

Externe Abklärungen Bau- und Umweltdepartement

Ergebnisbericht

16. November 2023

Kanton Appenzell Innerrhoden
Externe Abklärungen Bau- und Umweltdepartement

Forrer Lombriser & Partner AG
Pestalozzistrasse 2, Postfach 634, 9001 St.Gallen

T 071 272 65 65, info@forrer-lombriser.ch
www.forrer-lombriser.ch

Inhalt

Inhalt	2
1 Einleitung	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Projektziele	3
1.3 Vorgehen	4
2 Baubewilligungsverfahren	5
2.1 Einreichung eines Baugesuchs	5
2.2 Zuständigkeiten im Baubewilligungsverfahren	5
2.3 Prozess des Baubewilligungsverfahrens	6
2.4 Fristen im Baubewilligungsverfahren	7
2.5 Softwaregestütztes Baubewilligungsverfahren im BUD	8
2.6 Analyse der effektiven Durchlaufzeiten	9
2.7 Selbstverständnis des BUD im Baubewilligungsverfahren	10
2.8 Herausforderungen des BUD im Baubewilligungsverfahren	11
2.9 Optimierungspotenziale im Baubewilligungsverfahren	13
3 Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne	15
3.1 Zuständigkeiten im Genehmigungsverfahren	15
3.2 Prozess des Genehmigungsverfahrens	15
3.3 Fristen im Genehmigungsverfahren	16
3.4 Analyse der effektiven Durchlaufzeiten	16
3.5 Zusammenarbeit BUD und Planungsbehörden im Genehmigungsverfahren	18
3.6 Optimierungspotenziale im Genehmigungsverfahren	19
4 Analyse von Reklamationen	21
5 Departementskultur im BUD	22
5.1 Arbeitsklima und Zufriedenheit	22
5.2 Führungskultur	23
5.3 Veränderungen und Weiterentwicklung des BUD	25
6 Externe Würdigung	26
6.1 Verfahrensdauer	26
6.2 Unbegründetes Abweichen von Praxis	28
6.3 Nichteinhalten von Versprechungen	29
6.4 Fehlende Verlässlichkeit	30
6.5 Kündigungen	31
6.6 Unzufriedenheit von Mitarbeitenden	32
7 Massnahmenübersicht	33

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Standeskommission hat eine «externe Überprüfung der Situation» im Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden BUD) beschlossen. Auslöser für diesen Beschluss waren regelmässige Reklamationen bei der Standeskommission über

- Verfahrensdauern
- Unbegründetes Abweichen von Praxis
- Nichteinhalten von Versprechungen
- Fehlende Verlässlichkeit
- Kündigungen
- Unzufriedenheit von Mitarbeitenden

Bereits in den Jahren 2014 und 2020 wurden Abklärungen vorgenommen zu den Themen Verfahrensdauer und Zusammenarbeit zwischen den Ämtern.

1.2 Projektziele

Im Rahmen des Projektes wurden von den Auftraggebenden nachfolgende Ziele vorgegeben:

- Eine externe Überprüfung der Situation des Bau- und Umweltdepartementes samt Optimierungsvorschlägen liegt vor.
- Zu berücksichtigen sind die Organisationseinheiten bzw. Funktionen Vorsteher, Departementssekretariat (inkl. Rechtsdienst und Koordinationsstelle Baugesuche), Amt für Raumentwicklung, Landesbauamt mit Strassenbau und Wasserbau (ohne Werkhof und Ökohof) sowie das Amt für Umwelt (ohne Jagd und Fischerei).
- Spezifisch sind die Themen Führung, Verlässlichkeit, Baubewilligungen und Nutzungsplanung zu analysieren.
- Zu prüfen ist auch, inwieweit intern bereits Massnahmen eingeleitet wurden.

Im Wesentlichen soll sich die Analyse auf die Bereiche Baubewilligungen (insb. Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone), Nutzungsplanung sowie die interne Zusammenarbeit und die Schnittstelle zu den in den Prozess involvierten Behörden konzentrieren.

1.3 Vorgehen

Ein sowohl zeitlich als auch finanziell ressourcenschonender Zugang soll sicherstellen, dass Ergebnisse bis Ende Oktober 2023 vorliegen. So bleibt Zeit, erste Empfehlungen per 1. Januar 2024 umzusetzen.

Im Rahmen der Projektinitiierung wurde anfangs Juli 2023 eine Kickoff-Veranstaltung mit den betroffenen Mitarbeitenden durchgeführt, um sie über Ausgangslage, Projektziele und Vorgehen zu informieren. Nach der Kickoff-Veranstaltung haben Mitarbeitende des BUD in Absprache mit Forrer Lombriser & Partner Prozesskennzahlen für die externe Analyse erhoben.

In der zweiten Augushälfte wurden Einzelinterviews mit folgenden Personen zu den Themen Baubewilligungsverfahren und Departementskultur im BUD durchgeführt:

- Ruedi Ulmann, Departementsvorsteher
- Walter Grob, Departementssekretär und Leiter Amt für Raumentwicklung
- Ralf Bürki, Leiter Landesbauamt
- Heike Summer, Leiterin Amt für Umwelt
- Thomas Zihlmann, Leiter Amt für Hochbau und Energie
- Bernadette Lang, Rechtsdienst
- Laura Inauen, Koordinationsstelle Baugesuche

Ergänzend dazu wurden im September Interviews zu den Themen Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne sowie Zusammenarbeit der Planungsbehörden und des BUD in diesen Genehmigungsverfahren durchgeführt:

- Vertretende des Bezirks Schwende-Rüte: Bruno Streule, Barbara Schärli und Albert Mösler
- Vertretende der Feuerschaugemeinde: Reto Camenisch, Sepp Meier, Hanspeter Koller
- Walter Grob, Departementssekretär und Leiter Amt für Raumentwicklung

Anschliessend hat Forrer Lombriser & Partner die Interviewergebnisse und Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse konsolidiert und zu Handlungsfeldern verdichtet. Der Ergebnisbericht schliesst mit einer externen Würdigung. Diese umfasst eine Einschätzung der heutigen Situation und bei Bedarf Empfehlungen zur weiteren Optimierung aus externer Sicht.

Intern wurde das Projekt von einem Lenkungsausschuss gesteuert, bestehend aus

- Roland Inauen, regierender Landammann,
- Roland Dähler, stillstehender Landammann und
- Markus Dörig, Ratschreiber.

2 Baubewilligungsverfahren

Aufgrund von Beschwerden aus der Bevölkerung stellt das Baubewilligungsverfahren den Schwerpunkt dieser externen Untersuchungen dar. In Kapitel 2 sind die Ergebnisse der Analyse dargestellt, ergänzt um aus externer Sicht relevante theoretische Grundlagen.

2.1 Einreichung eines Baugesuchs

«Für bewilligungspflichtige Bauten und Anlagen ist vor Beginn der Bauarbeiten bei der zuständigen Baubewilligungsbehörde ein Baugesuch einzureichen. Bewilligungspflichtig sind Bauten und Anlagen, die auf Dauer angelegt oder mit dem Erdboden fest verankert sind sowie den Raum, die Erschliessung oder die Umwelt beeinträchtigen könnten. Auch Umnutzungen und erhebliche Terrainveränderungen sind bewilligungspflichtig. [...]

Das Baugesuch besteht aus dem vollständig ausgefüllten Baugesuchsformular sowie den für das jeweilige Bauvorhaben notwendigen Unterlagen. Fehlende Angaben und Unterlagen werden von der zuständigen Baubewilligungsbehörde bzw. vom Bau- und Umweltdepartement nachgefordert. Bis zu ihrem Eintreffen stehen die Behandlungsfristen still.»¹

2.2 Zuständigkeiten im Baubewilligungsverfahren

Für das Bau- und Planungswesen sind einerseits die fünf Bezirke Appenzell, Schwende-Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg sowie die Feuerschaugemeinde (Dorf Appenzell) und andererseits das Bau- und Umweltdepartement zuständig. Für die Baugesuche im inneren Landesteil ist auf der Bezirksebene die Baukommission Inneres Land AI zuständig, für jene im äusseren Landesteil die Baukommission Oberegg. Das BUD beurteilt die kantonalen Belange betreffend Gewässer, Umwelt, Energie, Raumplanung etc. und die Baugesuche ausserhalb der Bauzonen.

Neben dem Vollzug der Baugesetzgebung sind die Baubewilligungsbehörden auf Bezirksebene insbesondere zuständig für den Feuerschutz. Ist ein Baugesuch auf die Einhaltung von Bundes- oder kantonalen Gesetzen, beispielsweise im Bereich Gewässerschutz, Umweltschutz, Energie, Raumplanung etc., zu überprüfen, leitet die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch an das Bau- und Umweltdepartement weiter, welches für die notwendige Koordination zwischen den einzelnen Bewilligungsstellen sorgt.

¹ Kanton Appenzell Innerrhoden. (Oktober 2007). Wegleitung zum Baugesuch. Abgerufen von <https://www.ai.ch/themen/planen-und-bauen/baugesuch/baugesuch/ftw-simplelayout-filelisting-block/baueingabe-wegleitung.pdf/download>

Die Zuständigkeiten der einzelnen Instanzen sind auch im Baugesetz umschrieben:

Instanz	Zuständigkeiten
Standeskommission	<ul style="list-style-type: none"> Die Standeskommission übt die Oberaufsicht über das Bau- und Planungswesen aus. (Art. 2 Abs. 1 BauG)
Bau- und Umweltdepartement	<ul style="list-style-type: none"> Das Bau- und Umweltdepartement überwacht den Vollzug der Baugesetzgebung und koordiniert die Baubewilligungsverfahren, in denen mehrere Behörden verfügen (Art. 2 Abs. 2 BauG)
Bezirke	<ul style="list-style-type: none"> Den Bezirken obliegt der Vollzug der Baugesetzgebung im Bereich der örtlichen Raumplanung, soweit nicht das Gesetz und die Ausführungserlasse hierfür andere Organe für zuständig erklären. (Art. 3 Abs. 1 BauG) Dem Bezirk Oberegg obliegt zudem der Vollzug der Baugesetzgebung im Bereich des Baupolizeirechts unter Einschluss des Baubewilligungswesens, soweit nicht das Gesetz und die Ausführungserlasse hierfür andere Organe für zuständig erklären. (Art. 3 Abs. 2 BauG)
Feuerschaugemeinde	<ul style="list-style-type: none"> Die Feuerschaugemeinde Appenzell übernimmt für ihr Gebiet die den Bezirken nach diesem Gesetz übertragenen Rechte und Pflichten. (Art. 4 BauG)
Baukommission	<ul style="list-style-type: none"> Der Baukommission obliegt der Vollzug der Baugesetzgebung im Bereich des Baupolizeirechts, unter Einschluss des Baubewilligungswesens im inneren Landesteil, soweit nicht das Gesetz und die Ausführungserlasse hierfür andere Organe für zuständig erklären. (Art. 5 Abs. 2 BauG)

2.3 Prozess des Baubewilligungsverfahrens

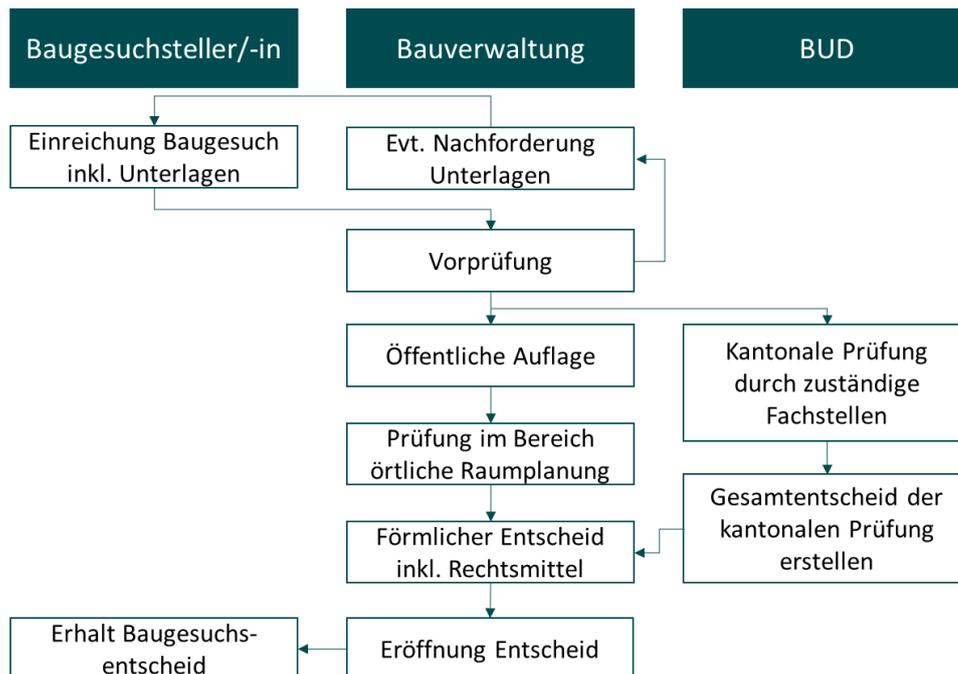


Abbildung 1: Skizze Ablauf ordentliches Baubewilligungsverfahren mit kantonaler Prüfung ohne Einsprachen.

Der Prozess des Baubewilligungsverfahrens startet mit der Einreichung des Baugesuchs bei der zuständigen Baubewilligungsbehörde der Bezirke. Die Bauverwaltung koordiniert das Baugesuchs- und Baubewilligungsverfahren und prüft die Gesuchsunterlagen auf Vollständigkeit und Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften.

Ist ein Baugesuch auf die Einhaltung von Bundes- oder kantonalen Gesetzen zu überprüfen, leitet die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch an das Bau- und Umweltdepartement (BUD) weiter, welches für die notwendige Koordination zwischen den einzelnen Bewilligungsstellen (Ämter und Fachstellen) sorgt. Art. 83 der *Verordnung zum Baugesetz* beschreibt das Koordinationsverfahren:

- ¹ Erfordert die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen Verfügungen auch von Stellen des Kantons oder des Bundes, leitet die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch an das Departement (verfahrensleitende Behörde) weiter.
- ² Das Departement leitet die Gesuchsunterlagen an die betroffenen Stellen weiter und setzt diesen eine Frist zur Behandlung der Gesuche.
- ³ Liegen die Entscheide der betroffenen Stellen vor, prüft das Departement, ob sie widerspruchsfrei sind. Ist dies nicht der Fall, versucht das Departement zusammen mit den betroffenen Stellen, die Widersprüche zu beheben. Es kann dazu Koordinationsverhandlungen ansetzen.
- ⁴ Das Departement leitet die Entscheide an die Baubewilligungsbehörde weiter, welche sie gemeinsam mit dem eigenen Entscheid eröffnet. Allfällige ablehnende Entscheide werden auf demselben Weg vorab und separat eröffnet.

Für diese Koordination ist BUD-intern eine Sachbearbeiterin zuständig. Die befragten Personen beurteilen die Koordination und Überwachung der laufenden Baugesuche über diese Koordinationsstelle als sehr gut und hilfreich.

2.4 Fristen im Baubewilligungsverfahren

Art. 84 der *Verordnung zum Baugesetz* regelt die Fristen im Baubewilligungsverfahren:

- ¹ Das Departement setzt den beteiligten Stellen Fristen, so dass ein Entscheid über das Baugesuch und die mit diesem zu koordinierenden Entscheide innert den nachfolgenden maximalen Fristen sichergestellt werden kann:
 - a) **zehn Wochen, wenn keine Einsprachen vorliegen;**
 - b) **zwölf Wochen, wenn Einsprachen zu behandeln sind.**
- ² Bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, beträgt die Frist maximal fünf Monate.
- ³ Bei einfachen Vorhaben setzt das Departement Fristen, welche die Maximalfristen nach Abs. 1 dieses Artikels angemessen unterschreiten.
- ⁴ Der Fristenlauf beginnt, sobald der Baubewilligungsbehörde die vollständigen Gesuchsunterlagen vorliegen. **Sind Bewilligungen kantonalen Behörden einzuholen, beginnt der Fristenlauf mit Eintreffen der vollständigen Gesuchsunterlagen beim Departement.** Ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, beginnt der Fristenlauf, sobald der zuständigen Behörde der vollständige Bericht über die Umweltverträglichkeit vorliegt.

- ⁵ Die Fristen im Sinne dieses Artikels stehen still während:
- a) der Zeit zwischen dem Anfordern und dem Eintreffen zusätzlicher, für die Gesuchsbehandlung unabdingbarer Unterlagen;
 - b) einer allfälligen schriftlichen Anhörung des Gesuchstellers zu Einsprachen oder zum Entwurf von Verfügungen;
 - c) der Dauer von Einigungsverhandlungen;
 - d) der Hauptferienzeit im Sommer jeweils vom 15. Juli bis und mit 15. August.

Um Vergleichswerte zu haben, wurden die Fristen für Baubewilligungsverfahren mit kantonaler Prüfung recherchiert:

Kanton St.Gallen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 9 Wochen, wenn nur eine kantonale Stelle mitwirkt ▪ 13 Wochen, wenn mehrere kantonalen Stellen involviert sind
Kanton Zürich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 Wochen bei ordentlichen Verfahren bzw. ▪ 16 Wochen bei Neubauten und grösseren Umbauvorhaben
Kanton Appenzell Ausserrhoden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 Wochen ohne Einsprachen, 18 Wochen mit Einsprachen, sofern der Schwerpunkt der Baugesuchs- und Einsprachebehandlung bei kantonalen Behörden liegt ▪ 8 Wochen ohne Einsprachen bzw. 14 Wochen mit Einsprachen, sofern nur kommunale Bewilligungen zu erteilen sind oder der Schwerpunkt der Baugesuchs- und Einsprachebehandlung bei der Gemeinde liegt.

Es zeigt sich, dass die Fristen anderer Kantone tendenziell leicht höher sind als diejenigen in Appenzell Innerrhoden.

2.5 Softwaregestütztes Baubewilligungsverfahren im BUD

Sowohl die Bauverwaltungen als auch das BUD arbeiten mit der Softwarelösung Gemdat. Mit Gemdat kann der Bearbeitungsstatus eines spezifischen Baugesuchs stets durch alle verwaltungsinternen Stellen, die in den Prozess involviert sind, transparent eingesehen werden. Der Prozess in Gemdat gliedert sich entlang des Baubewilligungsverfahrens (vgl. Kapitel 2.3).

In den Interviews wurde mehrmals betont, dass der Prozess mit Gemdat sehr gut unterstützt ist, insbesondere da die Softwarelösung umfassend von allen verwaltungsinternen involvierten Stellen genutzt wird. Im Rahmen einer detaillierten Vorstellung der Anwendung von Gemdat entstand auch aus externer Sicht der Eindruck, dass mit Gemdat eine sehr professionelle Prozesssteuerung sichergestellt werden kann. Der Baubewilligungsprozess wird mit Gemdat IT-seitig optimal unterstützt.

Das BUD arbeitet in Gemdat mit Textbausteinen, welche laufend auf die gesetzlichen Vorgaben angepasst und aufgrund der Eigenheiten der unterschiedlichen Bauvorhaben erweitert werden. Damit ist gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern eine effiziente, einheitliche und gesetzeskonforme Arbeitsweise möglich.

Basierend auf Erkenntnissen aus dem Alltagsgeschäft wurde Gemdat in den letzten Jahren optimiert und dadurch eine noch bessere Übersicht über die laufenden Baubewilligungsverfahren erreicht.

2.6 Analyse der effektiven Durchlaufzeiten

Das BUD wird immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die Fristen gemäss Art. 84 Abs. 1 BauV von 10 Wochen bei Baugesuchen ohne Einsprachen bzw. 12 Wochen bei Baugesuchen mit Einsprachen nicht eingehalten werden. Wie in Kapitel 3.4 beschrieben, beginnt die Frist mit dem Eingang des vollständigen Baugesuchs beim Departement und endet mit dem Entscheid. Zwischen diesen beiden Ereignissen gibt es jedoch gemäss Art. 84 Abs. 5 BauV mehrere Ereignisse, welche die Frist zum Stillstand bringen (vgl. Kapitel 3.4).

Im Rahmen der externen Abklärungen hat das BUD die effektive Durchlaufzeit einer Stichprobe von Baugesuchen manuell für jedes Dossier einzeln erhoben. Da jährlich mehr als 700 Baugesuche (im Jahr 2022 total 787 Baugesuche) bearbeitet werden und die Auswertung der Durchlaufzeit manuell mit viel Aufwand verbunden ist, wurde vereinbart eine Stichprobe von 150 Baugesuchen zu untersuchen. In der Stichprobe wurden die ersten 150 Baugesuche des Jahres 2022 berücksichtigt. Die Stichprobe setzt sich wie folgt zusammen:

150 Baugesuche (2022-0001 bis 2022-0150)	
96 mit kantonaler Prüfung	54 ohne kantonale Prüfung
53 innerhalb Bauzone	43 ausserhalb Bauzone

Für die Analyse wurde für jedes der 96 Baugesuche mit kantonaler Prüfung das Eingangs- und Ausgangsdatum beim Kanton festgehalten und der dazwischenliegende Zeitraum um die stillstehenden Fristen gemäss Art. 84 Abs. 5 BauV korrigiert. Die Berechnungen wurden durch Mitarbeitende des BUD vorgenommen, Forrer Lombriser & Partner präsentiert und stichprobenartig glaubwürdig und nachvollziehbar erläutert. Die externe Analyse der vom BUD erhobenen Daten lieferte folgende Ergebnisse:

96 Baugesuche mit kantonaler Prüfung	
53 innerhalb Bauzone	43 ausserhalb Bauzone
Frist eingehalten (48 Baugesuche)	Frist überschritten (6) Frist eingehalten (42 Baugesuche)

Bei 90 von total 96 Baugesuchen mit kantonaler Prüfung wurde die Maximalfrist gemäss Art. 84 BauV (vgl. Kapitel 3.4) eingehalten. Das entspricht einer Quote von 93.8%. Betrachtet man nur die Baugesuche innerhalb der Bauzone, sind 48 von 53 Baugesuche (90.1%) innerhalb der Maximalfrist bearbeitet worden. Bei den Baugesuchen ausserhalb der Bauzone sind 42 von 43 Baugesuchen (97.7%) fristgerecht bearbeitet worden. Total wurde bei sechs Baugesuchen

die Maximalfrist gemäss Art. 84 BauV (vgl. Kapitel 3.4) überschritten². Dabei handelt es sich um fünf Baugesuche innerhalb der Bauzone und ein Baugesuch ausserhalb der Bauzone. Die Frist wurde bei zwei Gesuchen um 1-7 Tage, bei zwei Gesuchen um 8-14 Tage und bei zwei Gesuchen um mehr als 14 Tage überschritten. Die Überschreitungen lassen sich bei fünf von sechs Baugesuchen mit einer krankheitsbedingten Langzeitabsenz in einer Fachstelle des BUD in Verbindung mit der fehlenden fachlichen Stellvertretung (vgl. Kapitel 2.8) begründen.

Über alle 96 Baugesuche hinweg betrachtet liegt die durchschnittliche effektive Durchlaufzeit beim BUD deutlich unter der Maximalfrist von 70 Tagen ohne Einsprachen bzw. 84 Tagen mit Einsprachen.

Die Auswertung zeigt, dass es Einzelfälle sind, bei denen die Frist - aus meist nachvollziehbaren Gründen - nicht eingehalten werden konnte. Dennoch schlagen diese Einzelfälle in der öffentlichen Wahrnehmung hohe Wellen. Die befragten Personen schliessen daraus, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller allenfalls zu wenig bezüglich stillstehende Fristen sensibilisiert werden.

Anmerkung aus externer Sicht: Aus subjektiver Sicht der Gesuchstellenden ist die Gesamtdauer der Bearbeitung des Baugesuchs vom Einreichen des Baugesuches bis zur rechtskräftigen Baubewilligung für die Beurteilung der Bearbeitungszeit entscheidend ist – und nicht unterscheiden wird zwischen Fristenlauf und Fristenstillstandzeiten gemäss Art. 84 Abs. 4 BauV. Nebst der Durchlaufzeit als quantitative Messgrösse gibt es in der Beurteilung der Güte der Baubewilligungsverfahren auch wichtige, qualitative Beurteilungskriterien (z.B. Leistungskompetenz, Zuverlässigkeit, Reaktionsfähigkeit, Einfühlungsvermögen³), welche im Rahmen dieser Stichprobe nicht berücksichtigt werden konnten, jedoch auch für die Zufriedenheit der prozessbeteiligten Personen relevant sind.

Im Rahmen der Einzelinterviews wurden die Mitarbeitenden des BUD nach ihrer persönlichen Einschätzung dieser Ergebnisse gefragt. Die befragten Personen beurteilen das Ergebnis als sehr gut, insbesondere unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen. Mehrfach angemerkt wird, dass die Analyseergebnisse widerspiegeln, dass Baugesuche im BUD eine hohe Priorität im Arbeitsalltag haben.

2.7 Selbstverständnis des BUD im Baubewilligungsverfahren

Die Aufgabe des Bau- und Umweltdepartements im Baubewilligungsverfahren besteht in der Überprüfung der Einhaltung von Bundes- oder kantonalen Gesetzen. Es handelt sich um eine hoheitliche Aufgabe. Gemäss Interviewaussagen versteht sich das BUD jedoch nicht nur als Bewilligungsbehörde. «Bürgerfreundlichkeit» ist ein expliziter Schwerpunkt des Bauherrn in den Departementszielen 2023. Nebst der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger wird darunter insbesondere verstanden, dass das BUD nicht-gesetzeskonforme Baugesuche nicht einfach ablehnt, sondern über ihren eigentlichen Auftrag hinausgehend den Gesuchstellenden Hand bietet und lösungsorientierte Anpassungsempfehlungen abgibt. So sollen einerseits korrekte, rechtlich verbindliche Entscheide herbeigeführt und andererseits angestrebt werden, den Bedürfnissen der Gesuchstellenden zu genügen. Auch wenn diese Beratungs-Komponente für das BUD einen signifikanten Mehraufwand bedeutet und sich negativ auf die Durchlaufzeiten eines Baugesuchs auswirkt, sind die Mitarbeitenden überzeugt, dass

² Bei der Erhebung der Daten hat das BUD nicht berücksichtigt, dass der Fristenlauf gemäss Art. 84 Abs. 4 BauV eigentlich erst mit Eintreffen der vollständigen Gesuchsunterlagen beim Departement beginnt. Stattdessen hat das BUD aus technischen Gründen den Fristenlauf mit Eingang des (häufig unvollständigen) Gesuchs beim Kanton gestartet und die Frist bei fehlenden Unterlagen daraufhin wieder sistiert. Bei der Betrachtungsweise nach Art. 84 Abs. 4 BauV würden die Ergebnisse tendenziell noch besser aussehen.

³ Vgl. Seite 56 in Forrer, F., Schöni, M. & Schepers, C. (2015). *Dienstleistungsqualität*. Zürich: Versus.

mit diesem Vorgehen den Bürgerinnen und Bürgern – welche häufig nur einmal in ihrem Leben bauen – gedient ist.

2.8 Herausforderungen des BUD im Baubewilligungsverfahren

In den vorangehenden Kapiteln wurde bereits beschrieben, dass das BUD nur einer von mehreren Akteuren im Baubewilligungsprozess ist und bei seiner Arbeit von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. Nachfolgend sind einige Herausforderungen aus Sicht der interviewten Personen beschrieben, mit welchen sich das BUD konfrontiert sieht.

<p>Kleinheit des Kantons Appenzell Innerrhoden</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die kantonale Verwaltung des Kantons Appenzell Innerrhoden im Allgemeinen und das BUD im konkreten Fall sind im Vergleich zu anderen Kantonen schlank organisiert. Zudem arbeiten viele Mitarbeitende in einem Teilzeitpensum. Als Konsequenz bleiben bei Abwesenheiten (Krankheit, Unfall, Ferien, Mutterschaft, Militäreinsatz etc.) jedoch Arbeiten liegen, da die Stellvertretung vieler Funktionen aus fachlichen und ressourcentechnischen Gründen nicht gewährleistet werden kann – obwohl sie auf dem Papier geregelt sind. ▪ Die Gesamtentscheide der kantonalen Prüfung erfolgen für Baugesuche innerhalb und ausserhalb der Bauzone je durch eine Person. Die beiden Personen besetzen gemeinsam total 140 Stellenprozente, wobei sie nebst der Prüfung von Baugesuchen noch weitere Aufgaben zu erfüllen haben. ▪ Durch die Kleinheit des Kantons Appenzell Innerrhoden sind die Wege kurz. Die Regierung zeichnet sich durch Volksnähe aus. Dies kann Vorteile haben, schafft jedoch auch Gelegenheiten, dass der ordentliche Dienstweg umgangen wird und Bürgerinnen und Bürger mit Anliegen zu Bauvorhaben direkt an den Bauherrn oder an Mitglieder der Standeskommission gelangen und so versuchen indirekt Druck auf das BUD auszuüben.
<p>Spannungsfeld zwischen Gesetzeskonformität, Umweltschutz und Bürgerfreundlichkeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BUD erfüllt eine hoheitliche Aufgabe (vgl. Kapitel 2.7) im Baubewilligungsverfahren und ist für die Einhaltung von kantonalen Gesetzen und Bundesgesetzen verantwortlich. Dennoch hat das BUD das Selbstverständnis, dass es seinen Auftrag auch im Dienst der Bürgerinnen und Bürger erfüllt. So gilt es im Einzelfall abzuwägen, wie die gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden können. Hoheitliche Aufgaben und ein gewisses Mass an Bauherrenberatung stehen in einem Spannungsfeld. ▪ Die für das BUD massgebenden (bundes)gesetzlichen Grundlagen haben sich in den letzten Jahrzehnten teilweise stark verändert. So kann es vorkommen, dass früher Baugesuche bewilligt wurden, die nach aktueller Gesetzeslage nicht mehr bewilligungsfähig sind. Dennoch hält das BUD – dort wo Ermessensspielraum besteht – an einer «praxisgemässen» Auslegung fest, um den gesetzlichen Spielraum auszuschöpfen.

<p>Verschiedene Instanzen im Baubewilligungsverfahren</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 wurde eine gemeinsame Baukommission Inneres Land eingeführt. Die Mitarbeitenden sind personell weiterhin den Bezirken zugeordnet, das fachliche Vorgehen wurde jedoch zentralisiert und damit eine einheitliche Vorprüfung von Baugesuchen eingeführt. Die Konsequenz dieser Zentralisierung besteht jedoch darin, dass das Vorgehen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr gleich pragmatisch ist und dass sich die Auflagefrist verlängert hat. ▪ Die Bauverwaltung ist für die formelle und materielle Vorprüfung der Baugesuche zuständig. Viele Verzögerungen entstehen jedoch, wenn unvollständige Dossiers an den Kanton eingereicht werden. Teilweise ist es jedoch erst den kantonalen Fachstellen möglich, abzuschätzen, ob Unterlagen den fachlichen Anforderungen entsprechen oder zusätzliche Unterlagen notwendig sind. Es ist zu klären, wie die Eingangskontrolle zielführend optimiert werden kann. ▪ Das BUD führt eine «Pendenzenkiste», welche von der Baugesuchskoordination regelmässig bewirtschaftet wird. Die Mitarbeitenden des BUD erkundigen sich periodisch nach bereits angeforderten, aber noch fehlenden Unterlagen oder Projektänderungen. ▪ Die Abgrenzung zwischen dem kommunalen und kantonalen Regelungsbereich wird nicht immer trennscharf umgesetzt. Der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Bauverwaltung und BUD hat sich in den letzten Jahren jedoch intensiviert. ▪ Die AKV (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten) der Fachstelle Denkmalpflege sind unklar⁴, wodurch es insbesondere bei Baugesuchsverfahren zu Missverständnissen kommt. Die Fachkommissionen Heimatschutz und Denkmalpflege, welche zwei verschiedenen Departementen angehören (BUD und ED), hebeln sich teilweise gegenseitig aus. ▪ Die Ordnungsfristen für die Bearbeitung eines Baugesuchs berücksichtigen die Komplexität des individuellen Baubewilligungsverfahrens nicht. Je mehr Instanzen involviert sind, desto länger dauert das Verfahren tendenziell.
<p>Kommunikation des BUD</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BUD kommuniziert im Laufe des Baubewilligungsverfahrens häufig direkt telefonisch mit dem Planer bzw. der Planerin. Auf die Kommunikation zwischen Planer/-in und Bauherr hat das Amt so in diesen Fällen keinen Einfluss und kann nicht nachvollziehen, ob die Informationen 1:1 weitergegeben werden und sich die Gesuchsstellenden über stillstehende Fristen etc. im Klaren sind. ▪ Die Rolle der verschiedenen Instanzen im Baugenehmigungsprozess ist gegenüber den Bürgerinnen und Bürger nicht optimal kommuniziert.

⁴ Gemäss Auskunft des Lenkungsausschusses wurden die AKV zwischenzeitlich mit einem Standeskommissions-Beschluss geklärt.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einige kantonale Stellen bearbeiten nicht nur Baugesuche, sondern beraten die Gesuchstellenden auch vorgängig. In einigen Ämtern ist es anspruchsvoll, dass aus der Beratungsdienstleistung nicht ein Präjudiz abgeleitet wird. Insbesondere wenn im späteren Verfahren Einsprachen erfolgen, wird der in der Beratung allenfalls aufgezeigte Spielraum kleiner.
--	--

2.9 Optimierungspotenziale im Baubewilligungsverfahren

Die befragten Mitarbeitenden des BUD äusserten im Rahmen der Einzelinterviews verschiedene Optimierungsvorschläge im Baubewilligungsverfahren:

Kommunikation	<p>1. Massnahme: Kommunikation mit Baugesuchstellenden während Baubewilligungsprozess verbessern</p> <p>Um Missverständnisse bezüglich vermeintlicher Fristüberschreitungen zu vermeiden, ist die Kommunikation des BUD gegenüber dem Planer bzw. der Planerin sowie der gesuchstellenden Person zu verbessern. Eine Massnahme wäre beispielsweise die schriftliche Kommunikation sowohl gegenüber Planenden als auch Gesuchstellenden, wenn und warum die Frist stillsteht.</p> <p>2. Massnahme: Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern vor Baugesuchseinreichung optimieren (z.B. Baubewilligungsverfahren inkl. Prozessbeteiligte visualisieren; Checklisten für die wichtigsten, generischen Baugesuchs-Arten und die dafür notwendigen Unterlagen inkl. Anforderungskriterien definieren und zur Verfügung stellen)</p> <p>Die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zum Ablauf des Baubewilligungsverfahrens und den beteiligten Instanzen und deren Zuständigkeiten ist zu optimieren. Bürger, welche häufig das erste Mal in ihrem Leben ein Baubewilligungsverfahren durchlaufen, sind entsprechend abzuholen. Andere Kantone beschreiben beispielsweise das Baubewilligungsverfahren grafisch aufbereitet auf ihrer Webseite⁵.</p>
Gemdat und GEVER	<p>3. Massnahme: Digitales Einreichen von Baugesuchsunterlagen ermöglichen</p> <p>Das digitale Einreichen der Baugesuchsunterlagen ist zu ermöglichen. Durch eine digitale Eingangskontrolle kann sichergestellt werden, dass Pflichtdokumente mit dem Baugesuch eingereicht sind. So lässt sich weitgehend vermeiden, dass unvollständige Dossiers eingereicht werden können und sich dadurch die Bearbeitungsdauer verlängert. Zudem können so digitale Originaldokumente anstelle von Scans eingereicht werden. Diese sind speditiver zu bearbeiten.</p>

⁵ vgl. <https://dbu.tg.ch/baugesuchszentrale/baubewilligungsverfahren.html/1435>

<p>Gemdat und GEVER</p>	<p>4. Massnahme: Erfassen des Baubeginns in Gemdat prüfen Für das Amt für Hochbau und Energie wäre es hilfreich, wenn in Gemdat der Baubeginn publiziert wird, um zu diesem Zeitpunkt zu prüfen, ob der Energienachweis vorliegt.</p>
<p>Formelle und materielle Vorprüfung</p>	<p>5. Massnahme: Verbesserungen zu Vollständigkeit und Qualität der Baugesuchsunterlagen definieren und umsetzen Gemäss Bauverordnung prüft die Baubewilligungsbehörde die Unterlagen auf Vollständigkeit und weist unvollständige Gesuche zurück bzw. fordert fehlende Unterlagen an. Die vollständigen Unterlagen leitet sie anschliessend an das Departement weiter. Die qualitativen Anforderungen an die benötigten Unterlagen sind im Baugesetz und in der Bauverordnung nur grob umschrieben. Häufig sind die beim BUD eingereichten Baugesuche nicht vollständig oder bzgl. Qualität ungenügend. Gemeinsam mit den Baubewilligungsbehörden ist zu definieren, was zu unternehmen ist, damit weniger Nachforderungen bei den Gesuchstellenden notwendig sind (z.B. Checklisten zu benötigten Dokumenten und konkrete Anforderungen an deren Inhalte).</p>
<p>Personelle Ressourcen</p>	<p>6. Massnahme: Nach Umsetzung der Massnahmen 1-5 und Prüfung ihrer Wirksamkeit allenfalls zusätzliche Stellenprozent beantragen Das BUD befindet sich – wie andere Einheiten der kantonalen Verwaltung auch – im Spannungsfeld von Qualität, Zeit und Kosten. Wenn die Baugesuche schneller bearbeitet werden sollen, leidet die Qualität und/oder es sind Investitionen in zusätzliche Ressourcen notwendig. Die konkrete Priorisierung in diesem Spannungsfeld für das Baubewilligungsverfahren ist durch die politischen Entscheidungsträger, konkret die Standeskommission (nach Vorliegen erster Erfahrungen aufgrund der umgesetzten Massnahmen 1 bis 5) vorzunehmen.</p>

3 Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne

Der **Nutzungsplan** bzw. Zonenplan regelt die Nutzungsart (Zonenarten gemäss Art. 15 BauG) und die Nutzungsintensität (Bauklasse) sämtlicher Grundstücke. Mit dem **Quartierplan** werden neben den Landumlegungen die notwendigen Erschliessungen und Ausstattungen (Strassen, Werkleitungen, Freiräume oder Lärmschutz) für ein Gebiet sowie deren Finanzierung geregelt.

3.1 Zuständigkeiten im Genehmigungsverfahren

Die Bezirke sind die Planungsbehörden im Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne. Genehmigungsinstanz ist die Standeskommission. Das BUD prüft auf fachlicher Ebene die Nutzungs- und Quartierpläne der Bezirke auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und stellt den Genehmigungsantrag zuhanden der Standeskommission.

3.2 Prozess des Genehmigungsverfahrens

Das Genehmigungsverfahren wird auf Antrag von mind. 50% der Grundeigentümer (Art. 2 Abs. 2 BauV) eingeleitet. Eine Überarbeitung der Pläne ist alle 10 Jahre angedacht (Art. 24 Abs. 4 BauG). Das Genehmigungsverfahren gestaltet sich gemäss den gesetzlichen Grundlagen grob skizziert wie folgt:

- 1) Der Bezirksrat leitet das Quartierplanverfahren ein (Art. 2 Abs. 1 BauV)
- 2) **Vorverfahren** (Art. 45 BauG): Erarbeitung von Planentwürfen mit frühzeitigem Einbezug der Baukommission (durch Bezirke und Feuerschaugemeinde)
- 3) **Vorprüfung** (Art. 46 BauG): Der Bezirk unterbreitet der Standeskommission den Nutzungsplan und Planänderungen zur Vorprüfung der Recht- und Zweckmässigkeit.
- 4) Auflageverfahren (Art. 47 BauG): 2x amtlich ausschreiben, anschliessend während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (bei Änderungen im Verlauf der Planung ist das Auflageverfahren zu wiederholen)
- 5) Ggf. Einsprachen
- 6) Unterbreitung an Bezirksgemeinde und ggf. Beschluss des Bezirkrats über geringfügige Änderungen (Art. 48 BauG)
- 7) Fakultatives Referendum 30 Tage (Art. 48 Abs. 1+2 BauG)
- 8) **Genehmigung** Nutzungsplanung und Planänderungen durch Standeskommission (Art. 48 Abs. 3 BauG)

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, prüft das BUD im Auftrag der Standeskommission die Nutzungs- und Quartierpläne auf fachlicher Ebene im Rahmen der Vorprüfung und der Genehmigung. Die Vorprüfung und Genehmigung werden behördenintern wie folgt gehandhabt:

- a) Die Planungsbehörde sendet Unterlagen physisch an die Ratskanzlei (elektronisch teilweise direkt ans BUD).
- b) Die Ratskanzlei erstellt eine Eingangsbestätigung mit dem Vermerk Antragsstellung an BUD. Das elektronische Dossier in GEVER wird eröffnet und ein Auftrag generiert (mit einer technischen Bearbeitungsfrist von i.d.R. 12 Wochen).
- c) Das BUD führt die fachliche Vorprüfung durch und fordert bei Bedarf Unterlagen nach und holt Stellungnahmen ein (betrifft fast alle Ämter).

- d) Das BUD erstellt ein Vorprotokoll mit seinen Ergebnissen der Vorprüfung und einen Antrag an die Standeskommission.
- e) Die Ratskanzlei traktandiert das Geschäft an der nächsten Standeskommissionssitzung und prüft das Protokoll redaktionell.
- f) Die Standeskommission entscheidet über das Geschäft.
- g) Die Ratskanzlei erstellt das Protokoll bzw. den Protokollauszug.
- h) Die Standeskommission genehmigt das Protokoll an der nächsten Sitzung (i.d.R. nach 2 Wochen).
- i) Die Ratskanzlei versendet den Entscheid an die Planungsbehörde.
- j) Das BUD versendet die unterzeichneten Pläne an die Planungsbehörde.

3.3 Fristen im Genehmigungsverfahren

Art. 85 der *Verordnung zum Baugesetz* regelt die Fristen im Baubewilligungsverfahren:

¹ Im Verfahren zur Genehmigung von Nutzungs- und Quartierplänen gelten folgende Maximalfristen:

- a) Vorprüfung: zwölf Wochen;**
- b) Genehmigung: vier Wochen, wenn bei betroffenen Behörden und Stellen keine Stellungnahmen eingeholt werden müssen, andernfalls acht Wochen.**

² Der Fristenlauf beginnt, sobald der Vorprüfungs- bzw. Genehmigungsbehörde die erforderlichen Unterlagen vorliegen. Art. 83 Abs. 3⁶ sowie Art. 84 Abs. 5 lit. a-d⁷ dieser Verordnung gelten sinngemäss.

3.4 Analyse der effektiven Durchlaufzeiten

Die in Kapitel 3.3 beschriebenen gesetzlichen Maximalfristen betreffen die gesamte Vorprüfung bzw. Genehmigungsphase. In diese Schritte ist nicht nur das BUD, sondern auch die Ratskanzlei und Standeskommission involviert. Wenn die effektive Durchlaufzeit die gesetzliche Frist überschreitet, ist dies somit nicht automatisch auf das BUD zurückzuführen.

Im Rahmen der externen Abklärungen haben die Ratskanzlei und das BUD gemeinsam die effektive Durchlaufzeit (Gesamtdauer unter Berücksichtigung der Fristenstillstände gemäss Art. 84 Abs. 5 lit. a-d der *Verordnung zum Baugesetz*) aller Vorprüfungen und Genehmigungen von Quartierplanungen und Nutzungsplanänderungen in den Jahren 2021 und 2022 ermittelt.

	2022	2021
Vorprüfung		
- Nutzungs-/ Zonenplanänderungen	3	5
- Quartierplanänderungen	7	2
Genehmigung		
- Nutzungs-/ Zonenplanänderungen	3	4
- Quartierplanänderungen	5	3

⁶ Art. 83 Abs. 3 BauV: Liegen die Entscheide der betroffenen Stellen vor, prüft das Departement, ob sie widerspruchsfrei sind. Ist dies nicht der Fall, versucht das Departement zusammen mit den betroffenen Stellen, die Widersprüche zu beheben. Es kann dazu Koordinationsverhandlungen ansetzen.

⁷ Vgl. Kapitel 2.4

Für die total 32 Geschäfte wurden das Eingangs- und Ausgangsdatum bei der Ratskanzlei abzüglich der Friststillstände – soweit rekonstruierbar – erfasst und die effektive Durchlaufzeit des gesamten Verfahrens (Eintreffen bei der Ratskanzlei, Auftragserteilung an BUD, Bearbeitung durch BUD und Returnierung an Ratskanzlei, Traktandierung an Standeskommissionsitzung und Entscheidungsfindung, Protokollgenehmigung, Versand durch Ratskanzlei und BUD) mit den gesetzlichen Maximalfristen verglichen. Aus dem Vergleich resultiert folgendes Ergebnis:

Die gesetzliche Frist wurde um ...	Anzahl	In % vom Total	Bemerkungen
> 5 Wochen unterschritten	1	3%	
3.1 bis 5 Wochen unterschritten	6	19%	
1.1 bis 3 Wochen unterschritten	6	19%	
0 bis 1 Woche unterschritten	6	19%	
0.1 bis 1 Woche überschritten	8	25%	
1.1 bis 3 Wochen überschritten	2	6%	1x Rückweisung an Bezirksrat, 1x Sitzung FkH fand erst nach Weihnachtsferien statt
3.1 bis 5 Wochen überschritten	1	3%	Überarbeitung der Planung bzw. des Reglements durch Bezirk notwendig
> 5 Wochen überschritten	2	6%	Beide Geschäfte wurden von der Standeskommission zurückgewiesen und mussten überarbeitet in eine 2. Lesung
Total	32	100%	Anteil unterschrittene Planungsfristen: 60% Anteil überschrittene Planungsfristen: 40%

In 60 Prozent der Planungen sind die Fristen eingehalten. Bei weiteren 25 Prozent der Planungen wird die Frist um maximal eine Woche überschritten. Bei der Betrachtung der Ergebnisse sind folgende Punkte zu beachten:

- Die Durchlaufzeit betrachtet die gesamte Dauer der internen Verfahrensschritte zwischen den Behörden (Standeskommission, Ratskanzlei, BUD). Das BUD hat keinen Einfluss auf die Dauer der dem BUD vor- und nachgelagerten Prozessschritte. Die Ergebnisse erlaubt somit **keine abschliessende Aussage über die Arbeitsweise des BUD**.
- In der Bauverordnung ist der Fall einer Zurückweisung durch die Standeskommission und Überarbeitung inkl. erneuter Vorprüfung oder Bewilligung nicht geregelt bzw. es ist keine Maximalfrist für diesen Fall definiert. Dies betrifft mehrere Fälle mit Fristüberschreitungen in obenstehender Tabelle. Für Überarbeitungen erstellt die Ratskanzlei eine Aufgabe und gibt dem BUD eine technische Bearbeitungsfrist vor, abhängig davon, wie weitreichend die Überarbeitung ist.

3.5 Zusammenarbeit BUD und Planungsbehörden im Genehmigungsverfahren

Zur Beurteilung der Zusammenarbeit im Rahmen von Genehmigungsverfahren wurden Vertretende der Feuerschaugemeinde und des Bezirks Schwende-Rüte sowie des BUD befragt. Im Folgenden werden die subjektiven, nicht materiell überprüften Einschätzungen der Befragten zusammengefasst.

<p>Zusammenarbeit aus Sicht der Planungsbehörden</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Prozess läuft in der Regel gut, wenn während des ganzen Verfahrens die gleichen Mitarbeitenden des BUD involviert sind. ▪ Personalwechsel erschweren die Zusammenarbeit und eine Konsistenz in den fachlichen Stellungnahmen des BUD. Aktennotizen und Protokolle scheinen in verschiedenen Fällen nicht übergeben worden zu sein. Die fachlichen Einschätzungen seien personenabhängig und würden aus Sicht der Befragten bei Personalwechseln revidiert statt übernommen. ▪ Fristen werden oft ausgereizt. Teilweise entsteht dadurch der Eindruck, dass das BUD erst kurz vor oder nach Fristablauf aktiv wird. ▪ Der Bauherr sei im operativen Geschäft und den wichtigen Projekten wenig präsent. Dies führe zu Rückfragen und in einzelnen Fällen zur Zurückweisung von Quartierplänen durch die Standeskommission. ▪ Quartierpläne scheinen ungeprüft in die Standeskommission zu kommen, welche ohne Vorbesprechung auf Basis der BUD-Vorprüfung entscheide. Die einzelnen Inputs der Ämter würden vorab zu wenig reflektiert und abgewogen. ▪ Früher wurden Fristen auch für Quartier- und Nutzungsplanänderungen auf Gemdat geführt, aktuell nicht mehr (nur noch auf GEVER). Dadurch fehle für Externe die Transparenz bzgl. Status der verschiedenen Projekte. ▪ Teilzeitstellen in Schlüsselpositionen erschweren die Zusammenarbeit. ▪ Die Schnittstelle zum BUD wird von beiden Seiten nicht systematisch gepflegt. Das gegenseitige Problembewusstsein hat wegen Personalwechseln abgenommen. Die Planungsbehörde wünscht sich in der Zusammenarbeit mehr miteinander, statt nebeneinander oder gar gegeneinander.
<p>Zusammenarbeit aus Sicht BUD</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Zusammenarbeit funktioniert sehr gut, seit man sich kennt und die gegenseitigen Erwartungen geklärt sind. ▪ Nebst institutionalisiertem Austausch auf operativer Ebene gibt es einen alljährlichen Austausch mit den Planungsbehörden, nämlich die Baupräsidentenkonferenz. ▪ Thematisch sind viele Bezirke auf externe Planungsbüros angewiesen. Das BUD gibt bei fachlichen Fragen jedoch hilfsbereit Antwort. ▪ Das Rollenverständnis ist grundsätzlich geklärt. Die Bezirke sind sich bewusst, dass das BUD nicht die Bewilligungsinstanz ist. Einige Bezirke sind sich jedoch des eigenen Handlungsspielraums nicht bewusst und nutzen diesen nicht im gleichen Rahmen wie andere Bezirke.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Kontakt erfolgt oft mit den Bezirkshauptmännern, da die Geschäfte eine politische Komponente haben. ▪ Die Aufgabe des BUD ist das übergeordnete Gemeinwohl zu sichern (z.B. Platz für Langsamverkehr bei Ein-/Ausfahrten) und nichts für die Zukunft zu verbauen (z.B. Glasfaser). ▪ Das BUD ist teilweise bei Start Sitzungen zur Vorstellung des Projektes anwesend, aber in der Regel nicht während der Erarbeitung der Reglemente und Pläne im Bezirksrat. Aussagen in Start Sitzungen sind inhaltlich nicht tiefgehend. Ein fachlicher Austausch wird jedoch in der Erarbeitungsphase gepflegt. ▪ Amtsleitende führen fachliche Gespräche, machen jedoch keine Aussagen zum Gesamtprojekt. Dafür ist i.d.R. der Leiter des Amtes für Raumentwicklung zuständig. ▪ Die Beratung und Unterstützung im Erarbeitungsprozess erfolgt mit dem Hinweis, dass die Beurteilung durch die Bewilligungsbehörde vorbehalten bleibt. ▪ Beratungen werden in der Regel vom Leiter des Amtes für Raumplanung und der Fachkommission gemeinsam durchgeführt. Normalerweise werden keine Protokolle erstellt.
--	--

3.6 Optimierungspotenziale im Genehmigungsverfahren

Die Vertretenden des BUD sowie der Planungsbehörden (*kursive* Aussagen) äusserten im Rahmen der Interviews verschiedene Optimierungsmassnahmen im Genehmigungsverfahren:

<p>Durchlaufzeit</p>	<p>7. Massnahme: Technische Bearbeitungsfristen der GEVER-Aufgabe kürzer ansetzen und Verständnis bzgl. Verfahrensfrist vs. technische Bearbeitungsfrist sowie zur Prozesssteuerung klären</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemäss Aussage des BUD setzt die Ratskanzlei für die Aufgabe in GEVER häufig eine Bearbeitungsfrist von 12 Wochen, wodurch eine Überschreitung der gesetzlichen Maximalfrist faktisch vorprogrammiert ist, da auch die dem BUD vor- und nachgelagerten Prozessschritte mehrere Wochen Zeit benötigen. Das BUD arbeitet die Aufgaben wie auch Baugesuche entlang der Fristen ab. Die technische Fristensetzung durch die Ratskanzlei für die Aufgabe sollte deshalb kürzer gesetzt werden. ▪ Anmerkung Lenkungsausschuss: Aus Sicht der Ratskanzlei sind die Departemente für die Steuerung der Geschäfte zuständig. Bei der in GEVER gesetzten Frist handelt es sich nicht um eine Frist für die Behandlung des betreffenden Gesuchs, sondern um eine rein technisch bedingte Zeitfestlegung. Für die materiellen Fristen gemäss Baugesetzgebung und die Fristeinhaltung ist das BUD zuständig. ▪ Die Ratskanzlei und das BUD scheinen ein unterschiedliches Verständnis bezüglich Verfahrensfrist und technischer Bearbeitungsfrist sowie Prozesssteuerung zu haben.
-----------------------------	---

<p>Konsistenz von Beratung und Entscheiden</p>	<p>8. Massnahme: Konsistenz von Beratungsaussagen und Entscheiden erhöhen, indem Beratungsaussagen und Sitzungsergebnisse konsequent protokolliert werden (mit «unter Vorbehalt»-Klausel) und Aktennotizen und Protokolle bei Personalwechseln förmlich übergeben werden</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Beratungsaussagen sind schriftlich zu bestätigen, um eine Konsistenz mit der Entscheidung sicherzustellen.</i> ▪ <i>Der Know-how Transfer und die Übergabe an neue Mitarbeitende bei Personalwechseln funktioniert nicht optimal.</i>
<p>Führung im Planungsprozesses</p>	<p>9. Massnahme: Ziele und Vorgaben im Vorprüfungsverfahren klarer definieren; bereits im Planungsprozess erkennbare Differenzen sogleich ansprechen, diskutieren und lösen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Wenn der Bauherr seine politische Haltung im BUD spürbar und besser sichtbar macht – indem er beispielsweise für den Vorprüfungsprozess und das Verhalten in der Begleitung des Planungsprozesses konkrete Ziele, Verhaltensweisen und Leitplanken vorgibt – wird das BUD verlässlicher und berechenbarer. Derzeit sind die Planungsbegleitung und die Vorprüfung zu stark den Mitarbeitenden des BUD überlassen.</i> ▪ <i>Im Rahmen der Führung des BUD soll der Grundsatz gelten, dass Probleme am Tisch und nicht mit Verfügungen gelöst werden. Die kurzen Wege sollen genutzt werden.</i>
<p>Personelle Ressourcen vs. Priorisierung von Tagesgeschäft und Projekte</p>	<p>10. Massnahme: Priorisierung und Verzichtplanung als Führungsinstrument installieren</p> <p><i>Das BUD muss mit dem aktuellen Personalbestand und Tagesgeschäft zu viele interne Projekte (Gesamtverkehrsstrategie, Energie- und Klimaschutzstrategie, Ausscheidung der Gewässerräume, u.a.) bearbeiten. Projekte sind zu priorisieren und unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen auf der Zeitachse realistisch zu planen. Ergänzend ist eine Verzichtplanung vorzunehmen.</i></p>
<p>Teilzeitpensen und Homeoffice</p>	<p>11. Massnahme: Formulieren der zielführenden Ausgestaltung und Kommunikation von Teilzeitpensen und Homeoffice</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Teilzeitpensen und Homeoffice erschweren die Zusammenarbeit mit dem BUD.</i> ▪ <i>Viele Schlüsselstellen im BUD sind Teilzeitstellen. Pensen von unter 50% für Mitarbeitende und unter 80% bei Führungspersonen/Schlüsselstellen erschweren die Zusammenarbeit und die Bezirke kommen nur mühsam an Auskünfte. Fachliche Stellvertretungen sind nicht sichergestellt bzw. können aufgrund des Personalbestands nicht sichergestellt werden. Das BUD hat ein Ressourcenproblem.</i>

4 Analyse von Reklamationen

Im Rahmen der externen Analyse wurden vier vom Lenkungsausschuss ausgewählte Reklamationen bezüglich Baubewilligungsverfahren und Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne detailliert geprüft. Aus Datenschutzgründen können in diesem Bericht die konkreten Reklamationen sowie Stellungnahmen des BUD zu den vier Fällen nicht detailliert abgehandelt werden. Nachfolgend sind die grundsätzlichen Erkenntnisse aus externer Sicht festgehalten.

Fall 1: Neubau Wohn- und Gewerbehaus

Fall 2: Abbruch / Neubau Gewerbe mit Wohneinheit

Fall 3: Neubau Industrie

Fall 4: Neubau Mehrfamilienhäuser

In Fall 1 wurde die gesetzliche Frist von maximal 12 Wochen für Baugesuche mit Einsprachen unter Berücksichtigung von Art. 84 der *Verordnung zum Baugesetz* nicht überschritten, auch wenn zwischen dem Eingang des Baugesuchs und dem Versand des Gesamtentscheids fast 9 Monate vergangen sind. In den Fällen 2, 3 und 4 hat der Fristenlauf entsprechend Art. 84 der *Verordnung zum Baugesetz* noch nicht zu laufen begonnen, da relevante Unterlagen fehlten und der Fristenlauf erst mit Eintreffen der vollständigen Gesuchsunterlagen beim Departement beginnt.

Anmerkungen aus externer Sicht:

- Aus subjektiver Sicht der Gesuchstellerin und der Gesuchsteller ist die Gesamtdauer der Bearbeitung des Baugesuchs für die Beurteilung der Bearbeitungszeit entscheidend. Sie unterscheiden nicht zwischen Fristenlauf und Fristenstillstandzeiten gemäss Art. 84 Abs. 4 BauV. Es stellt sich die Frage, ob eine praxisnähere Gesetzesregelung, welche den Fokus stärker auf die Gesamtdauer legt, möglich ist. Der wichtigste Hebel zur Beschleunigung des gesamten Verfahrens ist aus externer Sicht jedoch, dass die Gesuchsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vollständig und qualitativ ausreichend sind.
- Die Vollständigkeitsprüfung scheint in diesen vier Fällen unterschiedlich zeitnah nach dem Eingang des jeweiligen Baugesuchs erfolgt zu sein. Teilweise wurden fehlende Unterlagen bereits eine Woche nach dem Eingang des Baugesuchs nachgefordert, in anderen Fällen erst deutlich später. Aus externer Sicht ist nicht beurteilbar, ob schon in einer Vorprüfung erkennbar war, dass diese Unterlagen fehlen oder ob dies erst bei der vertieften Auseinandersetzung mit dem Dossier möglich war.

12. Massnahme: Zeitnahe Vollständigkeitsprüfung des BUD – ergänzend zur Prüfung der Bauverwaltung – nach Eingang eines Baugesuchs anhand von generischen Checklisten, z.B. innert 10 Arbeitstagen (unter Berücksichtigung der Massnahmen 3 und 5)

Aus externer Sicht (und höchstwahrscheinlich auch aus Sicht der potenziellen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller) kann nicht beurteilt werden, wie klar aktuell geregelt und kommuniziert ist, welche Unterlagen zwingend mit einem Baugesuch eingereicht werden müssen und welche qualitativen Anforderungskriterien diese Unterlagen erfüllen müssen. Dies betrifft sowohl die Planungsbehörden, welche die materielle und formelle Vorprüfung durchführen, als auch die Vollständigkeitskontrolle des BUD. (vgl. Massnahmen 1-3, 5 und 13). Festzuhalten ist, dass das BUD fehlende Unterlagen i.d.R. beim Planer bzw. der Planerin einfordert und periodisch nachfragt, wenn diese nicht eintreffen.

5 Departementskultur im BUD

In den letzten Jahren berichteten die Medien wiederholt über personelle Wechsel und Ereignisse im BUD. Dadurch entstand der Eindruck, dass im BUD Unruhe herrscht. Aus diesem Grund wurden in den Einzelinterviews auch kulturelle Themen angesprochen.

5.1 Arbeitsklima und Zufriedenheit

Die Mehrheit der befragten Mitarbeitenden des BUD bewertet das Arbeitsklima im BUD als gut bis sehr gut. Die Zusammenarbeit wird von den Mitarbeitenden als kollegial und hilfsbereit beschrieben. Medienberichte über ein «Brodeln» im BUD können sie nicht nachvollziehen. Die Mitarbeitenden nehmen wahr und schätzen, dass sich der Bauherr mit persönlichem Engagement für ein gutes Betriebsklima einsetzt. Im BUD finden Mitarbeitenden-Veranstaltungen statt, an denen die Mitarbeitenden auch zahlreich und gerne teilnehmen.

Auch wenn es in der Vergangenheit einige Kündigungen gab, wird die Fluktuation von einigen Mitarbeitenden als nicht überdurchschnittlich eingeschätzt und für die Kündigungen gibt es nachvollziehbare persönliche Gründe (Wegzug, Krankheit, Abwerben durch Personalvermittler etc.). Eine Person beurteilt die personellen Veränderungen der letzten Jahre sogar als positiv – es sei viel Ruhe eingekehrt.

Die Netto-Fluktuationsquote des BUD exkl. Landesbauamt, Ökohof und ARA (von Analyse ausgenommen) liegt in den Jahren 2018 bis 2022 bei durchschnittlich 8.20%. Dies entspricht 2.4 Kündigungen pro Jahr. Punktuelle prozentuale Ausreisser nach oben und unten können in Organisationen mit einer geringen Anzahl Mitarbeitenden vorkommen.

BUD exkl. Landesbauamt, Ökohof und ARA	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt
Fluktuation in %	0.00	7.41	6.67	9.09	17.86	8.20
Anzahl Kündigungen	0	2	2	3	5	2.4

Für andere Mitarbeitende ist klar, dass das Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit, politischen Entscheidungen und Bürgerfreundlichkeit in der täglichen Arbeit der Grund für mehrere Kündigungen in der Vergangenheit war. Die Fachstellen des BUD geben im Zusammenhang mit Baugesuchen fachliche Empfehlungen ab, die auf den für das jeweilige Fachgebiet massgebenden gesetzlichen Grundlagen basieren und in den Gesamtentscheid der Standeskommission einfließen.

Die Mitarbeitenden nehmen wahr, dass das BUD innerhalb der Verwaltung und bei den Bürgerinnen und Bürgern einen schlechten Ruf hat. Sie bedauern, dass sie ausserhalb des BUD nur wenig Wertschätzung für ihr Engagement erhalten. Als unbefriedigend wird von einzelnen Mitarbeitenden empfunden, dass aufgrund der hohen Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden Personalressourcen Arbeitsinhalte ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens liegen bleiben. Die Besetzung offener Stellen ist aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels teilweise schwierig, was die Arbeitsbelastung zusätzlich erhöhen kann.

5.2 Führungskultur

Die Führungspersonen und deren Führungsverhalten sind ein wesentlicher Faktor für das Arbeitsklima im Departement und die Zufriedenheit der Mitarbeitenden. Nachfolgend finden sich die Ergebnisse aus den BUD-internen Interviews. Der Übersichtlichkeit halber wird zwischen Interviewstatements zur Führung durch den Bauherrn und Führung im gesamten BUD unterschieden.

Führung durch den Bauherrn

- Der Bauherr wird als sehr gute, vertrauensvolle, fürsorgliche und zugängliche Führungsperson beschrieben, die viel Wert auf ein gutes Arbeitsklima und wertschätzende Gesten legt.
- In den Führungsgrundsätzen steht u.a. «Wir geben unseren Mitarbeitenden die Spielräume zur gezielten Wahrnehmung von Eigenverantwortung und zur Weiterentwicklung.» Ein Grossteil der Mitarbeitenden schätzt die von ihnen erwartete Eigenverantwortung und die damit verbundenen Freiheiten sehr.
- Der Bauherr hat seine Präsenz im Bau- und Umweltdepartement seit Amtsantritt verstärkt, was von den Mitarbeitenden auch wahrgenommen wird. Die Probleme des BUD sind auf die knappen personellen Ressourcen und nicht auf die Führung des Bauherrn zurückzuführen.
- Durch die jour fix mit den Amtsleitenden hat die Dossiersicherheit des Bauherrn zugenommen. Einzelne Personen wünschen sich dennoch, dass für Sitzungen der Ständekommissionen Fachpersonen eingeladen werden, um den Bauherrn in kritischen Geschäften fachlich zu unterstützen. Andere sehen eher Optimierungspotenzial bei der Qualitätssicherung der Anträge an die Ständekommission. Dadurch würde sich der Arbeitsaufwand durch zurückgewiesene Geschäfte reduzieren.
- Vereinzelt nimmt der Bauherr Vor-Ort-Termine wahr, die er an die Fachstellen delegieren könnte.

Führung im Gesamt-BUD

- Die Führungsgrundsätze des BUD sind im Organisationsreglement und den Departementszielen festgeschrieben. Die Verantwortung für deren Umsetzung ist noch nicht bei allen Personen gleich ausgeprägt spürbar. Der Führungsstil variiert von Person zu Person, grundsätzlich wird jedoch partizipativ geführt.
- Departementsziele bilden die Basis für die Jahresziele der Amtsleitenden und Mitarbeitenden. Formal ist dieser Prozess idealtypisch aufgesetzt.
- Einzelne Amtsleitenden würden sich gerne noch mehr Zeit für die Führung ihrer Mitarbeitenden nehmen, was jedoch aufgrund des Arbeitspensums und den zugewiesenen fachlichen Aufgaben derzeit nicht möglich ist.
- In den Führungsgrundsätzen steht u.a. «Wir geben unseren Mitarbeitenden die Spielräume zur gezielten Wahrnehmung von Eigenverantwortung und zur Weiterentwicklung.» Während einige Mitarbeitende die ihnen zugeteilte, hohe Eigenverantwortung sehr schätzen, wünschen sich einzelne Mitarbeitende deutlich mehr Führung durch ihre vorgesetzte Person. Beispiel: Einzelne Teams stimmen ihre Ferienabwesenheiten oder Arbeitsplatzregelungen selbständig miteinander ab. Es gibt Mitarbeitende, die sich in solchen Themen mehr Führungspräsenz wünschen.
- Ein periodisches Führungsseminar für alle Führungspersonen des BUD würde bezüglich zeitgemässer Führungsthemen sensibilisieren und könnte eine Annäherung des Führungsverständnisses innerhalb des BUD bewirken.

- Stellvertretungsregelungen werden teilweise als nicht geklärt wahrgenommen. Nicht für alle Funktionen ist geklärt, welche Aufgaben der/die Mitarbeitende ausübt, welche Pen- denzen die Person aktuell bearbeitet und wer diese bei einem Ausfall übernimmt. Wie bereits erwähnt ist es aufgrund der knappen personellen Ressourcen im BUD nicht mög- lich, für alle Funktionen eine adäquate Stellvertretung sicherzustellen.
- In der Vergangenheit wurde dem BUD vorgeworfen, dass es vorschnelle Versprechungen gegenüber der Bevölkerung macht. Dieser Vorwurf basiert auf wenigen Einzelfällen. Die Mitarbeitenden bestätigen, dass das BUD mittlerweile vorsichtiger kommuniziert.

Interne Kommunikation

- Der Informationsfluss innerhalb des BUD wird unterschiedlich sichergestellt. Während ei- nige Mitarbeitende sich sehr positiv äussern, beurteilen andere den Informationsfluss als verbesserungswürdig (Beispiel: Kommunikation von Ferienabwesenheiten und personel- len Ausfällen oder die eigene Tätigkeit betreffende Entscheide).
- Innerhalb des BUD scheint es unterschiedliche Vorstellungen einer stufengerechten Kom- munikation zu geben. Einige Mitarbeitende wünschen sich mehr Informationen von ihren Vorgesetzten. Andere sind der Meinung, dass sie die für ihre Arbeit notwendigen Infor- mationen erhalten. Ein Papier mit BUD-Kommunikationsgrundsätzen und -verantwortlich- keiten existiert nicht. Die vielen Teilzeitpensen erschweren eine einheitliche Kommunika- tion. Der Amtsleiterrapport ist das ideale Gefäss um relevante Informationen – auch sol- che aus der Standeskommission – weiterzugeben. Nach Aussage des Bauherrn werden nach der Standeskommissions-Sitzung die das BUD betreffenden Entscheide konsequent und zeitnah kommuniziert.

Sitzungen und Austausch

- Sitzungen sind institutionalisiert und die Sitzungsintervalle werden als passend beurteilt.
- Die Amtsleitenden haben eine fixe Sitzungskaskade (bilateral und als Führungsteam) mit dem Bauherrn. Auch ausserhalb dieser Sitzungen ist der Bauherr erreichbar, nimmt sich Zeit für die Mitarbeitenden und beantwortet Anfragen zeitnah.
- Der institutionalisierte jour fix bietet den Amtsleitenden die Möglichkeit, fachlich an- spruchsvolle Themen intensiver mit dem Bauherrn zu diskutieren und zu protokollieren.
- Der amtsinterne Austausch funktioniert auf Ebene der Führungspersonen.
- Es findet ein quartalsweiser Departementsrapport mit allen Mitarbeitenden statt, wel- cher primär dem Austausch im Departement dient.

5.3 Veränderungen und Weiterentwicklung des BUD

Das BUD will sich laufend verbessern und effizienter werden. Dafür werden Abläufe periodisch auf Verbesserungspotenziale geprüft und Erkenntnisse aus den gemachten Erfahrungen und Massnahmen aus früheren Evaluationen umgesetzt. In der nachfolgenden Tabelle sind einige Veränderungen und Verbesserungen aufgeführt, die im Rahmen der Einzelinterviews genannt wurden. Die Liste ist nicht abschliessend.

<p>Prozedural</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basierend auf Erkenntnissen aus dem Alltagsgeschäft wurde Gemdat in den letzten Jahren wiederkehrend optimiert Verbesserungsvorschläge aus dem laufenden Betrieb werden gesammelt und periodisch geprüft und umgesetzt. ▪ Aufgrund der Rückmeldungen der letzten Jahre besitzen Baugesuche im BUD eine hohe Bearbeitungspriorität. Die Fristenanalyse bestätigt die Wirkung dieser Prioritätensetzung. ▪ Für geringfügige Bauvorhaben wurde kürzlich ein Baugesuch «light» eingeführt.
<p>Führung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Führungskaskade wurde optimiert und ergänzend zum Amtsleiter-Rapport wurde ein bilateraler jour fix zwischen dem Bauherrn und den Amtsleitenden eingeführt. ▪ Der Kanton Appenzell Innerrhoden führte ein Führungseminar mit den Führungspersonen durch. Als eine Folge wurden Departements- und Jahresziele definiert. ▪ Der Bauherr hat seine Präsenz im Bau- und Umweltdepartement seit Amtsantritt verstärkt, was von den Mitarbeitenden auch wahrgenommen wird.
<p>Personell</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Departementssekretariat wurde 2020 neu besetzt. ▪ Die Stelle der Baugesuchskoordination ist im Baubewilligungsverfahren matchentscheidend. Die Stelle wurde früher im Jobsharing von zwei Teilzeitmitarbeitenden wahrgenommen. Mit der Neubesetzung durch ein 100% Pensum hat sich die Koordination deutlich spürbar verbessert.

6 Externe Würdigung

Wie in der Ausgangslage beschrieben ist, wurden die externen Abklärungen von der Standeskommission aufgrund verschiedener Vorwürfe gegen das BUD initiiert (vgl. Kapitel 1.1). Die externe Würdigung wird genutzt, um die Analyseergebnisse zusammenzufassen und eine Einschätzung zu den verschiedenen Vorwürfen abzugeben.

6.1 Verfahrensdauer

Vorwurf	<p>Die gesetzlichen Fristen zur Bearbeitung der Baugesuche werden überschritten.</p> <p>Bei der Vorprüfung und Genehmigung von Nutzungs- und Quartierplänen werden die Fristen oft ausgereizt. Teilweise wird der Eindruck vermittelt, dass das BUD erst kurz vor oder nach Fristablauf aktiv wird.</p>
Analyseergebnis	<p>Baubewilligungsverfahren Bei 90 von total 96 Baugesuchen mit kantonaler Prüfung wurde die Maximalfrist gemäss Art. 84 BauV (vgl. Kapitel 2.4) eingehalten. Das entspricht einer Quote von 93.8%. Betrachtet man nur die Baugesuche innerhalb der Bauzone, sind 48 von 53 Baugesuche (90.1%) innerhalb der Maximalfrist bearbeitet worden. Bei den Baugesuchen ausserhalb der Bauzone sind 42 von 43 Baugesuchen (97.7%) fristgerecht bearbeitet worden.</p> <p>Die Überschreitungen lassen sich bei fünf von sechs Baugesuchen mit einer krankheitsbedingten Langzeitabsenz in einer Fachstelle des BUD – verbunden mit fehlender fachlicher Stellvertretung (vgl. Kapitel 2.8) – begründen.</p> <p>Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne Die Durchlaufzeit betrachtet die gesamte Dauer der internen Verfahrensschritte zwischen den Behörden (Standeskommission, Ratskanzlei, BUD). Das BUD hat keinen Einfluss auf die Dauer der dem BUD vor- und nachgelagerten Prozessschritte. Die Ergebnisse liefern somit keine abschliessende Aussage über die Arbeitsweise des BUD. In 60 Prozent der Planungen sind die Fristen eingehalten. Bei weiteren 25 Prozent der Planungen wird die Frist um maximal eine Woche überschritten. Bei der Interpretation sind die Hinweise in Kapitel 3.4 zu beachten.</p>

<p>Externe Würdigung</p>	<p>Baubewilligungsverfahren Ein Wert von über 90 Prozent bei einer Fristvorgabe, die im Vergleich zu anderen Kantonen eher ambitionierter ist, beurteilen wir als sehr gut.</p> <p>Aus externer Sicht sei aber auch angemerkt, dass aus subjektiver Sicht der Gesuchstellerin und die Gesuchsteller die Gesamtdauer der Baugesuchsbearbeitung für die Beurteilung der Bearbeitungszeit entscheidend ist – und wohl nicht zwischen Fristenlauf und Fristenstillstandszeiten gemäss Art. 84 Abs. 4 BauV unterschieden wird.</p> <p>Nebst der Durchlaufzeit als quantitative Messgrösse gibt es in der Beurteilung der Güte der Baubewilligungsverfahren auch wichtige, qualitative Beurteilungskriterien (z.B. Leistungskompetenz, Zuverlässigkeit, Reaktionsfähigkeit, Einfühlungsvermögen⁸), welche im Rahmen dieser Stichprobe nicht berücksichtigt werden konnten, jedoch auch für die Zufriedenheit der prozessbeteiligten Personen relevant sind.</p> <p>Genehmigungsverfahren für Nutzungs- und Quartierpläne Ein Wert von 85 Prozent innerhalb der Frist bzw. maximal eine Woche über der Frist beurteilen wir aus externer Sicht als akzeptabel.</p> <p>Bei der behördeninternen technischen Fristensetzung für die GEVER-Aufgabe scheint die für vor- und nachgelagerten Schritte benötigte Zeitdauer nicht immer mitberücksichtigt zu werden. Es ist eine kürzere Bearbeitungsfrist zu setzen. Aus Sicht der Ratskanzlei handelt es sich bei der in GEVER gesetzten Frist nicht um eine Frist für die Behandlung des betreffenden Gesuchs, sondern um eine rein technisch bedingte Zeitfestlegung. Für die materiellen Fristen gemäss Baugesetzgebung und die Fristeinholung ist das BUD zuständig.</p>
<p>Empfehlungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Information des BUD gegenüber Planenden und Baugesuchstellenden ist zu optimieren. Baugesuchstellende müssen wissen, was sie tun können, um das Verfahren ihrerseits voranzubringen. Dies beinhaltet auch, dass die qualitativen Anforderungskriterien an die einzureichenden Unterlagen klarer kommuniziert werden (vgl. Kapitel 2.9, Massnahme 1). ▪ Gemeinsam mit der Baubewilligungsbehörden ist zu definieren, wie die Eingangskontrolle optimiert werden kann, sodass die Vollständigkeit der Unterlagen frühzeitig gesichert ist (vgl. Kapitel 2.9, Massnahme 5). ▪ Das digitale Einreichen der Baugesuchsunterlagen ist zu ermöglichen. Durch eine digitale Eingangskontrolle kann sichergestellt werden, dass Pflichtdokumente mit dem Baugesuch eingereicht werden. Digitale Originaldokumente vereinfachen zudem eine speditive Bearbeitung (vgl. Kapitel 2.9, Massnahme 3). ▪ Technische Bearbeitungsfristen der GEVER-Aufgabe sind kürzer ansetzen und das Verständnis bzgl. Verfahrensfrist vs. technische Bearbeitungsfrist und Prozesssteuerung ist zu klären (vgl. Kapitel 3.6, Massnahme 7).

⁸ Vgl. Seite 56 in Forrer, F., Schöni, M. & Schepers, C. (2015). *Dienstleistungsqualität*. Zürich: Versus.

6.2 Unbegründetes Abweichen von Praxis

Vorwurf	Das BUD hat seine Bewilligungspraxis geändert bzw. verschärft.
Analyseergebnis	<p>Die für das BUD massgebenden (bundes)gesetzlichen Grundlagen haben sich in den letzten Jahrzehnten teilweise stark verändert. So kann es vorkommen, dass früher Baugesuche bewilligt wurden, die nach aktueller Gesetzeslage nicht mehr bewilligungsfähig sind. Dennoch hält das BUD dort, wo ein Ermessensspielraum besteht, an einer «praxisgemässen» Auslegung fest.</p> <p>Im Rahmen der Analyse wurden Forrer Lombriser & Partner am Beispiel verschiedener Gesamtentscheide aufgezeigt, wie das BUD die bisherige Rechtspraxis in ihren aktuellen Gesamtentscheiden mitberücksichtigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Praxisgemässe Erweiterung Gaden um maximal 150m² (gesetzliche Grundlage: maximal 60% innerhalb des Gebäudes) ▪ Praxisgemässer Raumbedarf für Heizung und Garage bis 40m² in der Landwirtschaftszone (gesetzliche Grundlage: die für alle alten und neuen Nutzungen objektiv erforderlichen Wohn- und Nebenräume müssen im bestehenden Gebäudevolumen untergebracht werden) ▪ Praxisgemässe Deponie von maximal 500 m³ eigener Aushub in der Landwirtschaftszone ausserhalb bewilligter Deponiestandorte (gesetzliche Grundlage: Aushub gilt grundsätzlich als Abfall und ist in den dafür vorgesehenen Deponien zu entsorgen) ▪ Praxisgemässe Grösse eines Aussensitzplatzes in der Landwirtschaftszone von maximal 25m² pro Wohneinheit (gesetzliche Grundlage: nur für den Wohnbedarf unentbehrliche Bauten sind zonenkonform) ▪ Bewilligung einer PV-Anlage auf dem Dach anstelle einer Indach-Anlage, da die Verhältnismässigkeit einer Auflage, die Anlage Indach auszuführen, aufgrund der zu erwartenden Mehrkosten nicht gewahrt ist
Externe Würdigung	Aus den begutachteten Fällen geht hervor, dass das BUD den gesetzlichen Spielraum zu Gunsten der gesuchstellenden Person ausnutzt und die bisherige praxisgemässe Handhabung weiterführt. Eine explizite Praxisänderung ist aus externer Sicht nicht erkennbar.
Empfehlungen	-

6.3 Nichteinhalten von Versprechungen

Vorwurf	Das BUD macht gegenüber den Baugesuchsstellenden Versprechen, die nicht eingehalten werden.
Analyseergebnis	<p>Einige kantonale Stellen bearbeiten nicht nur Baugesuche, sondern beraten die Gesuchstellenden auch vorgängig. In einigen Ämtern ist es anspruchsvoll, dass aus der Beratungsdienstleistung nicht ein Präjudiz abgeleitet wird. Insbesondere wenn im späteren Verfahren Einsprachen erfolgen, wird der in der Beratung allenfalls aufgezeigte Spielraum kleiner. Dies könnte als Nichteinhalten von Versprechungen interpretiert werden.</p> <p>In der Vergangenheit wurde dem BUD vorgeworfen, dass es vorschnelle Versprechungen gegenüber der Bevölkerung macht. Dieser Vorwurf basiert auf wenigen Einzelfällen. Die Mitarbeitenden bestätigen, dass das BUD mittlerweile vorsichtiger kommuniziert.</p>
Externe Würdigung	Das Spannungsfeld von Beratung und hoheitlichen Entscheiden ist ein Fakt. Innerhalb des BUD ist bezüglich dieses Spannungsfeldes eine zunehmende Sensibilisierung festzustellen. Dennoch scheint es nötig, die Kommunikation zu optimieren.
Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Im Rahmen des Austausches mit (potenziellen) Gesuchstellenden ist klar zu kommunizieren, dass eine bürgernahe Beratung kein Präjudiz für hoheitliche Entscheide darstellt – insbesondere wenn öffentlich-rechtliche Einsprachen vorliegen (vgl. Kapitel 2.9, Massnahme 2). ▪ Die Konsistenz von Beratungsaussagen und Entscheiden ist zu erhöhen, indem Beratungsaussagen und Sitzungsergebnisse konsequent protokolliert werden (mit «unter Vorbehalt»-Klausel) und Aktennotizen und Protokolle bei Personalwechseln förmlich übergeben werden (vgl. Kapitel 3.6, Massnahme 8).

6.4 Fehlende Verlässlichkeit

Das folgende Kapitel baut auf den Ergebnissen der Kapitel 5.1 bis 5.3 auf.

Vorwurf	Das BUD ist nicht verlässlich.
Analyseergebnis	<p>Aussage Vertretende der Planungsbehörden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalwechsel erschweren die Zusammenarbeit und eine Konsistenz in den fachlichen Stellungnahmen des BUD. Aktennotizen und Protokolle scheinen in verschiedenen Fällen nicht übergeben worden zu sein. Die fachlichen Einschätzungen seien personenabhängig und würden aus Sicht der Befragten bei Personalwechseln revidiert statt übernommen. <p>Aussage Vertretende des BUD:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BUD ist teilweise bei Startsitzen zur Vorstellung des Projektes anwesend, aber in der Regel nicht während der Erarbeitung der Reglemente und Pläne im Bezirksrat. Aussagen in Startsitzen sind inhaltlich nicht tiefgehend. Ein fachlicher Austausch wird jedoch in der Erarbeitungsphase gepflegt. ▪ Amtsleitende führen fachliche Gespräche, machen jedoch keine Aussagen zum Gesamtprojekt. Dafür ist i.d.R. der Leiter des Amtes für Raumentwicklung zuständig. ▪ Die Beratung und Unterstützung im Erarbeitungsprozess erfolgt mit dem Hinweis, dass die Beurteilung durch die Bewilligungsbehörde vorbehalten bleibt. ▪ Beratungen werden in der Regel vom Leiter des Amtes für Raumplanung und die Fachkommission gemeinsam durchgeführt. Normalerweise werden keine Protokolle erstellt.
Externe Würdigung	<p>Das Spannungsfeld von Beratung und hoheitlichen Entscheiden ist ein Fakt. Festzustellen ist, dass innerhalb des BUD bezüglich dieses Spannungsfeldes eine zunehmende Sensibilisierung stattfindet. Dennoch scheint es nötig, die Kommunikation zu optimieren.</p> <p>Die Aussagen der Planungsbehörden und des BUD bezüglich Mitwirkung des BUD während der Erarbeitungs-/Überarbeitungsphase von Nutzungs- und Quartierplänen sind nicht ganz deckungsgleich. Festzuhalten ist, dass in den gesetzlichen Grundlagen die Mitwirkung des BUD nicht explizit vorgesehen ist, die fachliche Beratung aus Sicht aller Beteiligten jedoch Sinn macht.</p>
Empfehlungen	Die Konsistenz von Beratungsaussagen und Entscheiden ist zu erhöhen, indem Beratungsaussagen und Sitzungsergebnisse konsequent protokolliert werden (mit «unter Vorbehalt»-Klausel) und Aktennotizen und Protokolle bei Personalwechseln förmlich übergeben werden (vgl. Kapitel 3.6, Massnahme 8).

6.5 Kündigungen

Vorwurf	Das BUD hat eine überdurchschnittlich hohe Fluktuation.
Analyseergebnis	<p>Auch wenn es in der Vergangenheit einige Kündigungen gab, wird die Fluktuation von einigen Mitarbeitenden als nicht überdurchschnittlich eingeschätzt und für mehrere Kündigungen gibt es nachvollziehbare persönliche Gründe (Wegzug, Krankheit, Abwerben durch Personalvermittler etc.). Eine Person beurteilt die personellen Veränderungen der letzten Jahre sogar als positiv – es sei viel Ruhe eingeleitet.</p> <p>Für andere Mitarbeitende ist klar, dass das Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit, politischen Entscheidungen und Bürgerfreundlichkeit in der täglichen Arbeit der Grund für mehrere Kündigungen in der Vergangenheit war.</p> <p>Die Netto-Fluktuationsquote des BUD exkl. Landesbauamt, Ökohof und ARA (von Analyse ausgenommen) liegt in den Jahren 2018 bis 2022 bei durchschnittlich 8.20% bzw. 2.4 Kündigungen pro Jahr. Punktuelle prozentuale Ausreisser nach oben und unten können in Organisationen mit einer geringen Anzahl Mitarbeitenden vorkommen (Detailzahlen vgl. Kapitel 5.1).</p>
Externe Würdigung	Die durchschnittliche Netto-Fluktuationsquote des BUD (exkl. Landesbauamt, Ökohof und ARA) der letzten fünf Jahre liegt mit 8.20% leicht unterhalb der Netto-Fluktuationsquote der gesamten Kantonsverwaltung von 8.42%. Das BUD hat damit nach dem Gesundheitsdepartement und Erziehungsdepartement die dritthöchste Fluktuationsquote im Kanton Appenzell Innerrhoden. Die Quote liegt aber in der von Expertinnen und Experten als für eine Organisation günstig beurteilte Netto-Fluktuationsquote von 8 bis 12% ⁹ . Die Fluktuationsrate ist aber in den letzten Jahren gestiegen. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass durch die Kleinheit des BUD jede Kündigung einen relativ hohen Einfluss auf die Netto-Fluktuationsquote hat.
Empfehlungen	Der Know-how Transfer und die Pendenzenübergabe an neue ein-tretende Mitarbeitende ist sicherzustellen bzw. zu optimieren. (vgl. Kapitel 3.6, Massnahme 8)

⁹ WEKO. (2022). Berechnung der Fluktuationsquote. Abgerufen von <https://www.weka.ch/themen/personal/personalplanung-und-rekrutierung/personalplanung/article/berechnung-der-fluktuationsrate-unterschiedliche-berechnungsmoeglichkeiten/>

6.6 Unzufriedenheit von Mitarbeitenden

Vorwurf	Es «brodelt» im BUD.
Analyseergebnis	<p>Die Mehrheit der befragten Mitarbeitenden des BUD bewertet das Arbeitsklima im BUD als gut bis sehr gut. Die Zusammenarbeit wird von den Mitarbeitenden als kollegial und hilfsbereit beschrieben.</p> <p>Das Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit, politischen Entscheidungen und Bürgerfreundlichkeit in der täglichen Arbeit führte in der Vergangenheit zu mehreren Kündigungen. Die Fachstellen des BUD geben im Zusammenhang mit Baugesuchen fachliche Empfehlungen ab, die auf den für das jeweilige Fachgebiet massgebenden gesetzlichen Grundlagen basieren und in den Gesamtentscheid einfließen.</p> <p>Die Mitarbeitenden nehmen wahr, dass das BUD innerhalb der Verwaltung und bei den Bürgerinnen und Bürgern einen schlechten Ruf hat. Sie bedauern, dass sie ausserhalb des BUD nur wenig Wertschätzung für ihr Engagement erhalten. Als unbefriedigend wird von einzelnen Mitarbeitenden empfunden, dass aufgrund der hohen Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden Personalressourcen Arbeitsinhalte ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens liegen bleiben. Die Besetzung offener Stellen ist aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels teilweise schwierig, was die Arbeitsbelastung zusätzlich erhöhen kann.</p>
Externe Würdigung	<p>Die Mitarbeitenden des BUD befinden sich in ihrem Arbeitsalltag in einem Spannungsfeld. Die Wünsche der Gesuchstellenden stehen häufig in einem Zielkonflikt zu gesetzlichen Grundlagen. So gilt es innerhalb des vom Bund und Kanton definierten gesetzlichen Rahmens eine möglichst bürgerfreundliche Lösung zu finden. Entsprechend kommt es selten vor, dass sowohl die individuellen als auch öffentlichen Interessen vollständig erfüllt werden. Diese Tatsache kann eine gewisse Frustration für die Mitarbeitenden innehaben, insbesondere auch wenn die fachliche Empfehlung von einer höheren Rekursinstanz anders beurteilt wird.</p> <p>Aus externer Sicht wurde ein grundsätzlich positives Arbeitsklima festgestellt. Wie in jeder Organisation gibt es Aspekte, die einzelne Mitarbeitende nicht zufriedenstellen. Spürbar war jedoch, dass nicht alle Mitarbeitenden mit dem aktuellen Führungsstil ihrer vorgesetzten Person glücklich sind. Während einige Mitarbeitende die ihnen zugeteilte, hohe Eigenverantwortung sehr schätzen, wünschen sich einzelne Mitarbeitende deutlich mehr Führung durch ihre vorgesetzte Person.</p>
Empfehlungen	<p>13. Massnahme: Konsequenz am BUD-Führungsverständnis arbeiten: Die Führungskräfte des BUD sollen am gemeinsamen Führungsverständnis arbeiten und dieses konsequent leben. Dabei ist auf die Führungserwartung und den Führungsbedarf der einzelnen Mitarbeitenden Rücksicht zu nehmen.</p>

7 Massnahmenübersicht

Nachfolgend sind die empfohlenen Massnahmen aus den Kapiteln 2.9, 3.6, 4 und 6.6 zusammengefasst dargestellt und nach verschiedenen Themenbereichen kategorisiert.

Nr.	Massnahme	Themenbereich
1	<p>Kommunikation mit Baugesuchstellenden während Baubewilligungsprozess verbessern</p> <p>Die Information des BUD gegenüber Planenden und Baugesuchstellenden ist zu optimieren. Baugesuchstellende müssen wissen, was sie tun können, um das Verfahren ihrerseits voranzubringen. Dies beinhaltet auch, dass die qualitativen Anforderungskriterien an die einzureichenden Unterlagen klarer kommuniziert werden.</p>	Kommunikation, Prozess
2	<p>Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern vor Baugesuchseinreichung optimieren (z.B. Baubewilligungsverfahren inkl. Prozessbeteiligte visualisieren; Checklisten für die wichtigsten, generische Baugesuchs-Arten und die dafür notwendigen Unterlagen inkl. Anforderungskriterien definieren und zur Verfügung stellen)</p> <p>Im Rahmen des Austausches mit (potenziellen) Gesuchstellenden ist klar zu kommunizieren, dass eine bürgernahe Beratung kein Präjudiz für hoheitliche Entscheide darstellt – insbesondere wenn öffentlich-rechtliche Einsprachen vorliegen.</p>	Kommunikation
3	<p>Digitales Einreichen von Baugesuchsunterlagen ermöglichen</p> <p>Das digitale Einreichen der Baugesuchsunterlagen ist zu ermöglichen. Durch eine digitale Eingangskontrolle kann sichergestellt werden, dass Pflichtdokumente mit dem Baugesuch eingereicht sind. Digitale Originaldokumente vereinfachen zudem eine spezialisierte Bearbeitung</p>	Prozess
4	<p>Erfassen des Baubeginns in Gemdat prüfen</p>	Prozess
5	<p>Formelle und materielle Vorprüfung: Verbesserungen zu Vollständigkeit und Qualität der Baugesuchsunterlagen definieren und umsetzen</p> <p>Gemeinsam mit der Baubewilligungsbehörden ist zu definieren, wie die Eingangskontrolle optimiert werden kann, sodass die Vollständigkeit der Unterlagen frühzeitig gesichert ist</p>	Prozess
6	<p>Nach Umsetzung der Massnahmen 1-5 und Prüfung ihrer Wirksamkeit allenfalls zusätzliche Stellenprozente beantragen</p>	Führung
7	<p>Technische Bearbeitungsfristen der GEVER-Aufgabe kürzer ansetzen und Verständnis bzgl. Verfahrensfrist vs. technische Bearbeitungsfrist und Prozesssteuerung klären</p>	Prozess

Nr.	Massnahme	Themenbereich
8	Konsistenz von Beratungsaussagen und Entscheiden erhöhen, indem und Sitzungsergebnisse konsequent protokolliert werden (mit «unter Vorbehalt»-Klausel) und Aktennotizen und Protokolle bei Personalwechseln förmlich übergeben werden Der Know-how Transfer und die Pendenzenübergabe an neue Mitarbeitende bei Personalwechseln ist sicherzustellen bzw. zu optimieren.	Prozess, Kommunikation
9	Ziele und Vorgaben im Vorprüfungsverfahren klarer definieren; bereits im Planungsprozess erkennbare Differenzen so gleich ansprechen, diskutieren und lösen	Führung, Prozess
10	Priorisierung und Verzichtsplanung als Führungsinstrument installieren	Führung
11	Formulieren der zielführenden Ausgestaltung und Kommunikation von Teilzeitpensen und Homeoffice	Führung
12	Zeitnahe Vollständigkeitsprüfung des BUD – ergänzend zur Prüfung der Bauverwaltung - nach Eingang eines Baugesuchs anhand von generischen Checklisten, z.B. innert 10 Arbeitstagen (unter Berücksichtigung der Massnahmen 3 und 5)	Prozess
13	Konsequent am BUD-Führungsverständnis arbeiten: Die Führungskräfte des BUD sollen am gemeinsamen Führungsverständnis arbeiten und dieses konsequent leben. Dabei ist auf die Führungserwartung und den Führungsbedarf der einzelnen Mitarbeitenden Rücksicht zu nehmen.	Führung

Aus Sicht der Verfasser wird empfohlen, dass der Bauherr unter Einbezug seiner Führungspersonen die obenstehenden Massnahmen prüft und priorisiert sowie deren Umsetzung auf der Zeitachse – unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – plant und ein periodisches Umsetzungscontrolling durchführt.

Die Verfasser sind überzeugt, dass bei einer konsequenten Umsetzung obiger Massnahmen die Leistungen des BUD deutlich weniger umstritten oder gar positiv beurteilt würden. Es wird aber nicht ausreichen, die Massnahmen abzuarbeiten und dann wieder zum Tagesgeschäft überzugehen. Ein ständiges, achtsames Arbeiten an Prozessen, Kommunikation, Führung und Kultur ist für eine besser Positionierung des BUD unabdingbar.