

kriens

Bericht zum Postulat

Postulat Solari: Kompetenzen für Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone Nr. 081/2021

Eingang

17. November 2021

Zuständiges Departement

Bau- und Umweltdepartement



Überweisung

An der Sitzung des Einwohnerrates vom 20. Januar 2022 wurde das Postulat dem Stadtrat zur Berichterstattung überwiesen.

Bericht

Unbestritten trägt ein fachkundiges Bewilligungsverfahren auch zum Schutz der Krienser Natur- und Lebensräume bei. Sicher ist in der offenen Landschaft ein geübter und fachlich qualifizierter Blick auf die Eingliederung der Bauten und Anlagen besonders massgebend zur Erhaltung des wertvollen Lebensraums für Menschen und Tier. Bestehende Beurteilungspraxis betreffend Landschaftsschutz bzw. –Eingliederung ist wie folgt:

Zwar äussern sich die kommunale und die kantonale Verwaltungsebene zu dieser Thematik, jedoch ist definiert, welche Staatsebene welche Kriterien abschliessend beurteilt. So ist die Gemeinde für die Beurteilung der Eingliederung in die Landschaft bei zonenkonformen Vorhaben hauptverantwortlich während bei zonenfremden Vorhaben dafür der Kanton (Raum und Wirtschaft rawi) zuständig ist. Begründet wird diese Aufteilung mit optimalen Ortskenntnissen und Rahmenbedingungen der kommunalen Bewilligungsbehörde und vertieftem Spezialwissen der massgebenden Gesetze im Umweltrecht (Wald-, Gewässer-, Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz) der kantonalen Bewilligungsbehörde. Mit dieser Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde wird sichergestellt, dass jeweils die Vorteile der entsprechenden Verwaltungsebene genutzt werden.

Rechtliche Grundlage

Die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Verantwortung im Baubewilligungsverfahren ist in § 39d Abs. 1 und Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, SRL 735) festgelegt: Kanton und Gemeinden sind für Einschränkung der Zersiedelung und für die Erhaltung und Aufwertung der Landschaft zuständig. Sie treffen Massnahmen zur Sicherstellung einer guten Eingliederung von Bauten und Anlagen ins Landschaftsbild. Zusätzlich soll gemäss § 39d Abs. 3 PBG der Kanton Vorgaben über die Anordnung und Gestaltung sowie der Nutzung der Bauten ausserhalb der Bauzonen machen. Insbesondere sollen diese im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens berücksichtigt werden.

Sobald Vorhaben im Rahmen einer Ausnahme gemäss § 24 ff des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) bewilligt werden, gelten sie als zonenfremd. Bei zonenfremden Vorhaben sind spezifisches und überregionales Fachwissen sowie Gleichbehandlung aller Luzerner Gemeinden gefragt, um den bestmöglichen Schutz der Landschaft zu gewährleisten. Dies kann durch eine kantonale anstelle einer kommunalen Beurteilung eher sichergestellt werden. Zonenkonform sind alle Vorhaben, die gemäss

Art. 16, 17 (Schutzzone) und 18 (weitere Zonen wie Zone für Kiesabbau) des RPGs beurteilt werden.

Auslegung anhand Beispiel Strasse oberhalb Schürhof

Die vorliegende Erschliessung dient der Landwirtschaft und ist somit zonenkonform. Der Wegabschnitt ist steiler als 10 %. Die Betonspuren wurden aus bautechnischen Gründen von Seite Kanton als bewilligungsfähig beurteilt. Die für die kantonalen Wanderwege zuständige Fachstelle hat sich zur Sanierung ebenfalls zustimmend vernehmlasst.

Fraglich ist, ob die Stadt Kriens nun die rechtlichen Grundlagen für die Verweigerung von Betonspuren aus Gründen des Landschaftsschutzes hat, wenn die kantonale Fachstelle Landwirtschaft und Wald beurteilt, dass auf diesem steilen Wegabschnitt Betonspuren aus Gründen der Bautechnik und der Befahrbarkeit mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen gerechtfertigt sind.

Das dokumentierte Beispiel zeigt auf, dass nebst der Beurteilung von landwirtschaftlichen Wohnbauten insbesondere auch die Umgebung bzw. die Erschliessung der Wohnhäuser und Ökonomiebauten betreffend Eingliederung in die Landschaft sorgfältig zu beurteilen sind. Dies bedingt nicht zusätzliches Fachwissen, sondern zusätzliche Zeitressourcen für die sorgfältige Prüfung der rechtlichen Vorgaben und die Kontrolle der erstellten Bauten und Anlagen.

Fraglich ist zudem, ob es Sinn macht, dass bei den zonenfremden Vorhaben der Kanton zwar die Auflagen macht, deren Umsetzung jedoch auf kommunaler Ebene kontrolliert werden muss. Optimal wäre, wenn diejenige Stelle, welche die Auflagen der Bewilligung betreffend Landschaftseingliederung und anderen umweltrechtlichen Themen festlegt auch die Kompetenz über die Beurteilung der Eingliederung hat bzw. deren Umsetzung kontrolliert. Somit stellt sich weniger die Frage, ob die Kompetenzen für Bewilligungen ausserhalb der Bauzonen auf Stufe Gemeinde ausreichend sind, sondern wie die Umsetzung der Auflagen in Koordination mit dem Kanton sichergestellt werden kann. Dass das vorliegende Vorhaben bewilligt wurde, ist weniger einer mangelnden Fachkompetenz geschuldet als eines politischen Willens auf Seite Kanton, wie landwirtschaftliche Erschliessungen betreffend Materialisierung auszugestalten sind und der Optimierung der Funktionszuteilung zwischen Kanton und Gemeinde sowie einer Baukontrolle mit Fachunterstützung.

Aktuelle Revision der Kantonalen Planungs- und Bauverordnung

Unbestritten ist die Eingliederung in die Landschaft für den Kanton und die Gemeinden wichtig und von grosser Bedeutung. Die politische und umweltrechtliche Relevanz der optimalen Landschaftseingliederung wird deutlich. Aktuell sollen im Rahmen der Revision der Kantonalen Planungs- und Bauverordnung (SRL 736) Qualitätsvorgaben für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen verankert werden. Insbesondere sollen ergänzend zu § 39d Abs. 4 PBG (Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsraumes) Ausführungsvorschriften in der PBV festgesetzt werden. Mit der Revision der PBV soll der Schutz von Fruchtfolgefleichen gewährleistet werden, indem der Dienststelle lawa die Hauptzuständigkeit für die Umsetzung der Vorgaben betreffend Biodiversität übertragen wird.

Die durch den Kanton in der Vernehmlassung publizierten Änderungen sehen leider keine landschaftsspezifischen materiellen oder verfahrensrechtlichen Massnahmen hinsichtlich Optimierung der Landschaftseingliederung vor. Der Verband der Luzerner Gemeinden hat in seiner Vernehmlassungsantwort, welche die Stadt Kriens ebenfalls stützt, auf diesen Umstand hingewiesen und fordert insbesondere die Berücksichtigung von weiteren Empfehlungen einer Arbeitsgruppe, welche sich mit diesem Thema beschäftigt.

Rolle des Fachgremiums

Unbestritten fördert das Fachgremium massgeblich die Qualität von Bauvorhaben. In der bestehenden Zusammensetzung liegt der Hauptfokus jedoch bei den Vorhaben innerhalb der Bauzone. Da jedoch in der Beurteilung der Vorhaben ABZ spezifisches raumplanerisches, umweltrechtliches sowie land- und forstwirtschaftliches Fachwissen notwendig ist, ist es wichtig und zielführend, dass die Abteilung USD ebenfalls im Fachgremium Einsitz hat. Nach wie vor wird dies sichergestellt und kann durch vorhabenspezifischen Beizug einzelner Fachverantwortlicher des Bau- und Umweltsdepartements noch optimiert werden. Abschliessend stellt der Kanton zur Beurteilung der qualitativen Eingliederung in die Landschaft den Leitfaden «Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone» zur Verfügung.

Eine durch das kantonale Bau- und Umweltamt, sowie dem Verband der Luzerner Gemeinde einberufene Arbeitsgruppe befasst sich momentan mit der Klärung von offenen Fragen bezüglich dem Bauen ausserhalb der Bauzonen. Dabei geht es u. a. um eine allgemeine Qualitätssicherung resp. -steigerung im Vollzug und der Optimierung sowie Klärung der Kompetenzen zwischen den involvierten Behörden.

In umstrittenen Fällen wird das Fachgremium bereits heute zur Beurteilung über die Eingliederung von zonenfremden Bauten (z.Bsp. Mobilfunkantennen) beauftragt.

Fazit

Die Fachkompetenz zur Instruktion von Bewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone der Bauverwaltung Kriens ist vorhanden. Ein konsequenter Einbezug des Fachgremiums ist zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Beurteilung der Bauten ausserhalb der Bauzonen betreffend optimaler Eingliederung in die Landschaft nicht notwendig, solange die Abteilung Umwelt- und Sicherheitsdienste ebenfalls als beratendes Organ einbezogen ist. Auch würde ein solch konsequenter Einbezug des Fachgremiums erheblichen Mehraufwand bedeuten, welcher auf Grund der bereits knappen Ressourcen zu Lasten der Qualitätssicherung innerhalb der Bauzonen gehen würde.

In Anbetracht der laufenden Revision der Kantonalen Bau- und Zonenverordnung und der Arbeit der Arbeitsgruppe des VLG mit noch offenem Ausgang, beurteilt der Stadtrat den jetzigen Zeitpunkt für eine Anpassung der Kompetenzregelung als verfrüht. Bei Vorliegen der entsprechenden Erkenntnisse und/oder neuen kantonalen Rechtsgrundlagen, sollen jedoch ergänzende und optimierte Veränderungen im Rahmen der Gesamtrevision des kommunalen Bau- und Zonenreglements dem Einwohnerrat vorgeschlagen werden.

Erledigung

Nachdem der Gegenstand des Postulats im Kompetenzbereich des Stadtrates liegt, gilt es mit diesem Bericht als erledigt.

Kriens, 18. Mai 2022