

0314/2020-009/DBU

## **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 Verweildauer<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> 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.

2/10

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

	<b>Tätigkeit</b>	<b>Bemerkungen</b>
<b>1.</b>	<b>Best Practice</b>	
a)	Identifizieren von Best Practice-Beispielen aus anderen Kantonen	u.a. PBG-Grundlagen, Form und Inhalt der Entscheide/Stellungnahmen, Prozesse, Organisation
<b>2.</b>	<b>Aufgaben und Prüfumfang</b>	
a)	Zusammenfassung der gesetzlichen Aufgaben und des erforderlichen Prüfumfanges 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	
<b>3.</b>	<b>Prozesse und Produkte</b>	
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
<b>4.</b>	<b>Organisation</b>	
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**

	<b>Tätigkeit</b>	<b>Bemerkungen</b>
<b>1.</b>	<b>Aufgaben und Prüfumfang</b>	
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	
<b>2.</b>	<b>Prozesse und Produkte</b>	
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.
<b>3.</b>	<b>Organisation</b>	
a)	Aufzeigen des allfälligen organisatorischen Anpassungsbedarfs	Personelle und finanzielle Konsequenzen?
<b>4.</b>	<b>Dialog</b>	
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
KarinENZler	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
KarinENZler	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 / Verkehrsordnungen	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 Grosse Rat	GR
Nov. / Dez.	Bei Zustimmung des Grosse 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
--------	--	----