

# Regierungsratsbeschluss

vom 13. März 2018

Nr. 2018/357

## **Starrkirch-Wil: Erlass einer Planungszone über die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 / Behandlung der Beschwerde**

---

### **1. Ausgangslage**

Kastriot Laski, Dürrenbergstrasse 43, 4632 Trimbach, hat am 24. März 2016 ein Baugesuch zwecks Rückbau der alten Postliegenschaft und Neubau eines Mehrfamilienhauses auf der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 bei der Bau- und Werkkommission der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil (nachfolgend BWK), Untere Schulstrasse 28, 4656 Starrkirch-Wil, eingereicht.

Mit E-Mail vom 6. April 2016 teilte die BWK in einer Auflistung dem ausführenden Architekten des oben genannten Bauvorhabens, Roger Blanc (nachfolgend Architekt), mit, dass das Baugesuch vom 24. März 2016 zu überarbeiten sei.

Als Folge dieser E-Mail der BWK reichte der Architekt überarbeitete Baupläne, datiert vom 3. Mai 2016, bei der BWK ein.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2016 nahm Markus Schmid vom Amt für Denkmalpflege und Archäologie (nachfolgend Denkmalpflege) zuhanden der BWK Stellung zum besagten Bauvorhaben von Kastriot Laski und gab darin einige Empfehlungen ab.

Die BWK leitete am 8. Juli 2016 die Stellungnahme der Denkmalpflege mit einem Begleitschreiben an Kastriot Laski weiter und bezeichnete die in der Stellungnahme aufgelisteten Empfehlungen der Denkmalpflege als «bindend».

Der Architekt reichte aufgrund dieser Stellungnahme überarbeitete Pläne, datiert vom 5. Dezember 2016, bei der BWK ein.

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil hat an seiner Sitzung vom 3. April 2017 entschieden, eine Planungszone über das Gebiet der ehemaligen Postliegenschaft zu erlassen. Die Planungszone wurde vom 13. April 2017 bis 12. Mai 2017 öffentlich aufgelegt. Aufgelegt wurde der Situationsplan «Planungszone Ehemalige Postliegenschaft, GB Starrkirch-Wil Nr. 457» vom 23. März 2017 sowie (orientierend) der Raumplanungsbericht vom 27. März 2017 (nachfolgend Raumplanungsbericht). Die Planungszone soll für drei Jahre gelten und erstreckt sich über die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457.

Kastriot Laski erhob am 12. Mai 2017 Einsprache gegen den Erlass der Planungszone.

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil (nachfolgend Vorinstanz) wies die Einsprache mit Beschluss vom 29. August 2017 ab.

Die Vorinstanz schildert im besagten Raumplanungsbericht die Ausgangslage für den Erlass der Planungszone sinngemäss und im Wesentlichen wie folgt: Die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 (ehemalige Postliegenschaft) liege in der Kernzone. In dieser Zone solle gemäss § 10 des Zonenreglements der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil (ZR; RRB Nr. 2005/1065 vom 10. Mai 2005)

der gewachsene Dorfkern erhalten und sinnvoll erneuert werden, so dass eine gute Gesamtwirkung des Ortsbildes entstehe. Direkt vis-à-vis der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 lägen die kantonal geschützte Kirche und das Pfarrhaus. Dieses Ensemble sei aus der Sicht Ortsbild sehr wertvoll. Sowohl die BWK als auch die Vorinstanz hätten den Grundeigentümer der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 mehrmals aufgefordert, das Projekt an die in der Ortsbildschutzzone erhöhten qualitativen Anforderungen anzupassen. Die kantonale Denkmalpflege hätte mit ihren Stellungnahmen vom Juli 2016 bzw. März 2017 die Meinung der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil gestützt. Der Grundeigentümer der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 hätte diese Anforderungen nicht erfüllt. Somit habe man beschlossen, eine Planungszone über die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 zu legen, um an dieser Lage eine ortsbaulich und architektonisch angemessene Qualität zu erhalten.

Gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 29. August 2017 hat Kastriot Laski (nachfolgend Beschwerdeführer), v.d. MLaw Sophie Balz-Geiser, Rechtsanwältin, KSC Rechtsanwälte, Ringstrasse 1, Postfach 1050, 4601 Olten, beim Regierungsrat des Kantons Solothurn mit Schreiben vom 11. September 2017 Beschwerde erhoben. Der Beschwerdeführer beantragt darin die Aufhebung des Beschlusses der Vorinstanz vom 29. August 2017 und die Nichtgenehmigung der Planungszone für die ehemalige Postliegenschaft GB Starrkirch-Wil Nr. 457, soweit diese gültig erlassen worden sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Der Beschwerdeführer führt sinngemäss und zusammengefasst aus, dass der Erlass der Planungszone tief in sein Eigentumsrecht greife, ohne die dafür notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen (Art. 26 und 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Insbesondere fehle es vorliegend an einem öffentlichen Interesse für den Grundrechtseingriff. In der rechtsgültigen Zone für GB Starrkirch-Wil Nr. 457 würden bereits überaus restriktive und strenge Bauvorschriften gelten. Aus diesem Grund brauche es dort keine Planungszone. Falls sich wirklich eine Planungszone als notwendig erweisen sollte, so wäre nicht nur für das Grundstück des Beschwerdeführers, sondern über das gesamte Gebiet (inkl. dem Grundstück des Gemeindepräsidenten) eine Planungszone zu erlassen. Zudem sei der Beschluss der Vorinstanz ungültig zustande gekommen und in inhaltlicher Hinsicht nicht gesetzmässig.

Die Beschwerde vom 11. September 2017 wurde mit Schreiben des instruierenden Bau- und Justizdepartementes (nachfolgend BJD) vom 2. Oktober 2017 der Vorinstanz mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zugestellt.

Die Vorinstanz hat mit der Vernehmlassung vom 24. November 2017 die Akten in dieser Sache eingereicht und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, und die Genehmigung der Planungszone; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Sie bringt zum Ausdruck, dass grundsätzlich auf die Ausführungen des Entscheides vom 29. August 2017 abgestellt und verwiesen werden könne. Die Vorinstanz betont wiederholt, dass die Planungszone rechtmässig beschlossen sei und nicht gegen übergeordnetes Recht oder Planungsgrundsätze verstosse.

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**

Der Regierungsrat ist gemäss § 23 Abs. 3 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) 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. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 und somit zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerechte eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten. Da Planungszone vom Regierungsrat nicht genehmigt werden müssen, ist der Antrag auf Nichtgenehmigung sinngemäss als solcher auf Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses zur Festlegung der Planungszone vom 3. April 2017 zu verstehen.

## 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 Planungszone 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 Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone 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 Planungszone eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinne von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. zum Ganzen: BGE 1C\_141/2014, E. 5.1, mit weiteren Hinweisen).

Eine Planungszone muss in verschiedener Hinsicht auf einem 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). 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).

Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszone 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 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).

Gemäss Raumplanungsbericht stützt sich die Planungszone auf das im räumlichen Leitbild der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil (nachfolgend Leitbild) festgestellte Interesse, das Ortsbild zu

stärken. In diesem Leitbild (von der Gemeindeversammlung genehmigt am 12. Dezember 2016) lautet der Leitsatz zum Schlüsselement «Orts- und Landschaftsbild» folgendermassen:

*«Starrkirch-Wil will die Qualitäten seines Orts- und Landschaftsbildes stärken. Wir setzen uns für den Erhalt und die Aufwertung unseres Orts- und Landschaftsbildes ein, das geprägt ist durch den historisch gewachsenen Dorfkern (Ensemble Dorfstrasse – Kirche), die Gebiete um den Wilerhof und die Wartburghöfe sowie den Grünkorridor.»*

Mögliche Massnahmen zur Umsetzung dieses Leitsatzes seien gemäss Leitbild die Prüfung bzw. Erweiterung des Perimeters der Ortsbildschutzzone und die Neudefinition der Ortsbildschutzzone. Als mittel- bis langfristige Massnahmen käme das «Aufwerten» und «Inwertsetzen» des historisch gewachsenen Dorfkerns (entlang der Dorfstrasse / Kirchrain) in Frage.

Eine «einigermassen konkretisierte Planungsabsicht» der Vorinstanz ist weder im Leitbild noch im Raumplanungsbericht zu erkennen. Eine allfällige Erweiterung des Perimeters der Ortsbildschutzzone hätte - wie vom Beschwerdeführer richtigerweise dargelegt - ohnehin keinen Einfluss auf die besagte Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457, weil sich diese bereits in der Ortsbildschutzzone befindet. Auch eine mögliche Neudefinition der Ortsbildschutzzone lässt einen zu grossen Interpretationsspielraum übrig und genügt in keiner Weise den Anforderungen an eine «einigermassen konkretisierte Planungsabsicht». Die Massnahmen «Aufwerten» und «Inwertsetzen» können höchstens als selbstverständlich zu verstehende Ziele einer Planung betrachtet werden. Die Vorinstanz kann auch nicht darlegen, inwiefern die heutigen Vorschriften der Ortsbildschutzzone nicht mehr genügen sollen.

Immerhin befindet sich die fragliche Parzelle innerhalb des Perimeters des historisch gewachsenen Dorfkerns (entlang der Dorfstrasse / Kirchrain). Sowohl die Vorinstanz in ihrem Einspracheentscheid vom 29. August 2017 als auch die von der Vorinstanz beauftragte BSP + Partner, Ingenieure und Planer AG, im Raumplanungsbericht führen an, die besagte Planungszone räume der Vorinstanz die Möglichkeit bzw. Chance ein, eine umfassende Interessensabwägung und eine vertiefte Auseinandersetzung mit der ganzen Ortsbildschutzzone vorzunehmen. Umso mehr ist nicht nachvollziehbar, weshalb lediglich die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 und nicht das gesamte Gebiet der Kern- bzw. Ortsbildschutzzone in die Planungszone aufgenommen worden sind. Auch wenn der Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses einer Planungszone nur ein Bauvorhaben - und zwar auf der fraglichen Parzelle - bekannt war, ist nicht auszuschliessen, dass andere Eigentümer von Parzellen in der Kern- bzw. Ortsbildschutzzone während der Ortsplanungsrevision ein Baugesuch einreichen.

Folglich kann festgehalten werden, dass das öffentliche Interesse am Erlass einer Planungszone über die fragliche Parzelle fehlt.

Die besagte Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 am Kirchrain befindet sich in der Kernzone (§ 10 ZR und § 31 PBG) und in der Ortsbildschutzzone (§ 18 ZR). Für das Bauvorhaben auf der fraglichen Parzelle bestehen demnach bereits durchaus restriktive bzw. verschärfte Bauvorschriften, um das Ortsbild - insbesondere die Umgebung der kantonal geschützten christkatholischen Kirche Sankt Peter und Paul - zu schützen. Die BWK hat somit auch ohne Planungszone genügend Möglichkeiten, auf die planerische Entwicklung der Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 einen wesentlichen Einfluss zu nehmen. Sie hat dies mehrfach bewiesen, indem Sie wiederholt das Baugesuch des Beschwerdeführers zwecks Nachbesserung zurückgewiesen hat. Zudem hat sie von der Denkmalpflege eine Stellungnahme eingeholt und die darin gemachten Empfehlungen als «bindend» dem Beschwerdeführer auferlegt. Gerade der von der Vorinstanz behauptete Umstand, dass das Bauvorhaben des Beschwerdeführers der bestehenden Ortsbildschutzzone widerspreche, zeigt die Unnötigkeit der vorliegenden Planungszone. Ein solches Bauvorhaben könnte vielmehr bereits aufgrund der geltenden Zonierung verhindert werden.

Der Erlass einer Planungszone ist somit auch nicht verhältnismässig. Folglich ist der Eingriff in die Eigentumsgarantie in vorliegendem Fall nicht gerechtfertigt.

Die Bundesverfassung statuiert den Grundsatz von Treu und Glauben einerseits als Regel für das Verhalten von Staat und Privaten in Art. 5 Abs. 3 BV und andererseits in Art. 9 BV als grundrechtlichen Anspruch der Privaten gegenüber dem Staat auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 132 II 240, 244; 126 II 377, 387 m.H.). In Zusammenhang mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes steht auch das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden gegenüber den Privaten.

Mit Schreiben vom 1. Februar 2017 forderte der damalige Gemeindepräsident, Daniel Thommen, (nachfolgend ehem. Gemeindepräsident) in Personalunion mit dem Gemeindeschreiber von Starrkirch-Wil, Beat Gradwohl (nachfolgend Gemeindeschreiber), namens der Vorinstanz den Beschwerdeführer auf, entgegen der als «bindend» bezeichneten Empfehlungen gemäss Stellungnahme der Denkmalpflege vom 10. Juni 2016, anstelle eines Satteldaches einen Baukörper mit zwei Vollgeschossen und einem Attikageschoss zu realisieren.

Daraufhin reichte der Beschwerdeführer ein neues Baugesuch, datiert vom 28. Februar 2017, bei der BWK ein. Dieses sah - wie die Vorinstanz an ihrer Sitzung vom 30. Januar 2017 beschlossen und mit Schreiben vom 1. Februar 2017 verlangt hatte - ein Attikageschoss vor. Ca. neun Wochen später, am 3. April 2017, entschied die Vorinstanz über die fragliche Parzelle eine Planungszone zu erlassen.

Dieses Verhalten der Vorinstanz verstösst gegen den verfassungsmässigen Vertrauensschutz der Privaten gegenüber Behörden und erweist sich zudem auch als widersprüchlich. Der Beschwerdeführer durfte nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass nach Umsetzen der von der Vorinstanz im Schreiben vom 1. Februar 2017 aufgelisteten Forderungen, das fragliche Bauvorhaben realisiert werden kann. Das neue Baugesuch vom 28. Februar 2017 wurde seitens der Behörden weder geprüft noch publiziert. Weshalb die Vorinstanz im Rahmen der Baubewilligungsverfahren - in welchem der Gemeinderat nota bene nicht zuständig ist - gegenüber dem Beschwerdeführer Forderungen stellte und anschliessend ohne Überprüfung ihrer Einhaltung eine Planungszone über die fragliche Parzelle erliess, ist nicht nachvollziehbar. Der Erlass einer Planungszone stellt in diesem Zusammenhang ein widersprüchliches Verhalten der Verwaltungsbehörde dar und verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben.

Ob die Planungszone - wie der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde behauptet - allein mit dem Ziel erlassen wurde, die persönlichen Interessen des ehem. Gemeindepräsidenten zu wahren, muss hier nicht abschliessend festgestellt werden und ist somit offen zu lassen. Es kann hierzu lediglich festgehalten werden, dass das Bauvorhaben die Aussicht auf die kantonal geschützte Kirche und das Pfarrhaus nur von der Parzelle im Eigentum des ehem. Gemeindepräsidenten aus versperrt.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und die fragliche Planungszone über die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 aufzuheben.

### 2.3 Kosten

Gemäss § 37 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 77 VRG und Art. 106 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) werden die Prozesskosten der unterliegenden Partei auferlegt. Den am verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden in der Regel weder Verfahrenskosten noch eine Parteientschädigung auferlegt (§ 37 Abs. 2 und § 39 VRG). Es liegen keine Gründe vor, hier von dieser Regel abzuweichen. Die Verfahrenskosten sind deshalb vom Staat zu tragen, und der Antrag des Beschwerdeführers auf Entrichtung einer Parteientschädigung ist abzuweisen.

Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'200.00 wird dem Beschwerdeführer vollumfänglich zurückerstattet.

### 3. **Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde von Kastriot Laski, v.d. Rechtsanwältin Sophie Balz-Geiser, vom 11. September 2017, betreffend Erlass einer Planungszone über die Parzelle GB Starrkirch-Wil Nr. 457 wird gutgeheissen und die fragliche Planungszone aufgehoben.
- 3.2 Die Kosten des Verfahrens trägt der Staat. Der von Kastriot Laski, v.d. Rechtsanwältin Sophie Balz-Geiser, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'200.00 wird zurückerstattet.
- 3.3 Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.



Andreas Eng  
Staatschreiber

### **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**

**MLaw Sophie Balz-Geiser, Rechtsanwältin, Ringstrasse 1,  
4601 Olten**  
(i.S. Kastriot Laski, Dürrenbergstrasse 43, 4632 Trimbach)

Rückerstattung des  
Kostenvorschusses:

Fr. 1'200.00 (aus 1015004 / 054)

### **Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (cs, tw, kt) (3)

Bau- und Justizdepartement, Leiterin Administration (br) (Beschwerde Nr. 2017/123)

Bau- und Justizdepartement cn (zur Rückerstattung)

Amt für Raumplanung

Gemeinderat der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil, Untere Schulstrasse 28, 4656 Starrkirch-Wil

**(Einschreiben)**

Sophie Balz-Geiser, Rechtsanwältin, KSC Rechtsanwälte, Ringstrasse 1, Postfach 1050, 4601 Olten

**(Einschreiben)**