

Regierungsratsbeschluss

vom 1. Februar 2005

Nr. 2005/377

Stadt Olten: Zonen- und Erschliessungsplan „Fustligfeld Ost“ / Genehmigung / Behandlung der Beschwerde

1. Ausgangslage

Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten unterbreitet dem Regierungsrat den Zonen- und Erschliessungsplan „Fustligfeld Ost“ zur Genehmigung.

2. Erwägungen

2.1 Verfahren

Der zur Genehmigung vorgelegte Plan bezweckt die Umzonung des Areals „Fustligfeld Ost“ (29'630 m²) – bestehend aus der Parzelle GB Olten Nr. 877 und heute teilweise in der Freihaltezone und teilweise in der Eigenheimzone gelegen – in die Spezialzone A. Die Spezialzone A ist eine Wohnzone und bezweckt die optimale Nutzung, Erschliessung und Gestaltung auf der Grundlage eines noch auszuarbeitenden Teilzonen-, Erschliessungs- und Gestaltungsplans mit speziellen Zonenvorschriften unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Interessen. So bestimmen die Zonenvorschriften zur Spezialzone A u.a., dass das Areal „Fustligfeld Ost“ je hälftig in eine Bauzone und eine von Bauten freizuhaltende Zone zu unterteilen ist. Damit die Überprüfung der Abgrenzung der freizuhaltenden Zone unter dem Gesichtspunkt der städtebaulichen Zweckmässigkeit im nachlaufenden Planungsverfahren vorangetrieben werden kann, wurde die Umzonung des Gebietes von der laufenden Ortsplanungsrevision abgetrennt und vorgezogen. Die Umzonung der Parzelle Nr. 877 in die Spezialzone A wurde im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision durch das Amt für Raumplanung vorgeprüft und als zweckmässig befunden.

Die öffentliche Auflage der Unterlagen der Ortsplanungsrevision erfolgte in der Zeit vom 2. September bis zum 1. Oktober 2002. Innerhalb dieser Frist gingen – betreffend die Umzonung der Parzelle Nr. 877 in die Spezialzone A – 23 Einsprachen ein, darunter jene des nachmaligen Beschwerdeführers. Am 15. März 2004 beschloss der Stadtrat von Olten (nachfolgend: Stadtrat) die Abtrennung der Zonen- und Erschliessungsplanung betreffend das "Fustligfeld Ost" (Parzelle Nr. 877) von der hängigen Ortsplanungsrevision, befand über die dieses Areal betreffenden Einsprachen (einmal teilweise Gutheissung; 22 Mal Nichteintreten mangels Legitimation) und genehmigte den Zonen- und Erschliessungsplan "Fustligfeld Ost". Mit Eingabe vom 5. April 2004, ergänzt am 14. Mai 2004, erhob Dr. Adrian Steinbeisser (wohnhaft Dreitannenstrasse 28, 4600 Olten; nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat Beschwerde. Er beantragt – in Aufhebung des stadträtlichen Einspracheentscheides – die Nichtgenehmigung des von der hängigen Ortsplanungsrevision abgetrennten Planes. Für den Fall, dass die Abtrennung des Zonen- und Erschliessungsplanes "Fustligfeld

Ost" von der Ortsplanungsrevision als rechtens befunden werde, sei der Stadtrat anzuweisen, auf seine Einsprache einzutreten und diese materiell zu behandeln (explizit: "... und diese gutzuheissen"). Der Stadtrat wiederum beantragt in seiner Vernehmlassung vom 29. Juni 2004 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge für den Beschwerdeführer und sinngemäss die Genehmigung des Planes. Genannte Vernehmlassung wurde dem Beschwerdeführer am 28. Juli 2004 zur Kenntnis gebracht.

2.2 Rechtliches

Gemäss § 18 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG; SR 711.1) sind Nutzungspläne durch den Regierungsrat zu genehmigen. Nach § 18 Abs. 2 PBG überprüft der Regierungsrat, der gleichzeitig über erhobene Beschwerden entscheidet, die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen. Pläne, die rechtswidrig oder offensichtlich unzweckmässig sind, und Pläne, die übergeordneten Planungen widersprechen, weist er an die Gemeinde zurück. Bei der Prüfung der Zweckmässigkeit auferlegt sich der Regierungsrat allerdings nach § 18 Abs. 2 PBG und Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) – zur Wahrung der den Gemeinden eingeräumten, relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit – eine gewisse Zurückhaltung. Abgesehen davon, dass er nur bei offensichtlich unzweckmässigen Plänen einschreiten darf, hat er den Gemeinden auch nicht eine von mehreren zweckmässigen Lösungen vorzuschreiben. Diese Beschränkung entspricht der Praxis des Bundesgerichtes (vgl. etwa BGE 106 Ia 71 f., 114 Ia 370).

2.3 Behandlung der Beschwerde

2.3.1 Als Adressat des stadträtlichen Einspracheentscheides ist der Rekurrent zur Beschwerde an den Regierungsrat grundsätzlich legitimiert. Näher zu prüfen ist, welche Anträge er stellen kann.

Der Stadtrat ist auf die Einsprache des Beschwerdeführers mangels Legitimation nicht eingetreten. Mit den vom Einsprecher in der Sache selbst vorgetragenen Argumenten hat er sich nicht auseinandergesetzt. Damit ist die Kognition des Regierungsrates zum Vornherein beschränkt. Er kann – ausgehend vom Anfechtungsobjekt (Nichteintretensentscheid) – alleine prüfen, ob der Stadtrat zu Recht oder aber zu Unrecht auf die Einsprache nicht eingetreten ist. Daraus wiederum ergibt sich, dass der Beschwerdeführer vor dem Regierungsrat allein beantragen kann, es sei der Entscheid des Stadtrates aufzuheben und die Sache zur materiellen Prüfung an diesen zurückzuweisen. Auf das vom Beschwerdeführer – zumindest implizit – als Hauptantrag formulierte Begehren, es sei die Abtrennung der Planung über das "Fustligfeld Ost" von der hängigen Ortsplanungsrevision als solche nicht zu genehmigen (vgl. dazu vorstehend Ziff. 2.1), ist somit nicht einzutreten. Indessen wäre dem Beschwerdeführer – im Falle der Rückweisung der Angelegenheit an den Stadtrat – von letzterem Gelegenheit zu geben, seine Einsprache hinsichtlich der Frage der Abtrennung zu ergänzen. Sollte sich nämlich ergeben, dass der Beschwerdeführer zur Einsprache legitimiert war, hätte mit dieser auch die Recht- und Zweckmässigkeit der vorgenommenen Abtrennung in Frage gestellt werden können. Dazu aber hatte der Beschwerdeführer seinerzeit noch keinen Anlass, stand die vorgezogene Beplanung des "Fustligfeld Ost" bei der Auflage der Ortsplanung doch noch nicht fest.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass insoweit auf die Beschwerde einzutreten ist, als der Rekurrent die Aufhebung des angefochtenen Nichteintretensentscheides des Stadtrates und die Rückweisung der streitigen Angelegenheit an diesen zur materiellen Behandlung begehrt.

2.3.2 Gemäss § 16 Abs. 1 PBG kann während der Auflagefrist jedermann, der durch den Nutzungsplan berührt ist und an dessen Inhalt ein schutzwürdiges Interesse hat, beim Gemeinderat Einsprache erheben.

a. Der Stadtrat hat den angefochtenen Nichteintretensentscheid – unter Bezugnahme auf § 16 Abs. 1 PBG – im Wesentlichen wie folgt begründet: Die Kriterien des Berührtseins und des schutzwürdigen Interesses verlangten nach einer "... besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache." Ein Einsprecher müsse vom Projekt stärker betroffen sein als irgend ein Dritter. Eine genügend nahe Beziehung zur Streitsache könne angenommen werden, wenn mit dem Planungsvorhaben für die Anwohner die Nachteile besonders gross seien, mindestens aber grösser als für jeden Einwohner. Bei Bau- und Planungsprojekten müsse diese Beziehungsnähe insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein, woran es im Falle des Einsprechers aber gebreche, wohne er doch über 450 m von der streitbezogenen Parzelle entfernt. Aber selbst wenn die geographische Nähe als hinreichend beurteilt würde, wäre auf die Einsprache nicht einzutreten. So beträfen die einsprecherischen Argumente nämlich keine schützenswerten privaten Interessen. Der Einsprecher vertrete lediglich eine von der Planungsidee des Stadtrates abweichende Meinung.

Dem hält der Beschwerdeführer insbesondere entgegen, der Zweck von § 16 Abs. 1 PBG gebiete eine weite Auslegung dieser Bestimmung. So diene die Planaufgabe auch der demokratischen Mitwirkung im Planungsprozess. Dieser wiederum komme im Kanton Solothurn schon deshalb besonderes Gewicht zu, weil die Planungshoheit nach § 16 Abs. 3 PBG bei der Gemeindeexekutive liege. Die Stadt Olten sodann kenne kein der Planaufgabe vorgeschaltetes Verfahren, in welchem die Einwohner(innen) ihren Willen förmlich einbringen könnten. Vorliegend sei nicht einmal eine Orientierungsversammlung durchgeführt worden; man habe es bei einer Ausstellung bewenden lassen. Vor diesem Hintergrund gehe es nicht an, die Einspracheberechtigung restriktiv zu handhaben. Der Nachweis eines minimalen Interesses müsse für die Legitimation genügen, und ein solches Interesse sei dem Beschwerdeführer – als Bewohner des Fustlig-Quartiers – ohne weiteres zuzuerkennen.

Aber selbst bei enger Auslegung komme dem Beschwerdeführer die Einspracheberechtigung zu. Als Quartierbewohner sei er vom Plan berührt (hinreichend nahe Beziehung) und an dessen Inhalt in schutzwürdiger Weise interessiert. Sein Interesse daran, dass der Plan (im von ihm postulierten Sinn) geändert werde, sei klar stärker als jenes eines Dritten, zumal er das Plangebiet als solches der Naherholung persönlich auch nutze. Der Ausgang des Verfahrens werde seine "tatsächliche Situation" beeinflussen, und mit der Gutheissung der Einsprache würde ein "ideeller Nachteil" abgewendet. Die auf die Entfernung in Metern abstellende Argumentation der Vorinstanz hingegen sei klar zu verwerfen.

In verfahrensmässiger Hinsicht begehrt der Beschwerdeführer die Vornahme eines Augenscheines und eine Befragung der Parteien.

Der Stadtrat wiederum macht in seiner Vernehmlassung geltend, die Praxis zu § 16 Abs. 1 PBG sei wesentlich restriktiver als vom Beschwerdeführer dargestellt. Gemäss dessen Auffassung wäre auf eine Popularbeschwerde zu schliessen.

b. § 16 Abs. 1 PBG, der die Einspracheberechtigung im Verfahren der Nutzungsplanung regelt, lehnt sich an § 12 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 124.11) an,

welcher die Legitimation zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde regelt und bestimmt, dass zu diesen berechtigt ist, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren/dessen Aufhebung oder Änderung hat. § 12 Abs. 1 VRG wiederum lehnt sich in seiner Formulierung an Art. 103 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) an, welcher die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht regelt. Gleichlautend wie Art. 103 lit. a OG ist schliesslich Art. 48 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), welches unter anderem das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren vor Bundesbehörden (inkl. Bundesrat) regelt. Damit können bei der Festlegung des Gehaltes von § 16 Abs. 1 PBG die kantonale und eidgenössische Rechtsprechung wie auch das einschlägige juristische Schrifttum zu diesen Gesetzesbestimmungen durchaus herangezogen werden.

Gemäss Lehre kommt dem Erfordernis des "Berührtseins" – d. h. dem persönlich erlittenen Nachteil – neben demjenigen des "schutzwürdigen Interesses" keine selbständige Bedeutung zu, weil, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung/Änderung einer Verfügung (respektive am Inhalt eines Planes) habe, auch regelmässig von der Verfügung (bzw. vom Plan) tangiert sei (vgl. etwa René Rhinow, Öffentliches Prozessrecht und Grundzüge des Justizverfassungsrechts des Bundes, Basel und Frankfurt a.M. 1994, S. 217, und Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 156). Dabei kann das schutzwürdige Interesse nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Verlangt wird indessen, dass der Beschwerdeführer (respektive Einsprecher) durch den angefochtenen Entscheid (bzw. Plan) stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers (respektive Einsprechers) muss durch den Ausgang des Verfahrens (bzw. durch den Planinhalt) beeinflusst werden können (vgl. etwa BGE 119 Ib 184). "Der Beschwerdeführer muss durch die angefochtene Verfügung *persönlich* und *unmittelbar* einen Nachteil erleiden. Weder genügt ein mittelbares ... noch ein bloss öffentliches Interesse. Mit der Rechtsschutzfunktion der Individualbeschwerde stimmt überein, dass der Einzelne nur zum Schutz eigener individueller Interessen Beschwerde führen kann" (Rhinow, a.a.O., Rz 1014). Diese Anforderungen sollen die "Popularbeschwerde" (respektive "-einsprache") ausschliessen, und es kommt ihnen dann Bedeutung zu, wenn nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn (im Planverfahren: etwa der Grundeigentümer einer Parzelle innerhalb des Planperimeters), sondern ein Dritter Beschwerde (respektive Einsprache) erhebt.

Vorliegend ist nicht zu ersehen, inwiefern der Beschwerdeführer in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen und durch den fraglichen Planinhalt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleiden soll. Wie der Stadtrat zu Recht festgehalten hat, wohnt der Beschwerdeführer in nicht unerheblicher Distanz zur Parzelle Nr. 877. Ferner haben Erhebungen des Departements vor Ort ergeben, dass er von seinem Wohnsitz (Dreitannenstrasse 28) aus mit Sicherheit keinen Sichtkontakt zum Plangebiet hat. Wenn er in seiner Einsprache beklagt, es werde ein von ihm benutztes Naherholungsgebiet betroffen, mag dies zwar zutreffen. Indessen ist er dadurch nicht mehr berührt als andere Bewohner des Quartiers oder der Stadt Olten, die am fraglichen Waldrand zu Spaziergängen weilen.

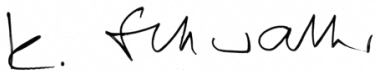
Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine weitergehende Auseinandersetzung mit den vom Rekurrenten vorgetragenen Argumenten. Ebenso wenig besteht Anlass zur Vornahme des von ihm beantragten Augenscheines (mit Parteiverhandlung), ist der – durch den beschränkten Streitgegenstand (Eintretensfrage) bestimmte – rechtserhebliche Sachverhalt doch hinreichend erstellt. Vielmehr ist festzuhalten, dass der Stadtrat zu Recht auf die Einsprache des Beschwerdeführers nicht eingetreten ist. Die Beschwerde ist folglich – soweit darauf einzutreten war (vgl. vorstehend Ziff. 2.3.1) – unter Kostenfolge für den Beschwerdeführer [vgl. § 37 Abs. 2 i.V.m. § 77 VRG und § 101 Abs. 1 Zivilprozessordnung (BGS 221.1)] abzuweisen. Parteientschädigungen sind keine auszurichten (vgl. § 39 VRG).

2.4 Prüfung von Amtes wegen

Das vom Stadtrat gewählte Vorgehen (Abtrennung von der laufenden Ortsplanungsrevision) ist insofern unbedenklich, als der noch auszuarbeitende – also nachgeschaltete – Nutzungsplan wiederum ein öffentliches Planverfahren zu durchlaufen hat, wobei wiederum die Recht- und Zweckmässigkeit im Sinne § 18 Abs. 2 PBG nachzuweisen sind. Das zeitliche Vorziehen des Zonen- und Erschliessungsplans „Fustligfeld Ost“ hat somit keinen präjudiziellen Charakter, sondern unterstützt die planerische Absicht der Stadt Olten, die Festlegung der konkreten Nutzungen (und deren Abgrenzung) mit nachlaufendem Nutzungsplan voranzutreiben und damit dem Planungsauftrag im Sinne des Leitbildes für die städtebauliche Entwicklung nachzukommen.

3. Beschluss

- 3.1 Auf die Beschwerde von Dr. Adrian Steinbeisser wird teilweise nicht eingetreten; im Übrigen wird sie abgewiesen.
- Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- gedeckt und werden mit diesem verrechnet. Der überschüssende Betrag von Fr. 200.-- wird zurückerstattet.
- Parteientschädigungen werden keine ausgerichtet.
- 3.2 Der Zonen- und Erschliessungsplan "Fustligfeld Ost" der Einwohnergemeinde der Stadt Olten wird genehmigt.
- 3.3 Bestehende Pläne und Reglemente verlieren, soweit sie mit dem genehmigten Plan in Widerspruch stehen, ihre Rechtskraft.
- 3.4 Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten hat eine Genehmigungsgebühr von Fr. 1'000.-- sowie Publikationskosten von Fr. 23.--, insgesamt Fr. 1'023.-- zu bezahlen. Dieser Betrag wird dem Kontokorrent der Einwohnergemeinde der Stadt Olten belastet.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung Einwohnergemeinde der Stadt Olten, 4600 Olten

Genehmigungsgebühr: Fr. 1'000.-- (KA 431000/A 80553)

Publikationskosten: Fr. 23.-- (KA 435015/A 45820)

Fr. 1'023.--

Zahlungsart: Belastung im Kontokorrent Nr. 111129

Kostenrechnung **Dr. Adrian Steinbeisser, Baselstrasse 32, 4600 Olten**

Kostenvorschuss: Fr. 1'000.-- (Fr. 800.-- von 119101 auf

Verfahrenskosten (inkl. Ent- Fr. 800.-- KST 431032/A 80614 umbuchen)
scheidgebühr):

scheidgebühr) :

Rückerstattung: Fr. 200.-- (aus 119101)

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (re)

Bau- und Justizdepartement (br) (Beschwerde Nr. 2004/34)

Bau- und Justizdepartement (ng) (z.Hd. Amt für Finanzen zur Rückerstattung)

Debitorenbuchhaltung BJD

Amt für Raumplanung TS/He (3), mit Akten und 1 gen. Plan (später)

Amt für Raumplanung, Debitorenkontrolle (Ci)

Amt für Umwelt

Amt für Verkehr und Tiefbau

Amtschreiberei Olten-Gösgen, Amthaus, 4600 Olten, mit 1 gen. Plan (später)

Amt für Finanzen (2), zum Umbuchen

Amt für Finanzen, zur Belastung im Kontokorrent

Kantonale Finanzkontrolle

Sekretariat der Katasterschätzung, mit 1 gen. Plan (später)

Dr. Adrian Steinbeisser, Baslerstrasse 32, Postfach, 4603 Olten (**lettre signature**)

Einwohnergemeinde der Stadt Olten, Stadthaus, 4600 Olten, mit 5 gen. Plänen (später), Belastung
im Kontokorrent (**lettre signature**)

Stadtbauamt Olten, 4600 Olten

Amt für Raumplanung (z.Hd. Staatskanzlei, Publikation im Amtsblatt: Einwohnergemeinde der Stadt Olten: Genehmigung Zonen- und Erschliessungsplan „Fustligfeld Ost“)