

# Regierungsratsbeschluss

vom 26. Juni 2017

Nr. 2017/1118

## Gerlafingen: Planungszone Zielmatten / Behandlung der Beschwerde

---

### 1. Ausgangslage

Der Einwohnergemeinderat Gerlafingen hat an seiner Sitzung vom 27. Oktober 2016 über die Planungszone Zielmatten entschieden. Er wies die gegen die Planungszone erhobene Einsprache ab und beschloss, die Planungszone zu erlassen.

Die Planungszone wurde vom 3. Juni 2016 bis am 4. Juli 2016 öffentlich aufgelegt. Aufgelegt wurden der Plan sowie der Raumplanungsbericht vom 31. Mai 2016. Die Planungszone soll für fünf Jahre Geltung haben und erstreckt sich über die Grundstücke GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092, 2821, 2822, 90036 und 90037.

Dem besagten Raumplanungsbericht vom 31. Mai 2016 ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass mit der Revision der gesamten Ortsplanung begonnen worden sei. Aktuell würde u.a. das Leitbild erarbeitet. Das Gebiet Zielmatten solle kontrolliert und mit guter Aussenraumqualität überbaut werden. Es sei in Teilen des Areals auch eine Wohnnutzung denkbar. Eine Änderung der Nutzungsart sei im Rahmen der Ortsplanungsrevision zu prüfen. Zu prüfen sei insbesondere, ob die heutigen Flächen für Gewerbenutzung in eine Mischzone und/oder in eine reine Wohnzone umgezont werden sollen.

Mit Schreiben vom 25. November 2016 erhob die Moser Maschinen und Immobilien AG, Bahnhofstrasse 276, 4563 Gerlafingen (nachfolgend Beschwerdeführerin), vertreten durch Rechtsanwalt Theo Strausak, PSP Rechtsanwälte AG, Gurzelngasse 27, Postfach 1355, 4502 Solothurn, beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Beschwerde. Die Beschwerdeführerin beantragt, der Beschluss des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Gerlafingen zur Festlegung einer Planungszone über die Parzellen GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092, 2821, 2822, 90036 und 90037 sei ersatzlos aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdeführerin führt zusammengefasst aus, dass sie die Parzellen GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092 und 2821 in den Jahren 2007 und 2008 gekauft habe und sich diese in der (reinen) Gewerbezone befänden. Die Beschwerdeführerin habe die Grundstücke damals mit der Absicht gekauft, diese mit Gewerbebauten zu überbauen, welche anschliessend vermietet würden. Zu diesem Zweck seien die Parzellen - für total ca. 1 Mio. Franken - vollständig erschlossen worden. Ursprünglich sei angedacht gewesen, das Areal zeitnah zu überbauen. Diesen Plan habe sie jedoch aufgrund anderer geschäftlicher Tätigkeiten zurückstellen müssen. Der Beschwerdeführerin habe sich die Gelegenheit geboten, von der SBB vier Werkhallen käuflich zu erwerben. Diese Möglichkeit habe sie genutzt. Die Stahlträger dieser Werkhallen seien zudem sandgestrahlt worden. Die Gesamtkosten (Kauf, Demontage, Sandstrahlen sowie Kauf von Hallenkränen) würden sich auf rund 1,412 Mio. Franken belaufen. Erst als sie nach diesem Kauf das Baugesuch für die Errichtung der ersten Halle eingegeben habe, habe sie von der vorgesehenen und nun angefochtenen Planungszone erfahren. Geplant seien sechs neue Gewerbehallen, wobei von den erworbenen Werkhallen der SBB lediglich die Stahlträger wieder verwendet würden. Diese Stahlträger würden in Wiler bei Utzenstorf zwischengelagert. Diese Lagerung führe zu einer Abschreibung eines jährlichen Mietertrages von ca. 1,5 Mio. Franken. Das Gebiet Zielmatten eigne sich zudem nicht für eine reine Wohnnutzung. Einerseits würden die Lage (neben der Gewerbezone) und andererseits der

Leerwohnungsbestand im Kanton Solothurn gegen neue Wohnzonen an diesem Standort sprechen. Weiter würde die Beschwerdeführerin bei einer allfälligen Umzonung in eine reine Wohnzone das Land nicht überbauen, da dies nicht ihrem Geschäftsmodell entspreche - ein Verkauf käme auch nicht in Frage.

Die Beschwerde vom 25. November 2016 wurde mit verfahrensleitender Verfügung des instruierenden Bau- und Justizdepartementes (BJD) vom 22. Dezember 2016 dem Gemeinderat der Einwohnergemeinde Gerlafingen mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zur Kenntnis gebracht.

Der Einwohnergemeinderat Gerlafingen (nachfolgend Vorinstanz) liess sich mit Eingabe vom 24. Januar 2017 vernehmen und reichte die Verfahrensakten ein. Die Vorinstanz beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz führt im Wesentlichen aus, dass die Wohnzone über das gesamte Gemeindegebiet weitgehend überbaut sei, weshalb mehr Areale mit Wohnnutzung benötigt würden. Die Vorinstanz habe gemäss gesetzlichem Planungsauftrag den Bauzonenbedarf für die nächsten 15 Jahre sicherzustellen. Dies habe die Überprüfung der noch nicht überbauten Gebiete bedingt. Es habe sich im Rahmen der Ende des Jahres 2014 angestossenen Ortsplanungsrevision - womit auch klar sei, dass mit dieser vor Einreichung des Baugesuches begonnen worden sei - herausgestellt, dass sich das Gebiet Zielmatten für eine Wohnnutzung eignen würde. Angedacht sei insbesondere die Prüfung eines abgestuften Übergangs von der heutigen Gewerbezone in eine Wohnzone, wodurch der Tatsache Rechnung getragen würde, dass das Areal bereits heute im Westen, Osten und Süden durch reine Wohngebiete umgeben sei. Eine derart abgestufte Mischnutzung eigne sich optimal für das vorliegend zu beurteilende Gebiet. Schliesslich habe die Beschwerdeführerin die Grundstücke vor fast zehn Jahren erworben, ohne dass seither eine Besiedelung des Gewerbeareals erfolgt sei.

Die Beschwerdeführerin reichte mit Eingabe vom 7. Februar 2017 eine Replik ein. Sie bestätigte die in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren und beantragte zudem die Durchführung eines Augenscheines. Der Antrag zur Durchführung eines Augenscheins wird damit begründet, dass die Ausführungen der Vorinstanz, wonach „jahrelang nichts passiert“ sei, bestritten würden. Es entspreche nicht der Wahrheit, dass seit dem Erwerb der vorliegend relevanten Grundstücke keinerlei bauliche Massnahmen vorgenommen worden seien. Zudem führte die Beschwerdeführerin aus, dass sie (nebst der Erschliessung im Jahre 2008) in den Jahren 2009 und 2011 ein Bürogebäude und zusätzliche Bauten errichten liess.

Die Vorinstanz nahm mit Schreiben vom 13. Februar 2017 zur Replik Stellung. Sie führte in der Duplik insbesondere aus, dass sich die Aussage, wonach „jahrelang nichts passiert“ sei, auf eine allfällige Gewerbeansiedlung beziehen würde.

Am 23. März 2017 führte das BJD einen Augenschein mit Parteiverhandlung vor Ort durch. Anwesend waren u.a. Vertreter der Beschwerdeführerin, deren Rechtsanwalt, Vertreter der Vorinstanz sowie eine Vertreterin des Amtes für Raumplanung (ARP).

Die Ortsplanung (Zonenplan) der Einwohnergemeinde Gerlafingen datiert aus dem Jahre 2005 (RRB Nr. 2005/2048 vom 4. Oktober 2005). Das von der Planungszone betroffene Gebiet ist heute der Gewerbezone zugeordnet.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit rechtlich relevant, in den Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

## 2. Erwägungen

### 2.1 Formelles

Gemäss § 23 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) ist der Regierungsrat zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Nach § 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren beziehungsweise dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist gemäss Auskunft des Grundbuchamtes Eigentümerin der Grundstücke GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092 und 2821. Als Grundeigentümerin dieser Grundstücke ist sie zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb, soweit GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092 und 2821 betreffend, einzutreten. Im Übrigen, das heisst soweit die anderen von der Planungszone erfassten Grundstücke betreffend, ist auf ihre Beschwerde nicht einzutreten.

### 2.2 Materielles

Der Gemeinderat ist gemäss § 23 Abs. 1 PBG berechtigt, bis zum Erlass oder während der Änderung von Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festzulegen, in denen keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehrungen getroffen werden dürfen, die der laufenden Planung widersprechen. Diese Bestimmung stützt sich direkt auf Art. 27 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), welcher festhält: „Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte“. Art. 27 RPG und § 23 PBG bezwecken also die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden dürfen, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die alleinige Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszonen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) nur vereinbar, wenn sie im Sinne von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (zum Ganzen: vgl. BGE 1C\_141/2014, E. 5.1, mit weiteren Hinweisen).

Eine Planungszone muss auf einem zweifachen öffentlichen Interesse beruhen: Zunächst muss ein öffentliches Interesse an der Änderung der Nutzungsplanung bestehen. Die Planungszone muss also die beabsichtigte Nutzungsplanung vorbereiten, d.h. örtlich und sachlich darauf ausgerichtet sein. Wo örtlich ein Erlass- oder Anpassungsbedürfnis in der Nutzungsplanung nicht besteht, fehlt es am öffentlichen Interesse für eine Planungszone. Notwendig ist folglich ein Planungsbedürfnis (vgl. Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 25 zu Art. 27).

Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, es bestehe kein Planungsbedürfnis, da keine Nachfrage nach neuen Wohnungen bestehen würde. Im Kanton Solothurn herrsche die zweitgrösste Leerwohnungsrate der Schweiz. Des Weiteren würden in der näheren Umgebung verschiedene grössere Überbauungen erstellt. Es bestehe somit mit Blick auf den für die nächsten Jahre geplanten Wohnungsbau ein absolutes Überangebot in der Region.

Die Vorinstanz entgegnet, dass sie aufgrund von § 10 Abs. 2 PBG dazu verpflichtet sei, die Ortsplanung alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Die Wohnzone des Gemeindegebietes sei mehrheitlich überbaut, weshalb mehr Areale mit Wohnnutzung benötigt würden. Beim Gebiet der Zielmatten handle es sich um eine der wenigen grossen noch freien Flächen. Dieses Gebiet würde sich für eine Mischnutzung Wohnen und Gewerbe eignen. Das Planungsbedürfnis bestehe folglich.

Die Vertreterin des ARP führte anlässlich des Augenscheins aus, dass es aufgrund des Datums der bestehenden Planung an der Zeit für die Ortsplanungsrevision sei. Deshalb würden die Gebiete der verschiedenen Zonen in der gesamten Gemeinde betrachtet und deren Zweckmässigkeit hinterfragt.

Der Ansicht der Vertreterin des ARP ist zu folgen. Es obliegt den Gemeinden, die Nutzungspläne im Rhythmus von zehn Jahren zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen (§ 10 Abs. 2 PBG). Dieser Pflicht kommt die Vorinstanz vorliegend nach. Die Vorinstanz darf nur die in ihrem Gemeindegebiet liegenden Wohnflächen zur Beurteilung heranziehen, weshalb eine allfällige kantonale Leerwohnungsrate vorliegend nicht zu berücksichtigen ist.

Des Weiteren muss ein öffentliches Interesse daran bestehen, dass das vorübergehend wirksame Instrument der Planungszone eingesetzt wird. Hierbei genügt in der Regel das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (vgl. Ruch, a.a.O., Rz. 26 zu Art. 27).

Da kein öffentliches Interesse an einer Nutzungsplanänderung bestehe, geht die Beschwerdeführerin davon aus, dass ebenfalls kein öffentliches Interesse am Instrument der Planungszone bestehen würde.

Gemäss dem Raumplanungsbericht vom 31. Mai 2016 möchte die Vorinstanz für das Gebiet der Zielmatten eine Wohnnutzung bzw. eine Mischnutzung prüfen. Durch die Erstellung verschiedener Gewerbehallen auf dem Gebiet der Zielmatten würde dies - nach Ansicht der Vorinstanz - verunmöglicht. Durch eine Planungszone könne die Entscheidungsfreiheit nun gewahrt werden.

Vorliegend ist offensichtlich, dass die durch die Vorinstanz angedachte Nutzung nicht mehr möglich sein würde, falls der geplante Gewerbepark erstellt wird. Durch die Erstellung solcher Bauten würde dem Zweck der Planungszone - die Entscheidungsfreiheit zu wahren bzw. die geplante Nutzung sicherzustellen - entgegengewirkt bzw. dieser verunmöglicht. Es besteht folglich auch ein öffentliches Interesse am Einsatz einer Planungszone.

Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszonen ist eine „verfestigte Planungsabsicht“. Dass sich die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern, in einer gewissen Bestimmtheit manifestieren muss, ist ein Erfordernis des öffentlichen Interesses. Eine einigermaßen konkretisierte Absicht genügt, das heisst, dass an die Konkretheit der Absicht kein allzu strenger Massstab zu legen ist (vgl. Ruch, a.a.O., Rz. 27 zu Art. 27, mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin führt aus, die Behauptung der Vorinstanz, letztere brauche etwas Zeit zum Überlegen, sei ein Hohn im Hinblick auf das geplante Projekt. Hiermit rügt die Beschwerdeführerin auch, dass die Planungsabsicht nicht genug konkretisiert sei.

Die Vorinstanz hingegen stellt sich auf den Standpunkt, dass sie mit der Ortsplanung im Jahre 2014 begonnen und sich im Rahmen dieser Arbeiten gezeigt habe, dass sich dieses Gebiet für eine Mischnutzung Wohnen und Gewerbe bzw. allenfalls für eine reine Wohnnutzung eignen würde. Des Weiteren gehe die genügende Konkretisierung der Planungsabsicht aus dem Kompromissvorschlag hervor, welcher im angefochtenen Einspracheentscheid offeriert worden sei.

Vorliegend hat die Vorinstanz im Raumplanungsbericht sinngemäss ausgeführt, sie wolle die Entscheidungsfreiheit insofern wahren, als im Perimeter der umstrittenen Planungszone eine Wohnnutzung eingehend geprüft werden könne. Im Rahmen des Einspracheentscheides lag zudem ein konkreter Kompromissvorschlag vor. Es besteht somit zumindest die konkretisierte Absicht der Vorinstanz, die bestehende planerische Ordnung zu ändern. Es besteht insbesondere auch die Möglichkeit, dieses Gebiet einer abgestuften Mischnutzung zuzuordnen, womit die genügende Konkretetheit der angedachten Planung zu bejahen ist.

Die Planungsabsicht hat zudem zulässig zu sein. Eine unzulässige Planung kann nicht im öffentlichen Interesse liegen. In der Regel kann allerdings über die Rechtmässigkeit der künftigen Planung nicht schon beim Erlass der Planungszone entschieden werden, da der konkrete Inhalt der Nutzungsplanung in diesem Moment noch gar nicht feststeht (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, Rz. 13 zu Art. 27). Zu prüfen ist deshalb in dieser Hinsicht bloss, ob die Planungsabsicht der Vorinstanz im vorliegend relevanten Bereich grundsätzlich zulässig ist. Das heisst, ob diese Planung nicht jetzt schon als unzulässig zu bezeichnen ist.

Die Beschwerdeführerin führt aus, dass die Planung unzweckmässig sei: Einerseits bestehe keine Nachfrage nach neuem Wohnraum. Andererseits würde Wohnraum in unmittelbarer Nähe zum produzierenden Gewerbe zu Lärmkonflikten führen und sei wenig attraktiv. Eine Gewerbezone sei an diesem Standort hingegen sehr begehrt, insbesondere durch den nahgelegenen Autobahnanschluss. Viele Betriebe, insbesondere auch KMUs, würden in der Region verzweifelt nach Gewerbeflächen suchen.

Die Vorinstanz ist hingegen der Meinung, dass eine (gemischte) Wohnnutzung in diesem Gebiet sehr wohl sinnvoll sei. Das Gebiet sei dreiseitig von reinen Wohnbauten umgeben. Durch die abgestufte Mischnutzung könne der konkreten Situation angemessen Rechnung getragen werden. Um das ganze Gebiet im Hinblick auf die Wohn- und Lebensqualität aufzuwerten, sei ein gesamtheitliches Konzept notwendig.

Anlässlich des Augenscheins war die Vertreterin des ARP hinsichtlich der Zulässigkeit der angedachten Planung der Meinung, dass eine abgestufte Mischnutzung grundsätzlich denkbar sei. Die Gemeinden hätten in dieser Hinsicht einen gewissen Ermessensspielraum.

Allein die Tatsache, dass das Gebiet bereits heute auf drei Seiten von Wohnblöcken umgeben ist, lässt den Schluss zu, dass - aus planerischer Sicht - eine Wohnnutzung zweckmässig sein kann. Dies gilt zumindest mit Blick auf den Massstab, welcher im vorliegenden Verfahren an die Zulässigkeit der Planung zu stellen ist. Die Beschwerdeführerin bringt des Weiteren vor, dass im Kanton Solothurn eine grosse Leerwohnungsrate vorherrsche, weshalb kein Bedürfnis nach neuen Wohnzonen bestehen würde. In Gerlafingen - was primär entscheidend ist - ist fast die gesamte Wohnzone überbaut, weshalb zumindest ein Bedarf nach neuem Wohnraum anzunehmen ist. Die angedachte Planung ist nach dem Gesagten nicht von Vornherein als unzweckmässig zu bezeichnen.

Schliesslich ist zu prüfen, ob der Erlass der vorliegend zu beurteilenden Planungszone - und nicht die angedachte Nutzungsplanung - insgesamt verhältnismässig ist. Die Planungszone muss demnach geeignet und notwendig sein, um das verfolgte Ziel zu erreichen sowie in einem vernünftigen Verhältnis zu den Eigentumsbeschränkungen stehen (vgl. Ruch, a.a.O. Rz. 30 zu Art. 27).

Der Grundsatz der Erforderlichkeit beschränkt die Massnahme auf das notwendige Mass, welches nötig ist, um das Ziel zu erreichen. Die Planungszone muss sachlich, räumlich und zeitlich erforderlich sein. Die Vorinstanz führt aus, dass die Planungszone erforderlich sei, da die neue Nutzung ansonsten - nach Erstellung der geplanten Hallen - nicht mehr möglich sei. Die Verhängung einer Planungszone für die Dauer von fünf Jahren ist zwar gemäss § 23 Abs. 4 PBG

ausnahmsweise erlaubt. Angesichts der bereits in Arbeit stehenden Totalrevision der Ortsplanung - die Vorinstanz führte aus, dass diese im Jahre 2014, also bereits vor drei Jahren, angesprochen worden sei - erweist sich die verfügte Dauer von fünf Jahren jedoch als unverhältnismässig lange. Eine Ausnahmesituation ist jedenfalls weder geltend gemacht worden noch ersichtlich, so dass die als Regelfall vorgesehene Dauer von drei Jahren vorliegend genügen muss - ein strenger Massstab ist hierbei insbesondere mit Blick auf die Eigentumsgarantie angezeigt. Zu erwähnen ist an dieser Stelle zudem, dass eine Ortsplanungsrevision nicht per se eine Ausnahmesituation darstellt, welche eine Planungszone für fünf Jahre zu begründen vermag. In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen.

Die Planungszone ist als raumplanerisches Instrument zur Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Vorinstanz, was u.a. den Zweck einer Planungszone darstellt, geeignet. Zu prüfen bleibt folglich, ob die Planungszone für die Beschwerdeführerin zumutbar ist:

Die Beschwerdeführerin führt aus, dass sie Investitionen in Millionenhöhe getätigt habe. So hätten alleine die Anschaffung und Aufrüstung der gekauften Hallen sowie sonstige Anschaffungen Investitionen von rund 1,5 Mio. Franken verursacht. Hinzu kämen die von ihr getragenen Erschliessungskosten von ca. 1 Mio. Franken sowie jährliche Mietausfallkosten von ebenfalls etwa 1,5 Mio. Franken. Die Beschwerdeführerin würde durch die Planungszone nicht bloss blockiert in ihrem Vorgehen, sondern sie müsste ihr Projekt begraben, wodurch sich die getätigten Investitionen als nutzlos erweisen würden. Hinzu käme, dass die Beschwerdeführerin ihr Projekt nicht an einem anderen Ort realisieren könne, da keine solchen Areale mehr zur Verfügung stünden. Es bestehe zudem kein öffentliches Interesse. Aufgrund der finanziellen Investitionen sowie des Einflusses auf andere Liegenschaften (Wiler bei Utzenstorf) wiege der Eingriff für die Beschwerdeführerin unangemessen schwer.

Die Vorinstanz ist der Ansicht, die Planungszone sei zumutbar. Sie habe der Beschwerdeführerin keine Zusicherung erteilt, wonach die Erstellung eines Gewerbeparks möglich sei. Diese habe die angesprochenen Investitionen folglich ohne vorgängige Rücksprache mit der Gemeinde getätigt. Des Weiteren habe die Beschwerdeführerin das Gebiet nun seit zehn Jahren in ihrem Eigentum und den Gewerbepark in dieser Zeit nicht erstellt. Schliesslich würde der Wert durch eine Umzonung mit der Möglichkeit, Wohnungen zu erstellen, gesteigert.

Die Beschwerdeführerin verweist auf BGE 118 Ia 510, E. 4d, wonach der Grundeigentümer auf „geltende und voraussehbare künftige planungsrechtliche Vorschriften abstellen können“ müsse. Zudem beruft sie sich auf Waldmann/Hänni, nach welchen das private Interesse des Grundeigentümers in solchen Fällen nur durch das öffentliche Interesse aufgewogen werden könne, wenn besondere öffentliche Anliegen in Frage stünden (Verweis auf: Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 27). Waldmann/Hänni verweisen an der Stelle, an welcher der durch die Beschwerdeführerin angeführte Satz steht, auf den von der Beschwerdeführerin ebenfalls zitierten BGE 118 Ia 510. Es ist im Folgenden auf diese Thematik näher einzugehen: Nach Waldmann/Hänni hat das Kriterium der Zumutbarkeit in der Regel gegenüber den anderen Elementen der Verhältnismässigkeit eine bloss untergeordnete Rolle zu spielen. Diese Aussage steht am Ende eines Absatzes (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 27). Der folgende Absatz lautet: „Eine solche Interessenabwägung ist beispielsweise vorzunehmen, wo die aus einer Planungszone hervorgehenden Nutzungsbeschränkungen erst im Verlauf eines Rechtsmittelverfahrens über ein abgelehntes Baugesuch in Kraft treten. Obwohl der Grundeigentümer keinen Anspruch darauf hat, dass seine baulichen Nutzungsmöglichkeiten dauernd bestehen bleiben (...), muss er doch bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts auf geltende und auf voraussehbare künftige planungsrechtliche Vorschriften abstellen können. Das private Interesse des Eigentümers kann in solchen Fällen nur aufgewogen werden, soweit besondere öffentliche Anliegen in Frage stünden“ (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 27, u.a. mit Verweis auf BGE 118 Ia 510 sowie BGer 1P.539/2003). In der vom Bundesgericht zu beurteilenden Beschwerdesache 1P.539/2003 erliess die Gemeinde - wie von Waldmann/Hänni angesprochen - während des Rechtsmittelverfahrens eine Planungszone, nachdem ein Baugesuch erstinstanzlich abgelehnt worden war. Ähnlich

gelagert ist der Sachverhalt in BGE 118 Ia 510, wonach künftigen planerischen Festsetzungen, welche erst während eines Rechtsmittelverfahrens ein Baugesuch betreffend bekannt werden, nur eine Vorwirkung zuzuerkennen ist, wenn gewichtige öffentliche Interessen dies erfordern. Hieraus geht hervor, dass es sich in beiden Fällen um durch die öffentliche Hand geschaffene Ausnahmesituationen handelte. Diese Fälle können nicht mit dem vorliegenden Fall verglichen werden, da in casu die Beschwerdeführerin die ihr nach ihrer Ansicht unzumutbare Situation selber geschaffen hat. Waldmann/Hänni halten im ersten Absatz fest, dass sie grundsätzlich der Meinung sind, dass die Zumutbarkeit eine bloss untergeordnete Rolle zu spielen habe. Im zweiten Absatz verweisen sie auf ein Ausnahmebeispiel. In solchen Ausnahmefällen sei eine Interessenabwägung vorzunehmen. Gemäss Ruch soll die Prüfung der Verhältnismässigkeit von Planungszone ihr Bewenden gar mit der Eignung und Notwendigkeit haben, womit die Zumutbarkeit folglich nicht geprüft würde (Ruch, a.a.O., Rz. 34 zu Art. 27). Bei einer Eigentumsbeschränkung ist die Zumutbarkeit jedoch zumindest summarisch zu prüfen, weshalb vorliegend der Ansicht von Waldmann/Hänni, wonach die Zumutbarkeit eine in der Regel gegenüber den anderen Kriterien bloss untergeordnete Rolle zu spielen hat, aber immerhin nicht ganz zu vernachlässigen ist, zu folgen ist. Das heisst, dass der Zumutbarkeit letztlich nicht allzu viel Gewicht beizumessen ist. Oder mit anderen Worten: das Interesse des jeweiligen Grundeigentümers ist von vornherein grundsätzlich hinter dem öffentlichen Interesse anzustellen, falls nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen.

Die Prüfung der Zumutbarkeit bedingt vorab zu erörtern, worin die Eigentumsbeschränkung besteht: Eine Planungszone stellt kein Bauverbot dar, sie hat jedoch eine Vorwirkung. Diese besteht darin, dass keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der laufenden Planung widersprechen (§ 23 Abs. 1 PBG). Zudem haben bauliche Änderungen und andere Vorkehren auch der geltenden Planung zu entsprechen - dies bildet jedoch keine vorliegend zu beurteilende Einschränkung, da Bauvorhaben grundsätzlich immer die geltenden Bestimmungen einzuhalten haben. Diese Einschränkung ist des Weiteren zeitlich - vorliegend nun mehr auf drei Jahre - beschränkt. Die Vorinstanz hat nach der Eingabe eines Baugesuches durch die Beschwerdeführerin zur Erstellung einer Gewerbehalle eine Planungszone auf dem Gebiet Zielmatten erlassen. Das Gesetz gibt den kommunalen Baubehörden in § 137 Abs. 1 PBG die Möglichkeit, ein Baugesuch, das dem Erlass oder der Änderung eines Nutzungsplanes hinderlich sein könnte, zu sistieren. Falls nicht innert dreier Monate ein Nutzungsplan oder eine Planungszone aufgelegt wird, fällt die Sistierung dahin (§ 137 Abs. 3 PBG). Das Vorgehen der kommunalen Baubehörde bzw. der Vorinstanz, nach Eingabe eines Baugesuches die Planungszone zu erlassen, muss folglich möglich sein. Nach dem Gesagten kann die Zumutbarkeit des zeitlichen Ablaufes für die Beschwerdeführerin bejaht werden. Der Gesetzgeber hat diese Interessenabwägung dergestalt bereits selbst vorgenommen. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sie bereits erhebliche Investitionen getätigt habe, welche sich nun als nutzlos erweisen würden. Falls diese Investitionen in die vorliegende Interessenabwägung einzubeziehen wären, würde dies dazu führen, dass ein Grundeigentümer - in der Annahme, es würde bald eine Nutzungsplanänderung anstehen - Investitionen tätigen und somit eine solche Nutzungsplanänderung bzw. eine allfällige Planungszone abwenden könnte. Oder mit anderen Worten: er könnte erzwingen, dass die der Gemeinde durch den Gesetzgeber in § 137 Abs. 1 PBG eingeräumte Möglichkeit, ein Baugesuch aufgrund einer angedachten Änderung eines Nutzungsplanes zu sistieren, nicht genutzt werden könnte. Ein solches Vorgehen kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Die getätigten Investitionen sind nach dem Erwogenen nicht in die Prüfung der Zumutbarkeit miteinzubeziehen. Zumindest mit der zeitlichen Kürzung der Planungszone von fünf auf drei Jahre ist diese für die Beschwerdeführerin zumutbar. Dies auch im Hinblick darauf, dass sie gegen eine unzumutbare oder nicht rechtmässige Planung im bevorstehenden Nutzungsplanverfahren vorgehen kann. Durch die geplante Umzonung könnten die Grundstücke der Beschwerdeführerin zudem im Wert gesteigert werden. Es liegen keine (zu berücksichtigenden) ausserordentlichen Umstände vor, welche die Planungszone für die Beschwerdeführerin unzumutbar machen würden.

Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Wirtschaftsfreiheit verletzt würde. Dies sei deshalb der Fall, weil sie in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit eingeschränkt sei und ihrem Geschäftsmodell nicht nachgehen könne. Zudem seien das öffentliche Interesse nicht vorhanden und die Verhältnismässigkeit nicht gegeben.

Nach dem Erwogenen handelt es sich um eine zulässige Einschränkung der Eigentumsfreiheit. Zu prüfen ist nun, ob es sich um eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit i.S.v. Art. 27 BV handelt. Die Wirtschaftsfreiheit bedeutet das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen einen privatwirtschaftlichen Beruf frei zu wählen und jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben. Die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit setzt u.a. die Anerkennung der Eigentumsfreiheit voraus. Eigentumsbeschränkungen können gleichzeitig Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit darstellen (vgl. zum Ganzen: Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 628 ff.). Eine Einschränkung der freien Berufswahl fällt vorliegend ausser Betracht. Die Vorinstanz verbietet der Beschwerdeführerin nicht, ihr angesprochenes Geschäftsmodell grundsätzlich nicht mehr auszuüben. Sie setzt ein raumplanerisches Instrument ein, um die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörde zu wahren. Dies hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin für eine Zeit von drei Jahren keine nicht der jetzigen und zukünftigen Planung entsprechenden Bauten und baulichen Anlagen auf diesen Grundstücken erstellen kann. Es steht ihr jedoch frei, entsprechende Gebäude auf anderen Grundstücken zu erstellen.

Grundsätzlich kann an dieser Stelle auf die obigen Erwägungen verwiesen werden. Wie erörtert, besteht mit Art. 27 RPG und § 23 PBG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Planungszone. Zudem rechtfertigt sich eine allfällige Einschränkung durch ein gewichtiges öffentliches Interesse, der Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Vorinstanz die Nutzungsplanung betreffend. Des Weiteren ist die Einschränkung verhältnismässig: Dies geht bereits aus der obigen Prüfung bei der Eigentumsfreiheit hervor. Die Beschwerdeführerin ist frei, die von ihr erworbenen Stahlträger anderweitig zu benützen bzw. ihr Geschäftsmodell an einem anderen Ort zu verfolgen. An dieser Stelle ist zudem festzuhalten, dass der gesellschaftliche Zweck der Beschwerdeführerin gemäss Handelsregisterauszug im Kauf und Verkauf von sowie Handel mit Maschinen und Immobilien besteht. Zudem kann sie Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und sich an anderen Unternehmungen beteiligen, Grundeigentum belasten und verwalten und im Übrigen alle Geschäfte tätigen, die geeignet sind, die Entwicklung des Unternehmens und die Erreichung des Gesellschaftszweckes zu fördern. Die Beschwerdeführerin kann die Grundstücke im Perimeter der Planungszone folglich immer noch im Rahmen ihres gesellschaftlichen Zweckes nutzen. Insgesamt ist somit die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig. Schliesslich ist auch der Kerngehalt gewahrt, da der Beschwerdeführerin nicht verboten wird, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder sie dazu gezwungen wird, einer bestimmten Tätigkeit nachzugehen (zum Kerngehalt: vgl. Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 700).

Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, das Vorgehen der Vorinstanz sei rechtsmissbräuchlich. Zudem mache es den Anschein, die Planungszone sei gezielt zur Verhinderung der Baubewilligung verwendet worden, wodurch die Beschwerdeführerin das Projekt begraben und die Investitionen ohne Gegenwert tragen müsse.

Dies vermag keinen Rechtsmissbrauch zu begründen. Das Vorgehen der Vorinstanz ist - wie vorangehend erwogen - rechtmässig: Die Planungszone wurde erlassen, um die Entscheidungsfreiheit der Vorinstanz zu wahren. Ein rechtsmissbräuchliches Vorgehen ist nicht erkennbar.

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die vorliegende Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Die Planungszone im Gebiet Zielmatten gilt für die Grundstücke GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092 und 2821 nur für eine Dauer von drei Jahren. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

### 2.3 Kosten und Entschädigung

Gemäss § 37 Abs. 2 VRG i.V.m. 77 VRG und Art. 106 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) werden die Prozesskosten der unterliegenden Partei auferlegt. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin grösstenteils. Die Auferlegung von Verfahrenskosten (inklusive Entscheidgebühr) von Fr. 1'500.00, welche mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.00 verrechnet werden, erscheint angemessen. Die restlichen Fr. 500.00 wären grundsätzlich der Einwohnergemeinde Gerlafingen aufzuerlegen. Den am Verfahren beteiligten Behörden werden jedoch in der Regel weder Verfahrenskosten noch Parteientschädigungen auferlegt (§ 37 Abs. 2 und § 39 VRG). Nach ständiger Praxis geschieht eine Auferlegung der Kosten und einer Parteientschädigung nur, wenn eine Vorinstanz einen besonderen Fehlentscheid getroffen hat. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es besteht somit kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen. Die auf die Vorinstanz entfallenden Verfahrenskosten werden vom Staat getragen. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

### 3. **Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde der Moser Maschinen und Immobilien AG, Bahnhofstrasse 276, 4563 Gerlafingen, vertreten durch Rechtsanwalt Theo Strausak, PSP Rechtsanwälte AG, Gurzelngasse 27, Postfach 1335, 4502 Solothurn, wird teilweise gutgeheissen. Die Planungszone im Gebiet Zielmatten gilt für die Grundstücke GB Gerlafingen Nrn. 71, 1091, 1092 und 2821 nur für eine Dauer von drei Jahren. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 3.2 Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Entrichtung einer Parteientschädigung wird abgewiesen.
- 3.3 Die Beschwerdeführerin hat Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.00 zu bezahlen, welche mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.00 verrechnet werden. Der Rest wird zurückerstattet.
- 3.4 Der Staat trägt die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.00.



Andreas Eng  
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**

**Rechtsanwalt Theo Strausak, PSP Rechtsanwälte AG,  
Gurzelngasse 27, Postfach 1335, 4502 Solothurn**  
[i.S. Moser Maschinen und Immobilien AG, Bahnhofstrasse 276,  
4563 Gerlafingen]

Kostenvorschuss:	Fr. 2'000.00	(Fr. 1'500.00 von 1015004 auf
Verfahrenskostenanteil		4210000 / 003 / 81087 umbuchen)
inkl. Entscheidgebühr:	<u>Fr. 1'500.00</u>	
Rückerstattung:	Fr. 500.00	(aus 1015004 / 003)
	=====	

**Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (cs, ss) (2)

Bau- und Justizdepartement, Leiterin Administration (br; Beschwerde 2016/157)

Bau- und Justizdepartement/Debitorenbuchhaltung

Bau- und Justizdepartement (cn; zur Rückerstattung)

Amt für Raumplanung

Amt für Finanzen **(zum Umbuchen)** (2)

Rechtsanwalt Theo Strausak, PSP Rechtsanwälte AG, Gurzelngasse 27, Postfach 1355,  
4502 Solothurn **(Einschreiben)**

Einwohnergemeinderat Gerlafingen, Kriegstettenstrasse 3, 4563 Gerlafingen

**(Einschreiben)**

Bau- und Werkkommission Gerlafingen, Kriegstettenstrasse 3, 4563 Gerlafingen **(A-Post)**