

Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung: Bericht

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 18. November 2024, RRB Nr. 2024/1849

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Erwägungen	5
3. Antrag.....	8
4. Beschlussesentwurf.....	9

Beilage

Abschlussbericht betreffend die Optimierung/Vereinfachung von Verfahren im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung und des Bauens ausserhalb der Bauzone vom 10. Juli 2024

Kurzfassung

Mit Beschluss Nr. 2023/796 vom 16. Mai 2023 stimmte der Regierungsrat dem geänderten Antrag der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission (UMBAWIKO) vom 11. Mai 2023 zum Auftrag Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung (A 0175/2022) mit folgendem Wortlaut zu: «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 und zu vereinfachen. Dies betrifft namentlich Verfahren und Abläufe im Amt für Raumplanung, den Umgang mit Planern und Bauherren, die Schnittstellen zwischen den kommunalen Planungs- und Baubehörden, dem Amt für Raumplanung und den kantonalen Fachstellen. Die kantonale Raumplanungskommission ist dabei laufend einzubinden. Dem Kantonsrat ist Bericht zu erstatten.» Der Auftrag wurde in der Folge mit dem vorgenannten geänderten Wortlaut vom Kantonsrat am 5. September 2023 für erheblich erklärt (vgl. KRB Nr. A 0175/2022).

In der Folge wurde Prof. Dr. Beat Stalder, Wenger Plattner Rechtsanwälte, Bern, beauftragt, einen entsprechenden Bericht zu erarbeiten, unter Einbezug von Matthias Reize, Kontextplan AG, Solothurn.

Für den Bericht wurden von den beiden Auftragnehmern Interviews mit verschiedenen Anspruchsgruppen, wie Gemeindevertreterinnen und -vertretern, Vertretungen von mehreren im Kanton Solothurn tätigen Planungsbüros, Vertretern des Solothurner Bauernverbands (SOBV), sowie mit Mitarbeitenden des Amtes für Wald, Jagd und Fischerei (AWJF) und des Amtes für Raumplanung (ARP) durchgeführt.

Die Auftragnehmer erörtern in ihrem umfassenden Bericht einleitend die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen und analysieren in der Folge die drei Bereiche «Organisation, Belastung und Zusammenarbeit innerhalb des ARP», «Zusammenarbeit zwischen ARP und den Gemeinden» sowie «Zusammenarbeit des ARP mit den kantonalen Fachstellen». Sie zeigen hierzu jeweils die Ausgangslage auf, halten die Erkenntnisse aus den Interviews fest und erstatten daraufhin ihre Beurteilung und empfehlen in den vorgenannten Handlungsfeldern verschiedene Massnahmen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Auftrag vom 5. September 2023 von Martin Rufer (FDP.Die Liberalen, Lüsslingen): Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung. Darin wurde der Regierungsrat beauftragt, innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens Möglichkeiten zur Optimierung der Verfahren für kommunale Nutzungsplanungen sowie für das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufzuzeigen.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 2023/796 vom 16. Mai 2023 stimmte der Regierungsrat dem geänderten Antrag der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission (UMBAWIKO) vom 11. Mai 2023 zum Auftrag Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung (A 0175/2022) mit folgendem Wortlaut zu: «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 und zu vereinfachen. Dies betrifft namentlich Verfahren und Abläufe im Amt für Raumplanung, den Umgang mit Planern und Bauherren, die Schnittstellen zwischen den kommunalen Planungs- und Baubehörden, dem Amt für Raumplanung und den kantonalen Fachstellen. Die kantonale Raumplanungskommission ist dabei laufend einzubinden. Dem Kantonsrat ist Bericht zu erstatten.» Der Auftrag wurde in der Folge mit dem vorgenannten geänderten Wortlaut vom Kantonsrat am 5. September 2023 für erheblich erklärt (vgl. KRB Nr. A 0175/2022).

Als unmittelbares Resultat der Überprüfung soll durch einen externen Auftragnehmer ein Bericht erarbeitet werden, welcher - basierend auf einer eingehenden Analyse - innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens Möglichkeiten zur Optimierung der Verfahren für kommunale Nutzungsplanungen sowie für das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufzeigt.

In der Folge beauftragte das Bau- und Justizdepartement (BJD) Prof. Dr. Beat Stalder, Wenger Plattner Rechtsanwälte, Bern, als externen Auftragnehmer unter Einbezug von Matthias Reitze, Kontextplan AG, Solothurn, mit dem Verfassen des Berichtes.

Für den Bericht wurden von den beiden Auftragnehmern Interviews mit verschiedenen Anspruchsgruppen, wie Gemeindevertreterinnen und -vertretern, Vertretungen von mehreren im Kanton Solothurn tätigen Planungsbüros, Vertretern des Solothurner Bauernverbands (SOBV), sowie mit Mitarbeitenden des Amtes für Wald, Jagd und Fischerei (AWJF) sowie des Amtes für Raumplanung (ARP) durchgeführt.

Die Mitglieder der kantonalen Raumplanungskommission und die Beteiligten der Ämterkonferenz aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW) wurden über die Zwischenergebnisse durch die Auftragnehmer informiert.

2. Erwägungen

Die Auftragnehmer erörtern in ihrem umfassenden Bericht einleitend die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen und analysieren in der Folge die drei Bereiche «Organisation, Belastung und Zusammenarbeit innerhalb des ARP», «Zusammenarbeit zwischen ARP und den Gemeinden» sowie «Zusammenarbeit des ARP mit den kantonalen Fachstellen». Sie zeigen hierzu jeweils die Ausgangslage auf, halten die Erkenntnisse aus den Interviews fest und geben jeweils gestützt darauf ihre Beurteilung ab.

Zusammenfassend kommen die Auftragnehmer zum Schluss, dass die Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren zu lange dauern und Massnahmen zur Effizienzsteigerung und damit zur Verfahrensverkürzung erforderlich sind. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Auslastung im ARP weiterhin hoch ist und wohl auch bleiben wird.

Treiber für die heute unbefriedigende Situation bezüglich der angestrebten Fristen sind gemäss den Auftragnehmern vielschichtig:

- die durch den unterschätzten Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Revision Raumplanungsgesetz (RPG) 1 und damit eine weitgehend fehlende Ressourcenplanung entstandene Geschäftslast des ARP mit Ortsplanungsrevisionen und Gestaltungsplänen,
- die im Lichte von RPG 1 zunehmende Komplexität der Nutzungsplanung und allgemein auch des Bauens ausserhalb der Bauzone (BaB),
- der Führungswechsel im ARP mit neuen Ansprüchen und einem sich daraus ergebenden Change-Management,
- die personelle Situation im ARP in den letzten Monaten und Jahren mit einem Generationenwechsel zufolge Pensionierungen, mit krankheits- und mutterschaftsbedingten Abwesenheiten, vakanten Stellen, Fachkräftemangel und daraus resultierenden Rekrutierungsschwierigkeiten und Einarbeitungsbedarf für neue Mitarbeitende,
- stark ressourcenbeanspruchende interne Arbeiten, wie z.B. der Aufbau einer eigenen Geschäftsdatenbank durch das ARP,
- die angesichts der Geschäftslast fehlenden Ressourcen der Amtsleitung und der Abteilungsleitungen für Führungs- und Unternehmensentwicklungsarbeit,
- ein ausgeprägter Dienstleistungswille der Mitarbeitenden des ARP mit mitunter fehlendem Mut zur Lücke und angemessenem Pragmatismus,
- gleichermassen aber auch der oftmals fehlende Mut der Gemeinden zum Entscheid und der daraus resultierende Klärungs- und Beratungsbedarf, mitunter sogar eine eigentliche «Entscheiddelegation» an das ARP,
- Defizite bei der digitalen Transformation, etwa im Bereich der Archivierung,
- die mangelhafte Kommunikation mit den Gemeinden und Planungsbüros bezüglich des zeitlichen Vorliegens des Vorprüfungsberichts bzw. allfälliger Verzögerungen,
- ressourcenintensive Reibungsflächen mit den einzubeziehenden Fachämtern, insbesondere bezüglich zu langer und zu komplexer (Nutzungsplanverfahren) bzw. zu wenig detaillierter (BaB) Mitberichte,
- das Auslösen von Projekten im Bereich der strategischen Raumentwicklung zur Klärung von regionalen Herausforderungen, die die Ressourcen für den Kernauftrag zusätzlich strapazieren.

Die Auftragnehmer benennen gestützt auf ihre Analyse im Bericht folgende Handlungsfelder mit Optimierungspotenzial:

	Handlungsfelder	Poten- tial
a.	Motivierung der Mitarbeitenden ARP zur Beschränkung der Vorprüfungsberichte auf das Nötige, Zurückhaltung bei der Zweckmässigkeit, insbesondere in Gestaltungsplanverfahren nach einem QS-Verfahren, Verzicht auf Variantenvorschläge und auf ungefragte Beratungsleistungen; Mut zur Lücke, ein gesundes Mass an Pragmatismus; Schaffung einer diesbezüglichen „unité de doctrine“ bei den Kreisplanerinnen und Kreisplanern.	hoch
b.	Klare Vorgaben an die Fachämter bezüglich gewünschter Struktur und Gegenstand (≠ Inhalt) der Fachberichte in Nutzungsplan- und BaB-Verfahren.	hoch
c.	Rückweisung von offensichtlich unvollständigen Baugesuchen an die Gemeinde (mit kommunikativer Begleitung der Praxisänderung).	hoch
d.	Motivierung der Gemeinden zur kritischen Überprüfung der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit bei der Einleitung von Gestaltungsplanverfahren.	hoch
e.	Unterstützung der IT-Transformation.	hoch
f.	Interne (ARP) und externe (Gemeinden, Fachämter) Verankerung des Paradigmenwechsels der Revision RPG 1 und der daraus resultierenden Anforderungen an Planungen.	mittel
g.	Verbesserung der Kommunikation gegenüber Gemeinden und Planern betreffend Fristen und allfälligen Verschiebungen.	mittel
h.	Kritische Überprüfung der Ressourcenallokation bei der Einleitung strategischer Projekte.	mittel
i.	Verbesserung der Rahmenbedingungen betr. Attraktivität des ARP/Kanton SO als Arbeitgeber.	mittel
j.	Outsourcing von Aufgaben/Projekten des ARP an Dritte	gering

Abgeleitet von den vorgenannten Handlungsfeldern empfehlen die Auftragnehmer, folgende Massnahmen zu treffen:

- a. Eine Erhöhung des Stellenetats für das ARP wäre mit Blick auf die Pendenzen im Bereich Nutzungsplanung und BaB wie auch im Hinblick auf die anstehende Umsetzung der Revision RPG 2 zweifellos willkommen und dienlich, wird im Moment aber aufgrund der politischen Rahmenbedingungen als nicht opportun erachtet. Die Regierung erachtet eine Erhöhung des Stellenetats als nicht zielführend.
- b. Hingegen kann und soll die Effizienz des Ressourceneinsatzes im ARP entsprechend den definierten Handlungsfeldern optimiert werden. Dabei werden folgende Massnahmen empfohlen:
 - Führungsentwicklung der Abteilungsleitungen und der Kreisplanerinnen und Kreisplaner.
 - Verbesserung des Mitberichtsverfahrens mit den Fachstellen.
 - Interne und externe Verankerung des Paradigmenwechsels der Revision RPG 1 und der daraus resultierenden Anforderungen an die Nutzungsplanung.

- Antizipierung der bevorstehenden Umsetzungsaufgaben bei RPG 2. Planung und Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen.
- Rückweisung von offensichtlich unvollständigen Baugesuchen an die Gemeinden.
- Unterstützung und Beschleunigung der IT-Transformation.
- Motivierung der Gemeinden zur kritischen Hinterfragung der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit bei der Einleitung von Gestaltungsplanverfahren.
- Priorisierung der Planungsgeschäfte beim ARP nach sachlichen Kriterien, um eine verbindliche Kommunikation gegenüber Gemeinden und Planern betreffend Fristen sicherzustellen.
- Kritische Überprüfung der Ressourcenallokation bei strategischen Projekten.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen betreffend Attraktivität des ARP als Arbeitgeber.
- Evaluation von Möglichkeiten des Outsourcings von Aufgaben/Projekten des ARP an Dritte.

Die Empfehlungen werden vom Regierungsrat - unter Berücksichtigung des formulierten Vorbehaltes in Buchstabe a - als zweckmässig erachtet und sollen schrittweise umgesetzt werden.

3. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Hodel
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

4. **Beschlussesentwurf**

Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung: Bericht

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 35 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989¹), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 18. November 2024 (RRB Nr. 2024/1849), beschliesst:

1. Der Abschlussbericht betreffend die Optimierung/Vereinfachung von Verfahren im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung und des Bauens ausserhalb der Bauzone vom 10. Juli 2024 wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Stand der Umsetzung wird jeweils im Geschäftsbericht sowie im Globalbudget «Raumplanung» ausgewiesen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (rf)
Amt für Raumplanung
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste

¹ BGS 121.1