

Regierungsratsbeschluss

vom 28. September 2021

Nr. 2021/1471
KR.Nr. K 0141/2021 (BJD)

Kleine Anfrage Hansueli Wyss (FDP.Die Liberalen, Brugglen): Bauen ausserhalb der Bauzone - warum dauert das Baubewilligungsverfahren so lange? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Bauten ausserhalb der Bauzone müssen zwingend vom BJD genehmigt werden. Nach der Ausschreibung in der Gemeinde wird das Gesuch zur Beurteilung an das ARP eingereicht. Dieses leitet das Gesuch an die involvierten Ämter zur Stellungnahme weiter. Zum Abschluss sammelt das ARP die Stellungnahmen und erstellt die Verfügung. Dieses Verfahren soll im Normalfall nicht länger als zwei Monate dauern.

Was in den letzten Jahren gut geklappt hat, funktioniert im Moment nicht mehr. Beim ARP stauen sich die Gesuche. Laut Auskunft ist der Ämterlauf längst beendet, für das Schreiben der Verfügungen reichen die Kapazitäten nicht.

Höflich bitte ich die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum kann das ARP die Baugesuche nicht mehr fristgerecht behandeln?
2. Was gedenkt die Regierung zu tun, um diesen Missstand zu beheben?

2. Begründung (Vorstosstext)

Dass ein Bewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone länger dauert, ist bekannt und auch begründet. Wenn aber das Verfahren nach der Ausschreibung in der Gemeinde noch einmal drei bis fünf Monate dauert, ist das für die Bauherrschaft sehr nervenaufreibend.

In der Diskussion mit Berufskollegen (Landwirten) ist zu hören, dass die meisten Ämter allfällige Unklarheiten oder fehlende Unterlagen unbürokratisch bilateral bereinigen bzw. einfordern. Das ARP jedoch sistiert das Verfahren und fordert den Umweg über die Gemeinde, was zu weiteren Zeitverzögerungen führt. Oder werden gar Machtspielchen zwischen kantonalen und kommunalen Baubehörden auf dem Buckel der Bauherrschaft ausgetragen?

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Bauliche Massnahmen und Zweckänderungen ausserhalb der Bauzone bedürfen neben der ordentlichen Baubewilligung durch die örtliche Baubehörde zusätzlich gemäss § 38^{bis} Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) einer Bewilligung durch das kantonale Bau- und Justizdepartement (BJD). Dieses entscheidet nach der ordentlichen Baupublikation und nach der Stel-

lungnahme der kommunalen Baubehörde über die Zonenkonformität, allfällige Ausnahmebewilligungen und die damit zusammenhängenden Einsprachen. Die Abteilung Baugesuche im Amt für Raumplanung (ARP) behandelt sämtliche Bauvorhaben, die ausserhalb der Bauzone liegen, indem sie die Vernehmlassungen der jeweiligen Fachstellen koordiniert und prüft die Zonenkonformität sowie allfällige Ausnahmebewilligungen. Die kantonale Verfügung wird der örtlichen Baubehörde mit dem Hinweis zugestellt, dass diese der Bauherrschaft und allfälligen Einsprechenden gleichzeitig mit der kommunalen Verfügung eröffnet werden muss. In materiel-
 ler Hinsicht wird das Bauen ausserhalb der Bauzone grundsätzlich im Bundesrecht (Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung) normiert.

Das Bauen ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone, im Wald oder in und an Gewässern bildet den Schwerpunkt des Tätigkeitfeldes der Abteilung Baugesuche. Die Abteilung Baugesuche übernimmt zudem auch die Koordination der kantonalen Stellungnahmen zu Plangenehmigungsgesuchen zuhanden der zuständigen Bundesstellen (z.B. ESTI, ENSI, BAZL, BFE). Darunter fallen auch bedeutende bzw. umstrittene Vorhaben wie kürzlich der Windpark Burg in der Gemeinde Kienberg.

In ausgewählten Fällen, in welchen das Bau- und Justizdepartement als Baubehörde bestimmt wurde (§ 135 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [PBG; BGS 711.1]), nimmt schliesslich die Abteilung Baugesuche auch diese Aufgabe wahr. Es handelt sich hierbei um eine umfassende Zuständigkeit, zu welcher nebst der Beratung der Bauherrschaft und deren Beauftragten (Architektur / Planung) in der vorbereitenden Planungsphase, insbesondere die Abwicklung des kompletten Baubewilligungsverfahrens, die spätere Prüfung allfälliger Projektänderungen und auch die fortlaufende und abschliessende Baukontrolle gehören. Diese Vorhaben machen zwar zahlenmässig nur einen kleinen Teil der insgesamt durch die Abteilung Baugesuche zu bearbeitenden Geschäfte aus. Es handelt sich dabei aber regelmässig um vergleichsweise grosse und/oder komplexe Vorhaben mit entsprechend überdurchschnittlich hohem Arbeitsaufwand. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind etwa der Neubau des Bürgerspitals Solothurn, der Neubau KEBAG Enova in Zuchwil, der Umbau des Kurhauses Weissenstein, der Neubau eines Bootshafens in Grenchen oder der Neubau der Firma Biogen in Luterbach. Aufgrund der Bedeutung dieser Vorhaben werden diese prioritär bearbeitet. Die Erfahrungen mit diesen Projekten hat gezeigt, dass es in diesem Bereich notwendig ist, weitere Grundlagen zu erarbeiten und Abläufe zu definieren.

Das ARP hat sich mit dem Globalbudget zum Ziel gesetzt, Baugesuche zielgerichtet und schnell abzuwickeln und Entscheide klar und verständlich abzufassen. Der Anteil der erledigten Baugesuche ausserhalb der Bauzone innerhalb von 60 Tagen (nach Erhalt der vollständigen Unterlagen) soll demnach mindestens 85 % betragen. Tatsächlich wurde im Jahr 2020 ein Anteil von 68 % erreicht. Im ersten Halbjahr 2021 lag dieser Wert jedoch deutlich tiefer. Wie im Semesterbericht 2021 dargelegt, wird angestrebt, dass sich dieser Anteil bis Ende Jahr 2021 in einer ähnlichen Grössenordnung wie im Vorjahr bewegen soll. Aufgrund der herausfordernden Gegebenheiten erweist sich allerdings das Ziel, zwei von drei Baugesuchen ausserhalb Bauzone innert der vorgesehenen Frist von zwei Monaten durch das ARP zu bearbeiten, als sehr ehrgeizig.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Warum kann das ARP die Baugesuche nicht mehr fristgerecht behandeln?

Die Gründe, wieso derzeit ein Anteil der erledigten Baugesuche ausserhalb der Bauzone innerhalb von 60 Tagen von mindestens 85 % nicht erreicht werden kann, sind vielschichtig.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Anzahl der eingegangenen Geschäfte erhöht hat, zuletzt innert Jahresfrist von 437 (2019) auf 474 (2020) und damit um rund zehn Prozent. Auch im laufenden Jahr 2021 sind in den ersten acht Monaten bereits rund 370 Geschäfte eingegangen, was darauf schliessen lässt, dass erstmals ein Umfang von mehr als 500 Geschäften pro Jahr erreicht werden könnte. Diese allgemeine Zunahme der Geschäftslast lässt sich auch in anderen Kantonen beobachten.

Die Beurteilung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzone erweist sich vor dem Hintergrund der geltenden bundesrechtlichen Rahmenbedingungen als sehr anspruchsvoll. Es ist bereits seit längerem festzustellen, dass die Komplexität der einzelnen Geschäfte zunimmt, wodurch sich auch die Bearbeitungszeit für einzelne Geschäfte verlängert. Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist im Bundesrecht geregelt. Der Gesetzgeber hat diese Bestimmungen in jüngerer Zeit mehrfach geändert und damit den Trennungsgrundsatz von Bauzone und Nichtbauzone tendenziell aufgeweicht. Aufgrund dieser punktuellen Anpassungen ist die heutige Ordnung sehr komplex und auch für Fachleute schwierig zu überblicken. Das System der Ausnahmegewilligungen und Einzelfallbeurteilungen stösst vor dem Hintergrund vermehrter Interessenkonflikte an seine Grenzen. Es kommt immer häufiger vor, dass die Rückmeldungen der am Mitberichtsverfahren beteiligten Ämter Widersprüche zu Tage fördern, die es letztlich durch eine Koordinationsstelle zu bereinigen gilt. Diese Aufgabe geht offensichtlich weit über das «Sammeln» von Stellungnahmen hinaus. Ob die laufende Überprüfung und Anpassung der heutigen Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone durch den Bund den Vollzug vereinfachen und die Kompetenzen der Kantone stärken können, wird sich noch zeigen müssen (vgl. Vernehmlassung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 7. September 2021).

Auch in Anbetracht der sich häufenden Widersprüche ist entscheidend, welche Qualität die eingehenden Dossiers aufweisen. Eine sofortige Retournierung an die federführende kommunale Baubehörde durch die Abteilung Baugesuche erfolgt dann, wenn offensichtlich grundlegende Unterlagen fehlen oder die vorhandenen Unterlagen offensichtlich unvollständig sind. Häufig zeigt sich allerdings erst im Verlauf des kantonalen Mitberichtsverfahrens und somit nach der Prüfung der einzelnen Fachstellen, dass die eingereichten Unterlagen für eine abschliessende Beurteilung nicht ausreichen. In diesen Fällen wird die Prüfung mit einem oder mehreren sogenannten Zwischenbericht(en) zu Händen der Bauherrschaft vorläufig abgeschlossen. Dies in erster Linie mit dem Ziel, dass die Bauherrschaft aufgrund der Rückmeldungen des Kantons im laufenden Verfahren Gelegenheit erhält, die Gesuchsunterlagen derart zu ergänzen bzw. anzupassen, dass im Ergebnis eine Bewilligung gestützt auf Bundesrecht möglich ist. Damit kann der Anteil von abgelehnten Gesuchen ausserhalb der Bauzone vergleichsweise geringgehalten werden. So wurden im Jahr 2020 letztlich 232 Baugesuche ausserhalb der Bauzone ohne Vorbehalte bewilligt und lediglich deren 16 abgelehnt.

Die grössten Einschnitte in der Geschäftsbearbeitung in der Abteilung Baugesuche in den letzten Monaten sind aber zweifelsohne auf personelle Wechsel, Ausfälle und Vakanzen zurückzuführen. Insbesondere waren verschiedene längerfristige krankheitsbedingte Ausfälle von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu verzeichnen, die sich aufgrund der geringen Grösse der Abteilung (Pensenumfang bis Mitte 2020 bei 360 Stellenprozenten) rasch in der Anhäufung von Pendenzen manifestierte. Die im Februar 2020 und im Dezember 2020 durchgeführten Stellenausschreibungen haben zudem gezeigt, dass es äusserst schwierig ist, erfahrenes Personal für diese

Aufgabe zu finden. Stellenbesetzungen gehen deshalb mit längeren Einarbeitungszeiten einher, was wiederum die zusätzliche Bindung von bestehenden Ressourcen zur Folge hat. Im Zug der Ablösung der mittlerweile veralteten Applikation BauGIS im Herbst 2019 durch die neue Applikation SOBAU waren schliesslich zeitgleich die Abläufe zu optimieren und neue Grundlagen / Vorlagen den Mitarbeitenden zur Verfügung zu stellen. Auch diese Aufwände mussten auf Kosten der konkreten Geschäftsbearbeitung erfolgen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Was gedenkt die Regierung zu tun, um diesen Missstand zu beheben?

Das Ziel, den Anteil der erledigten Baugesuche ausserhalb der Bauzone innerhalb von 60 Tagen von mindestens 85 % zu erreichen, soll auch langfristig aufrechterhalten werden.

Folgende Schritte wurden deshalb bereits vollzogen:

- Die Stellenprofile in der Abteilung Baugesuche wurden grundlegend überprüft und angepasst, mit konsequenter Ausrichtung auf die anfallenden Hauptaufgaben. Um die Rolle der kantonalen Baubehörde bei entsprechenden Vorhaben von kantonomer Bedeutung besser wahrnehmen zu können, wurde neben der bisherigen Sachbearbeitung von Baugesuchen eine entsprechende Projektleitung ins Leben gerufen.
- Der Pensenumfang in der Abteilung Baugesuche wurde von 360 % (Mitte 2020) auf 480 % (Mitte 2021) erhöht. Die Stellen in der Abteilung konnten mittlerweile wieder vollständig besetzt werden. Seit Sommer 2021 blieb die Abteilung zudem von weiteren krankheitsbedingten Ausfällen verschont.
- Die telefonischen Auskunftzeiten der Abteilung Baugesuche wurden gebündelt, um für die Mitarbeitenden ausreichende Zeitfenster für das konzentrierte Arbeiten an den einzelnen Baugesuchsdossiers zu schaffen.
- Mit der Ablösung der veralteten Applikation BauGIS im Herbst 2019 durch die neue Applikation SOBAU und die zwischenzeitlich vorgenommenen Optimierungen konnten die Bedienung durch die Mitarbeitenden und damit die Arbeitsabläufe im Baugesuchswesen verbessert werden.

Die erwähnten Massnahmen zeigen bereits Wirkung. Seit Juli 2021 ist die Zahl der pendenten Baugesuche rückläufig.

Als weitere Schritte zur Optimierung der Bearbeitung von Baugesuchen ausserhalb Bauzone sind vorgesehen:

- Die konsequente digitale Bearbeitung von Baugesuchen. Voraussetzung hierzu ist allerdings, dass die Baugesuchsunterlagen dem Kanton auch in digitaler Form vorliegen, was heute in der Regel nicht der Fall ist. Hilfreich könnte in diesem Zusammenhang die vorgesehene Einbindung der kommunalen Baubehörden in die Applikation SOBAU sein.
- Die Optimierung der Schnittstelle zwischen dem Rechtsdienst des Bau- und Justizdepartementes sowie dem Amt für Raumplanung. Diese soll so ausgestaltet werden, dass im Grundsatz das Amt für Raumplanung abschliessend über die Bewilligung gemäss § 38^{bis} Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) befinden kann. Hierzu wird sich das Amt für Raumplanung mit einem Juristen oder einer Juristin personell verstärken.

- Das Bereitstellen von Informationen für Gesuchstellende und kommunale Baubehörden für das Bauen ausserhalb Bauzone insbesondere im Internet. Grundsätzliche Fragen sollten sich dadurch bereits frühzeitig beantworten lassen und telefonische Anfragen an die Abteilung Baugesuche könnten so auf einzelfallbezogene Rückfragen beschränkt werden.

Ein möglichst reibungsloser Ablauf des Bewilligungsverfahrens ausserhalb Bauzone wird durch eine konsequente Rollenteilung und eine enge Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Baubehörde und der Abteilung Baugesuche im Amt für Raumplanung wesentlich begünstigt. Bevor die örtliche Baubehörde ein Baugesuch der Abteilung Baugesuche zur kantonalen Prüfung einreicht, hat sie die in ihrer Zuständigkeit liegenden kommunalen Aufgaben abzuschliessen. Dies betrifft namentlich die Vollständigkeitsprüfung, die Publikation und öffentliche Auflage inkl. Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Einsprachen, die Prüfung der Einhaltung der baupolizeilichen Vorschriften und der kommunalen Zonenvorschriften. Das BJD respektive die Abteilung Baugesuche und die betroffenen Fachstellen können erst anschliessend prüfen, ob das Bauvorhaben in der entsprechenden Zone zulässig ist oder ob eine Ausnahmegewilligung in Frage kommt. Für die Bauherrschaft ist und bleibt die kommunale Baubehörde vor Ort somit die zentrale Ansprechstelle, auch bei Baugesuchen ausserhalb der Bauzone.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Bauen ausserhalb Bauzone für alle Beteiligten eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt. Das Ziel bleibt dabei weiterhin, für den allergrössten Teil der Baugesuche eine Bewilligung gemäss § 38^{bis} Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) innert einer Frist von zwei Monaten ausstellen zu können, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sind ihrerseits gehalten, sich frühzeitig über die stark eingeschränkten Möglichkeiten ausserhalb der Bauzone zu informieren und entsprechende Baugesuche vor diesem Hintergrund mit allen nötigen Unterlagen aufzubereiten. Die kommunale Baubehörde hat ihrerseits als zentrale Anlaufstelle auch für Baugesuche ausserhalb Bauzone eine wichtige Rolle. Sie kann frühzeitig erkennen, ob die Unterlagen soweit vollständig sind, als dass eine Weiterleitung an den Kanton möglich und sinnvoll ist. Der Kanton schliesslich setzt sich dafür ein, dass sich die verwaltungsinternen Abläufe so effizient wie möglich darstellen, um unnötige Verzögerungen zu vermeiden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat