

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 Verfassungsstufe, 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. So dann wird den Gemeinden bei der Auslegung kommunaler oder kantonalen 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“