

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	IN 47	409
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 1 September 2020

528

Interpellation von René Walther, Max Vögeli, Brigitte Kaufmann, Hans Feuz, David Zimmermann, Stephan Tobler, Guido Grütter, Ruedi Zbinden, Mathias Tschannen und Heidi Grau-Lanz vom 28. August 2019 „Geschäfts- und Dienstleistungsprozesse im Departement für Bau und Umwelt – Bereiche Bau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Effizienz von Planungs- und Baubewilligungsverfahren ist in der ganzen Schweiz immer wieder Thema politischer Diskussionen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat dazu einen umfangreichen Bericht erstellen lassen, der 2015 erschienen ist.¹ Gründe für lange Bearbeitungsfristen bei Planungsverfahren sind demnach einerseits die komplexen Verfahren an sich, die oft sowohl von demokratischen Entscheidungsprozessen als auch von rechtlichen Verfahren abhängig sind, und andererseits die vielen beteiligten und betroffenen Akteure. Demgegenüber liegen die heutigen Herausforderungen auf der Ebene der Baubewilligungsverfahren gemäss dem Bericht häufig im Detail und lassen sich somit nicht durch einfache Rezepte oder durch eine zum vornherein definierte „gute Praxis“ angehen. Verbesserungen liessen sich grösstenteils nur durch vertiefte Analysen der internen Abläufe und der spezifischen Effizienz-Hemmnisse erreichen. Als grosse Baustelle wurde die Modernisierung der Verfahren durch Nutzung von elektronischen Plattformen identifiziert.

Im Kanton Thurgau fallen – mit wenigen Ausnahmen – sowohl die Planungen als auch die Baubewilligungsverfahren in die Kompetenz der Gemeinden. Damit bei Planungen die Einhaltung des übergeordneten Rechts sichergestellt ist, bedürfen Rahmennutzungspläne und Sondernutzungspläne einer Genehmigung des kantonalen Departements für Bau und Umwelt (DBU). Bei Baugesuchen gibt es diverse Bereiche, die in die

¹ Econcept AG (2015). Effizienz von Planungs- und Bauverfahren sowie den damit einhergehenden Rechtsmitteln. Schlussbericht vom 1. Juni 2015. Online unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/VereinfachungvonRegulierung/bauverfahren-schlussbericht--effizienz-von-planungs--und-bauverf.html

Zuständigkeit des Kantons fallen. In diesen Fällen schickt die Gemeinde dem Kanton das Baugesuch zur Beurteilung, worauf die zuständigen Fachstellen einen Entscheid oder eine Stellungnahme dazu verfassen.

Die vorliegende Interpellation zielt in diesem Zusammenhang auf die Geschäfts- und Dienstleistungsprozesse des DBU. Die zehn Interpellantinnen und Interpellanten sowie 61 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner schreiben, dass zwischen den Gemeinden, Planern und Kunden einerseits und Bereichen des DBU andererseits schon seit längerem Differenzen bestünden. Die Interpellantinnen und Interpellanten anerkennen zwar, dass die Verfahren auf Grund der gesellschaftlichen und politischen Veränderungen komplexer geworden sind. Sie nehmen jedoch ebenso Mängel in den Organisations- und Prozessstrukturen des DBU wahr und kritisieren verschiedene Punkte, u.a. die zunehmende Bearbeitungsdauer bei Bewilligungsverfahren (Ortsplanungen, Gestaltungspläne, Bauvorhaben). Was die zunehmende Bearbeitungsdauer anbelangt, musste festgestellt werden, dass die Datenlage systembedingt schlecht ist und verbessert werden muss. So wurden beispielsweise lange keine Sistierungen erfasst, und die wichtigsten Indikatoren können nicht automatisch ausgewertet werden. Das DBU teilt aber die Einschätzung, dass die Beurteilungen und Genehmigungen zu lange dauern. Als Gründe dafür nennen die Ämter nebst der steigenden Komplexität u.a. personelle Engpässe, unvollständige Unterlagen und inhaltliche Absprachen mit verschiedenen Beteiligten.

Frage 1

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Interpellantinnen und Interpellanten, dass die zunehmende Bearbeitungsdauer bei Baugesuchen und Planungsinstrumenten problematisch ist. Es besteht Handlungsbedarf, um die Prozesse zu beschleunigen. Auch sollen die Prozesse künftig vollständig digital abgewickelt werden können. In Anbetracht des Projekts zur Analyse und Optimierung des Baugesuchs- und Planungsgeschäftsprozesses (siehe Frage 2) verzichtet der Regierungsrat darauf, die Problembeschreibungen im Einzelnen zu kommentieren. Das DBU zeigt mit dem gewählten Vorgehen, dass es die Kritik der Interpellation ernst nimmt und Verbesserungen vorsieht. Verschiedene Massnahmen wurden bereits umgesetzt oder sind in Vorbereitung (siehe Frage 3).

Die Kritik ist im Übrigen nicht in allen Fällen berechtigt. Zieht man konkrete Einzelfälle bei, sind diese bei näherer Betrachtung meist erklärbar. Differenzen können sich auch dann ergeben, wenn der Kanton gestützt auf § 46 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) und verschiedene Gesetzesbestimmungen eine Aufsichtsfunktion gegenüber den Gemeinden wahrnehmen muss. Der Regierungsrat geht davon aus, dass auch auf kommunaler Ebene Optimierungspotenzial besteht.

Frage 2

Der Regierungsrat befürwortet eine Analyse und Optimierung der Baugesuchs- und Planungsgeschäftsprozesse. Er hat deshalb parallel zur vorliegenden Beantwortung einen Projektauftrag beschlossen (siehe Beilage). Gestützt auf eine Analyse der heutigen

Abläufe sind Vorschläge für die Optimierung der wichtigsten Geschäftsprozesse vorzulegen und die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen zu benennen. Der berechtigten Kritik der Interpellation wird auch insofern Rechnung getragen, als dass die Aufgaben und der Prüfumfang aller Fachstellen im Rahmen des Projekts überprüft werden. Ein externes Mandat für die Gesamtprojektleitung stellt sicher, dass die Prozesse und die Organisation mit der nötigen Distanz betrachtet und optimiert werden. Die nötige Aussensicht wird damit berücksichtigt. Der Projektauftrag steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung eines entsprechenden Verpflichtungskredites von Fr. 300'000 durch den Grossen Rat. Die Botschaft dazu wird dem Rat zusammen mit dieser Beantwortung unterbreitet. Den Gemeinden ist der Inhalt des Projektauftrags am 24. August 2020 an einer Veranstaltung des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG) und des DBU vorgestellt worden. Zudem werden die Gemeinden über eine Vertretung des VTG in der Projektorganisation mitwirken.

Frage 3

Zur Verbesserung der Abläufe hat der Regierungsrat bereits 2017 das Projekt „Ausbreitung BOA“ ausgelöst. Damit wurde die im Amt für Raumentwicklung (ARE) bestehende Bau- und Ortsplanungsapplikation (BOA) auf alle betroffenen Ämter ausgebreitet und mit neuen Funktionalitäten ausgestattet. Ab voraussichtlich 1. Oktober 2020 können die verwaltungsinternen Abläufe digital abgewickelt werden. Durch die parallele digitale Zirkulation an Stelle der alten seriellen Papierdurchläufe soll die Verfahrensdauer verkürzt werden. Allerdings besteht nach wie vor ein Medienbruch, weil noch Papierdossiers entgegengenommen, eingescannt und dann digital in Zirkulation gegeben werden. Mit einem Teilprojekt des im Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) angesiedelten Projekts von Geo2020 setzt das Amt für Geoinformation an diesem Punkt an. Ziel ist ein eGov-Portal für einen rein digitalen, kundenfreundlichen Planungsgeschäfts- und Baugesuchsprozess. Voraussetzung ist aber, dass auch die Gemeinden die Implementierung der eCH-Standards vorantreiben. Zu kürzeren Verfahrensdauern soll auch die sogenannte erste Woche beitragen, in der die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen geprüft wird. Grundsätzlich sind die Gemeinden dafür zuständig, dass nur vollständige Gesuche eingereicht werden. Fehlende Unterlagen und Angaben sind aber ein häufiger Grund dafür, dass die Baugesuchs- und Planungsverfahren nicht so effizient wie gewünscht abgewickelt werden können. Ab 1. Oktober 2020 wird das ARE deshalb eine einmalige, koordinierte Nachforderung bei den Gemeinden durchführen. Bis zum Eintreffen der vollständigen Unterlagen bleiben die Gesuche beim Kanton sistiert. Mit dem geplanten eGov-Portal soll die Vollständigkeit mittelfristig weitgehend automatisiert gewährleistet werden.

Frage 4

Unter kurzen Wegen versteht der Regierungsrat u.a., dass Kundinnen und Kunden der kantonalen Verwaltung möglichst rasch und unkompliziert zum Ziel kommen. Die konsequente Digitalisierung wird helfen, Verfahren noch kundenfreundlicher und transparenter zu gestalten. Kurze Wege im Sinne von informellen, mündlichen Absprachen, wie es sie in früheren Jahrzehnten bei Bauvorhaben und Planungsgeschäften noch häufiger

gegeben haben mag, sind in Anbetracht der zunehmenden Verrechtlichung und Regulierungsdichte allerdings kaum mehr möglich. Sie würden sich spätestens in strittigen Verfahren rächen. Der Trend zur Verrechtlichung besteht überall und ist keine Eigenheit der kantonalen Verwaltung. Vielmehr erscheint diese Entwicklung als Resultat eines gesamtgesellschaftlichen Trends, wonach die zunehmende Komplexität das gegenseitige Verständnis verringert, was wiederum Vertrauens- und Konsensverluste begünstigt. Früher übliche, niederschwellige Übereinkünfte sind daher oft nicht mehr möglich und die Verfahren ziehen sich in die Länge.

Frage 5

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem DBU gestützt auf die Rechtsgrundlagen grundsätzlich klar ist. Die Planer stehen in einem Auftragsverhältnis zu den Gemeinden oder Bauherren. Der Prüfumfang bei Baugesuchen und Planungsgeschäften wird im Rahmen des erwähnten Projekts jedoch nochmals überprüft. Es wird darum gehen, allfällige Anträge und Auflagen besser auf die geltenden Rechtsgrundlagen zu referenzieren und präziser festzuhalten, was gestützt auf übergeordnetes Recht und übergeordnete Pläne tatsächlich nicht genehmigungsfähig ist und wo es sich um fachlich begründete Empfehlungen oder Hinweise handelt, die in den weiteren Arbeiten berücksichtigt werden sollten.

Aus der Begründung der Interpellation geht hervor, dass die Frage vermutlich auch auf die wahrgenommene Beschneidung der Gemeindeautonomie abzielt. Gemeindeautonomie ist ein Rechtsbegriff: Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. In § 59 umschreibt die KV die Gemeindeautonomie als jenen Bereich, den die Gemeinden eigenständig gestalten können und worin sie vom Kanton in ihrer Selbstbestimmung zu achten sind.² Wie im „Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung“ zusammengefasst, bewirkt die Umschreibung der Autonomie auf Verfassungsebene, dass den Gemeinden ein Tätigkeitsbereich von relativ ausgedehntem Ausmass zu selbständigem Handeln offen- und auch freigehalten bleiben muss. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Sodann wird den Gemeinden bei der Auslegung kommunaler oder kantonal unbestimmter Rechtsbegriffe ein von der Gemeindeautonomie geschützter Ermessensspielraum zuerkannt. Der örtlichen Baubewilligungsbehörde kommt somit beispielsweise im Bereich des Ortsbildschutzes bei der Beurteilung der Gesamtwirkung einer Baute eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Die Rechtsmittelinstanz hat sich in diesen Fällen auf eine Rechtskontrolle zu beschränken und darf nicht ihr Ermessen an dasjenige der Gemeinde stellen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so ist er zu respektieren. Auch bei Planungsentscheiden ist der Gemeinde als Planungsbehörde der zur Erfüllung ihrer Auf-

² Siehe dazu auch Dr. iur. Philipp STÄHELIN (2007). Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung. 2. Auflage, nachgeführt und ergänzt von Dr. iur. Rainer GONZENBACH und lic. iur. Margrit WALT. Schriftenreihe der Staatskanzlei des Kantons Thurgau, Nr. 17, S. 164 ff.

gabe notwendige Ermessensspielraum zu belassen. Hier können nebst rechtlichen Erwägungen auch sachpolitische Argumente in den Ermessensentscheid einfließen.

Die Gemeindeautonomie endet dort, wo der Gesetzgeber der Behörde keinen Entscheidungsspielraum belässt. Sind alle im Gesetz vorgegebenen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, ist zwingend die im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge herbeizuführen. Hier kommt der Gemeinde kein Ermessen zu. So ist z.B. die Berechnung der anrechenbaren Grundstücksfläche bei der Beurteilung der Nutzungsziffern im kantonalen Recht abschliessend geregelt; ein Beurteilungsspielraum steht der Gemeinde in diesem Fall nicht zu. Greift die übergeordnete Instanz korrigierend ein, stellt dies keine Verletzung der Gemeindeautonomie dar. Auch Ermessensentscheide sind sodann nicht gänzlich unantastbar. So ist ein Ermessensentscheid der kommunalen Behörde dann aufzuheben, wenn diese ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft dann zu, wenn ihr Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist. Die Gemeindebehörde ist somit auch bei einem Ermessensentscheid nicht völlig frei, sondern hat dabei insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten sowie die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen zu befolgen. Des Weiteren steht die Gemeinde bei Ermessensentscheiden in der Pflicht, ihren Entscheid zu begründen. Abgesehen von einfachen und klar gelagerten Fällen müssen die Gemeinden somit darlegen, welche Erwägungen für ihren Entscheid massgeblich waren. So hat das Bundesgericht bei einem Einordnungsentscheid ausgeführt, dass bei ungenügender Begründung angenommen werden müsse, die Gemeinden überliessen den Einordnungsentscheid den übergeordneten Instanzen, die diesen dann frei prüfen könnten, ohne verpflichtet zu sein, auf eine mögliche andere Auslegung der Gemeinde Rücksicht zu nehmen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_349/2018 vom 8. Februar 2019 E. 4.3). Aufgrund dieser Begründungspflicht kommt bei den Planungsgeschäften dem Planungsbericht daher eine zentrale Bedeutung zu.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass der Kanton den durch die Gemeindeautonomie geschützten Ermessensbereich respektiert. Einzugreifen hat der Kanton allerdings, wenn ein Ermessensentscheid erfolgt, wo das Gesetz keinen diesbezüglichen Freiraum lässt, die Gemeinde einen sachlich nicht vertretbaren Entscheid fällt oder die mangelnde Begründungsdichte die Erwägungen der Gemeinde nicht als nachvollziehbar erscheinen lassen. Äussern sich kantonale Fachstellen in dieser Hinsicht kritisch, kann dies aus Sicht des Regierungsrates somit nicht als „Beschneidung der Gemeindeautonomie“ eingestuft werden. Aufsichtsrechtlich einzuschreiten ist sodann, wenn die Gemeinde ihre Planungspflicht nicht erfüllt, sich nicht in der Lage sieht oder sich weigert, ihren oftmals als unliebsam empfundenen baupolizeilichen Pflichten (z.B. im Zusammenhang mit nachträglichen Baubewilligungsverfahren oder der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes inkl. Ersatzvornahme) nachzukommen. Diese Aufsichtsfunktion ist im Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) in den § 8 Abs. 4 und § 116 Abs. 1 und 2 konkretisiert.

Frage 6

Zur Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT, Information and Communication Technology) gehören u.a. Software-Lösungen, Plattformen, Datenaustauschsysteme etc. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass Prozesse damit positiv unterstützt werden können. Im August 2020 hat er deshalb die Strategie Digitale Verwaltung Thurgau genehmigt und wird diese im Rahmen der Budget-Botschaft 2021 der Öffentlichkeit vorstellen. Sie zeigt den Weg auf, wie die kantonale Verwaltung die Chancen der Digitalisierung nutzen will. Die Vorbereitungen für ein eGov-Portal für einen rein digitalen Planungsgeschäfts- und Baugesuchsprozess laufen im Rahmen des Projekts Geo2020 und unter Einbezug des GIS Verbunds Thurgau. Zum künftigen Prozess gehören aus Kundensicht u.a. die Online-Eingabe des Baugesuchs mit entsprechender Anleitung durch das Eingabeportal (Hinweise auf nötige Angaben für die Baueingabe, fehlende Dokumente etc.). Nachdem die Unterlagen eingereicht sind, soll der aktuelle Bearbeitungsstatus jederzeit abgerufen werden können. Mit einer einheitlichen Plattform für den Kanton, die Gemeinden und den Bauherrn sollen Verzögerungen im Prozess vermieden und auch die weiteren Meilensteine wie der Baubeginn oder der Bauabschluss mit den nötigen Dokumenten und Angaben vereinfacht administriert werden.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Projektauftrag „Analyse und Optimierung des Baugesuchs- und Planungsgeschäftsprozesses“

Analyse und Optimierung des Baugesuchs- und Planungsgeschäftsprozesses

Projektauftrag

(genehmigt mit RRB Nr. 527 vom 1. September 2020)

1. Ausgangslage

1.1. Politische Vorstösse

Im Zusammenhang mit Baugesuchen und Planungsgeschäften steht das Departement für Bau und Umwelt (DBU) seit längerem in der Kritik.

Ausgehend von mehreren Fällen, in denen es aus Sicht der Gemeindebehörden zu Problemen kam, beauftragte der Vorstand des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG) im Sommer 2019 das Ressort Bau, Werke, Umwelt, eine Zusammenstellung der Brennpunkte rund um das DBU zu erstellen und an der VTG-Herbsttagung vom 12. September 2019 zu präsentieren. Nach der Tagung führte der VTG eine Umfrage bei den Gemeinden durch und erläuterte dem DBU die Ergebnisse an der Vorstandssitzung vom 24. Oktober 2019. Kritisiert wurden der Umgang mit den Gemeinden, der fehlende Respekt gegenüber der Gemeindeautonomie, Widersprüchlichkeiten im DBU und Verfahrensabläufe. Das DBU formulierte vor und während der Sitzung verschiedene Einzelmassnahmen zur Optimierung von bestehenden Abläufen, wies aber auch auf die Aufsichtsfunktion des Kantons hin. Es ist die gesetzliche Aufgabe des DBU, Eingaben auf ihre Gesetzes- oder Planungskonformität zu prüfen.

Auf parlamentarischer Ebene reichten 10 Gemeinde- und Verbandsvertreter am 28. August 2019 unterstützt von 61 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die Interpellation „Geschäfts- und Dienstleistungsprozesse im Departement für Bau und Umwelt – Bereiche Bau“ ein. Aus Sicht der Interpellanten konnte trotz verschiedener Gespräche keine Verbesserung der Situation wahrgenommen werden. Eine Gesamtstrategie zur Optimierung der Geschäfts- und Dienstleistungsprozesse sei nicht erkennbar.

1.2. Zunehmende Verweildauer

Ein gewichtiger Kritikpunkt ist die zunehmende Verweildauer¹ von Baugesuchen und Planungsgeschäften im DBU. Bei den Baugesuchen zeigen die verfügbaren Zahlen, dass immer weniger Gesuche innert zwei Wochen behandelt werden können, während immer mehr über 50 Tage beim Kanton sind, obwohl die Zahl der Ein- und Ausgänge relativ konstant geblieben ist. Auch bei den Gestaltungsplänen dauern sowohl Vorprü-

¹ Die eigentliche Bearbeitungsdauer von Geschäften kann heute nicht ausgewiesen werden, weil Sistierungen erst seit 2020 erfasst werden. Als Indikator wird deshalb die Verweildauer verwendet, die den Zeitraum von Eingang bis Ausgang eines Gesuchs beim Kanton beschreibt.

fung als auch Genehmigung bei vergleichbarer Anzahl immer länger. Deutlich zugenommen hat die Geschäftslast einzig bei den umfangreichen Ortsplanungsrevisionen, bei denen die departementsinterne Zielvorstellung bei Vorprüfung und Genehmigung ebenfalls nicht erreicht wird.

Die Ursachen für diese Entwicklung konnten bislang nicht analysiert werden, weil die Auswertungsmöglichkeiten fehlen. Die Controlling- und Monitoringinstrumente müssen in den kommenden Monaten neu geschaffen werden. Die Ämter nennen u.a. unvollständige und mangelhafte Gesuchsunterlagen, Ressourcenengpässe und die steigende Komplexität als Gründe für die zunehmende Verweildauer von Gesuchen beim Kanton.

1.3. Verbesserungen mit BOA

Die Behandlung der jährlich 2'000 bis 2'500 Baugesuche ist ein Massengeschäft, das über die Baugesuchs- und Ortsplanungsapplikation (BOA) abgewickelt wird. Ursprünglich vom Amt für Raumentwicklung (ARE) entwickelt und auf die bestehenden Prozesse gebaut, wurde die BOA zwischen 2018 und 2019 mit einem Projekt auf alle beteiligten Fachstellen ausgebreitet und mit zusätzlichen Funktionalitäten ausgestattet. Verbesserungen, die sich positiv auf die Verweildauer auswirken sollten, werden per 1. Oktober 2020 erzielt (parallele elektronische Zirkulation statt serielle Papierrundgänge, neue Vollständigkeitsprüfung innert einer Woche). Das Projekt läuft bis Ende 2021.

Eine grundsätzliche Analyse der DBU-internen Prozesse hat jedoch nie stattgefunden. Sie sind über die Jahre gewachsen und nie systematisch hinsichtlich Vereinfachungsmöglichkeiten überprüft worden. Insofern ist die Kritik zutreffend, dass eine Gesamtstrategie zur Optimierung der Geschäfts- und Dienstleistungsprozesse fehlt.

1.4. DBU-Workshop vom Juni 2020

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des vorliegenden Projektauftrags fand am 18. Juni 2020 ein Workshop mit rund 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen DBU-Ämtern, den Amtschefs sowie zwei Amtschefs aus dem Departement für Inneres und Volkswirtschaft statt. Dabei wurden die Wege eines Baugesuchs und Planungsgeschäfts grob beschrieben, Stolpersteine wurden identifiziert und erste Lösungsideen formuliert.

Die wesentlichsten Punkte mit Blick auf die eigenen Prozesse waren:

- Die Digitalisierung wird den Prozess beschleunigen und transparenter machen (interne Digitalisierung der Unterlagen in der BOA ab 1. Oktober 2020, neues eGov-Portal in Planung über Projekt Geo2020);

3/10

- Unvollständige Unterlagen erschweren und verzögern heute die Bearbeitung (neue Vollständigkeitsprüfung ab 1. Oktober 2020, „erste Woche“, soll Abhilfe schaffen);
- Der Prüfumfang der Fachstellen ist generell zu präzisieren, und es sind Vereinfachungsmöglichkeiten zu schaffen (u.a. ev. Verzicht auf Begründung bei positivem Entscheid);
- Es ist zu prüfen, ob einfache Gesuche ohne Ämterzirkulation erledigt werden können (Frage der Triage und der Kompetenzen);
- Die kantonalen Entscheide und Stellungnahmen können kundenfreundlicher werden (knapper, präziser, einheitlicher);
- Es ist zu prüfen, wie weit die Beratungstätigkeit gehen soll, zu welchem Zeitpunkt diese erbracht und allenfalls abgegolten werden soll;
- Die Vorprüfung ist bei Planungsgeschäften ein wichtiges Gefäss für den Dialog mit den Gemeinden, das zum Teil noch zu wenig genutzt wird.

Der vorliegende Auftrag zeigt gestützt darauf, welche Ziele mit einer Analyse und Optimierung im Bereich des Baugesuchsprozesses und bei der Abwicklung von Planungsgeschäften erreicht werden sollen, welche Lösungsansätze zu prüfen sind und welches Vorgehen dafür gewählt wird.

2. Projektziele

- Baugesuchs- und Planungsgeschäfte werden nach Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen schneller abgewickelt als Stand 2020.
(Effizienz-Ziel)
- Für die Bearbeitung der Gesuche sind die Aufgaben und der Prüfumfang aller Fachstellen definiert (inkl. Beratungsteil).
(inhaltliches Ziel)
- Die erforderliche Begründungsdichte bei Beurteilungen, Stellungnahmen und Entscheiden ist amtsübergreifend vereinheitlicht. Der Output ist kundenfreundlicher.
(Qualitäts-Ziel)
- Gestützt auf eine Analyse der heutigen Abläufe liegen Vorschläge für die Optimierung der wichtigsten Geschäftsprozesse vor.
(Prozess-Ziel)

4/10

- Die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen sind benannt. (Organisations-Ziel)
- Quick-Wins (schnelle Resultate mit wenig Aufwand) aus dem Projekt werden fortlaufend umgesetzt.

Das zu erarbeitende Ergebnis ist ein Bericht mit Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates, in dem auch personelle und finanzielle Konsequenzen aufgezeigt werden.

3. Abgrenzung und Rahmenbedingungen

Als Systemgrenze wird der Prozess vom Input bis zum Output beim Kanton definiert. Die Gemeinden, organisiert im VTG, sind in die Projektorganisation einzubinden und regelmässig über den Projektfortschritt zu informieren. Wo sinnvoll, können Begleitgruppen geschaffen werden.

Die laufenden Digitalisierungsbestrebungen sind eine Rahmenbedingung des Projekts. Die Digitalisierung des Baugesuchs- und Planungsgeschäftsprozesses zwischen Kanton, Gemeinden und Kunden ist bereits Bestandteil von Geo2020. Gemäss aktueller Projektplanung soll ein neues eGov-Portal zum elektronischen Austausch der Unterlagen und zur transparenteren Prozessgestaltung geschaffen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Projekten wird durch die gegenseitige Einsitznahme im Lenkungsausschuss und im Projektteam gewährleistet. Sicherzustellen ist u.a., dass die Kundinnen und Kunden mit dem neuen Portal auf fehlende Angaben oder Unterlagen aufmerksam gemacht werden, damit nur vollständige Gesuche eingereicht werden (Kundenführung).

Für die Abwicklung der internen Prozesse existiert aktuell die Baugesuchs- und Planungsgeschäftsapplikation BOA, deren Betrieb das ARE (inhaltliche Betreuung, Schulungen, Planung von Updates) und das Amt für Informatik (technischer Teil) sicherzustellen haben. Die Teilprojekte müssen aufzeigen, welche Folgen Variantenentscheide und Prozessänderungen für die Applikationen BOA und das neue eGov-Portal haben werden. Es kann auch aufgezeigt werden, in welche Richtung die BOA weiterzuentwickeln ist.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in die Abklärungen einzubeziehen und regelmässig über den Projektfortschritt zu informieren.

Die Einführung und Umsetzung der einzelnen Massnahmen sind nicht Teil dieses Projektauftrags. Das weitere Vorgehen und die Organisation werden mit dem Schlussbericht vom Regierungsrat verabschiedet.

Das Projekt wird mit zwei Teilen geführt. Beide Teilprojekte haben die oben genannten Ziele zu erreichen.

5/10

4. Mindestinhalt der Teilprojekte

Teilprojekt 1: Baugesuche

	Tätigkeit	Bemerkungen
1.	Best Practice	
a)	Identifizieren von Best Practice-Beispielen aus anderen Kantonen	u.a. PBG-Grundlagen, Form und Inhalt der Entscheide/Stellungnahmen, Prozesse, Organisation
2.	Aufgaben und Prüfumfang	
a)	Zusammenfassung der gesetzlichen Aufgaben und des erforderlichen Prüfumfanga im Zusammenhang mit: Baugesuche innerhalb Bauzone (BiB mit/ohne UVP) Baugesuche ausserhalb Bauzone (BaB mit/ohne UVP)	Soll-Zustand Zu berücksichtigen ist u.a. der Stellenwert der vom DBU angestrebten guten Bau- und Planungskultur. Bei Bedarf in 2. Priorität auch für Konzessionsgesuche, Wasserbauprojekte, Strassenbauprojekte und Plangenehmigungen Bundesämter.
b)	Gibt es einfache Gesuche, die ohne Ämterzirkulation erledigt werden können?	Quick Win möglich?
c)	Prüfung der Frage, ob und wann bei positivem Entscheid auf eine Begründung verzichtet werden kann.	Quick Win möglich?
d)	Klärung der Frage, wie weit die Beratungstätigkeit gehen soll/darf (vor Eingang, während Bearbeitung, nach Ausgang), wie diese erbracht und allenfalls abgegolten werden soll	
3.	Prozesse und Produkte	
a)	Analyse der heutigen Prozesse BiB und BaB (mit/ohne UVP): Zuständigkeiten, Prozessverantwortung, relevante Schnittstellen, Hilfsmittel	Ist-Zustand unter Verwendung der Workshop-Grundlagen und -Erkenntnisse Bei Bedarf in 2. Priorität auch für Konzessionsgesuche, Wasserbauprojekte, Strassenbauprojekte und Plangenehmigungen Bundesämter
b)	Aufzeigen des Optimierungspotenzials betr. Prozesse und Verantwortlichkeiten	Quick Win möglich? Auswirkungen auf BOA / Geo2020? Personelle und finanzielle Konsequenzen?
c)	Vergleich der heutigen Produkte mit dem Soll-Zustand / Aufzeigen des Optimierungspotenzials	Quick Win möglich? U.a. erforderliche Begründungsdichte (kürzer / kundenfreundlicher)
d)	Prüfung der Frage, ob es künftig einen kantonalen Entscheid statt mehrere Entscheide/Stellungnahmen geben soll.	Kundensicht, rechtliche Grundlagen, Auswirkungen
4.	Organisation	
a)	Aufzeigen des organisatorischen Anpassungsbedarfs (BGZ und Ämter/Abteilungen/Fachstellen)	U.a. ist die BGZ richtig positioniert / aufgestellt? Personelle und finanzielle Konsequenzen?

Teilprojekt 2: Planungsgeschäfte

	Tätigkeit	Bemerkungen
1.	Aufgaben und Prüfumfang	
a)	Zusammenfassung der gesetzlichen Aufgaben und des erforderlichen Prüfumfanges im Zusammenhang mit der Vorprüfung und Genehmigung von: Richtplan Rahmennutzungsplan (Zonenplan, Baureglement) Schutzplan Sondernutzungsplan, insbesondere Gestaltungsplan (mit/ohne UVP)	Soll-Zustand (inkl. was gehört in welcher Tiefe in die Prüfberichte: Umfang? Konsolidierung? Deutlichkeit?) Zu berücksichtigen ist u.a. der Stellenwert der vom DBU angestrebten guten Bau- und Planungskultur.
b)	Klärung der Frage, wie weit die Beratungstätigkeit gehen soll/darf (vor Eingang, während Bearbeitung, nach Ausgang), wie diese erbracht und allenfalls abgegolten werden soll	
2.	Prozesse und Produkte	
a)	Analyse der heutigen Prozesse (Vorprüfung und Genehmigung): Zuständigkeiten, Prozessverantwortung, relevante Schnittstellen, Hilfsmittel	Ist-Zustand unter Verwendung der Workshop-Grundlagen und -Erkenntnisse.
b)	Aufzeigen des Optimierungspotenzials betr. Prozesse und Verantwortlichkeiten	Quick Win möglich? Auswirkungen auf BOA / Geo2020? Personelle und finanzielle Konsequenzen?
c)	Vergleich der heutigen Produkte mit dem Soll-Zustand / Aufzeigen des Optimierungspotenzials	Quick Win möglich? u.a. erforderliche Begründungsdichte (Was ist zwingend, was eine Empfehlung, was eine Erläuterung etc.)
d)	Verbesserungsvorschlag für die kantonsinterne Interessensabwägung in anspruchsvollen Fällen, Klärung der Kompetenzen	Unter Berücksichtigung von Effizienz- und Qualitätskriterien, differenziert nach Vorprüfung und Genehmigung.
3.	Organisation	
a)	Aufzeigen des allfälligen organisatorischen Anpassungsbedarfs	Personelle und finanzielle Konsequenzen?
4.	Dialog	
a)	Vorschlag, wie die Vorprüfung stärker als Gefäss für den Dialog genutzt werden kann	intern-extern, zwischen den Ämtern/Fachstellen

7/10

5. Projektorganisation

Zur Erarbeitung der geforderten Ergebnisse wird folgende Projektorganisation eingesetzt:

Auftraggeber (AG)

Regierungsrat

Der Regierungsrat entscheidet über die Anträge des Lenkungsausschusses. Zudem beschliesst er über die personellen und finanziellen Mittel für das Projekt.

Lenkungsausschuss (LA)

Carmen Haag	Chefin DBU	Vorsitz
Marco Sacchetti	Generalsekretär DBU	
Dr. Andrea Näf	Chefin ARE	
Andy Heller	Chef Tiefbauamt	
Giovanni Menghini	Chef Amt für Denkmalpflege	
Martin Eugster	Chef Amt für Umwelt	
Martin Barrucci	Chef Amt für Geoinformation	Verbindung Geo2020
zu bestimmen		Delegierter des VTG

Der Lenkungsausschuss stellt die auftragsgemässe Abwicklung des Projektes sicher und verabschiedet den Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates. Er kann gegenüber der Gesamtprojektleitung und den Projektteams Weisungen erlassen.

Gesamtprojektleitung (GPL)

Externes Mandat

Die externe Gesamtprojektleitung stellt sicher, dass die Prozesse und die Organisation mit der nötigen Distanz betrachtet und optimiert werden.

Die Gesamtprojektleitung:

- stellt sicher, dass die Ziele des Projektauftrags und die Mindestinhalte der Teilprojekte erreicht werden;
- erstellt die detaillierte Terminplanung und ist verantwortlich für deren Einhaltung;
- definiert die Arbeitspakete inhaltlich und organisiert die Arbeit der Projektteams;
- koordiniert die Tätigkeit der Teilprojekte;
- bereitet die Sitzungen des Lenkungsausschusses vor und nimmt mit beratender Stimme daran teil;

8/10

- erstellt die notwendigen Unterlagen (Analysen, Ergebnisse, Schemas, Anträge an den Lenkungsausschuss, Berichte etc.)
- stellt die Informationsflüsse sicher;
- unterbreitet dem Lenkungsausschuss den Schlussbericht;
- verfügt über ein Backoffice (Terminkoordination etc.).

Kernteam (KT)

offen	Externe Gesamtprojektleitung		Umsetzung Projektauftrag
Olaf Bürklin	Abteilungsleiter Administration	AfU	Fachliche Unterstützung Baugesuchsteil (TP 1)
Matthias Gredig	Leiter Abt. Ortsplanung	ARE	Fachliche Unterstützung Planungsgeschäftsteil (TP 2)
Stefan Brühwiler	Jurist / Projekte	GS DBU	Rechtliche Fragen
Karin Enzler	Wissenschaftliche Mitarbeiterin	GS DBU	Recherchen, Besprechungsnotizen

Für die interne fachliche Unterstützung des Gesamtprojektleiters wird ein Kernteam eingesetzt, u.a. für die Definition der Arbeitspakete sowie die inhaltliche Vor- und Nachbereitung der Tätigkeit der Arbeitsgruppen. Ebenfalls über das Kernteam abgedeckt sind die Klärung von rechtlichen Fragen, die Erstellung von Besprechungsnotizen sowie Recherchearbeiten.

Arbeitsgruppen pro Teilprojekt

Projektteam Teilprojekt 1: Baugesuche

Stefan Brühwiler	Jurist / Projekte	GS DBU
Karin Enzler	Wissenschaftliche Mitarbeiterin	GS DBU
Jürg Thomas Dünner	Leiter Zentrale Dienste	ARE
David Gallati	Kreisplaner	ARE
Vanessa Hofer	Mitarbeiterin BGZ	ARE
Olaf Bürklin	Abteilungsleiter Administration	AfU
Angelika von Niessen	Baugesuchskoordination	AfU
Alex Sutter	Jurist	AfU
Denise Hug	Denkmalpflegerin	ADP
Nuno Osorio	Ressortleiter Strassenbaupolizei / Verkehrsordnungen	TBA
Nathalie Pfäffli	Juristin, Leiterin Walderhaltung	FA
Noch zu bestimmen	Teilprojektleiter eGov Baugesuche (BG) und Planungsgeschäfte (PG)	AGI

Projektteam Teilprojekt 2: Planungsgeschäfte

Andreas Schlatter	Stv. Leiter RD DBU	GS DBU
Stefan Brühwiler	Jurist / Projekte	GS DBU
KarinENZler	Wissenschaftliche Mitarbeiterin	GS DBU
Matthias Gredig	Leiter Ortsplanung	ARE
Daniela Egli	Mitarbeiterin Planungsgeschäftszentrale	ARE
Felix Jerusalem	Fachexperte Architektur	HBA
David Horisberger	Denkmalpfleger	ADP
Manuel Tille	Leiter Abwasser und Anlagensicherheit	AfU
Alex Sutter	Jurist	AfU
Jasmin Fux	Ressortleiterin Strassenbaupolizei / Verkehrsanordnungen	TBA
Noch zu bestimmen	Teilprojektleiter eGov BG und PG	AGI

In den Teilprojekten können Arbeitsgruppen gebildet und für Einzelfragen weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beigezogen werden. Sollte eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter ausfallen, hat das jeweilige Amt die Stellvertretung im Projekt sicherzustellen.

Die Verfügbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitsgruppen und im Kernteam muss während der Projektdauer sichergestellt werden. Da sich die zeitliche Beanspruchung aus dem Projektauftrag zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht genau beziffern lässt, lassen sich die daraus allfällig entstehenden Lücken der Ressourcen im Alltagsgeschäft nicht abschätzen.

6. Ressourcenbedarf (Schätzung)

6.1. Externe Kosten

Für Drittaufträge gilt ein Kostendach von Fr. 300'000. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Grossen Rates zum entsprechenden Verpflichtungskredit. Im Budget 2021 wurden Fr. 40'000 vorsorglich eingestellt. Dieser Betrag ist im Verpflichtungskredit enthalten.

6.2. Interne Kosten

Die internen Kosten trägt jede mitwirkende Verwaltungseinheit selbst. Die für das Projekt aufgewendete Arbeitszeit ist im Perstools separat zu erfassen.

10/10

7. Meilensteine

2020

Sept.	RRB Projektauftrag und Botschaft Verpflichtungskredit	RR
Okt. / Nov.	Beratung und Beschluss Grosser Rat	GR
Nov. / Dez.	Bei Zustimmung des Grossen Rates zum Kredit: Durchführung Einladungsverfahren Gesamtprojektleitung, Vergabe-RRB externes Mandat	DBU / RR

2021

Januar	Projektstart	
Dezember	Verabschiedung Schlussbericht und Empfehlungen z.Hd. RR	LA

2022

Januar	Behandlung Schlussbericht und Festlegung weiteres Vorgehen	RR
--------	--	----