

ABSCHLUSSBERICHT

betreffend die Optimierung/Vereinfachung von Verfahren im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung und des Bauens ausserhalb der Bauzone

**erstattet an Frau Regierungsrätin Sandra Kolly,
Vorsteherin des Bau- und Justizdepartements des Kantons Solothurn**

**Prof. Dr. Beat Stalder
Wenger Plattner Rechtsanwälte**

**Matthias Reitze
Kontextplan AG**

Bern/Solothurn, den 10. Juli 2024

Inhaltsverzeichnis

I.	AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	3
	1. Ausgangslage.....	3
	2. Auftrag	3
II.	VORGEHEN	4
III.	RAUMPLANUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	5
	1. Bereich Nutzungsplanung	5
	2. Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone.....	7
IV.	ANALYSE	8
	A) Organisation, Belastung und Zusammenarbeit innerhalb des ARP 8	
	1. Zuständigkeitsbereich und Organisation des ARP	8
	2. Entwicklung der Personalressourcen	11
	3. Indikatoren des Globalbudgets.....	15
	4. Führungsstruktur und Führungskultur im ARP.....	16
	5. Qualitäts- und Erledigungsansprüche des ARP	20
	6. Amtsinterne Zusammenarbeit im ARP.....	22
	7. Entlastung durch Auslagerung von Projekten an externe Fachpersonen.....	24
	8. Stand und Herausforderungen der Digitalisierung	24
	B) Zusammenarbeit zwischen ARP und den Gemeinden.....	26
	1. Grundsätzliches zu den Zuständigkeiten und Befugnissen in der Nutzungsplanung	26
	2. Zusammenarbeit der Abteilung Nutzungsplanung mit den Gemeinden	29
	3. Zusammenarbeit der Abteilung Baugesuche mit den Gemeinden	33
	C) Zusammenarbeit des ARP mit den kantonalen Fachstellen.....	37
	1. Zusammenarbeit der Abteilung Nutzungsplanung mit den Fachstellen.....	37
	2. Zusammenarbeit der Abteilung Baugesuche mit den Fachstellen.....	39
	D) Zusammenfassende Erkenntnisse und Handlungsfelder.....	39
	1. Zusammenfassende Erkenntnisse.....	39
	2. Handlungsfelder.....	41
V.	EMPFEHLUNGEN AN DIE VORSTEHERIN BJD	42

I. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

1. Ausgangslage

- 1 Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2023/796 vom 16. Mai 2023 stimmte der Regierungsrat des Kantons Solothurn dem Antrag der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission (UMBAWIKO) vom 11. Mai 2023 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 Umfang 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.»

- 2 Der Antrag der UMBAWIKO vom 11. Mai 2023 basierte auf dem Auftrag Martin Rufer (FDP. Die Liberalen, Lüsslingen; im Folgenden: Auftrag Rufer) mit folgendem Wortlaut:

«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.»

- 3 Der Regierungsrat hatte zum Auftrag Rufer mit RRB Nr. 2023/385 einlässlich Stellung genommen und namentlich in nicht abschliessender Weise Anknüpfungspunkte für Effizienzsteigerungen im kommunalen Nutzungsplanverfahren einerseits und in Bezug auf Baugesuche ausserhalb der Bauzone andererseits wie folgt strukturiert:

- a. Abläufe in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden optimieren;
- b. Abläufe in der Zusammenarbeit mit kantonalen Fachstellen optimieren;
- c. Abläufe innerhalb des ARP optimieren.

2. Auftrag

- 4 Mit Schreiben vom 1. September 2023 hat Frau Regierungsrätin Sandra Kolly Prof. Dr. Beat Stalder (Leitung; Wenger Plattner) mit Unterstützung durch Matthias Reitze (Kontextplan AG; gemeinsam: das Projektteam) beauftragt, die gestützt auf den Auftrag Rufer in Aussicht gestellte Überprüfung durchzuführen.

- 5 Grundlage des Auftrags bildet die Projektskizze Optimierung/Vereinfachung von Verfahren im Bereich kommunale Nutzungsplanung und Bauten ausserhalb der Bauzone vom 22. August 2023 mit folgender Ziel-Umschreibung:

«Mit der Optimierung/Vereinfachung im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung sowie dem Bauen ausserhalb der Bauzone soll das Verhältnis zwischen Behörden des Kantons und der Gemeinden verbessert werden.»

- 6 Das erwartete Produkt des Projektes wird in der Projektskizze wie folgt umschrieben:

«Unmittelbares Resultat des hier beschriebenen Vorgehens ist ein Bericht, 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 Bauzone aufzeigt. Dieser Bericht soll vom Regierungsrat vor den Sommerferien 2024 zur Kenntnisnahme durch den Kantonsrat verabschiedet werden.»

- 7 Das Vorgehen wurde in Ziff. 2.5 der Projektskizze definiert, so namentlich die durchzuführenden Interviews sowie der Einbezug der kantonalen Raumplanungskommission einerseits und der Ämterkonferenz aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW)¹ andererseits. Dem Projektteam wurde es freigestellt, weitere Personen zur Informationsbeschaffung beizuziehen.

II. VORGEHEN

- 8 Das Vorgehen wurde in Ziff. 2.5 der Projektskizze definiert. In Absprache mit dem (damaligen) Departementssekretär des Bau- und Justizdepartements (BJD) hat das Projektteam einzelne Anpassungen im Ablauf vorgenommen. Dieser gestaltete sich somit wie folgt:

- a. Am 21. September 2023 fand eine Kick-off-Sitzung mit dem Kernteam des Amtes für Raumplanung (ARP) statt.
- b. Zwischen dem 27. September 2023 und dem 8. Februar 2024 führte das Projektteam insgesamt 10 Interviews mit Vertretern bzw. Delegationen folgender «Stakeholder» durch:
 - i. Vorsteher ARP
 - ii. Abteilungsleitungen ARP
 - iii. Vertretungen von mehreren im Kanton Solothurn tätigen Planungsbüros

¹ Vgl. § 1 der Verordnung vom 28. September 1993 über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung, VVK; BGS 711.15.

- iv. Vertretungen von Gemeinden (vier Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten)
 - v. Vertretung des Solothurner Bauernverbands SOBV
 - vi. Vertretung des Amtes für Wald, Jagd und Fischerei AWJF
- c. Am 30. November 2023 wurde die Ämterkonferenz aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft KABUW über den Stand der Arbeiten und erste Erkenntnisse informiert.
 - d. Am 16. November 2023 und am 21. März 2024 wurde die Kantonale Raumplanungskommission über den Stand der Arbeiten und erste Erkenntnisse informiert.
 - e. Am 29. Februar 2024 wurde ein Workshop mit dem Kernteam (ARP, Gemeinden, SOBV) Beteiligten durchgeführt.
 - f. Der Berichtsentwurf wurde am 4. Juni 2024 mit dem Kernteam erörtert. Sachverhaltliche Unstimmigkeiten wurden bereinigt und der Bericht nochmals überarbeitet.
- 9 Alle Interviews wurden im Sinn einer internen Berichtsgrundlage protokolliert. Die erhaltenen Auskünfte wurden für die Erstellung des Berichts so weit als möglich und sinnvoll anonymisiert.

III. RAUMPLANUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

1. Bereich Nutzungsplanung

a) *Bundesrecht*

- 10 Gemäss Art. 75 BV² legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Von dieser Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber mit Erlass des Raumplanungsgesetzes RPG³ per 1. Januar 1980 und den seitherigen RPG-Revisionen Gebrauch gemacht. Die bundesrechtlichen Vorgaben an die Nutzungsplanungen finden sich insbesondere in den Planungszielen und -grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG sowie in den Art. 14 (Begriff), Art. 15 und 15a (Bauzonen), Art. 16 (Landwirtschaftszonen), Art. 17 (Schutzzonen), Art. 18 (weitere Zonen und Gebiete) und Art. 21 RPG (Verbindlichkeit und Anpassungen). Sodann enthalten die Art. 33 f. RPG von den Kantonen

² Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101.

³ Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979; SR 700.

einzuhaltende Verfahrensvorschriften für den Erlass, die Änderung und die Anfechtung von Nutzungsplänen.

- 11 Mit Blick auf die Notwendigkeit von Ortsplanungsrevisionen und die damit verbundene Beanspruchung von Ressourcen bei den kantonalen Raumplanungsämtern, so auch beim ARP, ist die als «RPG 1» benannte RPG-Revision vom 15. Juni 2012 hervorzuheben. Diese Revision bewirkte hinsichtlich der Raumentwicklung in der Schweiz einen eigentlichen Paradigmenwechsel, indem dem unter früherem Recht teilweise unkontrollierten Bauzonenwachstum Einhalt geboten und das Postulat der Siedlungsentwicklung nach innen neu als Planungsziel und als Planungsgrundsatz im Gesetz verankert wurde (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Neueinzonungen sind im Hinblick auf den voraussichtlichen Bedarf für die kommenden 15 Jahre nur noch zulässig, wenn die Kantone bzw. Gemeinden nachweisen, dass ein solcher Bedarf auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven besteht (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG) und die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, Massnahmen zu treffen, damit eingezonte Flächen auch wirklich verfügbar und überbaut werden (Art. 15a RPG).
- 12 Die Revision RPG 1 ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten und hat die Kantone über eine scharfe Übergangsbestimmung (Art. 38a RPG) verpflichtet und veranlasst, ihre Richtpläne und ihre Planungsgesetzgebung innert 5 Jahren anzupassen. Daraus ergab sich zunächst ein grosser Handlungsbedarf für die Anpassung der kantonalen Richtpläne und in der Folge zunächst ein nahezu flächendeckender Bedarf nach einer Revision der kommunalen Ortsplanungen. Die Ortsplanungsrevisionen sind in 25 Gemeinden, d.h. rund in einem Viertel der Solothurner Gemeinden, rechtskräftig abgeschlossen. Bei den übrigen Gemeinden sind sie noch hängig, was beim ARP im Rahmen der Vorprüfung und der Genehmigung bis auf weiteres entsprechende Ressourcen bindet.
- 13 Die allgemeine, vom ARP begrüsste und unterstützte Tendenz geht dahin, inskünftig nicht mehr umfassende Ortsplanungsrevisionen durchzuführen, sondern Teilrevisionen einzelner kommunaler Teilgebiete mit spezifischem Handlungsbedarf.

b) Kantonales Recht

- 14 Gemäss § 9 Abs. 1 PBG⁴ ist die Ortsplanung im Kanton Solothurn Aufgabe der Gemeinden; Planungsbehörde ist der Gemeinderat. Die Gemeindeautonomie wird historisch begründet betont hochgehalten. Die kantonalrechtlichen Vorgaben an die

⁴ Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978; BGS 711.1.

kommunalen Nutzungsplanungen sind in den § 14 ff. PBG geregelt. Dementsprechend erlassen die Gemeinden den Zonenplan (§ 24 ff. PBG), Erschliessungspläne (§ 39 ff. PBG) und Gestaltungspläne (§ 44 ff. PBG). Das ARP ist das zuständige kantonale Amt im Bereich der Raumplanung (Anhang 1 zur RVOV⁵).

- 15 Das Verfahren gestaltet sich wie folgt: Nutzungspläne sind durch das ARP vorzuprüfen und anschliessend öffentlich aufzulegen (§ 15 Abs. 1 PBG). Während der Auflagefrist kann jedermann, der durch den Nutzungsplan besonders berührt ist, beim Gemeinderat Einsprache erheben (§ 16 Abs. 1 PBG). Der Gemeinderat entscheidet über die Einsprache und beschliesst über den Plan (§ 17 Abs. 1 PBG). Nutzungspläne wie auch Erschliessungs- und Gestaltungspläne sind durch den Regierungsrat zu genehmigen, wobei er die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen prüft; ebenfalls entscheidet der Regierungsrat über allfällige Beschwerden gegen den kommunalen Planbeschluss (§ 18 Abs. 1 und 2 PBG).

2. Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone

a) *Bundesrecht*

- 16 Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist weitgehend im Bundesrecht geregelt. Die Art. 16a, 16b und 16c RPG und die zugehörigen Vorschriften in Art. 34 ff. RPV⁶ regeln zonenkonforme Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone, die Art. 24 ff. und Art. 37a RPG mit den Art. 37 ff. RPV die zonenwidrigen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone. Die bundesrechtliche Regelung und die diesbezüglich massgebende bundesgerichtliche Rechtsprechung sind ausserordentlich komplex und die sachgerechte und rechtmässige Anwendung dieser Bestimmungen setzt grosses Fachwissen voraus.
- 17 Am 29. September 2023 hat das eidgenössische Parlament die Revisionsvorlage «RPG 2» beschlossen, die weitgehend das Bauen ausserhalb der Bauzone betrifft. Diese Revision beinhaltet neue raumplanungsrechtliche Instrumente, namentlich den Grundsatz der Stabilisierung der Bodenversiegelung und der Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzone mitsamt Abbruchprämie (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 5a und Art. 8d rev.RPG). Weiter sieht die Revision die Möglichkeit der Ausscheidung von «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» (Art. 8c und Art. 18^{bis} rev. RPG) ausserhalb der Bauzone vor, die von den Kantonen zunächst auf Ebene Richtplanung, alsdann auch in ihren Planungs- und Baugesetzen und in den kommunalen

⁵ Verordnung vom 11. April 2000 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung; BGS 122.112.

⁶ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000; SR 700.1.

Nutzungsplanungen umgesetzt werden müssen. Die Revisionsvorlage wird voraussichtlich im Verlauf von 2025 in Kraft treten. Sie löst bei den kantonalen Raumplanungsämtern bereits aktuell Handlungsbedarf aus, da Grundlage für die Erreichung des Gebäude-Stabilisierungsziels die Situation des 29. September 2023 bildet (Art. 8d Abs. 1 und 2 rev. RPG), was danach verlangt, dass die erforderlichen Grundlagen durch die Kantone unverzüglich erarbeitet werden müssen.

b) Kantonales Recht

- 18 Der kantonal-rechtliche Spielraum zum Erlass von Bestimmungen betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone ist sehr beschränkt. Gemäss Art. 27a RPG sind die Kantone (lediglich) befugt, einschränkende Bestimmungen zu den Art. 16a Abs. 2 und zu den Art. 24b, c und d RPG zu erlassen. Der Kanton Solothurn hat von diesem Spielraum keinen Gebrauch gemacht (vgl. § 38 PBG).
- 19 Hingegen sind die Zuständigkeiten und das Verfahren durch die Kantone festzulegen. Das ARP ist die gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG zuständige Behörde zur Beurteilung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone (§ 38^{bis} Abs. 1 PBG). Es entscheidet nach der ordentlichen Baupublikation und nach der Stellungnahme der kommunalen Baubehörde über die Zonenkonformität, die Ausnahmegewilligung und die damit zusammenhängenden Einsprachen. Innerhalb des ARP ist hierfür die Abteilung Baugesuche zuständig, die nebst den Baugesuchen betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone (BAB) auch die Baugesuche beurteilt, die seitens des Kantons für kantonale Vorhaben eingereicht werden.

IV. ANALYSE

A) Organisation, Belastung und Zusammenarbeit innerhalb des ARP

1. Zuständigkeitsbereich und Organisation des ARP

a) Grundsätzliches

- 20 Das ARP ist das zuständige Amt des Bau- und Justizdepartements auf dem Gebiet der Raumplanung (Anhang 1 zur RVOV).
- 21 Das ARP ist organisatorisch in die vier Abteilungen Grundlagen/Richtplanung, Nutzungsplanung, Natur und Landschaft, Baugesuche/Pläne/EDV sowie in die Stabsstelle Administration gegliedert; ebenso ist die Amtsjuristin einer Stabsstelle zugeordnet:

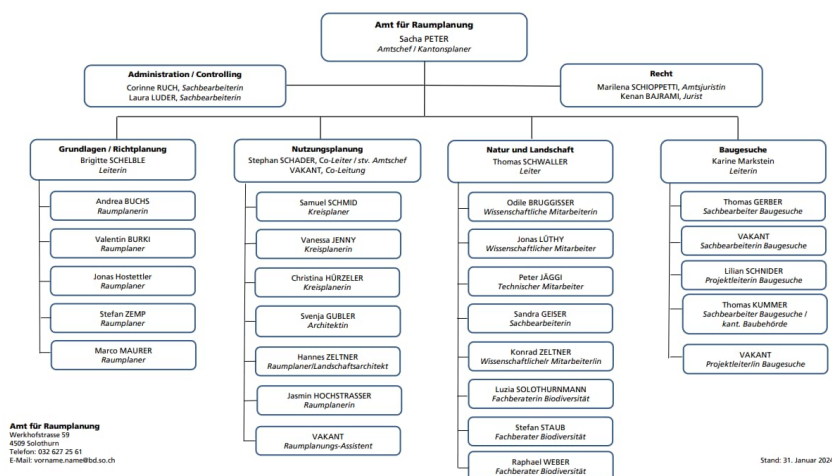


Abb. 1: Organigramm ARP per 1. Januar 2024

- 22 Die Aufgabenzuweisung an die einzelnen Abteilungen und Stabsstellen ist nicht näher geregelt. Sie ergibt sich weitgehend aus den im Organigramm festgelegten Aufgabenbereichen. Der Einsatz von Mitarbeitenden in abteilungsübergreifenden Themen wie z.B. in strategischen Projekten erfolgt aufgrund von Vorwissen und von Kapazitäten ad hoc durch Entscheid des Amtschefs in Absprache mit den Abteilungsleitungen (vgl. dazu hinten Rz. 34 und 55 ff.).

b) **Abteilung Grundlagen und Richtplanung**

- 23 Die Abteilung erarbeitet die raumplanungsrechtlichen Grundlagen im Hinblick auf die Richtplanung und die Nutzungsplanungen (vgl. Art. 6 Abs. 2-4 RPG). Sie erarbeitet sodann den kantonalen Richtplan und koordiniert die Tätigkeiten, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Im Weiteren begleitet die Abteilung die bundesrechtlichen Agglomerationsprogramme und leitet den überwiegenden Teil der sog. «strategischen Projekte», d.h. Projekte, die durch den Kanton oder durch Dritte angestossen werden und in der Regel im Hinblick auf ein bedeutendes, gemeindeübergreifendes Vorhaben ausgerichtet sind (z.B. Entwicklung Attisholz-Areal in der Gemeinde Riedholz).

c) **Abteilung Nutzungsplanung**

- 24 Die Abteilung Nutzungsplanung begleitet die Gemeinden bei deren Nutzungsplanungen. Sie berät die Gemeinden bei Fragen im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung und überprüft die Pläne sowohl in der Vorprüfung und alsdann auch nach erfolgtem kommunalen Planbeschluss auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Vereinbarkeit mit den übergeordneten Planungen, namentlich mit dem kantonalen Richtplan. Sind die Voraussetzungen erfüllt, beantragt sie die Genehmigung der Planungen durch den Regierungsrat. Sie hat aber (anders als in anderen Kantonen)

keine Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Beschwerden gegen die kommunalen Planbeschlüsse. Die Instruktion und Antragstellung an den Regierungsrat in Beschwerdefällen obliegt dem Rechtsdienst des Bau- und Justizdepartements (BJD). Diese Aufteilung setzt einen regelmässigen Austausch zwischen dem ARP und dem Rechtsdienst voraus; dieser funktioniert gemäss den in den Befragungen gewonnenen Erkenntnissen weitgehend problemlos.

- 25 Für raum- und umweltrelevante Bewilligungsverfahren (beispielsweise UVP-pflichtige Vorhaben) übernimmt die Abteilung Nutzungsplanung die Verfahrensleitung und stellt die Koordination mit anderen involvierten Ämtern sicher.
- 26 Die Kreisplanerinnen und Kreisplaner sind zuständig für bestimmte Gemeinden. Die Zuteilung erfolgt in Absprache mit der Amtsleitung durch die Abteilungsleitung; sie kann bei Bedarf ad hoc angepasst werden. Bei der Zuteilung wird primär auf die geografische Lage der Gemeinde abgestellt, damit eine gebietsweise Zuständigkeit der Kreisplanerinnen und Kreisplaner besteht.

d) *Abteilung Baugesuche*

- 27 Die Abteilung Baugesuche ist einerseits zuständig zum Entscheid über zonenkonforme (Art. 16a RPG) und zonenwidrige (Art. 24 ff. RPG) Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone. Weiter ist die Abteilung zuständig zur Beurteilung sämtlicher kantonaler Baugesuche sowie für die Kantonsvertretung in bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, z.B. jenen des Eidgenössischen Starkstrominspektorates ESTI für Stromleitungen.

e) *Abteilung Natur und Landschaft*

- 28 Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig. Das ARP ist die kantonale Fachstelle für Naturschutz. Es vertritt diese Interessen in Planungen und Bewilligungsverfahren und berät und unterstützt die Gemeinden in diesen Fragen.
- 29 Die Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes des Kantons umfassen hoheitliche und freiwillige Massnahmen. Die freiwilligen Naturschutzmassnahmen werden mit dem Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft umgesetzt, das der Kantonsrat beschliesst. Fünf der insgesamt sechs Vollzeitstellenäquivalente der Abteilung werden durch dieses Programm finanziert.
- 30 Organisatorisch wird der Natur- und Heimatschutz in drei Einheiten wahrgenommen: Einmal durch die dem ARP angehörende Abteilung Natur und Landschaft, sodann durch die der Abteilung Nutzungsplanung angegliederte Fachstelle Heimatschutz und schliesslich durch das eigenständige, ebenfalls dem BJD zugehörige Amt für Denkmalpflege und Archäologie.

2. Entwicklung der Personalressourcen

a) Erkenntnisse aus den Befragungen betreffend Stand der Umsetzungsarbeiten zu RPG 1

- 31 Wie in Rz. 10 hiavor dargelegt, hat die Revision RPG 1 den Kantonen erhebliche Umsetzungsarbeiten auferlegt, zunächst auf Ebene Richtplanung und alsdann dessen Umsetzung in den kommunalen Nutzungsplanungen. Die Umsetzung von RPG 1 ist weiterhin und noch einige Zeit im Gange.

Statistische Messgrößen	Einheit	Ist21	Ist22	Plan23	Ist23
Vom Bund genehmigte Richtplananpassungen	Anzahl	3	0		0
Bem.: Für diese und folgende Messgrößen können keine Planwerte festgelegt werden.					
Genehmigte Ortsplanungsrevisionen	Anzahl	3	9		3
Vorgeprüfte Ortsplanungsrevisionen	Anzahl	23	15		13
Stellungnahmen zu räumlichen Leitbildern	Anzahl	3	4		1
Genehmigte übrige Nutzungspläne	Anzahl	44	57		38
Vorgeprüfte übrige Nutzungspläne	Anzahl	43	65		64

Abb. 2: Ausschnitt Geschäftsbericht ARP 2023

b) Erkenntnisse aus den Befragungen betreffend Entwicklung der Belastung und getroffene Massnahmen

- 32 Seit Inkrafttreten der Revision RPG 1 konnte das ARP die Pensen aufgrund der anspruchsvolleren und aufwändigeren Vollzugsarbeit kontinuierlich erhöhen. So waren beispielsweise vor Inkrafttreten von RPG 1 zwei Kreisplaner für den ganzen Kanton zuständig, aktuell sind es fünf Personen, denen die einzelnen Gemeinden zugewiesen sind.
- 33 Die nominellen Pensenerhöhungen konnten allerdings nur teilweise in die Realität umgesetzt werden. Aus der untenstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass die Entwicklung des ARP von Rückschlägen gekennzeichnet war, was auf Abgänge und den zunehmend Platz greifenden Fachkräftemangel zurückzuführen ist. Hinzu kommt – aus der Tabelle nicht ersichtlich –, dass insbesondere in den Abteilungen Nutzungsplanung und Baugesuche in den letzten Jahren aufgrund von Mutterschaftsurlauben und unfall- und krankheitsbedingten Abwesenheiten ein substanzieller Anteil des Stellenpools nicht im Einsatz war.

Organisationseinheit	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Leitung	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.4	4.6
Grundlagen	4.0	3.6	3.1	4.1	3.9	3.7	4.3	4.2	4.3	4.3	5.2
Nutzungsplanung	5.7	4.9	5.0	4.9	5.0	5.8	5.8	6.4	7.3	7.3	7.2
Baugesuche	3.0	3.0	3.0	3.8	3.8	3.8	3.6	4.0	4.8	4.7	2.3
Natur+Landschaft	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Total GB	16.6	15.4	15.1	16.8	16.7	17.3	17.7	18.5	20.4	21.7	20.3
NH-Fonds	3.2	3.2	3.4	4.1	4.0	4.1	4.2	4.2	4.9	5.4	5.1
Total ARP	19.8	18.6	18.5	20.9	20.7	21.3	21.8	22.7	25.3	27.1	25.4

Vollzeitstellenäquivalente jeweils per 31.12. (ausgenommen 2013=1.1.2014)

Abnahme
Zunahme

Abb. 3: Amtsleitung ARP, März 2024

- 34 Die Abgänge haben gemäss den in den Befragungen gewonnenen Erkenntnissen verschiedene Ursachen. Im ARP fand ein Generationenwechsel statt. Erfahrene Mitarbeitende wurden pensioniert oder haben sich beruflich neu orientiert. Als Grund, das ARP zu verlassen, wurden u.a. die repetitive Arbeit unter grossem Zeitdruck angegeben, ebenso die Problematik, dass die Tätigkeit der Kreisplanerinnen und -planer im Rahmen der Vorprüfung häufig defizitorientiert und damit negativ konnotiert ist. Die Amtsleitung versucht dem entgegenzuwirken, indem das Tätigkeitsprofil der Kreisplanerinnen und Kreisplaner mit strategischen Projekten ergänzt und damit attraktiviert wird.
- 35 Die (Wieder-)Besetzung vakanter Stellen ist im derzeitigen Marktumfeld schwierig. Es herrscht – wie auch die Planungsbüros bestätigt haben – ein genereller Fachkräftemangel an Raumplanerinnen und Raumplanern. Entsprechend schwierig ist es für das ARP, Fachkräfte zu rekrutieren, die idealerweise bereits über einschlägige Erfahrung im Vollzug der Nutzungsplanung bzw. in der Beurteilung von Baugesuchen haben. Grosse Kantone wie Zürich und Bern scheinen auf dem Arbeitsmarkt über eine grössere Anziehungskraft zu verfügen als der Kanton Solothurn. Der Arbeitskräftemangel hat zur Folge, dass Bewerbende inhouse ausgebildet werden müssen, was während der Einarbeitungszeit wiederum Ressourcen der erfahrenen Mitarbeitenden bindet.
- 36 Auf Stufe Amtsleitung konnte im Jahr 2022 mit der Anstellung einer Amtsjuristin zu 80 % und im Jahr 2023 mit der Anstellung eines weiteren Juristen zu 100 % die juristische Kompetenz des ARP erheblich gestärkt werden. Per anfangs 2024 konnte die Abteilungsleitung Baugesuche mit einer Juristin besetzt werden, was eine effizientere Geschäftsabwicklung auf dem Gebiet des juristisch anspruchsvollen Bauens ausserhalb der Bauzone ermöglicht. Die Abteilung weist allerdings darauf hin, dass immer noch eine 100 %-Stelle vakant ist und dass aufgrund der Personalengpässe der vergangenen Jahre noch ein erheblicher Pendenzenberg besteht, der zusätzlich zu den 350-400 jährlichen BaB-Neueingängen abgearbeitet werden muss.

- 37 Gemäss den Angaben des ARP sind im Frühling 2024 seit langer Zeit wieder nahezu alle bewilligten Stellen besetzt; vakant ist wie erwähnt noch eine Stelle in der Abteilung Baugesuche. Die Amtsleitung geht davon aus, dass die personellen Ressourcen im ARP mit Blick auf die in den letzten Jahren aufgrund von Personalengpässen angefallenen Pendenzen und auf den sich abzeichnenden zusätzlichen Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Revision «RPG 2» weiterhin äusserst eng sein werden, dass aber der Ruf nach einer weiteren Personalaufstockung im jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht wäre. Da die neu eingestellten Mitarbeitenden häufig noch nicht über einschlägige Berufserfahrung verfügen, können die Personalressourcen noch nicht so effizient wie theoretisch möglich eingesetzt werden.
- 38 Auch die Abteilungsleitungen Nutzungsplanung und Baugesuche sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Ihr Tätigkeitsanteil für Sachbearbeitung und administrative Aufgaben sei zu hoch und es fehlten Ressourcen für die eigentliche Führungsarbeit, namentlich für die Ressourcenplanung, die Ausbildung neuer Mitarbeitenden oder die Definition von Standards und Prozessen.

c) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

- 39 Die Tendenz nach erstmaliger Umsetzung der Revision RPG 1 geht allgemein dahin, dass in absehbarer Zukunft weniger umfassenden Ortsplanungsrevisionen durchgeführt werden, sondern einzelne gebiets- und bedarfsspezifische Teilrevisionen, sei dies im Rahmen der Anpassung der Grundordnung oder durch den Erlass von Gestaltungs- und Erschliessungsplänen (vgl. dazu auch vorne Rz. 13, hinten Rz. 104 und 110). Die vom RPG gestellten Anforderungen sind auch in Bezug auf solche Teilrevisionen hoch; insbesondere muss auch in diesem Rahmen sichergestellt werden, dass die bundesrechtlichen Vorgaben an die Baugebietsdimensionierung und an den Vorrang der inneren Verdichtung umgesetzt werden.
- 40 Absehbar ist, dass die Umsetzung der zwar noch nicht förmlich in Kraft gesetzten, aber dennoch bereits angelaufenen Revision RPG 2 im ARP erhebliche Ressourcen binden wird. Für die Beurteilung der Erreichung des Stabilisierungsziels von Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und Bst. b^{quater} rev.RPG ist der Gebäude- und Versiegelungsbestand am 29. September 2023 massgebend (Art. 8d Abs. 1 rev.RPG), was bereits jetzt entsprechende Erfassungsarbeiten auslöst. Der kantonale Richtplan wird im Lichte von Art. 8c und Art. 8d rev.RPG anzupassen sein und je nach Ausgestaltung des kantonalen Richtplans zu den Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen werden auch die kommunalen Nutzungsplanungen anzupassen sein. Aufgrund dieser Dynamik ist davon auszugehen, dass sich die Belastung des ARP im Bereich Richt- und Nutzungsplanung derzeit auf einem Peak befindet, sie allerdings nach Genehmigung

der laufenden RPG 1-Ortsplanungen nicht auf das Vorniveau absinken wird, sondern aufgrund der weiterlaufenden Anforderungen von RPG 1 und dem Start von RPG 2 auf einem hohen Niveau verharren oder allenfalls sogar einen neuen Peak erreichen wird.

- 41 In Übereinstimmung mit der Amtsleitung gehen die Berichterstatter davon aus, dass anzustreben ist, dass der Personaletat im ARP trotz der sich weiterhin abzeichnenden hohen Geschäftslast ausreichen sollte, um die anstehenden Arbeiten zu erledigen. Es wäre kurzschlüssig, die im Auftrag an das Projektteam georteten Schwierigkeiten einzig den – immer knappen – personellen Ressourcen zuzuschreiben. Dies bedingt aber auch, dass die Personalressourcen effizient eingesetzt werden, indem zum einen die Stellen (im Rahmen der Marktgegebenheiten) mit den richtigen Personen besetzt werden und zum andern die Personen richtig, d.h., ihren Kenntnissen und Fähigkeiten entsprechend, eingesetzt werden. Die Fragen sind vorab durch den Fachkräftemangel getrieben, der nicht nur die Rekrutierung als solche erschwert, sondern zur Folge hat, dass sich auf dem Markt kaum ausgebildete Kreisplanerinnen und Kreisplaner finden lassen und somit die Fachkompetenz von Quereinsteigerinnen und -einsteigern inhouse aufgebaut werden muss, was während der Einarbeitungsphase wiederum Ressourcen der erfahrenen Kreisplanerinnen und -planer beansprucht. Sie werden aber auch durch die einfacher steuerbaren Stellenprofile beeinflusst. Insbesondere stellt sich dem Projektteam aufgrund der durchgeführten Befragungen die Frage nach vermehrter Unterstützung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Abteilung Baurecht durch administrative Mitarbeitende. Es erscheint als wenig sachgerecht und unökonomisch, wenn qualifizierte Fachkräfte einen nicht unerheblichen Teil ihres Arbeitspensums für reine Administrationsarbeiten wie Archivrecherchen oder Kopieraufträge einsetzen müssen.
- 42 Augenfällig – namentlich auch im Vergleich zu den Raumplanungsämtern anderer Kantone – sind die Stellenprofile in der Abteilung Baugesuche unterdurchschnittlich mit Juristinnen oder Juristen besetzt. Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich komplexer geworden und die Beurteilung von Baugesuchen setzt zunehmend auch juristisches Fachwissen voraus. Es ist zu begrüßen, dass auf anfangs 2024 die Abteilungsleitung Baugesuche mit einer Juristin besetzt werden konnte, wodurch die Effizienz der Abteilung zweifellos erhöht werden konnte.
- 43 Als begrüßenswert erachten die Berichterstatter die Absicht der Abteilung Baugesuche, Baugesuche, die bei erster Prüfung offensichtlich unvollständig sind, an die Gemeinde zurückzuweisen, damit diese die Unterlagen durch den Baugesuchsteller vervollständigen lässt und diese Arbeit nicht durch das ARP wahrzunehmen ist.

- 44 Dem ARP wird allgemein empfohlen, im Rahmen des personalrechtlich Möglichen zu prüfen, ob die Stellenprofile noch den aktuellen Bedürfnissen entsprechen, oder ob sie nicht da und dort angepasst und in der Folge entsprechend besetzt werden sollten.

3. Indikatoren des Globalbudgets

a) Indikatoren des Globalbudgets

- 45 Mit der Globalbudgetperiode 2020-22 wurden die Ziele und Indikatoren für das ARP-grundlegendend überarbeitet und geschärft. Die Ziele wurden auch dem Globalbudget 2023-25 zugrunde gelegt; einige wenige Indikatoren wurden im aktuellen Globalbudget neu aufgenommen. Die Ziele sind nach den Produktgruppen 1) Raumplanung (Produkte: Richtplanung, Agglomerationsprogramme, Nutzungsplanung, Raumplanerische Vollzugshilfen, Fachstellen Planung), 2) Natur und Landschaft (Produkte Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft, Schutzgüter Natur und Landschaft) und 3) Baugesuche gegliedert.

- 46 In den für diesen Bericht massgebenden Produktgruppen handelt es sich um die folgenden Ziele und Indikatoren:

a. Produktgruppe 1, Raumplanung

XX	Ziele		Standard	Ist20	Ist21	Soll22	Soll23	Soll24	Soll25
xxx	Indikatoren								
11	Eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen gewährleisten								
111	Kantonale Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen	(-) %		107	107	100	100	100	100
112	Saldo der Anpassungen am Siedlungsgebiet pro Jahr	(-) ha		4	2	10	10	10	10
113	Raumnutzerdichte in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen	(-) m2/Person					171	171	171
Bemerkungen: 113: Neuer Indikator ab Globalbudgetperiode 2023-2025.									
12	Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit fördern								
121	Grenzüberschreitende Projekte Raum und Mobilität sowie Agglomerationsprogramme	(-) Anz.		6	6	6	6	6	6
122	Regionale Arbeitszonenbewirtschaftung operativ	(-) Anz.		0	1	3	4	5	6
13	Recht- und zweckmässige Nutzungspläne gewährleisten								
131	Anteil der Nutzungspläne, die nach Genehmigung durch den Regierungsrat ohne Beschwerden in Rechtskraft erwachsen	(-) %		84	91	90	90	90	90
132	Anteil der Fläche, der im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen geprüften Reservezonen, die dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen wurde	(-) %		46	70	80	80	80	80
133	Gemeinden mit publizierter, aktueller digitaler Nutzungsplanung	(-) Anz.		36	55	90	100	107	107
14	Schlüsselprojekte voranbringen								
141	Arealbezogene Schlüsselprojekte	(-) Anz.					5	5	5
142	Themenbezogene Schlüsselprojekte	(-) Anz.					5	5	5
143	Kommunale Schlüsselprojekte zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen	(-) Anz.					5	5	5
Bemerkungen: Ziel 14 und Indikatoren 141-143 neu ab Globalbudgetperiode 2023-2025.									

b. Produktgruppe 3, Baugesuche:

XX	Ziele							
xxx	Indikatoren	Standard	Ist20	Ist21	Soll22	Soll23	Soll24	Soll25
31	Bau- und Plangenehmigungsgesuche zielgerichtet und schnell abwickeln und Entscheide klar und verständlich abfassen							
311	Anteil der erledigten Baugesuche ausserhalb der Bauzone innerhalb von 60 Tagen (nach Erhalt der vollständigen Unterlagen)	(-) %	68	52	85	85	85	85
312	Erledigungsquotient Baugesuche ausserhalb der Bauzone (Erledigung/Neueingänge)	(-) %	76	89	100	100	100	100
313	Anteil der erledigten Plangenehmigungsgesuche innerhalb von 30 respektive 60 Tagen	(-) %				100	100	100
314	Anteil der beschwerdefreien rechtskräftigen Baugesuchsentscheide Baubehörde BJD/FD	(-) %				90	90	90
Bemerkungen: 313 und 314: Neue Indikatoren ab Globalbudgetperiode 2023-2025.								

Statistische Messgrössen		Einheit	Ist20	Ist21	Plan22	Plan23	Plan24	Plan25
Eingereichte Baugesuche ausserhalb der Bauzone		Anzahl	339	374				
Baugesuche ausserhalb der Bauzone - Kantonale Zustimmung ohne Vorbehalte		Anzahl	232	278				
Baugesuche ausserhalb der Bauzone - Kantonale Zustimmung mit Vorbehalten		Anzahl	2	10				
Abgelehnte Baugesuche ausserhalb der Bauzone		Anzahl	16	30				
Eingereichte Voranfragen ausserhalb der Bauzone		Anzahl	49	51				
Eingereichte Plangenehmigungsgesuche (Leitbehörde Bund)		Anzahl	46	44				
Eingereichte Baugesuche Baubehörde BJD/FD		Anzahl	20	19				

b) **Umgang mit dem Globalbudget**

- 47 Das ARP hat klar definierte und überprüfbare Ziele, über deren Erreichung in den jährlichen Geschäftsberichte Rechenschaft abgelegt wird. Es ist den Berichterstatern allerdings nicht möglich und läge auch ausserhalb des Auftrags, eine qualitative und quantitative Beurteilung der Zielerreichung vorzunehmen. Im Folgenden wird nur vereinzelt auf die Vorgaben aus dem Globalbudget eingegangen (vgl. etwa Rz. 113 und Rz. 118).

4. **Führungsstruktur und Führungskultur im ARP**a) **Führungsstruktur**

- 48 Die Führungsstruktur ist im Organigramm (vorne Rz. 21 Abb. 1) abgebildet. Der Amtsvorsteher führt als direkter Vorgesetzter die vier Abteilungsleitungen sowie die beiden Stabsstellen Recht und Administration. Diese Führungsspanne wird als angemessen und problemlos beurteilt. Faktisch war die Führungsspanne in den letzten Jahren allerdings weiter und umfasste 8 - 9 Personen, weil Schlüsselstellen aufgrund der angespannten Personalsituation nicht besetzt waren oder mit Quereinsteigerinnen oder Quereinsteigern besetzt wurden, wodurch der Führungsaufwand auf Stufe Amts- und Abteilungsleistung erheblich anstieg. Eine Führungsspanne von 8 - 9 Personen wäre auf Dauer eindeutig zu gross. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Problematik mit der geglückten Besetzung aller Schlüsselstellen entschärft.

- 49 Auffallend ist, dass ein Regulativ zur Führungsstruktur fehlt. Sie ergibt sich nur aus dem Organigramm, welches keine Rechtsverbindlichkeit hat. Eine Organisations-

verordnung oder dergleichen, welche die Organisation des ARP, die Aufgabenbereiche und Kompetenzen der Abteilungen und der Abteilungsleitungen regelt, fehlt. Dies hat zweifellos den Vorteil, dass innerhalb des ARP rasch auf wechselnde Ressourcen und Bedürfnisse reagiert und Aufgaben einzelnen Abteilungen und Personen im Rahmen des jeweiligen Stellenprofils ad hoc zugewiesen werden können. Andererseits fehlen damit auch Regulative, welche die Führung unterstützen und welche Kontrollmechanismen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung in quantitativer und qualitativer Hinsicht ermöglichen.

- 50 Mit der Einführung der Geschäftsdatenbank SOBAU (ursprünglich als Baugesuchslösung konzipiert und dann auf Nutzungsplangeschäfte angepasst) wurde ein Tool geschaffen, in welchem der Verlauf der einzelnen Nutzungsplanverfahren aufgezeigt wird, was eine Qualitäts- und Fristenkontrolle ermöglicht. Allerdings war der vom ARP für die Entwicklung der Applikation (welche sich in ähnlicher Funktionsweise auch auf dem Markt hätte beschaffen lassen) betriebene Aufwand erheblich und blockierte Schlüsselressourcen in der Abteilung Nutzungsplanung über eine lange Zeit.

b) Führungskultur

- 51 Der Amtsvorsteher trat sein Amt am 1. Januar 2019 an. Er hatte, wie die Befragungen gezeigt haben, einen persönlich und sachlich anspruchsvollen Einstieg. Auf der persönlichen Ebene hatte er mit dem Vorurteil zu kämpfen, dass er, vom Kanton Zürich kommend, der Solothurner Raumplanung eine Zürcher Dynamik auferlegen wolle, die den räumlichen und politischen Strukturen und Gebräuchen im Kanton Solothurn nicht gerecht werde und die Leute innerhalb wie ausserhalb des ARP überfordere. Auf der sachlichen Ebene erfolgte der Amtsantritt in einer «heissen Phase» der Umsetzung der Revision RPG 1, indem die Kantone gemäss Art. 38a RPG bis zum 30. April 2019 über einen der Revision entsprechenden genehmigten Richtplan verfügen mussten, ansonsten die Ausscheidung neuer Bauzonen bis zur Richtplangenehmigung unzulässig war. Der Kanton Solothurn konnte diese bundesrechtlichen Fristen einhalten; die Richtplangenehmigung erfolgte im Oktober 2018. Dennoch entstand in den Befragungen der Eindruck, dass der Kanton Solothurn die Tragweite von RPG 1 und die damit verbundenen Auswirkungen auf die kantonale Richtplanung und auf die kommunalen Nutzungspläne lange Zeit unterschätzt hatte, was nach dem Amtsantritt des Amtsleiters in kurzer Zeit aufgeholt werden musste. Aufholbedarf gab es auch in anderen Bereichen; so bestand z.B. beim Amtsantritt des Amtsleiters noch keine eigentliche Geschäftskontrolle; diese musste amtsintern aufgebaut werden, was entsprechende Ressourcen beanspruchte. Erschwert wurde die Startphase

durch die Covid-Pandemie, welche das Berufsleben in der Schweiz ab März 2020 lahmlegte oder doch stark einschränkte.

- 52 Die Befragungen haben jedoch auch gezeigt, dass dem Amtsleiter sowohl von internen als von externen Stellen eine grosse Identifikation mit seiner Aufgabe und eine überaus hohe Fachkompetenz wie auch eine hohe fachliche und menschliche Führungskompetenz zugesprochen wird. Das Team schätzt die Art und Weise, wie der Amtsvorsteher führt. Die fachlichen Anforderungen und das angeschlagene Tempo werden als motivierend wahrgenommen.
- 53 Vorgebracht wurde vorab von externer Seite, dass sich der Amtsleiter mitunter übermässig in das Tagesgeschäft seiner Mitarbeitenden einbringe und insoweit «Mikromanagement» betreibe, statt sich auf die eigentlichen Führungsaufgaben zu beschränken. Er kümmere sich um Details und delegiere zu wenig. Befragte Mitarbeitende äusserten sich differenziert: Das möge am Anfang zugetroffen haben, als es darum gegangen sei, sich kennen zu lernen und sich in der Aufgabenerfüllung zu finden. Das habe sich mittlerweile aber gelegt. Der Amtsleiter gewähre angemessene Spielräume bei der Aufgabenerledigung, stehe aber zur Verfügung, wenn es ihn brauche.
- 54 Bemängelt wurde in den Befragungen sowohl von amtsinterner als auch amtsexterner Seite, dass in den letzten Jahren angesichts der knappen Ressourcen und der hohen Pace im Tagesgeschäft die Teambildung und die interne Weiterbildung im ARP zu kurz gekommen sei. Diesem Aspekt ist in naher Zukunft Rechnung zu tragen, zumal derzeit ja alle Schlüsselstellen besetzt sind. Eine Stärkung der Teambildung würde auch dazu beitragen, dass die Kreisplanerinnen und Kreisplaner eine unité de doctrine entwickeln und alle Gemeinden gleichbehandelt werden; hier scheinen, wie die Befragungen ergeben haben, bei den Kreisplanerinnen und Kreisplanern erheblich unterschiedliche Ansätze vorhanden zu sein.
- 55 Weiter wurde in den Befragungen vorgebracht, dass sich der Amtsleiter aufgrund des Aufholbedarfs und aufgrund seines grossen Engagements für die Sache zu viel aufs Mal vorgenommen habe und damit die ohnehin bestehende Ressourcenknappheit im ARP noch verstärkt habe. Es sei eine grosse Überlagerung zahlreicher Projekte und Aufgaben vorhanden, namentlich viele Ortsplanungsrevisionen, interne Digitalisierungsprozesse, Konzeptarbeiten und Beratung und Begleitung von Grossprojekten wie z.B. Attisholz. Die tendenzielle Überlastung gelte auch für ihn persönlich, seine Agenda sei übervoll und er sei angesichts seiner vielen Termine schwer zu erreichen. Entsprechende Bemerkungen von externer Seite standen insbesondere im Zusammenhang mit strategischen Projekten. Genannt wurden u.a. das Projekt «All-Gäu»,

das Mobilitätsquintett Wasseramt, das Verkehrskonzept Niederamt, das RAZ Gäu oder das Projekt ländlicher Raum Matzendorf. Anerkannt wurde durchaus, dass damit auf regionaler Ebene wichtige Grundlagen geschaffen werden konnten, die für die kommunalen Nutzungsplanungen klärend und beschleunigend wirken. Bemängelt wurde, dass die hierfür benötigten Ressourcen eigentlich nicht zur Verfügung standen und die Projekte das Kerngeschäft der Abteilung Nutzungsplanung, behindert und verzögert hätten, was bei den auf Vorprüfungs- und Prüfungsberichte wartenden Gemeinden auf Unverständnis gestossen sei.

c) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

56 Die Berichterstatter haben den Eindruck gewonnen, dass das ARP mit seinen Abteilungen und den beiden Stabsstellen zweckmässig organisiert ist. Strukturelle Änderungen drängen sich nicht auf. Man mag bemängeln, dass sich die Organisation einschliesslich der Aufgabenzuweisungen an die Abteilungen einzig aus dem Organigramm ergibt und nicht weitergehend normiert ist; dies entspricht aber der Organisationsgesetzgebung des Kantons Solothurn; entsprechende Regelungen finden sich soweit ersichtlich bei keinem Amt.

57 Die Führungsweise des Amtsleiters gibt zu keinen Beanstandungen Anlass. Sie wird ausserhalb des ARP kritischer gesehen (Zitat aus einer Befragung: «hat seinen Laden nicht im Griff») als von den Mitarbeitenden im ARP, welche dem Amtsleiter grosse Sachkompetenz und forderndes, aber wohlwollendes Führungsverhalten attestieren. Allenfalls problematisch – sowohl für den Amtsleiter selber als auch in der externen Wahrnehmung – ist die (über-)volle Agenda des Amtsleiters. Zweifellos sind viele Termine unmittelbar mit seiner Position verbunden und insofern unumgänglich. Andere Termine scheinen indes nicht zwingend erforderlich zu sein. Dem Amtsleiter ist zu empfehlen, kritisch zu hinterfragen, ob wirklich sämtliche von ihm wahrgenommenen Termine seine Anwesenheit tatsächlich erfordern.

58 Als kritisch beurteilen die Berichterstatter das Anreissen von nicht zwingenden strategischen Projekten angesichts der knappen, bzw. durch Mutterschaftsurlaube und krankheitsbedingten Abwesenheiten zusätzlich reduzierten personellen Ressourcen. Solche Projekte mögen aus raumplanerischer Sicht zweckmässig sein, sollten aber nur in Angriff genommen werden, wenn die hierfür benötigten Ressourcen auch effektiv bereitgestellt werden können, ohne dass die Kernaufgaben – namentlich die Vorprüfung und Prüfung von Ortsplanungen und die Behandlung der Baugesuche – darunter leiden und Verzögerungen erfahren. Hier wird eine klarere Priorisierung und Fokussierung empfohlen. An sich besteht im ARP eine Abteilung «Grundlagen/Richtplanung», die für solche Planungen als prädestiniert erscheint. Die Berichterstatter

haben aber auch Verständnis dafür, dass solche strategischen Planungen durch die Kreisplanerinnen und Kreisplaner begleitet werden, einerseits weil sie die betreffenden Gemeinden und deren räumlichen Verhältnisse kennen und andererseits, weil ein solcher Einbezug durchaus als «job enrichment» wahrgenommen wird und das ARP als Arbeitgeber attraktiver macht.

- 59 Der Teambildung und der gemeinsamen internen Weiterbildung sollte unbedingt die nötige Beachtung und der hierfür erforderliche zeitliche Rahmen geschenkt werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass neue Mitarbeitende ausgebildet und an ihre Aufgabe herangeführt werden müssen, die möglichst gleichbehandelnd ausgeübt werden muss («unité de doctrine»). Sie sollen vom Wissen und der Erfahrung ihrer Kolleginnen und Kollegen profitieren können. Entsprechende Weiterbildungs- und Teambildungsanlässe sind nebst der Vermittlung von Wissen und der Stärkung des Teamspirit auch geeignet, das ARP als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren.

5. Qualitäts- und Erledigungsansprüche des ARP

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

- 60 Mehrfach wurde in den Befragungen geltend gemacht, die hohe Belastung des ARP sei nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass das Amt seine Aufgabe «übergenau» erledige und offenbar darauf ausgerichtet sei, jede Ortsplanung und jede Baubewilligung absolut beschwerdesicher zu machen. Der bewährte Solothurner Pragmatismus sei auf der Strecke geblieben. Was früher mit einem Telefon oder einem Augenschein habe erledigt werden können, löse heute einen Schriftenwechsel aus.
- 61 Weiter wurde in fast allen Befragungen gerügt, dass die Verfahren beim ARP – sowohl Nutzungsplan- als auch im Baubewilligungsverfahren – erheblich zu lange dauern würden und letztlich nicht zumutbar seien. Dies ist in der Wahrnehmung einerseits auf die Ressourcenknappheit beim ARP zurückzuführen, andererseits aber auch darauf, dass das ARP viel zu kompliziert agiere, die Schnittstellen mit den Fachämtern nicht klar definiere und die Vorprüfungsberichte viel zu detailliert und damit zu lange seien. Würde man dies auf ein vernünftiges Mass reduzieren, könnten – so die Fremdwahrnehmung – erhebliche Ressourcen eingespart bzw. die Verfahren beschleunigt werden.
- 62 Was den Einwand des fehlenden Pragmatismus anbetrifft, widersprechen die Amtsleitung wie auch die Mitarbeitenden des ARP. Soweit dies möglich sei, werde immer noch ein pragmatischer Ansatz verfolgt. Die Zeiten und die rechtlichen Rahmenbedingungen hätten sich freilich geändert. Die verfahrens- und materiellrechtlichen Anforderungen an die Durchführung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren seien

in den letzten Jahren gestiegen, die Handlungsspielräume gesunken. Die Ausübung von Pragmatismus dürfe nicht dazu führen, dass bundes- oder kantonrechtliche Vorschriften missachtet würden; nach wie vor sei das Legalitätsprinzip die massgebende Leitlinie für die amtliche Tätigkeit.

- 63 Die Vertretung der Abteilung Baugesuche legt Wert auf die Feststellung, dass es das Ziel des ARP sei, Baugesuche ausserhalb der Bauzone wenn immer möglich zu bewilligen. Die Bewilligungspraxis des ARP bewege sich zugunsten der Baugesuchstellenden mitunter an der Grenze des bundesrechtlich Zulässigen. Unnötige Ressourcenbeanspruchung entstehe häufig dadurch, dass die Gemeinden unvollständige Baugesuche an das ARP weiterleiteten und das ARP sich dann veranlasst sehe, die noch fehlenden Unterlagen nachzufordern, was das Verfahren verzögere. Es ziehe in Erwägung, inskünftig unvollständige Baugesuche an die Gemeinden zurückzusenden.
- 64 Was die Verfahrensdauern anbetrifft, herrscht auch beim ARP Einigkeit darüber, dass die Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren zu lange dauern. Die befragten Personen weisen darauf hin, dass bereits Massnahmen getroffen wurden und weiterhin erfolgen müssen, um die Verfahrensdauern zu verkürzen. Immerhin weist ein befragter externer Planer darauf hin, dass die Verfahrensdauern in Ortsplanungsverfahren auch zu früheren Zeiten bis zu sieben Jahren gedauert hätten. Geändert hätten sich offensichtlich die Erwartungen an das ARP.

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

- 65 Aus den Befragungen ist zu schliessen, dass im ARP in der Ära vor der heutigen Amtsleitung ein erhebliches Mass an Pragmatismus geherrscht hat, und es ist nachvollziehbar, dass eine stärkere Anbindung der Amtsführung an die immer strenger und komplizierter werdenden Rechtsvorschriften bei den Stakeholdern als Verlust von Autonomie wahrgenommen wird. Dass sich das ARP dem Legalitätsprinzip verpflichtet sieht, ist zweifellos richtig und nicht zu beanstanden. Dies entbindet das ARP freilich nicht davon, der im Kanton Solothurn historisch hochgehaltenen Gemeindeautonomie Rechnung zu tragen und auf Gemeindebeschlüsse nur insoweit einzuwirken, als dies aufgrund des übergeordneten Rechts wirklich geboten ist (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 RPG). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass junge und eher unerfahrene Mitarbeitende in den Planungsämtern (Solothurn ist da kein Einzelfall) besonders darauf erpicht sind, keine Fehler zu begehen, und die gesetzlichen Spielräume, um «auf der sicheren Seite» zu sein, tendenziell eng auslegen. Es ist eine Führungsaufgabe, der Amts- und der Abteilungsleitungen, den Mitarbeitenden Guidelines und Sicherheit zu verschaffen und sie – selbstverständlich in vertretbarem Rahmen – auch zum «Mut

zur Lücke» bzw. zu einem 80/20-Ansatz zu ermuntern. Auf das schwierige Thema der Recht- und der Zweckmässigkeitsprüfung wird Rz. 88 ff. eingegangen.

- 66 Die langen Verfahrensdauern im Nutzungsplanverfahren sind nach Auffassung der Berichterstatter auf ein Zusammenspiel mehrerer Ursachen zurückzuführen. Massgebender Treiber ist die Anzahl laufender Ortsplanungsrevisionen bei gleichzeitiger Personalknappheit. Hinzu kommt die zunehmende Komplexität der Planungsverfahren insgesamt, insbesondere aber aufgrund der Revision RPG 1, welche zu einem eigentlichen Paradigmenwechsel geführt hat, der bei den Kreisplanerinnen und Kreisplanern, aber auch bei den Gemeinden, erkannt und umgesetzt werden muss. Dieser Paradigmenwechsel scheint gerade bei den Gemeinden noch nicht flächendeckend erkannt worden zu sein, was die Reibungsflächen zwischen den Gemeinden und dem ARP erhöht.
- 67 Wenig Spielraum lässt das Bundesrecht bei den Baubewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nach Art. 16a und Art. 24 ff. RPG. Die hier durchzuführende Interessenabwägung wird in der Bevölkerung häufig als Ermessenstatbestand verstanden, dessen Ausübung im Belieben der Bewilligungsbehörde stehe, was entsprechende Erwartungen weckt. Diese Haltung ist unzutreffend: Die richtige und vollständige Durchführung der Interessenabwägung ist eine Rechtsfrage und die massgebenden Interessen und deren Wertung und Berücksichtigung sind im auszufällenden Entscheid von Bundesrechts wegen aufzuzeigen (vgl. Art. 3 RPV). Eine kursatorische Durchsicht von Solothurner Baubewilligungsentscheiden ausserhalb der Bauzone beim Bundesgericht erweckt nicht den Eindruck, dass die Abteilung Baugesuche die bundesrechtlichen Bewilligungstatbestände übermässig streng anwenden würde.
- 68 Was die Verfahrensdauern anbetrifft, stellen die Berichterstatter Einigkeit darin fest, dass die Bestrebungen des ARP intensiviert werden müssen, die Planungs- und die Baubewilligungsverfahren rascher durchzuführen und abzuschliessen. Ein wesentlicher Aspekt ist hier nebst der Verbesserung der Ressourcenallokation im ARP die Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Darauf wird hinten in Rz. 97 ff. eingegangen; vgl. zur diskutierten Massnahme, unvollständige Baugesuche inskünftig an die Gemeinde zurückzuweisen, hinten Rz. 115 und 121).

6. **Amtsinterne Zusammenarbeit im ARP**

a) ***Erkenntnisse aus den Befragungen***

- 69 Nach den Erkenntnissen der Berichterstatter funktioniert die Zusammenarbeit der Abteilungen im ARP grundsätzlich gut. Klärungsbedarf besteht in Bezug auf den

Einbezug und die Zusammenarbeit der im ARP untergebrachten Fachstellen. Dies ist einerseits die Fachstelle Heimatschutz (Orts- und Landschaftsschutz), die in die Abteilung Nutzungsplanung integriert ist, und andererseits die Fachstelle Natur und Landschaft, die als eigene Abteilung organisiert ist.

- 70 Die Befragungen haben ergeben, dass die Zusammenarbeit mit den Fachstellen zwar grundsätzlich funktioniert, indes unnötig Ressourcen beansprucht und optimiert werden sollte. Ausgangspunkt ist ein unterschiedliches Verständnis über den Planungsgegenstand und die Aufgabenstellung (diese Differenzen bestehen im Übrigen nicht nur mit den Fachstellen innerhalb des ARP, sondern auch mit Fachstellen in anderen Departementen). Aus Sicht Nutzungsplanung sind die Fachberichte der Fachstellen Teil einer umfassenden Interessenabwägung. Das Bedürfnis geht dahin, die Anliegen und Bemerkungen der Fachstelle in möglichst kurzer Form zu erhalten. Die Fachstellen haben ihrerseits den Anspruch, dass ihre Fachberichte möglichst umfassend und präzise in den zu fällenden Planungsentscheid einfließen. Dies hat zur Folge, dass die Abteilung Nutzungsplanung die mitunter sehr ausführlichen Fachberichte kürzen und in ihrem Stellenwert und ihrer Aussage manchmal auch korrigieren muss, was Ressourcen bindet. Ähnlich verhält es sich in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Baugesuche und den Fachstellen, indem die Fachberichte hier allerdings häufig ungenügend begründet sind, was ebenfalls Nachfragen und Korrekturbedarf auslöst (vgl. hinten Rz. 123 ff. und 130 ff.).

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

- 71 Davon ausgehend, dass die in den Befragungen erhaltenen Auskünfte zutreffend sind (die ARP-internen Fachstellen wurden nicht befragt), empfehlen die Berichterstatter, die Bedürfnisse der Abteilungen Nutzungsplanung bzw. Baugesuche und jene der Fachstellen gemeinsam zu erörtern und soweit möglich auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Der Rahmen wird durch die Anforderungen an ein qualitativ hochwertiges, möglichst beschwerdesicheres Verfahrens gesteckt. Die Fachberichte sollten sich möglichst auf Ausführungen beschränken, andererseits aber auch die nötigen Elemente aufweisen, die für die Beurteilung des konkreten Planungsgeschäft bzw. Baugesuch wirklich nötig sind. Es ist Aufgabe des ARP, gegenüber den Fachstellen zu deklarieren, welche Informationen es benötigt und welche nicht. Die Verantwortung für eine sachgerechte Bestellung liegt bei der Verfahrensleitung durch die Kreisplaner bzw. durch die Abteilung Baugesuche. Nötigenfalls wäre eine Dienstanweisung der Amts- oder Abteilungsleitung, wie in solchen Fällen zu verfahren ist, wünschenswert und erforderlich.

7. Entlastung durch Auslagerung von Projekten an externe Fachpersonen

a) Erkenntnisse aus den Befragungen

72 Von externer Seite wurde die Frage aufgeworfen, ob sich das ARP nicht durch die Auslagerung von einzelnen Projekten an externe Fachleute entlasten könnte.

73 Das ARP macht von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch. Nach Auffassung der Amtsleitung und der Mitarbeitenden dürfe die daraus resultierende Entlastung allerdings nicht überschätzt werden. Auch bei einer Auslagerung bleibe die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung beim ARP. Die externe Stelle bedürfe einer eingehenden Einarbeitung durch das Amt sowie einer Begleitung bis zum wiederum behördlichen Abschluss des Projektes, was ebenfalls Ressourcen binden würde.

b) Beurteilung durch die Berichterstatter

74 Die Auslagerung von Projekten an externe Fachleute kann ein Mittel zur Entlastung sein, selbstverständlich unter Wahrung der finanziellen Rahmenbedingungen (Budget) und ggf. der vergaberechtlichen Anforderungen. Mit dem ARP gehen die Berichterstatter allerdings davon aus, dass der Entlastungseffekt aufgrund der erforderlichen behördlichen Projekteinführung und -begleitung nicht überschätzt werden darf und kaum einen massgeblichen Beitrag zur Entlastung des ARP beitragen kann. Ob eine Auslagerung inhaltlich und wirtschaftlich sinnvoll ist, ist bei jedem Projekt einzelfallweise zu prüfen. Sie dürfte vorab bei eigenständigen Projekten in Frage kommen (vgl. vorne Rz. 55) und weniger im «Kerngeschäft», d.h. bei Ortsplanungsrevisionen und beim Bauen ausserhalb der Bauzone, wo eine «unité de doctrine» unter den Kreisplanerinnen und Kreisplanern anzustreben ist, die nicht noch durch den Beizug externer Fachleute erschwert werden sollte.

8. Stand und Herausforderungen der Digitalisierung

a) Erkenntnisse aus den Befragungen

75 Die Befragungen haben ergeben, dass das ARP für sich in Anspruch nimmt, innerhalb des Kantons als Digitalisierungs-Pionier unterwegs zu sein, dass aber der Digitalisierung in der kantonalen Verwaltung insgesamt ein grosser Nachholbedarf zu attestieren ist. So sind dem Vernehmen nach «Basics» wie eine zentrale Adressdatei auf Stufe Kanton oder eine anwenderfreundliche Vorlage über die Struktur von RRB-Dokumenten nicht vorhanden und es existieren zahlreiche Systembrüche, was einen hohen Aufwand zur digitalen Erfassung von Dokumenten auslöst.

76 Die Geschäftsdatenbank SOBAU, die vom ARP mitentwickelt wurde, ist gemäss Auskunft des ARP mittlerweile im Einsatz und hat sich grundsätzlich bewährt.

- 77 Derzeit laufen im Kanton Solothurn die Projektarbeiten für das eBauSO. Das Projekt verfolgt das Ziel, die Baugesuchsverfahren in das Dienstleistungsangebot des kantonalen eGovernment-Portals my.so.ch einzubinden und den gesamten Ablauf mit den Gesuchstellenden und den Behörden digital und papierlos zu gestalten. Das integrierte eBau-Portal wird zukünftig der digitale Schalter, über den die gesamte Kommunikation mit der zuständigen Gemeinde erfolgen kann. Trägerschaft des Projekts sind die Einwohnergemeinden und der Kanton Solothurn.
- 78 Angedacht, aber noch nicht in Angriff genommen ist eine dem eBauSO entsprechende Applikation ePlanSO für die Durchführung der Nutzungsplanung. Sämtliche Nutzungspläne sollen digital erfasst werden. Es ist davon auszugehen, dass das Tool ePlanSO dann die Applikation SOBAU ablöst.
- 79 Grosser Handlungsbedarf besteht im Bereich der Archivierung der Baugesuchsakten. Dies ist für das ARP insoweit von grosser Relevanz, als für die Anwendung des praxisrelevanten Art. 24c RPG die Verhältnisse am 1. Juli 1972 massgebend sind und somit auf mittlerweile über 50-jährige Unterlagen zurückgegriffen werden muss. Die Archivierung obliegt eigentlich den Gemeinden.⁷ Die Erfahrung zeigt jedoch, dass viele Gemeinden dieser Aufgabe nicht nachgekommen sind und über keine entsprechenden Archive verfügen, weshalb die Abteilung Baugesuche auf die beim ARP greifbaren Akten angewiesen ist. Das ARP hat ein Papierarchiv, in dem ein grosser Teil dieser Akten zwar vorhanden sind, aber deren Ablage und Bewirtschaftung – keine Verzeichnisse, Aktensuche in Kartonschachteln – sehr erschwert ist, was mitunter stunden- und tagelange Recherchen auslöst.
- 80 Aus Sicht des ARP braucht es ein strategisches Projekt, um die Digitalisierung der Baugesuchsarchive umzusetzen. Dies ist eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden, die aufgrund des grossen Aufwands koordiniert und zielgerichtet angegangen werden muss. In der Nutzungsplanung (Digitalisierung der kommunalen Zonenpläne) existiert im ARP ein digitales Archiv auf hohem Niveau.

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

- 81 Die Berichterstatter haben den Eindruck, dass der Kanton Solothurn mit der digitalen Transformation bisher sehr zurückhaltend umgegangen ist und Nachholbedarf hat. Handlungsbedarf besteht nicht nur auf Ebene ARP, sondern auch und insbesondere auf übergeordneter Ebene. Es wird empfohlen, die nötigen Schritte in die Wege zu leiten.

7

Gemäss Ziff. 4.1 Bst. o der Richtlinien des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn über die Einrichtung und Verwaltung der Gemeindearchive von 2007 sind Baubewilligungsakten und Pläne von den Gemeinden dauernd aufzubewahren.

- 82 Dabei ist zu berücksichtigen, dass digitale Projekte einen initialen Aufwand auslösen, der sich bei knappen Ressourcen behindernd und verzögernd auf das Kerngeschäft auswirkt. Mittel- und langfristig gesehen ist ein richtig aufgesetztes Digitalisierungsprojekt aber geeignet, Ressourcen in erheblichem Umfang zu schonen.
- 83 Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Digitalisierung der Baugesucharchive. Der in den Befragungen aufgezeigte Weg, die Digitalisierung als gemeinsames Projekt von Gemeinden und Kanton in Angriff zu nehmen, erscheint als zielführend.

B) Zusammenarbeit zwischen ARP und den Gemeinden

1. Grundsätzliches zu den Zuständigkeiten und Befugnissen in der Nutzungsplanung

a) Vorbemerkung

- 84 Befragungen haben gezeigt, dass hinsichtlich der Begrifflichkeiten der Interessenabwägung und der Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung und der damit verbundenen Zuständigkeiten und Spielräume Unklarheiten bestehen. Gewissermassen als Exkurs erscheint eine Begriffsklärung als angebracht.

b) Gesetzliche Zuständigkeiten

- 85 Planungsbehörde in der kantonalen Nutzungsplanung ist der Gemeinderat (§ 9 Abs. 2 PGB). Die Nutzungspläne sind durch den Regierungsrat zu genehmigen. Er überprüft im Genehmigungsverfahren die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen (§ 18 Abs. 2 PBG). Gleichzeitig entscheidet der Regierungsrat – insoweit aufgrund der Instruktion und Antrag des Rechtsdienstes des Departementes – auch über Beschwerden. Er hat dabei volle Kognition (Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG). Ob eine Planung beschwerdebelastet ist oder nicht, hat somit keine Auswirkungen auf die regierungsrätliche Kognition im Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren; er hat in beiden Fällen volle Kognition, d.h. Recht- und Zweckmässigkeit, auszuüben. Dies ist bundesrechtlich allerdings nicht zwingend (vgl. hinten Rz. 92 ff.).

c) Zur Interessenabwägung

- 86 Nutzungspläne sind immer das Ergebnis einer Interessenabwägung. Diese ist in Art. 3 RPV geregelt und besteht aus den folgenden Elementen:
- a. Ermittlung der betroffenen Interessen,

- b. Beurteilung der Interessen unter Berücksichtigung der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und den möglichen Auswirkungen,
- c. Möglichst umfassende Berücksichtigung aller einzubeziehenden Interessen,
- d. Nachvollziehbare Begründung der Interessenabwägung.

87 Daraus, dass die Interessenabwägung Grundlage jeder Planung bildet, folgt, dass sie durch die *kommunale Planungsbehörde* durchzuführen ist. Ob sie richtig und vollständig durchgeführt wurde – namentlich ob alle berührten Interessen einbezogen und richtig gewichtet wurden – ist allerdings eine Rechtsfrage, die von der Genehmigungsbehörde im Rahmen der Rechts- und Zweckmässigkeitsprüfung zu beurteilen ist.⁸ Ist dies der Fall, ist es der Genehmigungsbehörde versagt, die kommunale Interessenabwägung durch eine eigene Abwägung zu übersteuern.

d) Zur Prüfungsbefugnis des Regierungsrates, insbes. der Recht- und Zweckmässigkeit

88 Wie erwähnt hat der Regierungsrat die kommunalen Nutzungspläne im Genehmigungsverfahren auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen zu prüfen. Die Vorarbeiten leistet das ARP.

89 *Übergeordnete Planung* im Sinn dieser Bestimmung ist der kantonale Richtplan sowie allfällige regionale (Richt-)Planungen, soweit sie in einem raumplanungsrechtskonformen Verfahren erlassen wurden.

90 Der Begriff der *Rechtmässigkeit* ist (im Grundsatz) recht einfach zu fassen: Kommunale Nutzungspläne müssen in Einklang stehen mit den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, des Planungs- und Baugesetzes, weiter mit den einschlägigen Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes (insbes. Lärmbestimmungen), des Natur- und Heimatschutzgesetzes (u.a. ISOS und BLN), des Gewässerschutzgesetzes, des Waldgesetzes usw. Weiter muss die Planung selbstverständlich den verfassungsrechtlichen Ansprüchen an Eigentumseingriffe (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV) und an das Willkürverbot (Art. 9 BV) genügen.

91 Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen in der Praxis mitunter in Bezug auf die Abgrenzung der *Recht- und der Zweckmässigkeit*. Unter der Zweckmässigkeit wird allgemein die Frage verstanden, ob die Pläne und Vorschriften geeignet sind, die angestrebte Entwicklung herbeizuführen und ob sie unter sich und mit den übrigen Planungen abgestimmt sind, mithin auch, ob sie mit dem kommunalen räumlichen Leitbild übereinstimmen. Hier ist mit Blick auf die Gemeindeautonomie eine gewisse Zurückhaltung der kantonalen Genehmigungsbehörde angezeigt. Erweisen sich

⁸ Vgl. etwa BGE 145 II 70.

mehrere Lösungen als zweckmässig, ist es Sache der Gemeinde, die von ihr bevorzugte zu wählen (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 RPG). Die Genehmigungsbehörde hat nicht selber Planungsaufgaben der unteren Stufe zu übernehmen, insbesondere darf sie nicht selber unter mehreren zweckmässigen Lösungen wählen.⁹

e) Bundesrechtliche Minimalanforderungen an die Genehmigungsfähigkeit von Nutzungsplänen

92 Gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG hat die kantonale Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob die Nutzungspläne mit dem kantonalen Richtplan übereinstimmen. Nach Lehre und Rechtsprechung umfasst die Prüfungsbefugnis und -pflicht der Genehmigungsbehörde auch die Prüfung der Rechtmässigkeit der Planung.¹⁰ Hingegen verlangt das Bundesrecht im reinen Genehmigungsverfahren keine Zweckmässigkeitsprüfung.

93 Anders verhält es sich, wenn eine Planung nicht nur zu genehmigen ist, sondern die Genehmigungsbehörde zugleich über eine Einsprache oder Beschwerde zu befinden hat. In diesem Fall verlangt Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG eine volle Überprüfung der Beschwerderügen, d.h. eine Recht- und Zweckmässigkeitskontrolle.

94 Das Solothurner Genehmigungskonzept geht insofern über die bundesrechtlichen Mindestanforderungen hinaus, als der Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 2 PBG im Rahmen der Genehmigung sowohl über die Recht- und Zweckmässigkeit zu befinden hat. Immerhin sind nach dieser Bestimmung Pläne unter Zweckmässigkeitsaspekten nur dann nicht zu genehmigen und an die Gemeinde zurückzuweisen, wenn sie *offensichtlich* unzweckmässig sind.

f) Keine bundesrechtliche Verpflichtung zur Vorprüfung

95 Die Vorprüfung von Nutzungsplänen hat sich bewährt. Sie verschafft frühzeitig Rechtssicherheit und vereinfacht das Genehmigungsverfahren. Das RPG verpflichtet die Kantone allerdings nicht zur Durchführung einer Vorprüfung.

96 Aus dem Fehlen von bundesrechtlichen Vorgaben ergibt sich, dass den Kantonen bei der Durchführung der Vorprüfung ein grosser Regelungsspielraum zukommt. Sie dürfen aus bundesrechtlicher Sicht auf eine Vorprüfung generell verzichten, einzelne Planungen von der Vorprüfung ausnehmen oder die Gemeinden ermächtigen, die Vorprüfungsvorlage direkt mit den kantonalen Fachämtern zu bereinigen.

⁹ Vgl. zum Bernischen Recht ZAUGG/LUDWIG, Kommentar BauG., 5. Aufl., Bd. II, Art. 61 N. 7.

¹⁰ RUCH, in Praxiskommentar RPG, Art. 26 N. 30.

2. Zusammenarbeit der Abteilung Nutzungsplanung mit den Gemeinden

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

- 97 Wiederholt wurde sowohl von Gemeinden als auch von den Planungsbüros vorgebracht, dass die Planungsverfahren, namentlich die Vorprüfung, zu lange dauern. Den Mitarbeitenden des ARP wurde eine lösungsorientierte und konstruktive Arbeitsweise attestiert. Es wurde darauf hingewiesen, dass mehrere erfahrene Leistungsträger das ARP zufolge Pensionierung oder aus anderen Gründen verlassen hätten und das Amt in einem Change-Modus stehe. Die bereits vorne dargelegten Problemkreise – Führungs- und damit Kulturwechsel, hohe Geschäftslast zufolge RPG 1 bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, strategische Projekte als zusätzliche Erschwernis – werden auch bei den Gemeinden und den Planungsbüros registriert und der Situation wird auch ein gewisses Verständnis entgegengebracht.
- 98 Das ARP ist sich des Umstandes bewusst, dass Planungsverfahren zu lange dauern. Es weist darauf hin, dass es laufend Optimierungsmöglichkeiten prüft. So sei beispielsweise der Planungswegweiser eingeführt worden, der die Gemeinden frühzeitig auf die heiklen Themen aufmerksam mache und damit das Verfahren vereinfachen und den Ablauf beschleunigen solle. Weiter seien Neuzuteilungen von Gemeinden an die Kreisplanerinnen und Kreisplaner vorgenommen worden, um die beiden Co-Leitungen der Abteilung Nutzungsplanung zu entlasten, damit sich diese mehr um Führungsaufgaben kümmern können. Die mit den Ortsplanungsrevisionen verbundene Geschäftslast werde aber gemäss ARP noch einige Zeit andauern, so das rasche Besserung nicht zu erwarten sei.
- 99 Seitens einzelner Gemeinden wird moniert, dass sich das ARP die Arbeit selbst erschwere, indem die Vorprüfungsberichte viel zu umfangreich und zu detailliert seien. Vermisst wird der frühere Pragmatismus. Die Haltung des ARP basiere auf einem falschen Rollenverständnis, indem das Amt den Anspruch habe, die kommunale Planung mit seinen Inputs zu verbessern, mitunter schlage es auch Varianten vor, statt sie wie von der Gemeinde eingereicht zu beurteilen. Dies sei nicht nur überschüssig, sondern sowohl für die Gemeinden als auch für die Planungsbüros schwierig und führe zu Mehraufwendungen und Verzögerungen. Die Zweckmässigkeit werde vom ARP zu häufig in Frage gestellt und es täte gut daran, die Prüfungsdichte etwas zu reduzieren und angesichts der Ressourcenknappheit keine Arbeiten in Gang zu setzen, die nicht unbedingt nötig seien.
- 100 Zum Pragmatismus hat sich der Bericht bereits an anderer Stelle befasst; es wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen (vorne Rz. 60). Der Problematik langer Vorprüfungsberichte ist sich das ARP bewusst und es bestätigt, dass es häufig mit

überlangen Stellungnahmen der Fachstellen konfrontiert wird, die dann entweder aufwändig zusammengefasst werden müssen oder halt zu langen Vorprüfungsberichten führen. Allgemein werde aber das Einsparungspotential bei diesem Anliegen überschätzt. Ein kurzer Vorprüfungsbericht gebe nicht linear weniger Arbeit als ein langer. Von Planungsbüro-Seite wird darauf hingewiesen, dass die Berichte für die Gemeinden durchaus zu lang und zu komplex sind. Die vom ARP angestellten Überlegungen gäben aber mitunter durchaus wertvolle Hinweise auf Umstände, die von den Planern und den Gemeinde nicht bedacht worden seien.

- 101 Zum Rollenverständnis äussert sich das ARP dahingehend, dass es in der Tat auch Aufgabe der Kreisplanerinnen und Kreisplaner sei, die Gemeinden zu beraten; darauf solle auch inskünftig nicht verzichtet werden. Diese Beratung werde von vielen Gemeinden geschätzt, indem sie bereits in der Vorprüfung Inputs für die Weiterentwicklung der Gemeinde gäben; damit könnten Fehlentwicklungen frühzeitig verhindert werden. Durch die Beratung könne der Eindruck entstehen, das ARP wolle mitplanen, was aber nicht der Fall sei. Am ehesten zeige sich dies in der Sondernutzungsplanung, wo die Inputs des ARP mitunter Empfehlungscharakter hätten. Viele Gemeinden könnten damit aber nicht umgehen und verlangten klare Entscheide vom Kanton, obwohl die Planung ihre eigene Aufgabe wäre. Generell sei festzustellen, dass sich die Gemeinden zwar gerne auf die Gemeindeautonomie beriefen, aber dann immer wieder Aufgaben oder Fragestellungen an das ARP zurückspiegelten, wenn sie unsicher seien und nicht den Mut hätten, eine Planung, die allenfalls kontrovers sein könnte, öffentlich aufzulegen. Mut zum Entscheid sei nicht nur vom ARP zu verlangen, sondern auch von den Gemeinden selbst.
- 102 Sowohl von Seiten der Gemeinden als auch der Planungsbüros wird die mangelnde Kommunikation des ARP beanstandet. Wiederholt komme es vor, dass das ARP in Aussicht gestellte Termine, bis wann der Vorprüfungsbericht vorliegen werde, nicht einhalte oder in letzter Sekunde mitteile, dass der Termin nicht gehalten und verschoben werden müsse. Das sei sowohl für die Gemeinden als auch für die Planungsbüros ärgerlich, da dadurch die Ressourcenplanung für die weiteren Arbeiten über den Haufen geworfen würden und neu geplant werden müsse, was bei den Beteiligten auch zu relevanten Mehrkosten führe. Das ARP anerkennt den Handlungsbedarf bei der Kommunikation von Terminen und Fristen und hat Massnahmen zur Verbesserung eingeleitet.
- 103 Von einzelnen Gemeinden wird vorgebracht, die Gemeinden im Kanton Solothurn seien völlig unterschiedlich strukturiert und hätten unterschiedliche Planungsbedürfnisse. Für kleine Gemeinden mit geringer raumplanerischer Komplexität wäre ein Verfahren «OPR light» wünschenswert.

104 Das ARP und auch Planungsbüros weisen darauf hin, dass die Geschäftslast des ARP auch durch Gestaltungspläne der Gemeinden angetrieben wird. Gestaltungspläne seien ein Instrument der Qualitätssicherung, nicht der Qualitätserzeugung. Diese müsse vorgelagert erfolgen. Gestaltungspläne würden von den Gemeinden vielfach als Vehikel gesehen, einen Nutzungsbonus abzuholen; das sei aber letztlich nicht eine sachgerechte Begründung für solche Verfahren. Oftmals leiteten die Gemeinden Gestaltungsplanverfahren ein, die aus planerischer Sicht wenig Sinn machten. Eine Reduktion der «Gestaltungsplan-Inflation» würde das ARP erheblich entlasten. Aber auch in laufenden Gestaltungsplanverfahren könne sich das ARP in der Vorprüfung erheblich zurücknehmen, wenn dem Gestaltungsplan ein qualitätssicherndes Verfahren vorausgegangen sei.

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

105 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass das Verhältnis zwischen dem ARP und den Gemeinden facettenreich ist und auf individuellen Erfahrungen beruht. Die von den Gemeinden vorgebrachte Kritik ist nicht unisono. Es gibt Gemeinden, die sich aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem ARP schwertun und es kritisieren, andere Gemeinden sind mit der Arbeit des ARP durchaus zufrieden.

106 Wie erwähnt, räumt das ARP ein, dass die Kommunikation von Erledigungsfristen bzw. deren kurzfristige Verschiebung unbefriedigend ist und bei den Gemeinden und Planungsbüros verständlicherweise Ärger auslöst. Es hat entsprechende Massnahmen eingeleitet. Die Wirkung dieser Massnahmen ist abzuwarten. Seitens der Berichterstatter bleibt im Moment einzig darauf hinzuweisen, dass gerade in sensiblen Beziehungen der Kommunikation eine wichtige Bedeutung zukommt. Nicht zuletzt hängt von einer guten Kommunikation ab, ob das Gegenüber als verlässlicher Geschäftspartner wahrgenommen wird. Das ARP tut zweifellos gut daran, der Kommunikation mit den Gemeinden und den Planungsbüros wie auch mit den kantonalen Fachämtern grosse Beachtung zu schenken.

107 Die Berichterstatter haben in den Befragungen den Eindruck gewonnen, dass zwischen einzelnen (nicht allen) Gemeinden und dem ARP eine Polarisierung stattgefunden hat, indem das ARP z.B. aufgrund der Verfahrensdauern, aufgrund seiner Interventionen (ob berechtigt oder nicht) oder auch aufgrund unglücklicher Kommunikation als «Gegenpartei» wahrgenommen wird, was Abwehrreflexe auslöst. Dieses unzutreffende Rollenverständnis sollte mit Aussprachen und gemeinsamen Workshops prioritär angegangen werden, um das gegenseitige Verständnis zu fördern. Das ARP ist nicht Gegenpartei, sondern Partner in einem gemeinschaftlichen Werk von Gemeinden, Planern und ARP mit dem Ziel, eine bundesrechtskonforme und

damit genehmigungsfähige Planung auf die Beine zu stellen. Es muss sowohl dem ARP als auch den Gemeinden klar sein, dass dieses Ziel nur gemeinsam erreicht werden kann. Die Gemeinden müssen sich bewusstwerden, dass die Revision RPG 1 die vom ARP zu gewährleistenden Spielregeln für die kommunalen Nutzungsplanungen fundamental verändert hat. Dass die Rückmeldung des der Gesetzmässigkeit verpflichteten ARP nicht immer dem entspricht, was die Gemeinde angedacht hat, liegt in der Natur der Sache und gibt nicht Anlass, die Arbeitsweise des ARP grundsätzlich in Frage zu stellen.

- 108 Dem ARP wird empfohlen, seine offenbar teilweise umfassenden Beratungsleistungen sowohl unter dem Aspekt der Ressourcenallokation als auch unter jenem der Gemeindeautonomie kritisch zu hinterfragen. Selbstverständlich sollen Anfragen der Gemeinden und der beigezogenen Planungsbüros im Zusammenhang mit Planungsfragen adäquat behandelt werden und ergänzende Hinweise aufgrund eigener Kenntnisse oder ohnehin vorliegender Fachberichte scheinen autonomierechtlich wie auch ressourcenmässig unproblematisch. Ob im Rahmen der Vorprüfung Variantenvorschläge des ARP nötig sind, ist allerdings fraglich. Dem ARP wird empfohlen, sich angesichts der Ressourcensituation auf seinen eigentlichen Prüfungsauftrag der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit der ihm vorgelegten Planungen im hiavor in Rz. 91 dargelegten Sinn zu beschränken, seine (ungefragten) Beratungsleistungen kritisch zu hinterfragen und (auch) dadurch die Dauer der Vorprüfungs- und Prüfungsverfahren zu reduzieren.
- 109 Das ARP sieht sich zu Recht in der Verantwortung, was die Dauer der Vorprüfungsverfahren anbetrifft. Es weist allerdings auch darauf hin, dass eine erhebliche Anzahl von Ortsplanungsrevisionen beschwerdebelastet ist. Durch die Instruktion des Beschwerdeverfahrens durch den Rechtsdienst des Departements kann sich der gesamte Genehmigungsprozess verlängern, was der gesetzlich vorgegebenen Koordination von Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid geschuldet ist und ausserhalb des Einflussbereichs des ARP liegt.
- 110 Handlungsbedarf sowohl für die Gemeinden als auch für das ARP sehen die Berichterstatter bei Gestaltungsplänen, die erheblich zur Geschäftslast des ARP beitragen. Aus Sicht des ARP ist wünschenswert, dass sich die Gemeinden Zurückhaltung bei der Einleitung von Gestaltungsplanverfahren auferlegen und nur dort solche Verfahren durchführen, wo sie wirklich nötig sind und Sinn ergeben. Aus Sicht der Gemeinden und der Planungsbüros ist wünschenswert, dass sich das ARP bei der Vorprüfung im Rahmen der Zweckmässigkeitsbeurteilung insbesondere dort Zurückhaltung auferlegt, wo der Gestaltungsplan das Ergebnis eines qualitätssichernden Verfahrens ist.

- 111 Kaum Spielraum sehen die Berichterstatter in Bezug auf ein vereinfachtes «OPR light»-Verfahren. Die Ansprüche, denen ein Ortsplanungsverfahren sowohl verfahrensrechtlich als auch materiell-rechtlich genügen muss, sind gesetzlich vorgegeben und gelten ungeachtet der Frage, ob eine komplexe oder eine einfache OPR zu bewältigen ist. Selbstverständlich wird der Vorprüfungsbericht bei einfachen Verhältnissen einfacher ausfallen und im Idealfall rascher vorliegen als bei komplexen Fragestellungen. Das Verfahren und die Rechts- und Qualitätsansprüche an die Planung bleiben aber dieselben. Die Einführung eines vereinfachten Verfahrens bedürfte einer gesetzlichen Grundlage, wobei der Bundesrechtskonformität, namentlich in Bezug auf die Rechtsschutzvorschriften (Art. 33 RPG), besondere Beachtung zu schenken wäre.

3. Zusammenarbeit der Abteilung Baugesuche mit den Gemeinden

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

- 112 Die in Bezug auf die Behandlung von Baugesuchen für Vorhaben ausserhalb der Bauzone (BaB) vorgebrachten Beanstandungen sind recht ähnlich wie jene zum Nutzungsplanverfahren. Im Wesentlichen wird von Seiten der Gemeinden und des SOBV vorgebracht:
- a. Die Baubewilligungsverfahren dauern insgesamt massiv zu lang, manchmal bis zu einem Jahr. Das sei für baugesuchstellende Landwirte inakzeptabel.
 - b. Dies sei einerseits darauf zurückzuführen, dass man die personellen Fluktuationen in der Abteilung Baugesuche nicht bzw. nur unzureichend aufgefangen habe; die Abteilung sei personell unterdotiert.
 - c. Andererseits sei auch das Verfahren mit der Abteilung Baugesuche über Gebühr formalisiert worden. Was früher mit einem kurzen Telefonat erledigt werden können, löse heute einen komplizierten Schriftenwechsel aus. Der frühere Pragmatismus fehle; Augenscheine, anlässlich derer man früher häufig Lösungen gefunden habe, würden praktisch nicht mehr durchgeführt.
 - d. Die Kommunikation mit der Abteilung Baugesuche sei unbefriedigend. Wenn im Gesuchsdossier etwas fehle, werde dies nicht zurückgemeldet, sondern das Dossier bleibe einfach unbearbeitet und der Entscheid verzögere sich.
 - e. Die Rechtsanwendung durch die Abteilung sei unnötig streng. Baugesuche würden abgelehnt, obwohl bewilligungsfähige Alternativen bestanden hätten.

- f. Die Begründung der Entscheide sei viel zu kompliziert und könne häufig weder vom Baugesuchsteller noch von den kommunalen Behörden nachvollzogen werden.
- g. Die Schnittstellen zwischen der Abteilung Baugesuche und den involvierten Fachstellen, insbesondere dem ALW und dem AfU seien offensichtlich unklar und führten zu Doppelspurigkeiten.

113 Das ARP legt Wert auf die Feststellung, dass es danach strebt, Baugesuche wenn immer möglich zu bewilligen. Die Quote an nicht bewilligten Gesuchen ist relativ gering. Es räumt ein, dass die BaB-Verfahren zu lange dauern. Der Benchmark aus dem Globalbudget betrage 60 Tage. Diese Frist könne in der Regel nicht gewahrt werden. Ein Aspekt sei die personelle Unterdotierung der Abteilung in den letzten Jahren aufgrund von Pensionierungen, Abgängen und krankheits- und schwangerschaftsbedingten Abwesenheiten. Die dadurch angefallenen Pendenzen müssten nun zusätzlich zu den Neueingängen abgearbeitet werden («first come, first served»), weshalb die Verfahrensdauern weiterhin hoch seien. In den letzten Monaten sei die Abteilung aufgrund von Abgängen interimistisch und zusätzlich zu ihrer Hauptanstellung von der Amtsjuristin geführt worden. Seit dem 1. Januar 2024 sei die Abteilungsleitung nun wieder durch eine Juristin besetzt, was zu einer gewissen Normalität führen sollte. Die personelle Zusammensetzung der Abteilung bleibe insoweit problematisch, als die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter einen kaufmännischen Ausbildungshintergrund haben, derweil die massgebenden Bestimmungen von Art. 16a und Art. 24 ff. RPG mitsamt ihren Ausführungsbestimmungen in der RPV eine juristische Komplexität angenommen hätten, die fast nur von Juristinnen und Juristen effizient bewältigt werden könne; dies gelte auch für eine saubere Begründung der Entscheide.

114 Als zeitraubendes Erschwernis führt das ARP an, dass es über kein digitalisiertes Archiv verfüge. So sind z.B. für die Anwendung von Art. 24c RPG die Verhältnisse am 1. Juli 1972 massgebend, was voraussetze, dass diese Verhältnisse anhand von Archivakten eruiert werden könne. Letztlich obliege der Nachweis für die Anwendbarkeit von Art. 24c RPG beim Baugesuchsteller; wenn die Mitarbeitenden des ARP in die Archive stiegen, erfüllten sie somit eine Dienstleistung für den Baugesuchsteller. Die Archivpflicht läge an sich bei den Gemeinden; brauchbare Archive seien aber dort kaum vorhanden, weshalb man auf das kantonale Archiv zurückgreife. Mitunter seien stunden- und tagelange Recherchen in Kartonkisten erforderlich, um der Sache nachzugehen, häufig ohne Erfolg. Ebenso fehle beim ARP eine Administrativstelle, die die Beurteilung administrativ vorbereiten würde. Viele Kopier- und Scanarbeiten müssten durch die Abteilungsleitung und die Sachbearbeiterinnen und

Sachbearbeiter erledigt werden, was ineffizient sei. eBau-SO dürfte hier Abhilfe schaffen, aber das würde noch einige Zeit dauern.

115 Ebenfalls zeitraubend sei das Nachfordern von Unterlagen bei unvollständigen Baugesuchen. Die Abteilung stellt in Aussicht, inskünftig Baugesuche, die offensichtlich unvollständig sind, an die hierfür verantwortliche Gemeinde zurückzuweisen und erst an die Hand zu nehmen, wenn die Gesuchsakten vollständig sind und das Baugesuch ordnungsgemäss publiziert wurde (vorne Rz. 43 und Rz. 63).

116 Das Bauen ausserhalb der Bauzone sei ein Massengeschäft. Pro Jahr hat die Abteilung rund 350 – 400 BaB-Gesuche zu beurteilen.¹¹ Augenscheine könnten nicht ad hoc durchgeführt werden, sondern bedürften der Vorbereitung, der Protokollierung und der Nachbearbeitung und würden das Verfahren eher verzögern statt beschleunigen. Aufgrund der Geschäftslast seien sie praktisch nicht mehr möglich. Es wäre auch rechtsstaatlich bedenklich, vor Ort «einfach so» eine Lösung zu treffen. Gleiches gelte für telefonische Auskünfte und Absprachen, die, wenn von rechtlicher Bedeutung, protokolliert werden müssten.

117 Tatsächlich bestünden Schnittstellenprobleme mit den Gemeinden und mit den Fachämtern, die zu Verfahrensverzögerungen führten. Es wäre Aufgabe der Gemeinde, dafür besorgt zu sein, dass die Baugesuchsakten vollständig sind und das Baugesuch publiziert wird. Dies funktioniere häufig nicht und die dem ARP übermittelten Unterlagen seien unvollständig und müssten nachverlangt werden, was Zeit koste. Gleiches gelte bei der Einholung der Stellungnahmen bei den Fachstellen, namentlich ARP-intern beim Heimatschutz (Erscheinungsbild) und beim Naturschutz (insbes. Hecken), ARP-extern beim AfU, beim AVT (Strassenabstand) und ggf. beim Amt für Denkmalpflege. An sich gelte für die mitwirkenden Ämter eine Frist zur Stellungnahme von 14 Tagen, die aber häufig nicht gewahrt werde, was das Verfahren verzögere. Die Qualität der Fachberichte sei unterschiedlich; einzelne enthielten keine materiellen Beurteilungen, andere seien überlang und kompliziert. Die Kürzung der Fachberichte auf das Wesentliche sei aufwändig und beanspruche zusätzliche Ressourcen.

b) *Beurteilung durch die Berichtstatter*

118 Einigkeit herrscht darin, dass (auch) die Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone zu lange dauern und Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Verfahrensdauern auf ein vertretbares Mass, idealerweise auf den im Globalbudget

¹¹ Quelle: Globalbudget «Raumplanung» für die Jahre 2023 bis 2025; Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 5. September 2022, RRB Nr. 2022/1340.

festgehaltenen Benchmark von 60 Tagen, zu senken. Mit der Wiederbesetzung der vakanten Abteilungsleitung ist ein erster Schritt getan; zur Zielerreichung wird er freilich nicht genügen.

- 119 Die Berichterstatter teilen die Auffassung des ARP, dass die Stellenprofile in der Abteilung den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen. Die Beurteilung von BaB-Gesuchen einschliesslich Begründung ist aufgrund der Rechtslage juristisch anspruchsvoll geworden und die Umsetzung der Revision RPG 2 wird die Sache zusätzlich erschweren. Bisher laufen alle Dossier zwecks juristischer Qualitätssicherung über den Tisch der Amtsjuristin. Es ist zu empfehlen, die Abteilung mit (mindestens) einem Juristen bzw. einer Juristin zu ergänzen und die Abteilungsleitung dadurch zu entlasten. Damit könnten einerseits die Verfahrensdauern verkürzt werden. Andererseits wären die Abteilungsleitung und auch die Amtsjuristin damit in der Lage, sich auch strategischen Fragestellungen zuzuwenden, etwa jener, wie im Bereich BaB mit den Herausforderungen der Revision RPG 2 umgegangen werden soll.
- 120 Dem ARP ist darin zuzustimmen, dass Bauentscheide in einem einwandfrei durchgeführten Verfahren zu fällen sind. Augenscheine sind dort durchzuführen, wo die örtlichen Verhältnisse unklar sind und im Hinblick auf den auszufällenden Entscheid aktenkundig erfasst werden müssen. Ergibt sich der Sachverhalt hinreichend aus den Akten (was an sich Aufgabe des Baugesuchstellers ist), muss kein Augenschein durchgeführt werden. Behördliche Augenscheine dienen nicht dazu, vor Ort Lösungen zu finden.
- 121 Die Berichterstatter haben den Eindruck gewonnen, dass die Ressourcenallokation und die Abläufe in der Abteilung Baugesuche nicht optimal definiert sind und sowohl die Administration der Gesuche als auch die Archivrecherchen unnötig viel Zeit der Sachbearbeitenden beanspruchen. Auch dies hängt zweifellos vom Stellenetat ab, der nicht kurzfristig verändert werden kann. Dennoch sollte ein effizienterer Mitteleinsatz geprüft werden. Dazu gehört insbesondere auch eine strengere Praxis des ARP, inskünftig unvollständige Baugesuche zur Vervollständigung zurückzuweisen. Dies bedingt allerdings, dass die Gesuche zeitnah nach Eingang beim ARP auf ihre Vollständigkeit überprüft werden, damit ein entsprechender Rückweisungsentscheid rasch gefällt werden kann. Weiter sollte die Implementierung einer solchen Praxis mit dem VSEG abgesprochen und den Gemeinden angekündigt werden, damit sie sich ihrerseits entsprechend organisieren können.
- 122 Als ebenfalls nicht hinreichend effizient und damit als verbesserungswürdig hat sich die Zusammenarbeit mit den Fachstellen erwiesen. Darauf wird in Rz. 123 ff. hier-nach eingegangen.

C) Zusammenarbeit des ARP mit den kantonalen Fachstellen

1. Zusammenarbeit der Abteilung Nutzungsplanung mit den Fachstellen

a) Erkenntnisse aus den Befragungen

- 123 Von Seiten der Gemeinden und der Planungsbüros wird geltend gemacht, die Vorprüfungsberichte wie auch die BaB-Bewilligungen des ARP seien viel zu lang und zu kompliziert. Das ARP stellt dies nicht in Abrede und gibt zu bedenken, dass dies zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen sei, dass die bei den Fachstellen eingeholten Berichte ihrerseits vielfach ausufernd, unpräzise und nicht auf die konkrete Fragestellung fokussierten. Das Problem sei bekannt und man sei mit den Mitberichtsämtern diesbezüglich regelmässig in Kontakt; das Erreichen einer «unité de doctrine» brauche aber Zeit. Abstimmungs-Optimierungsbedarf bestehe auch mit den ARP-internen Fachstelle Natur- und Landschaft.
- 124 Nebst den Differenzen bezüglich der «Flughöhe» der Fachberichte erweise sich der Einbezug der Fachämter auch auf der Zeitschiene als schwierig. Die vom ARP als Leitbehörde angesetzten Fristen für die Einreichung der Fachberichte würden oft nicht eingehalten. Mitunter würden die Fachstellen in letzter Sekunde feststellen, dass noch Unterlagen fehlten, die dann mit entsprechenden Auswirkungen auf die Verfahrensdauer noch nachbestellt werden müssten.
- 125 Als herausfordernd habe sich die Zusammenarbeit zwischen dem ARP und dem AVT hinsichtlich der Zuständigkeit zur Festlegung der kantonalen Strassenbaulinien erwiesen; diese Schnittstellen seien aber bereinigt.
- 126 Weiterhin anspruchsvoll sei die Zusammenarbeit mit dem AWJF. Es stellten sich Abgrenzungsfragen, etwa im Zusammenhang mit Waldfeststellungen, die in der Kompetenz des AWJF liegen, und mit der Überprüfung von Waldabstände, welche dem ARP obliegen. Die Aufforderung zur Erstellung eines Fachberichts Wald in der Vorprüfung durch das AWJF erfolge gegen Ende des Vorprüfungsverfahrens und deshalb immer unter Zeitdruck. Wenn das AWJF die nötigen Abklärungen durchführe, werde es beim ARP als «Verhinderer» wahrgenommen. Die angesetzten Fristen könnten durch das AWJF in der Regel eingehalten werden und die Fachberichte seien knappgehalten, namentlich wenn man mit den Fachberichten anderer Fachstellen vergleiche. Die Fachberichte des AWJF würden durch das ARP im Rahmen der gesamtheitlichen Interessenabwägung häufig abgeändert und übersteuert. Das sei zu akzeptieren. Bedauerlich sei allerdings, dass diese Eingriffe seitens des ARP nicht kommuniziert würden. Das AWJF schlägt verschiedene Massnahmen vor, wie die Zusammenarbeit verbessert werden könnte; solche Massnahmen haben auch

bereits Gegenstand direkter Gespräche gebildet (z.B. Protokoll der Austauschsitung ARP/AWJF vom 16. März 2023).

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

- 127 Der Umgang von Fachberichten ist nicht nur im Kanton Solothurn ein Thema. Differenzen betreffend «Flughöhe» und Detaillierungsgrad sowie der Umgang mit Übersteuerungen geben auch in anderen Kantonen und Städten immer wieder Anlass zu Diskussionen. Die Differenzen sind letztlich auf eine unterschiedliche Interpretation der Aufgabe zurückzuführen: Das ARP als Leitbehörde in Nutzungsplan- und in BaB-Verfahren ist auf die Fachberichte als Teil einer umfassenden Interessenabwägung angewiesen. Aus Sicht des ARP ist die Aufgabe erfüllt, wenn sich ein Fachbericht kurz und knapp zur Sache äussert. Für die Mitarbeitenden in den Fachämtern ist die Erstellung von Berichten demgegenüber Teil ihrer Kernaufgabe, weshalb sie häufig danach streben, ihr Wissen und ihre Haltung möglichst umfassend wiederzugeben. Die «Lieferung» stimmt damit nicht mit der «Bestellung» überein. Aus Sicht der Berichterstatter ist klar, dass das ARP als Leitbehörde definieren kann und soll, welche Angaben in welcher Form und welchem Umfang es von den Fachämtern benötigt. Dies bedingt einerseits klare Vorgaben bei der «Bestellung» und andererseits eine gute Kommunikation, damit bei den Fachämtern der Sinn und Zweck der Bestellung erkannt werden kann. Hilfreich wäre die gemeinsame Erarbeitung von «Muster-Fachberichten», die dann als Standard für die Nutzungsplanung dienen könnten. Abweichungen in Abhängigkeit der Komplexität der Planung bzw. der Fragestellung müssten selbstverständlich möglich bleiben.
- 128 Von Seiten des AWJF wurde der Vorschlag eingebracht, jedenfalls in Nutzungsplanverfahren auch mit den Fachämtern eine Startsituation durchzuführen, in welcher die relevanten Themen bereits frühzeitig besprochen werden, damit die Fachberichte, wenn möglich nicht in letzter Sekunde und unter erheblichem Zeitdruck erstellt werden müssen. Der Vorschlag erscheint den Berichterstattern als prüfenswert.
- 129 In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen ARP und AWJF nehmen die Berichterstatter zwei Ebenen wahr, die atmosphärische und die sachliche. Auf der atmosphärischen treffen auf Ebene Amtsleitung zwei starke Persönlichkeiten mit Führungsanspruch aufeinander, was Bereinigungssitzungen anspruchsvoll macht (vgl. Protokoll der Austauschsitung vom 16. März 2023). Auf der sachlichen Ebene führen die gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten von ARP, AWJF und ggf. weiteren Ämtern tatsächlich zu schwierigen Abgrenzungsfragen (z.B. Umgang mit Waldabstandsunterschreitungen in rechtskräftig genehmigten Ortsplanungen), die im Rahmen periodischer Koordinationssitzungen und mit fallbezogenen ad hoc-Besprechungen

geklärt werden müssen. Das vorerwähnte Startgespräch wäre nach Auffassung der Berichterstatter auch insoweit geeignet, zu einer effizienten Lösung im Einzelfall beizutragen.

2. Zusammenarbeit der Abteilung Baugesuche mit den Fachstellen

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

130 Auch im Baubewilligungsverfahren betreffend Bauen ausserhalb der Bauzone sind bei den Fachstellen Fachberichte einzuholen. Diese haben im Baubewilligungsverfahren freilich eine andere «Flughöhe» als im Nutzungsplanverfahren, da die Beurteilung hier projektbezogen und damit detaillierter ausfallen muss als im Nutzungsplanverfahren. Die Fachstellen haben häufig Mühe, zu differenzieren, ob ihr Fachbericht in einem Nutzungsplan- oder einem Baubewilligungsverfahren verlangt wird. Sind die Fachberichte im Nutzungsplanverfahren häufig zu detailliert und zu ausführlich, bemängelt die Abteilung Baugesuche im Baubewilligungsverfahren das Gegenteil: Ablehnende Fachberichte seien häufig nicht hinreichend begründet, um in einen Bauentscheid überführt zu werden, und es würden mitunter auch Auflagen verlangt, ohne dass hierfür eine Begründung angeführt werde.

b) *Beurteilung durch die Berichterstatter*

131 Die Ausführungen der Abteilung Baugesuche sind nachvollziehbar. Auch hier zeigt sich, dass die «Lieferung» mitunter nicht mit der «Bestellung» übereinstimmt. Es ist Sache der Abteilung Baugesuche als «Bestellerin», klarzumachen, was sie (strukturell, nicht inhaltlich) von den Fachämtern benötigt, um ein Baugesuch beurteilen und den Entscheid begründen zu können. Hilfreich wäre auch hier die gemeinsame Erarbeitung von «Muster-Fachberichten», die dann als Standard für die Beurteilung der Baugesuche dienen könnten. Zweifellos wäre ein periodischer Austausch zwischen der Abteilung Baugesuche und den Fachämtern sinnvoll. Angesichts der Anzahl Baugesuche wäre freilich ein Startgespräch, wie es in Bezug auf Nutzungsplanungen angeregt wird, nicht denkbar.

D) Zusammenfassende Erkenntnisse und Handlungsfelder

1. Zusammenfassende Erkenntnisse

132 Stichwortartig lassen sich die Erkenntnisse aus Sicht der Berichterstatter wie folgt fassen: Die Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren des ARP dauern zu lange. Die insoweit bestehende Unzufriedenheit der Gemeinden, Verbände, Planungsbüros

und Privatpersonen mit dem ARP ist nachvollziehbar und es sind Massnahmen zur Effizienzsteigerung und damit zur Verfahrensverkürzung erforderlich.

133 Die Berichterstatter haben den Eindruck gewonnen, dass das ARP derzeit (und mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen u.a. hinsichtlich der Umsetzung der Revision «RPG 2» wohl weiterhin) «am Anschlag» arbeitet. Zusätzliche Aufgaben wären zweckmässigerweise mit einer Anpassung des Globalbudgets bzw. der Indikatoren abzustimmen, um das Amt und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht zu überfordern.

134 Die Missstände sind nicht auf eine einzelne Ursache zurückzuführen, sondern multi-kausal. Als Treiber wirken insbesondere:

- a. die durch den unterschätzten Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Revision RPG 1 und damit eine weitgehend fehlende Ressourcenplanung entstandene Geschäftslast des ARP mit Ortsplanungsrevisionen und Gestaltungsplänen,
- b. die im Lichte von RPG 1 zunehmende Komplexität der Nutzungsplanung und allgemein auch des Bauens ausserhalb der Bauzone,
- c. der Führungswechsel im ARP mit neuen Ansprüchen und einem sich daraus ergebenden Change-Management,
- d. 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,
- e. stark ressourcenbeanspruchende interne Arbeiten wie z.B. der Aufbau einer eigenen Geschäftsdatenbank durch das ARP,
- f. die angesichts der Geschäftslast fehlenden Ressourcen der Amtsleitung und der Abteilungsleitungen für Führungs- und Unternehmensentwicklungsarbeit,
- g. ein ausgeprägter Dienstleistungswille der Mitarbeitenden des ARP mit mitunter fehlendem Mut zur Lücke und angemessenem Pragmatismus,
- h. 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,
- i. Defizite bei der digitalen Transformation, etwa im Bereich der Archivierung,

- j. die mangelhafte Kommunikation mit den Gemeinden und Planungsbüros bezüglich des zeitlichen Vorliegens des Vorprüfungsberichts bzw. allfälliger Verzögerungen;
- k. ressourcenintensive Reibungsflächen mit den einzubeziehenden Fachämtern, insbesondere bezüglich zu langer und zu komplexer (Nutzungsplanverfahren) bzw. zu wenig detaillierter (BaB) Mitberichte,
- l. das Auslösen von Projekten im Bereich der strategischen Raumentwicklung zur Klärung von regionalen Herausforderungen, die die Ressourcen für den Kernauftrag zusätzlich strapazieren.

2. Handlungsfelder

135 Die Berichterstatter leiten daraus die folgenden Handlungsfelder mit Optimierungspotential ab:

	Handlungsfelder	Potential
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

V. EMPFEHLUNGEN AN DIE VORSTEHERIN BJD

136 Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen empfehlen wir die folgenden Massnahmen:

- 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.
- b. Hingegen kann und soll die Effizienz des Ressourceneinsatzes im ARP entsprechend den definierten Handlungsfeldern optimiert werden. Wir empfehlen, insbesondere die folgenden Massnahmen zu prüfen:

	Empfehlung von Massnahmen zu den Handlungsfeldern	Zuständig
a.	Führungsentwicklung der Abteilungsleitungen und der Kreisplanerinnen und Kreisplaner mit dem Ziel der Motivierung der Mitarbeitenden ARP zur Beschränkung der Vorprüfungsberichte auf das Nötige: Zurückhaltung bei der Zweckmässigkeitsprüfung, insbesondere bei vorgängigem qualitätssicherndem Verfahren, Verzicht auf Variantenvorschläge und auf ungefragte Beratungsleistungen. Mut zur Lücke, ein gesundes Mass an Pragmatismus. Verbesserung der prozessunterstützenden Hilfsmittel wie Wissensmanagement, Checklisten zur Abwicklung des Nutzungsplanverfahrens, Verfügbarkeit von Textbausteinen.	Chef ARP
b.	Verbesserung des Mitberichtsverfahrens mit den Fachstellen: 1. Erstellen eines Leitfadens, der die formellen und inhaltlichen Anforderungen an das Mitberichtsverfahren klärt¹² mit dem Ziel klarer Vorgaben an die Fachämter bezüglich gewünschter Struktur und Gegenstand (≠ Inhalt) der Fachberichte in Nutzungsplan- und BaB-Verfahren, 2. Generelle Abstimmung der fachlichen Haltungen bei amtsübergreifenden Fragestellungen wie z.B. Umgang mit Strassenbaulinien, Waldfeststellungen, Unterschreitung Waldabstand, 3. Startgespräche mit allen involvierten Ämtern bei komplexen Planungen. 4. Schaffung und Pflege institutionalisierter Gefässe (z.B. Monats- oder Quartalsitzungen) zur gesammelten Bereinigung offener Fragen in laufenden Verfahren (statt einzelfallweise).	Chef ARP/Chefs Fachämter
c.	Interne (ARP) und externe (Gemeinden, Fachämter) Verankerung des Paradigmenwechsels der Revision RPG 1 und der daraus resultierenden Anforderungen an Nutzungsplanungen in Sitzungen und Weiterbildungsveranstaltungen. Entwicklung des Verständnisses der Planung unter Einbezug des VSEG als gemeinschaftliche Aufgabe von Gemeinden und Kanton, „miteinander statt gegeneinander.“	Chef ARP, Abteilungsleitung Nutzungsplanung, KreisplanerInnen

¹² Vgl. etwa, den Kanton Zürich betreffend, https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/baubewilligung/uvp/merkblaetter/uvp_wegleitung_fachstellen.pdf

d.	Antizipierung der mit der Revision RPG 2 bevorstehenden Umsetzungsaufgaben. Planung und Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen.	Chef ARP/Abteilungsleitung Baugesuche
e.	Ermunterung und Unterstützung der Abteilung Baugesuche zu einer Praxisänderung dahingehend, offensichtlich unvollständige Baugesuche inskünftig an die Gemeinde zurückzuweisen, statt fehlende Unterlagen im Einzelfall nachzufordern.	Chef ARP/Abteilungsleitung Baugesuche
f.	Unterstützung und Beschleunigung der IT-Transformation: 1. Lancierung eines strategischen Projektes gemeinsam mit den Gemeinden (VSEG) zur Digitalisierung der Baugesuchsarchive der Gemeinden. 2. Prüfung weiterer Hilfsmittel (Collaboration-Tools etc.)	Deptementsvorsteherin /RR/Chef ARP
g.	Motivierung der Gemeinden zur kritischen Hinterfragung der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit bei der Einleitung von Gestaltungsplanverfahren. Geeignete Gefässe ausserhalb des Tagesgeschäfts: Raumplanungskommission, Bauverwaltertagung, Raumplanertreffen u.a.	KreisplanerInnen
h.	Priorisierung der Planungsgeschäfte beim ARP nach sachlichen Kriterien. Einführung einer Arbeitsplanung als Grundlage für eine frühzeitige und verbindliche Kommunikation gegenüber Gemeinden und Planern betreffend Fristen.	Chef ARP/Abteilungsleitung -tungen/KreisplanerInnen
i.	Kritische Überprüfung der Ressourcenallokation bei der (nicht zwingenden) Einleitung strategischer Projekte.	Chef ARP
j.	Verbesserung der Rahmenbedingungen betr. Attraktivität des ARP/Kanton SO als Arbeitgeber: Arbeitskultur, persönliche Wertschätzung, kurze Wege, flexible Arbeitszeitmodelle, Homeoffice usw.	Chef ARP, Personalamt
k.	Evaluation von Möglichkeiten des Outsourcings von Aufgaben/Projekten des ARP an Dritte, insbesondere im Bereich der Erarbeitung von Hilfsmitteln und im Rahmen von Projekten.	Chef ARP, KreisplanerInnen

Bern/Solothurn, den 10. Juli 2024

Beat Stalder

Matthias Reitze