

Rötihof
Werkhofstrasse 65
4509 Solothurn
Telefon 032 627 25 43
bd.so.ch

Solothurn, im Dezember 2024

Bulletin Rechtsdienst BJD 2/2024

In den vergangenen Jahren durchliefen zahlreiche Ortsplanungsrevisionen das dafür vorgesehene Verfahren. In diesem Rahmen hatte der Regierungsrat oftmals auch über Beschwerden zu befinden, wobei sich gewisse Fragen wiederholt gestellt haben. Vorliegendes Bulletin soll die Erfahrungen der letzten Jahre, welche sich im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen ergeben haben, zusammenfassen.

Öffentliche Auflage: Zeitpunkt und Konsequenzen

Ab der (ersten) öffentlichen Auflage der Ortsplanungsrevision gelangen bekanntlich sowohl das alte wie auch das neue Recht bzw. die alte und die neue Planung zur Anwendung (§ 15 Abs. 2 PBG). Das stellt sowohl die betroffene Gemeinde wie auch die Bauwilligen vor das Problem, dass während einer längeren Zeit – nämlich bis zur Inkraftsetzung der Ortsplanungsrevision (durch Publikation im Amtsblatt; § 21 Abs. 1 PBG) – nur sehr umständlich geplant und gebaut werden kann. Die Phase ab der (ersten) öffentlichen Auflage bis zur Genehmigung der Ortsplanungsrevision ist somit so kurz wie möglich zu halten. Es wird daher den Gemeinden geraten, nicht um jeden Preis möglichst schnell zur öffentlichen Auflage zu schreiten, sondern diesen Zeitpunkt bewusst zu wählen. Sich in der Mitwirkungsphase abzeichnende Konflikte sollten nach Möglichkeit bereits vorgängig gelöst werden.

Öffentliche Auflage: Mehrfache Auflage und Entscheid

Bei den allermeisten Ortsplanungsrevisionen findet nicht nur eine öffentliche Auflage statt. Oftmals ergeht – aufgrund der eingegangenen Einsprachen – eine zweite, dritte und sogar eine vierte öffentliche Auflage. Es bestehen verschiedene Varianten, wie genau mit den Einsprachen und den damit zusammenhängenden erneuten öffentlichen Auflagen umgegangen werden kann. Je nach Konstellation ist denn auch ein jeweils anderes Vorgehen angezeigt. In jedem Fall empfiehlt es sich jedoch, ein Vorgehen zu wählen, bei welchem erst am Ende des Prozesses auf Stufe Gemeinderat den Einsprechern die beschwerdefähigen Verfügungen zeitgleich eröffnet werden. Damit kann vermieden werden, dass es während des noch laufenden Verfahrens vor dem Gemeinderat bereits zu Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat kommt, die sistiert werden müssen und die sich je nach Ausgang der öffentlichen Auflageverfahren ohnehin erübrigen.

Öffentliche Auflage: Ausnahmegewilligung für Bauvorhaben?

Einige Gemeindebaubehörden geraten in Versuchung, während der Zeit, in welcher zwei «Rechtsordnungen» angewendet werden müssen, Ausnahmegewilligungen zu erteilen, wonach ausschliesslich nach dem neuen Recht gebaut werden kann. Bei diesem Vorgehen handelt es sich um eine Art «positive Vorwirkung», welche unzulässig ist (BGE 136 I 142). Das Bau- und Justizdepartement hat denn auch bereits Beschwerden gegen solche Baugewilligungen gutgeheissen. Soll ein Bauvorhaben nur nach dem neuen Recht beurteilt werden, obschon das Ortsplanungsrevisionsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, so kann das Bauvorhaben zwar bereits publiziert

und der Bauentscheid vorbereitet werden. Mit dem formellen Beschluss über das Baugesuch sowie der Eröffnung des Bauentscheids an die Parteien ist aber bis nach Inkrafttreten der Ortsplanungsrevision zuzuwarten.

Zonen- oder Baureglement?

Zonen- und Baureglement unterscheiden sich in verschiedenen Punkten. So ist das Zonenreglement – entgegen seines Wortlautes – kein eigentliches Reglement, sondern Bestandteil des Zonenplans. Dementsprechend wird das Zonenreglement gemeinsam mit dem Zonenplan abschliessend von der Exekutivbehörde, dem Gemeinderat, beschlossen. Das Baureglement ist hingegen ein «klassisches» rechtssetzendes Reglement, welches von der Gemeindeversammlung zu erlassen ist.

Dieser Logik folgend sind denn auch die Inhalte der beiden Reglemente zu unterscheiden: Zonenspezifische Bestimmungen, wie beispielsweise die Bebauungsmöglichkeiten einer bestimmten Zone, gehören in ein Zonenreglement. Bestimmungen, welche jedoch das ganze Gemeindegebiet betreffen oder nicht direkt mit der Zonenplanung zusammenhängen, gehören in das Baureglement.

Zonenreglemente: Weniger ist manchmal mehr

In jüngerer Vergangenheit ist festzustellen, dass insbesondere die Zonenreglemente an Umfang zunehmen. Die Qualität der entsprechenden Reglemente lässt sich damit jedoch nicht steigern. Den Gemeinden wird nahegelegt, bei Erlass ihrer Zonenreglemente immer vor Augen zu haben, dass diese nachgelagert von den eigenen Bürgerinnen und Bürgern sowie den örtlichen Baubehörden angewendet werden müssen. Unklare Formulierungen, missverständliche Bestimmungen und schwammige Paragraphen bieten Raum für Unsicherheiten und zahllose Streitigkeiten. Es kommt denn auch öfters vor, dass die örtlichen Baubehörden mit ihren «eigenen» neuen Zonenreglementen nicht mehr zurechtkommen. Deshalb bietet es sich an, den Inhalt der Reglemente auf das Wesentliche zu beschränken. Es sollte beispielsweise darauf verzichtet werden, übergeordnetes Recht eins zu eins abzuschreiben. So geschieht dies oftmals in Bezug auf Solaranlagen, obschon die übernommenen Bestimmungen des Bundesrechts dermassen häufig angepasst werden, dass der Inhalt des kommunalen Reglements bereits nach kurzer Zeit nicht mehr aktuell ist. Ebenso unnötig ist die Normierung von Vorschriften über den Besitzstand, da dies im übergeordneten Recht bereits geregelt ist. Im Übrigen wird empfohlen, das Zonenreglement vorgängig zur öffentlichen Auflage mit der Gemeindebaubehörde zu diskutieren. Damit kann sichergestellt werden, dass das neue Reglement einerseits anwenderfreundlich ist und andererseits von Erfahrungswerten profitiert werden kann.

Zonenreglement: Qualitätssicherende Verfahren

Der Regierungsrat hatte im Rahmen von verschiedenen Ortsplanungsrevisionen ([Niedergösgen](#), [Gerlafingen](#), [Feldbrunnen](#), [Solothurn](#)) mehrfach die Gelegenheit, sich zu qualitätssichernden Verfahren und den dazugehörigen Bestimmungen in Zonenreglementen zu äussern. Die Festsetzung solcher Bestimmungen und Verfahren ist – entgegen dem, was zuweilen in den Medien zu lesen war – nicht etwa gänzlich ausgeschlossen. Es ist aber darauf zu achten, dass die Bestimmungen genügend konkret sind, so dass die Betroffenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 143 I 310). Darüber hinaus müssen solche Bestimmungen – als Einschränkung der Eigentumsgarantie – verhältnismässig sein. Gemeinden, welche die Normierung solcher Bestimmungen ins Auge fassen, wird die Lektüre der entsprechenden Passagen in den verlinkten Regierungsratsbeschlüssen empfohlen.

Einspracheverfahren: Augenscheine und Parteiverhandlungen

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat eines deutlich gezeigt: Diejenigen Gemeinden, welche mit den Einsprechern Augenscheine und/oder Parteiverhandlungen durchführen, verzeichnen in der Folge deutlich weniger Beschwerden als diejenigen, die darauf verzichten. Es handelt sich dabei in den wenigsten Fällen um eine rechtliche Notwendigkeit (Augenscheine sind aus rechtlicher Sicht dort durchzuführen, wo für die Erhebung des Sachverhaltes notwendig). Vielmehr geht es um den psychologischen Aspekt, wonach sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde gehört fühlen. Oftmals führt ein solches Gespräch dazu, dass Missverständnisse geklärt, Unstimmigkeiten bereinigt und auf eine Beschwerde verzichtet werden kann. Im Endeffekt kommt dieser überschaubare Mehraufwand der ganzen Gemeinde zugute: die Verfahrensdauer hängt nämlich stark von der Anzahl Beschwerden ab. Eine Ortsplanungsrevision gänzlich ohne oder mit wenigen Beschwerden kann das Genehmigungsverfahren in aller Regel in kurzer Zeit durchlaufen.

Vorprüfungsberichte: Rechtliche Qualifikation

Die Vorprüfung durch die kantonalen Amtsstellen bildet einen zentralen Bestandteil des Planungsprozesses und ist gesetzlich vorgesehen (§ 15 Abs. 1 PBG). Aus der Vorprüfung resultiert ein Vorprüfungsbericht, der für die Gemeinde als Wegweiser für die nächsten Schritte des Planungsprozesses gilt. In der Vergangenheit hat sich wiederholt die Frage gestellt, welcher Stellenwert den Vorprüfungsberichten und den darin enthaltenen – zum Teil auch rechtlichen (wobei der Rechtsdienst BJD keine Vorprüfungen vornimmt) – Aussagen zukommt. Der Regierungsrat hat sich kürzlich dazu geäußert ([Ortsplanungsrevision Balsthal](#)) und festgehalten: «Vorneweg gilt es zu erwähnen, dass bereits aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; [...]) zum Rechtsschutz in raumplanungsrechtlichen Angelegenheiten der Regierungsrat nicht an die Vorprüfungsberichte des Amtes für Raumplanung gebunden ist. Es steht ihm folglich frei, anders zu entscheiden, als dies die Vorprüfungsberichte vorsehen, bzw. auch eine andere rechtliche Beurteilung vorzunehmen. Es liegt denn auch in der Natur der Sache, dass das Beschwerdeverfahren oftmals eine eingehendere rechtliche Beurteilung mit sich bringt als das Genehmigungsverfahren (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_370/2022 vom 19. Juni 2023 E. 2.2)». Die Aussagen im Vorprüfungsbericht sind für den Regierungsrat also nicht bindend, dienen in aller Regel aber als Leitschnur für den Genehmigungsprozess. So ist es denn durchaus möglich, dass der Regierungsrat in seinem Beschluss zu einem anderen Ergebnis gelangt als die kantonalen Ämter in ihren Vorprüfungsberichten.

Vertragliche Bauverpflichtung: Nur bei Einzonungen?

§ 26^{bis} PBG sieht vor, dass der Gemeinderat die Zuweisung von Land zu einer Bauzone von der vertraglichen Zusicherung des Grundeigentümers abhängig machen kann, dieses Land innert fünf bis zehn Jahren zu überbauen, andernfalls das betroffene Land wieder ausgezont werden kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Möglichkeit der vertraglichen Bauverpflichtung nur bei Neueinzonungen (also die Einzonung von Nichtbauland [i.d.R. Landwirtschafts- oder Reservezone] zu Bauland) besteht (vgl. dazu [Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes](#) vom 2. Mai 2017). Selbstredend können Grundeigentümer auch in anderen Fällen freiwillig eine solche vertragliche Lösung mit der Gemeinde eingehen. Zu denken ist dabei an den Fall, dass sich eine Parzelle bereits seit längerer Zeit in der Bauzone befindet, jedoch noch nicht überbaut wurde. Der Gemeinde sollte dabei aber bewusst sein, dass in diesem Fall bei einer Nicht-Überbauung das Risiko besteht, dass die vorgesehene Auszonung möglicherweise rechtlich nicht durchgesetzt werden kann.

Teil-Inkraftsetzung der Ortsplanungsrevision

Ungeachtet der Qualität des Prozesses, mit welcher eine Ortsplanungsrevision durchgeführt wird, besteht stets das Risiko, dass einzelne Beschwerden ebendiese Ortsplanungsrevision als Ganzes blockieren. Es besteht jedoch die Möglichkeit, im Regierungsratsbeschluss – sprich nach der Behandlung der Beschwerden – einen Teil der Ortsplanung, soweit dieser räumlich und sachlich klar abgrenzbar ist, in Rechtskraft erwachsen zu lassen (bspw. so geschehen in Langendorf und Kappel). Das Vorgehen bietet sich im Hinblick auf Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht (und evtl. dem Bundesgericht) an. Vorausgesetzt ist jedoch, dass die Beschwerdeinstanzen im Rahmen der Verfahrensinstruktion eine Teil-Inkraftsetzung nicht explizit untersagen (bspw. mit Erteilung der aufschiebenden Wirkung). In jedem Fall Voraussetzung für eine Teil-Inkraftsetzung ist sodann die gesamthafte Abhandlung der Beschwerden und der Genehmigung durch den Regierungsrat, ebenso wie ein entsprechender Antrag der Gemeinde. Es wird empfohlen, bei der Einreichung der Ortsplanung zur Genehmigung zusätzlich zum Genehmigungsantrag gleich einen Antrag auf Teil-Inkraftsetzung zu stellen. Im Unterlassungsfall kann der Antrag auch noch zu einem späteren Zeitpunkt gestellt werden.

Rechtsdienst BJD

Victor von Sury, Leiter Rechtsdienst / Rechtsanwalt; Christine Tschan Steffen, Stv. Leiterin Rechtsdienst / Rechtsanwältin; Firdevs Bektas, Rechtsanwältin; Alexander Binois, MLaw; Lydia Brand, Rechtsanwältin; David Fürst, MLaw; Daniela Girod, Rechtsanwältin; Marion Lätt, Rechtsanwältin; Tabita Mehani, MLaw; Rebekka Müller, MLaw; Simon Willi, Rechtsanwalt.

Die Inhalte dieses Bulletins entfalten keine Rechtsverbindlichkeit.

Dieses Bulletin ist ebenfalls abrufbar auf bd.so.ch.