

Regierungsratsbeschluss

vom 14. März 2023

Nr. 2023/385

KR.Nr. A 0175/2022 (BJD)

Auftrag Martin Rufer (FDP.Die Liberalen, Lüsslingen): Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat für die Raumplanung ein «Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm» vorzulegen. Damit sollen insbesondere die zunehmend hohen formellen und bürokratischen Anforderungen und Hürden in Nutzungsplanverfahren, namentlich Ortsplanungsrevisionen, wie auch beim Bauen ausserhalb der Bauzone auf ein sinnvolles Niveau zurückgebaut werden. Bei der Ausarbeitung des «Entlastungs- und Vereinfachungsprogramms» sind die relevanten Stakeholder einzubeziehen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die Anforderungen in Nutzungsplanverfahren und Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone sind im Kanton Solothurn in den letzten Jahren massiv gestiegen. Ein Grund dafür ist in neuen Regulierungen auf Bundesebene zu suchen. Der zentrale Grund liegt jedoch bei der Erhöhung der Ansprüche an die Verfahren durch den Kanton und die Verkomplizierung der kantonalen Prozesse.

Die zunehmenden Anforderungen führen beim Kanton zu stets steigenden Ausgaben.

Gleichzeitig führen sie bei Gemeinden und Bauherren zu zusätzlicher Bürokratie, zu zusätzlichen Kosten und zu lange dauernden Planungsverfahren und Verzögerungen. So führen beispielsweise Ortsplanungsrevisionen in vielen Gemeinden zu unverhältnismässig hohem personellem und finanziellem Aufwand. Gleichermassen betroffen sind Bauherrschaften in Gestaltungsplanverfahren oder Planungen von Bauprojekten ausserhalb der Bauzone.

Im Rahmen der Umsetzung des Auftrages sind die Nutzungsplanverfahren und Bewilligungsverfahren systematisch auf Vereinfachung und Entlastung zu prüfen. In diesem Prozess sind die relevanten Stakeholder einzubeziehen. Ziel muss es sein, die Verfahren schlanker zu gestalten und unnötige formelle und bürokratische Hürden zu beseitigen. Schlanke und effiziente Verfahren sind für den Kanton Solothurn ein Standortvorteil.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Mit Beschluss vom 5. September 2022 (RRB Nr. 2022/1340) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zum Globalbudget «Raumplanung» für die Jahre 2023 bis 2025 unterbreitet. Der Kantonsrat hat am 13. Dezember 2022 dem bereinigten Beschlussesentwurf zugestimmt (KRB Nr. SGB 0147/2022). Das Globalbudget definiert den Leistungsauftrag für das Amt für Raumplanung (ARP) und stellt für die drei Produktgruppen Raumplanung, Natur und Landschaft und Baugesuche den dafür notwendigen Verpflichtungskredit bereit. Dies insbesondere auch, um die insgesamt neun Handlungsziele des Legislaturplans 2022 - 2025 mit direktem Bezug zum ARP konsequent verfolgen zu können. Der Rahmen für die Tätigkeit des ARP in den nächsten Jahren ist somit auf Antrag des Regierungsrates vom Kantonsrat festgelegt worden. Er ist nicht zuletzt durch die Aufträge des Bundesgesetzes über die Raumplanung, des kantonalen Planungs- und Baugesetzes und des kantonalen Richtplans bestimmt.

Im Rahmen der Budgetdebatte im Kantonsrat wurde deutlich, dass die entsprechenden Aufgaben des ARP und ihre Bedeutung für den Kanton Solothurn anerkannt werden. Es wurden aber auch ausdrücklich Optimierungen im kommunalen Nutzungsplanverfahren und im Verfahren für Baugesuche ausserhalb der Bauzonen verlangt, um in diesen Bereichen die Zuverlässigkeit und Termintreue wiederherzustellen. Der Regierungsrat hat bereits im Rahmen der Budgetdebatte signalisiert, dass er gewillt ist, die Verfahren zur Prüfung und Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen sowie zur Prüfung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dies mit dem Ziel, dass die Verfahren wieder schneller durchgeführt werden können und der Aufwand für alle Beteiligten soweit möglich begrenzt werden kann.

Bei beiden Verfahren kommt den Gemeinden eine Schlüsselrolle zu: Im Nutzungsplanverfahren liegt die behördenseitige Verantwortung beim Gemeinderat als Planungsbehörde, bei den Baugesuchen liegt die Verantwortung in der Regel bei der Baukommission. Dem Kanton kommt im Nutzungsplanverfahren eine prüfende und genehmigende Rolle zu. Im Baubewilligungsverfahren erteilt das Bau- und Justizdepartement (BJD), vertreten durch das Amt für Raumplanung, die Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone bzw. entscheidet über die Zonenkonformität einer geplanten Baute und koordiniert dies mit den erforderlichen kantonalen Nebenbewilligungen.

Innerhalb des Kantons ist zwischen einer koordinierenden/abstimmenden Rolle (ARP) und einer mitberichtenden Rolle (kantonale Fachstellen) zu unterscheiden. Es wird deutlich, dass wirksame Verbesserungen in diesen beiden hoheitlichen Verfahren nur dann erreicht werden können, wenn alle beteiligten Stellen in einen entsprechenden Optimierungsprozess eingebunden werden und ihre entsprechenden Beiträge leisten.

3.2 Optimierungspotenzial kommunale Nutzungspläne

Über die Gründe für die im Vergleich zu früheren Jahren offensichtlich höheren Anforderungen bei kommunalen Nutzungsplänen und insbesondere Ortsplanungsrevisionen hat sich der Regierungsrat bereits ausführlich im Rahmen der Stellungnahme zur fraktionsübergreifenden Interpellation «Bessere Ausnützung der Bauzone» vom 26. Februar 2019 sowie zuletzt mit Botschaft und Entwurf zum Globalbudget «Raumplanung» für die Jahre 2023 bis 2025 geäussert.

Es ist unbestritten, dass die Herausforderungen an die Nutzungsplanung in den letzten Jahren grundsätzlich gestiegen sind. Dies aus verschiedenen Gründen (anhaltender Bedarf an Wohn- und Arbeitsflächen, höhere Ansprüche an Raum und Mobilität, Forderungen nach weniger Zersiedlung und mehr Kulturlandschutz). Die Lösungsfindung wird allein dadurch komplexer und

der Bedarf an sorgfältigen Interessenabwägungen und umfassenden vorgängigen Abklärungen steigt.

Im Rahmen seiner Stellungnahme zum Auftrag André Wyss (EVP, Rohr) «Senkung der Belastung für die Gemeinden bei Ortsplanrevisionen» (A 0107/2022 vom 29. Juni 2022) legt der Regierungsrat dar, dass die Möglichkeiten zur Entlastung der Gemeinden durch die Reduktion von Grundanforderungen, die Anpassungen an Grösse und strukturelle Voraussetzungen der Gemeinden, die Fristen zur Durchführung von Ortsplanungsrevisionen, die Möglichkeiten von Teilrevisionen sowie finanzielle Beiträge begrenzt sind.

Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Anknüpfungspunkte für Effizienzsteigerungen im kommunalen Nutzungsplanverfahren unabhängig von dessen konkretem Charakter im Vordergrund stehen (nachfolgende Aufzählung nicht abschliessend):

Abläufe in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden optimieren:

- Änderungen von Nutzungsplänen und deren Auswirkungen durch die kommunale Planungsbehörde zu Handen der kantonalen Prüfbehörden nachvollziehbar dokumentieren (Bericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]; «Raumplanungsbericht»)
- Einführen eines durchgehend digitalen Workflows zwischen kommunaler Planungsbehörde, ARP und kantonalen Fachstellen
- Konsequente Rollenteilung zwischen kommunaler Planungsbehörde und dem ARP als Anlaufstelle der kantonalen Prüfbehörde
- Bereitstellen von Informationen und Durchführen von Schulungen für kommunale Planungsbehörden und den beauftragten Fachpersonen durch ARP
- Vermehrter Einbezug der kantonalen Raumplanungskommission.

Abläufe in der Zusammenarbeit mit kantonalen Fachstellen optimieren:

- Fokussierung im Prüfprozess auf Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kanton
- Konsequente Rollenteilung zwischen dem ARP als Koordinationsstelle und den mitberichtenden kantonalen Fachstellen anderer Ämter (insbesondere AVT, AFU, ADA, ALW, AWJF)
- Konsolidierung der Fachstellungnahmen zu einer kantonalen Vorprüfung durch das ARP
- Klärung von strittigen Grundsatzfragen losgelöst von einzelnen Verfahren.

Abläufe innerhalb des ARP optimieren:

- Fokussierung im Prüfprozess auf Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kanton
- Konsequente Rollenteilung zwischen den Kreisplanenden und den mitberichtenden kantonalen Fachstellen des ARP (Heimatschutz, Naturschutz, Fuss- und Wanderwege)

- Flexiblere Zuweisung von Planungsgeschäften auch ausserhalb der Zuständigkeiten nach Kreisen
- Priorisierung von wichtigen/dringenden Geschäftsarten.

3.3 Optimierungspotenzial Baugesuche ausserhalb der Bauzone

Betreffend Baugesuchen ausserhalb der Bauzone hat sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Stellungnahme vom 28. September 2021 (RRB Nr. 2021/1471) ausführlich zur Kleinen Anfrage Hansueli Wyss (FDP.Die Liberalen, Brugglen) «Bauen ausserhalb der Bauzone - warum dauert das Baubewilligungsverfahren so lange?» geäussert. Er hat insbesondere dargelegt, für welche Aufgaben die Abteilung Baugesuche im Amt für Raumplanung zuständig ist, wie sich die Situation betreffend Fristeinhaltung präsentiert und wo die Gründe für nicht immer fristgerechte Behandlung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzone liegen. Ausschlaggebende Faktoren sind der anspruchsvolle bundesrechtliche Rahmen, die Komplexität der einzelnen Geschäfte sowie sich vermehrt entgegenstehende Interessen. Weiter erschweren und verzögern unvollständige Gesuchsunterlagen das Verfahren. Dazu kamen in der Vergangenheit auch krankheitsbedingte Personalausfälle und anhaltende Vakanzen.

Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Anknüpfungspunkte für Effizienzsteigerungen bei der Behandlung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzone im Vordergrund stehen (Aufzählung nicht abschliessend). Dabei wird vorausgesetzt, dass die Wahrung der rechtsgleichen Behandlung durch die juristische Qualitätssicherung innerhalb des ARP erfolgt. Ausdrücklich nicht Gegenstand der Optimierung ist die Frage, ob im Sinne des Auftrags Thomas Marbet (SP, Olten, A 0028/2023 vom 25. Januar 2023) eine Koordinationsstelle Baugesuche für Fragestellungen innerhalb der Bauzone geschaffen werden soll. Hierzu wird der Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt Stellung beziehen.

Abläufe in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden optimieren:

- Begleitformular für Bauvorhaben mit kantonalen Bewilligungserfordernis, aus welchem alle relevanten Anforderungen hervorgehen, durch ARP überarbeiten
- Einführen eines durchgehend digitalen Workflows zwischen Gestaltenden, kommunaler Baubehörde, ARP und kantonalen Fachstellen (abgestimmt auf Projekt «eBauSO»)
- Konsequente Rollenteilung zwischen federführender kommunaler Baubehörde und dem ARP als kantonale Koordinationsstelle (insbesondere bei der Vollständigkeitsprüfung und betreffend Planaufgabe/Publication)
- Bereitstellen von Informationen und Durchführen von Schulungen für kommunale Baubehörden durch das Bau- und Justizdepartement.

Abläufe in der Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen optimieren:

- Fokussierung im Prüfprozess auf Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kanton
- Konsequente Rollenteilung zwischen den Sachbearbeitenden der Koordinationsstelle Baugesuche und den mitberichtenden kantonalen Fachstellen anderer Ämter (insbesondere AVT, AFU, ADA, ALW, AWJF)
- Konsolidierung der Fachstellungnahmen zu einer kantonalen Beurteilung sowie bei divergierenden Rückmeldungen Interessenabwägung durch das ARP

- Klärung von strittigen Grundsatzfragen losgelöst von einzelnen Verfahren.

Abläufe innerhalb des ARP optimieren:

- Fokussierung im Prüfprozess auf Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kanton
- Konsequente Rollenteilung zwischen den Sachbearbeitenden der Koordinationsstelle Baugesuche und den mitberichtenden kantonalen Fachstellen des ARP (Heimatschutz, Naturschutz, Fuss- und Wanderwege)
- Priorisierung von wichtigen/dringenden Geschäftsarten.

3.4 Fazit

Um die Zuverlässigkeit und Termintreue im kommunalen Nutzungsplanverfahren und im Verfahren für Baugesuche ausserhalb der Bauzonen wiederherzustellen, wird das ARP die entsprechenden Abläufe mit Hilfe einer in der Sache erfahrenen Fachperson überprüfen und bei Bedarf anpassen. Die Abläufe sollen sowohl bezüglich der Zusammenarbeit mit den Gemeinden, der Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen sowie innerhalb des ARP optimiert werden. Erste Optimierungen sollen fortlaufend vorgenommen werden.

Mit der Überprüfung werden drei Ziele verfolgt:

- Harmonisierung: Die Abläufe zwischen Gemeinden und ARP einerseits und kantonalen Fachstellen und ARP andererseits sollen soweit möglich standardisiert und konsequent digital geführt werden.
- Fokussierung: Das Hauptaugenmerk bei der Prüfung von Nutzungsplänen und Baugesuchen durch den Kanton (ARP und kantonale Fachstellen) soll auf die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kanton gelegt werden. Gemeinden, kantonale Fachstellen und ARP nehmen die ihnen jeweils zugewiesenen Rollen und Aufgaben konsequent wahr.
- Priorisierung: Insbesondere bei zu hoher Geschäftslast soll eine Priorisierung erfolgen, damit wichtige und dringende Geschäfte möglichst termingerecht bearbeitet werden können.

Bei der Überprüfung sind

- die Erwartungen der Mitglieder der kantonalen Raumplanungskommission an die Gestaltung der zu überprüfenden Prozesse zu ermitteln;
- diese Erwartungen mit dem geltenden Rechtsrahmen auf Bundes- und Kantonsebene abzugleichen;
- die heute praktizierten kommunalen Nutzungsplanverfahren und die Verfahren für Baugesuche ausserhalb der Bauzonen zu beurteilen und Vorschläge zu deren Optimierung vorzulegen;
- zu den Ergebnissen der Überprüfung und den Vorschlägen zur Optimierung der Abläufe die kantonale Raumplanungskommission laufend anzuhören.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis Mitte 2024 die Verfahren für kommunale Nutzungsplanverfahren sowie für das Bauen ausserhalb der Bauzone zu überprüfen und im bestehenden rechtlichen Rahmen zu optimieren. Dies betrifft namentlich die Schnittstellen zwischen den kommunalen Planungs- und Baubehörden, dem Amt für Raumplanung und den kantonalen Fachstellen. Die kantonale Raumplanungskommission ist dabei laufend einzubinden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

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