der Bewilligung der Zwischennutzung nicht.

Auf Grund der Akten und der geführten Gespräche erfolgten das Baubewilligungsverfahren und auch danach die Kontrollen der Baustadien sowie die Projektänderungsverfahren durch die Verantwortlichen der Verwaltung aus meiner Sicht korrekt. Anlässlich der Fertigbauabnahme, Teil 1, vom 14. Dezember 2014, wurde das 4. Obergeschoss nicht einbezogen, da die erstellten Wohnungen im dannzumaligen Zeitpunkt gemäss Entscheid vom 20. August 2014 nicht bezogen werden durften. Mit vorsorglichen Massnahmen hätte verhindert werden können, dass die Wohnungen nicht bezogen werden können. Wichtig ist, dass der Stadtrat der Bauherrschaft die Nutzung des 4. Obergeschosses zu Wohnzwecken nie bewilligt und den Bezug der Wohnungen ausdrücklich untersagt hat. Der Stadtrat hat im Entscheid vom 20. August 2014 festgehalten: "Für die nicht bewilligten Wohnungen besteht jedoch bis zu einer rechtskräftigen Umnutzungsbewilligung ein Wohnverbot. Zwischenzeitlich können die Wohnungen zu Dienstleistungszwecken zwischengenutzt werden." Diese Haltung ist verständlich, entsprach doch der höhere Wohnanteil dem räumlichen Entwicklungskonzept (REK) Stadtentwicklung / Städtebau / Landschaft, das im Zusammenhang mit der Gesamtrevision der Ortsplanung ausgearbeitet und der Bevölkerung vorgestellt und gegen das nicht opponiert wurde.

Meldung von neuen Gebäuden und Wohnungen an das Gebäude- und Wohnungsregister
Die Bauberatung erfasst bei Baueingabe im Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) die neuen Gebäude im Eidg. Gebäudeidentifikator (EGID), und die neuen Wohnungen im Eidg. Wohnungsidentifikator (EWID), Status "projektiert". Nach erteilter Baubewilligung werden allfällige Korrekturen vorgenommen und der Status geändert auf "im Bau". Nach Fertigbauabnahme ändert die Bauberatung den Status auf "fertig erstellt". Die Weiterbearbeitung, bzw. die Erfassung im Objektwesen der Stadt Sursee und die Erfassung bei der Anmeldung der entsprechenden Person/en erfolgt durch die Einwohnerkontrolle (siehe Ausführungen dazu später). Die Meldung der neuen Gebäude und Wohnungen der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse erfolgte durch die Bauberatung an das zuständige Bundesamt für Statistik korrekt. Die Wohnungen im 4. Obergeschoss wurden zurecht nicht gemeldet. Die Erfassung der Gebäude- und Wohnungsnummern im Objektwesen erfolgte durch die Einwohnerkontrolle rechtzeitig.

Information des Stadtrates über den Einbau von Wohnungen im 4. Obergeschoss

Dem Stadtrat war der Einbau von Wohnungen im 4. Obergeschoss spätestens seit dem 20. August 2014 bekannt. Der Stadtrat hat an der Sitzung vom 20. August 2014 zum Planänderungsgesuch der Bauherrschaft vom 13. Juni 2014 und zu den am 27. Juni 2014 eingereichten Plänen (datiert mit 27.06.2014) Stellung genommen. Der Stadtrat lehnte die von der Bauherrschaft beantragte Planänderung für den Einbau von sieben Wohnungen anstelle von Dienstleistungsflächen im 4. Obergeschoss ab, verzichtete jedoch im Sinne einer Ausnahmegewilligung auf den Rückbau. Unter den zur Stadtratssitzung aufliegenden Akten befand sich auch das Protokoll der Rohbauabnahme. Dann hat der Stadtrat am 6. November 2014 auf Wunsch der Bauherrschaft verhältnismässig kurzfristig eine Besichtigung der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse vorgenommen. Der Rundgang führte mit grösster Wahrscheinlichkeit auch durch das 4. Obergeschoss. Zum damaligen Zeitpunkt waren noch keine Wohnungen bezogen.

c. Behandlung der Baugesuche generell

Die Baugesuche werden über die Spezialsoftware "Baupro" abgewickelt. Die Terminkontrolle erfolgt über den Outlook-Kalender. Die Software "Baupro" erfüllt nach den Aussagen der zuständigen Mitarbeitenden der Bauberatung die heutigen Anforderungen nicht mehr. Die Software wird deshalb durch "eBAGE plus" abgelöst. Es handelt sich um eine Software, die von der kantonalen Baugesuchszentrale eingesetzt wird und nun kontinuierlich bei allen Gemeinden des Kantons Luzern zur Anwendung kommen soll. Die Stadt Sursee hat bei der Evaluierung der Software als Pilotgemeinde mitgewirkt. eBAGE plus soll in der Stadt Sursee in den nächsten Monaten eingeführt werden. Die neue Software ist mit dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) verknüpft.

Zur Terminkontrolle ist festzuhalten, dass sich die Bauberatung etwa zwei Monate nach der Erteilung der Baubewilligung bei der Bauherrschaft nach der zeitlichen Realisierung des Bauvorhabens erkundigt hat. Aufgrund dieser Abklärung werden in der Terminkontrolle die entsprechenden Einträge vorgenommen. Die Bauberatung erkundigt sich bei den Bauherrschaften zudem periodisch über den Stand der Bauarbeiten. Damit habe man die Termine im Griff.

Obwohl sich meines Erachtens die Terminkontrolle über den Outlook-Kalender machen lässt, ist die Kontrolle der Termine bzw. der fälligen Kontrollen und Arbeiten über die neue Software eBAGE plus anzustreben. Es sind Schnittstellen möglichst zu vermeiden. Ich hielt es nicht für erforderlich, mich über die Möglichkeiten der neuen Software informieren zu lassen.

Die neue Software müsste die Abwicklung der Bau-Bewilligungsverfahren (Gestaltungsplan, Baugesuch, etc.) im Sinne eines Prozessbeschriebes sicherstellen. Es ist im Rahmen dieses Prozessbeschriebes zu regeln, wann das für das Bauplanungs- und Baubewilligungsverfahren zuständige Stadtratsmitglied und wann der Gesamtstadtrat zu informieren ist. Dann rege ich an, die Rapporte des Ressorts (Teamsitzungen) und die wöchentlichen Sitzungen des Bereichsleiters mit den Sachbereichsleitern stichwortartig zu protokollieren.

Ich stellte fest, dass teilweise Informationen von der Fachbearbeitung direkt zum zuständigen Stadtratsmitglied laufen und damit die Bereichsleitung nicht einbezogen wird.

Der Bereichsleiter leitet sowohl die Teamsitzungen als auch die Sitzungen mit den Sachbereichsleitern. An diesen Sitzungen ist der Bauvorsteher anwesend. In diesem Sinne ist der Leiter über die relevanten Geschäfte seines Bereichs informiert. Aus meiner Sicht ist der stärkere operative Einbezug der Bereichsleitung im Sinne der organisatorischen Regelung zu prüfen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dadurch die heutigen personellen Ressourcen nicht ausreichen werden. Dadurch könnte eine klarere Trennung der strategischen und operativen Ebene und auch eine Entlastung des zuständigen Stadtratsmitgliedes erreicht werden.

2.2 Einwohnerkontrolle

Der Einwohnerkontrolle stehen u.a. die folgenden zwei Aufgaben zu:

- die Entgegennahme von Anmeldungen von Personen, die sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens in Sursee aufhalten;
- die Erfassung der Wohnungsnummern gemäss EWID sowie die Gebäudenummern gemäss EGID im Objektwesen der Stadt Sursee.

Anmeldeverfahren

Meldet sich eine Person am Schalter der Einwohnerkontrolle als Einwohner/in der Stadt Sursee an, wird das entsprechende Formular (beispielsweise ANMELDUNG SCHWEIZER/IN) ausgefüllt. Vielfach wird der Zuzug auch von Immobilienverwaltungen oder von der bisherigen Wohn-gemeinde im Voraus gemeldet. Bei der Anmeldung ist der Einwohnerkontrolle wenn möglich eine Kopie des Mietvertrages abzugeben. Mit der darauf folgenden Verarbeitung der Anmel-dung, d.h. der Erfassung im kommunalen Einwohnerregister wird auch die Wohnungsnummer gemäss EWID zugeteilt.

Das Anmeldeverfahren der Personen im 4. Obergeschoss der Überbauung Buchen-hof/Industriestrasse verlief korrekt.

Wenn sich eine Person mit der Absicht des dauernden Aufenthaltes in einer Gemeinde nieder-lässt, hat sie sich innert einer bestimmten Frist als Einwohner/in anzumelden. Die Einwohner-kontrolle darf die Anmeldung von Personen, die sich in einer nicht bewilligten Wohnung aufhal-ten, nicht verweigern. Die Personen, Paare und Familien, die Wohnungen in der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse bezogen haben, halten sich auf dem Gemeindegebiet von Sursee auf, begründen damit dort ihren Lebensmittelpunkt und haben die Absicht, zu verbleiben. Der Wohnsitz befindet sich in Sursee, ungeachtet der ausstehenden Bewilligung für die Nutzung des 4. Obergeschosses zu Wohnzwecken. Die Frage der notwendigen baurechtlichen Bewilli-gung ist eine andere (Auszug aus der Website des Verbandes Schweizerischer Einwohner-dienste [VSED] zur Anmeldung). Dieser Haltung schliesse ich mich vorbehaltlos an. Die Ein-wohnerkontrolle Sursee durfte Personen der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse, die in Sursee ihren Wohnsitz regeln wollten, nicht wegweisen. Die Einwohnerkontrolle informierte das Bauamt am 8. Juli 2015 über die Anmeldung von zwei Mietparteien.

Ab November 2015 erfolgten aus der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse weitere Anmel-dungen. Darüber wurden Ende November zusätzliche Stellen in der Stadtverwaltung informiert. Die Anmeldungen waren an der Stadtratssitzung vom 2. Dezember 2015 nicht traktandiert. Eine Traktandierung war aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

Erfassung der Wohnungs- und Gebäudenummern gemäss EWID und EGID

In der Stadtverwaltung ist die Einwohnerkontrolle für die Erfassung der Wohnungs- und Gebäu-denummern gemäss EWID und EGID im Objektwesen zuständig. Dies macht Sinn, da alle Ein-wohner einer EWID zugewiesen werden müssen.

Da die Wohnungen im 4. Obergeschoss im EWID nicht erfasst sind und für sie daher keine Nummern bestehen, wurden die Personen bei ihrer Anmeldung einer Wohnung im 5. Ober-geschoss zugeteilt. Die Einwohnerkontrolle hat jede Person einer Wohnungsnummer zuzuord-nen. Die Zuordnung einer Wohnungsnummer im 5. Obergeschoss erfolgte im Sinne einer Zwi-schenlösung.

Die Anmeldeverfahren von Personen aus der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse erfolgten korrekt. Sowohl für das Anmelde- als auch für das Abmeldeverfahren bestehen keine Prozess-beschriebe oder mindestens aussagekräftige Aufgabenbeschriebe. Es sind unbedingt detaillier-te Aufgabenbeschriebe oder noch besser Prozessbeschriebe zu erstellen. Diese dienen der Qualitätssicherung. Die Erfassung der Nummern gemäss EWID und EGID sind in der Checklis-te bzw. in der Prozessbeschreibung ebenfalls zu regeln. Mit dem Prozessbeschrieb ist auch zu regeln, wann die vorgesetzte Stelle zu informieren ist.

2.3 Veranlagung Handänderungssteuer

Die Veranlagung der Handänderungssteuer wird durch eine Meldung des Grundbuchamtes Luzern West ausgelöst. Die zuständigen Mitarbeitenden des Bereichs Teilungs- und Grundbuchwesen nehmen die Bearbeitung umgehend oder innert wenigen Arbeitstagen auf, so dass bei der Veranlagung der Handänderungssteuern keine oder wenige Pendenzen bestehen. Jede vom Grundbuchamt gemeldete Handänderung wird nummeriert, obwohl dies seit der Abwicklung der Veranlagung der Handänderungssteuern und der Grundstückgewinnsteuern über LUTAX nicht mehr notwendig wäre. Die durch die Handänderung notwendigen Arbeiten werden aufgrund einer Checkliste ausgeführt. Für jede Handänderung wird deshalb eine Checkliste erstellt. Wenn alle Arbeiten ausgeführt und die Veranlagung der Handänderungssteuer rechtskräftig ist, wird die Checkliste vernichtet.

Aufgrund der Handänderungsmeldungen des Grundbuchamtes wurde für sechs Wohnungen im 4. Obergeschoss der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse die Handänderungssteuer veranlagt.

Am 21.03.2014 wurde ein weiteres Grundstück veräussert. Nach der Grundbuchmeldung handelt es sich dabei um Dienstleistungsfläche.

Bei der Veranlagung der Handänderungssteuern kann nicht überprüft werden, ob bei der vom Grundbuchamt gemeldeten Handänderung eine illegale Nutzung eines Gebäudes verbunden ist. Wäre eine solche Überprüfung nötig, müsste bei jeder gemeldeten Handänderung ein Mitbericht der Bauberatung eingeholt werden. Dies würde das Veranlagungsverfahren verzögern und auch komplizierter machen.

Ich empfehle, die Checkliste durch einen Prozessbeschrieb zu ersetzen, in dem auch die eigentliche Veranlagung abgebildet wird.

3. Gespräche mit den Mitgliedern des Stadtrates und mit dem Stadtschreiber

An den Gesprächen haben alle Mitglieder des Stadtrates und der Stadtschreiber ihrer Enttäuschung Ausdruck gegeben, dass die Wohnungen im 4. Obergeschoss vor der notwendigen Änderung der Zonenvorschriften bezogen wurden. Der Stadtrat sei der Bauherrschaft wenn rechtlich immer möglich entgegen gekommen. Der Stadtrat pflege die Kultur der Unterstützung, nicht der Verhinderung. Diese Haltung sei von der Bauherrschaft Buchenhof/Industriestrasse ausgenutzt worden. So sei auch der am 20. August 2014 nicht geforderte Rückbau der widerrechtlich erstellten Wohnungen ausserordentlich grosszügig gewesen. Damals sei auf Rückfrage im Stadtrat bestätigt worden, dass die Ausnahmegewilligung im Hinblick auf die künftige Nutzung rechtmässig sei.

Zwei Mitglieder des Stadtrates wurden am 1. Dezember 2015 von einer Drittperson telefonisch über den Bezug von Wohnungen im 4. Obergeschoss der Überbauung informiert. Die beiden Stadtratsmitglieder informierten den gesamten Stadtrat an seiner Sitzung vom 2. Dezember 2015 über den Telefonanruf. Der Bauvorsteher liess gleichentags durch die Bauberatung die rechtlichen Aspekte abklären und eine Kontrolle vor Ort vornehmen. Die Bauberatung forderte die Vertreter der Bauherrschaft am 3. Dezember 2015 per Mail auf, zum Bezug der Wohnungen Stellung zu nehmen.

Bis zur Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2015 fand keine Stadtratssitzung statt. Die Mitglieder des Stadtrates wurden am 14. Dezember 2015 per Mail über das Ergebnis der Abklärungen informiert. Die Bauberatung stellte bei den zum entsprechenden Traktandum der Gemeindeversammlung vorbereiteten PowerPoint-Folien am 11. Dezember 2015 eine Änderung der Information zur Diskussion. Der Stadtrat hat die notwendigen Absprachen unmittelbar vor der Gemeindeversammlung getroffen. Auch eine Abtraktandierung stand zur Diskussion.

Aufgrund des brisanten Themas hätte vor der Gemeindeversammlung eine ausserordentliche Stadtratssitzung stattfinden und der Bezug der Wohnungen im 4. Obergeschoss mit den Investoren besprochen werden müssen, auch wenn eine Terminfindung wegen einer Feiertags (8. Dezember) möglicherweise schwierig gewesen wäre.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Faktenlage kurzfristig verdeutlicht hat, hätte dieses Traktandum abtraktandiert werden müssen. Die politische Tragweite wurde vom Stadtrat unterschätzt. Der Stadtrat stellte mir gegenüber fest, dass die Information an der Gemeindeversammlung sehr ungeschickt erfolgt sei. Es sei nie beabsichtigt gewesen, den Bezug der Wohnungen zu verheimlichen. Am Vorgespräch unmittelbar vor der Gemeindeversammlung sei abgesprochen worden, dass über den Bezug der Wohnungen informiert werde. Allenfalls wurde die Zuständigkeit zu wenig klar geregelt.

Der Stadtrat hat (erst) auf die Information über die Telefonanrufe vom 1. Dezember 2015 an zwei Ratsmitglieder an der Stadtratssitzung vom 2. Dezember 2015 Abklärungen und Kontrollen in Auftrag gegeben. Der Stadtrat bestätigt, die Sensibilität des Themas unterschätzt zu haben. Ich empfehle dem Stadtrat, in seiner Information über die Abklärungen klare Aussagen über den Bezug der Wohnungen zu machen. Für mich gibt es keinen Anlass, den Stadtrat – bzw. einzelne Mitglieder – als Lügner zu bezeichnen, wie dies gemäss Stadtrat an öffentlichen Veranstaltungen leider geschehen ist.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die interne und externe Kommunikation sowie die Prozessführung des Stadtrates verbesserungsfähig sind.

Fazit:

Aufgrund der geführten Gespräche und meiner Überprüfung komme ich zu folgenden Schlüssen:

1. Die Verwaltungsabläufe im Zusammenhang mit der Bewilligung der Überbauung Buchenhof/Industriestrasse sind korrekt verlaufen. Der Ausbau des 4. Obergeschosses zu Wohnungen wurde nie bewilligt. Der Stadtrat hat im Sinne einer Ausnahmegewilligung auf einen Rückbau verzichtet. Mit vorsorglichen Massnahmen hätte verhindert werden können, dass die Wohnungen vor dem Umzonungsentscheid bezogen werden können.
2. Die Baubewilligungsbehörde hat mehrmals signalisiert, dass sie aufgrund des räumlichen Entwicklungskonzepts bzw. der revidierten Zonenplanung einen höheren Wohnanteil unterstützt. Trotzdem wurde die Nutzung der Wohnflächen im 4. Obergeschoss bis zur rechtskräftigen Umzonung ausdrücklich nicht erlaubt. Widerrechtliches Verhalten hätte mit einem Baustopp im Dezember 2014 und später mit vorsorglichen Massnahmen verhindert werden können.
3. Die Mitarbeitenden der überprüften Verwaltungsabteilungen nehmen ihre Aufgaben mit grossem Engagement und kompetent wahr. Einzelne Prozesse der überprüften Verwaltungsabteilungen sind zu optimieren bzw. sind noch zu regeln. Zur Qualitätssicherung sind innerhalb der operativen Ebene, aber auch mit der verantwortlichen Bewilligungsbehörde und den Ressortvorstehenden der strategischen Ebene, Absprachen und Regelungen zu treffen. Der Stadtrat hat zu prüfen, ob auch organisatorische Anpassungen vorzunehmen sind.
4. Der Stadtrat wurde anfangs Dezember 2015 über den Bezug von Wohnungen informiert. Er liess die Bauherrschaft auf elektronischem Wege auffordern, dazu Stellung zu nehmen. Der Rat hat es als Behörde unterlassen, die verantwortlichen Vertreter der Bauherrschaft persönlich mit der krassen Verletzung der Baubewilligung zu konfrontieren. An der Zusammenkunft des Stadtrates unmittelbar vor der Gemeindeversammlung wurde beschlossen, das Geschäft nicht abzutraktandieren und über den Bezug von Wohnungen im 4. Obergeschoss zu informieren. Versehentlich erfolgte diese Information nicht vor den Diskussionen. Der Stadtrat brachte mir gegenüber glaubwürdig zum Ausdruck, dass er nie die Absicht hatte, gegenüber den Stimmberechtigten irgend etwas zu verheimlichen, also auch nicht den Bezug der Wohnungen im 4. Obergeschoss. Der Stadtrat hat die Sensibilität des Themas unterschätzt. Für mich gibt es keinen Anlass, den Stadtrat - bzw. einzelne Mitglieder - als Lügner zu bezeichnen, wie dies gemäss Stadtrat an öffentlichen Veranstaltungen leider geschehen ist.
5. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die interne und externe Kommunikation sowie die Prozessführung des Stadtrates verbesserungsfähig sind.

Sempach, 4. Mai 2016



Alois Widmer