

Regierungsratsbeschluss

vom 10. März 2020

Nr. 2020/385

KR.Nr. A 0202/2019 (BJD)

Auftrag Rolf Sommer (SVP, Olten): Mehr Demokratie in der Ortsplanung – Änderung des Planungs- und Baugesetzes Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Anpassung und eine Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zu prüfen, mit dem Ziel, wie die Entscheidungskompetenzen in Angelegenheiten der Ortsplanung und der kommunalen Nutzungspläne auf die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament übertragen werden können.

2. Begründung

Das geltende Planungs- und Baugesetz besagt, dass die Ortsplanung Aufgabe der Einwohnergemeinde ist. Planungsbehörde dabei ist der Gemeinderat (§ 92). Er entscheidet über die Einsprachen und beschliesst die Nutzungspläne (§ 163).

Planerische Entscheide sind einschneidend für die Bevölkerung, wie kaum etwas sonst. Wo und wie hoch gebaut und welche Grünfläche oder welches Ortsbild erhalten bleibt, hat bedeutenden Einfluss auf die Wohn- und Lebensqualität.

Ausgerechnet bei der Ortsplanung sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jedoch äusserst beschränkt und werden den demokratischen Traditionen unseres Staatswesens eigentlich nicht gerecht.

Die Bevölkerung kann sich nur über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde, zum Leitbild (§ 93), äussern. Konkrete Festlegungen in den Nutzungsplänen (Zonenpläne, Erschliessungspläne) hingegen sind der demokratischen Entscheidungsmöglichkeit der Stimmberechtigten entzogen und liegen in der alleinigen Zuständigkeit des Gemeinderats. Zwar können im sogenannten Mitwirkungsverfahren Vorschläge gemacht werden; doch ist es die Exekutive allein, die entscheidet.

Das Solothurner Modell ist ziemlich einmalig. In allen anderen Kantonen, mit Ausnahme von Freiburg, liegt die Zuständigkeit bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern sowie der Legislative. Dies ist wohl nur historisch zu erklären, indem im Kanton Solothurn die Gemeinderäte lange Zeit gross waren und im Proporz gewählt werden; inzwischen wurden die Exekutiven in den meisten Gemeinden auf fünf Mitglieder verkleinert (z.B. in Trimbach von 30 auf 5 Personen), so dass in der Planung geradezu oligarchische Verhältnisse entstanden sind. Das Planungs- und Baugesetz sollte den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Generell ist bei uns die demokratische Mitwirkung sehr umfassend und andernorts äusserst breit (Beispielsweise konnte in Olten in den letzten Monaten über eine Kältemaschine der Eisbahn, über die Parkgebühren oder eine Stelle bei der Baudirektion an der Urne abgestimmt werden). Die Demokratie sollte nicht bloss auf solche Detailfragen beschränkt sein.

Die Stimmberechtigten sind durchaus in der Lage, auch komplexe Angelegenheiten zu prüfen und zu entscheiden. Man denke an das Budget oder an planerische Entscheide, welche an einen Kredit gebunden sind.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Abgesehen von den Kantonen Solothurn und Freiburg werden in allen Kantonen kommunale Nutzungspläne grundsätzlich von der Legislative, d.h. von der Gemeindeversammlung, einem Gemeindeparlament bzw. gar durch das Stimmvolk beschlossen.

Der Nutzungsplan als generell-konkreter Rechtsakt nimmt als Rechtsfigur eine Zwischenstellung zwischen einer Verfügung und einem Gesetz ein. Somit wird auch verständlich, dass als Beschlussinstanz einer Nutzungsplanung sowohl die Exekutive als auch die Legislative in Frage kommen.

Der generelle Charakter des Nutzungsplans, der in der Regel mehrere bzw. viele Parzellen und somit auch mehrere Eigentümer und Eigentümerinnen als Adressaten umfasst, spricht für den Beschluss durch die Legislative. Ebenso kann die Tatsache, dass für die Erstellung oder Änderung einer Baute zusätzlich eine Baubewilligung benötigt wird, als Argument für die Zuordnung der Entscheidungskompetenz zur Legislative angeführt werden. Der Nutzungsplan ist demnach nicht ein Rechtsakt, welcher das Rechtsverhältnis zwischen Gemeindewesen und Verfügungsadressat abschliessend regelt. Auch teilen wir die Meinung, dass insbesondere einer Gesamtrevision einer Ortsplanung eine viel höhere Bedeutung zukommt als manch anderem Geschäft, das aufgrund der im Gesetz angelegten Zuständigkeitsordnung der Beschlussfassung durch die Legislative bedarf.

Der vielfach äusserst konkrete Charakter eines Nutzungsplans spricht hingegen eher für die Exekutive als Beschlussbehörde. Der Zonenplan setzt etwa das Mass der baulichen Ausnutzung einer Parzelle fest und ist geeignet, in anderer Weise den Eigentümer bzw. die Eigentümerin in ganz konkreter Weise zu verpflichten. Zudem wird im Rahmen des Beschlusses über einen Nutzungsplan (Erschliessungsplan) vielfach gleich auch die Baubewilligung gemäss § 39 Abs. 4 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) erteilt. Bei einem wesentlichen Teil der von den Gemeinden beschlossenen Nutzungspläne handelt es sich um Gestaltungspläne, mit welchen zwar nicht eine Baubewilligung verbunden ist, welchen jedoch bei weitem nicht die Bedeutung einer Gesamtrevision der Ortsplanung zukommt.

Wir sehen deshalb keine Veranlassung, das Solothurner Modell zum Beschluss von Nutzungsplänen grundsätzlich in Frage zu stellen und die Entscheidungskompetenz der Legislative zuzuordnen.

Wir erkennen jedoch in der Stossrichtung des Auftrags, die Rolle der Gemeindeversammlung bzw. der Stimmbevölkerung bei der Ortsplanung zu stärken, ein zu prüfendes Anliegen.

Es liegt im Interesse aller Verfahrensbeteiligter, die zentralen grundsätzlichen sowie politisch relevanten Entscheide in einer frühen Phase einer Ortsplanungsrevision zu treffen. Dies kann dazu beitragen, die nachfolgenden Prozessschritte bis zum Rechtsmittelverfahren von politischen, zentralen Fragestellungen zu entlasten.

Die Bevölkerung kann sich heute gemäss § 9 Abs. 3 PBG über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde (räumliches Leitbild) äussern. Im Umgang mit dem, von der Gemeindeversammlung zu verabschiedenden, räumlichen Leitbild auf dem Weg zur genehmigten Ortsplanung besteht ein nicht genau definiertes Ermessen der Exekutive. Gemäss § 9 Abs. 4 PBG hat der Gemeinderat als Planungsbehörde dieses immerhin «zu berücksichtigen».

Bis zum 31. Dezember 2007 lautete Absatz 3 des § 9 PBG anders. Gemäss dem früheren Wortlaut der Bestimmung hatte die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament die Möglichkeit, Grundsatzbeschlüsse als behördenverbindlich zu erklären. Der Botschaft zu der damaligen Gesetzesrevision (RRB Nr. 2006/1727 vom 19. September 2006) ist zu entnehmen, dass sich in der Praxis bezüglich Behördenverbindlichkeit offenbar Schwierigkeiten ergeben haben. Dies «insbesondere, weil politisch motivierte Gemeindeversammlungen den Begriff des «Grundsatzbeschlusses» zuweilen sehr extensiv ausgelegt und in die gesetzlich verankerte Planungshoheit des Gemeinderates eingegriffen» hätten.

Dass der Umgang mit dem Leitbild auch mit der revidierten Bestimmung anspruchsvoll bleibt, belegt das Verfahren um die Gemeindeversammlungsbeschlüsse der Einwohnergemeinde Solothurn vom 21. August 2017, welches bis vor Bundesgericht führte. In seinem Entscheid vom 16. Mai 2019 erkannte das Bundesgericht u.a. schliesslich, dass dem räumlichen Leitbild gemäss § 9 Abs. 3 PBG, welchem es beschränkte rechtliche Tragweite zuwies, keine behördenverbindliche Wirkung zukomme (BGE 1C_100/2019).

Gegenwärtig ist festzustellen, dass die Ortsplanungsprozesse, welche künftig auf dem revidierten Richtplan und damit auch dem revidierten Raumplanungsrecht beruhen werden, sehr anspruchsvoll zu führen sind. Die zentrale Frage einer Ortsplanungsrevision besteht nicht mehr darin, ob neue Flächen eingezont werden sollen, sondern wie das bereits bebaute Siedlungsgebiet weiterentwickelt werden kann. Damit rücken Fragen der Qualität des Lebensraums in den Vordergrund und es bedarf entsprechender frühzeitiger und umfassender Abklärungen. Diese erfolgen idealerweise bereits im Rahmen des Prozesses zum räumlichen Leitbild: Potenziale und Qualitäten der bestehenden Siedlungsstruktur und der einzelnen Quartiere und Ortsteile müssen in jeder Gemeinde sorgfältig betrachtet werden. Geeignete und ortsverträgliche Massnahmen zur Verdichtung können und sollen bereits auf Ebene des räumlichen Leitbildes diskutiert und festgelegt werden. Dabei beschränken sich die zu definierenden Umsetzungsmassnahmen bei weitem nicht nur auf Änderungen an Plänen und Zonenvorschriften. Darüber hinaus können auch heute schon weitere Massnahmen in anderen Politikbereichen benannt werden, etwa im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur oder der aktiven Bodenpolitik.

Die neue Orientierung der Raumplanung multipliziert die Anzahl der Betroffenen und Interessierten vor Ort um ein Vielfaches. Umso wichtiger wird der Dialog mit der Bevölkerung bereits in einer frühen Phase der Ortsplanung. Das Leitbild muss in diesem Sinne als erster zentraler Schritt einer umfassenden Ortsplanung verstanden werden.

Durch die kantonale Fachbehörde vorgeprüften und von der Gemeindeversammlung beschlossenen Festlegungen in einem Leitbild, die auch von der Regierung genehmigt und somit auch die kantonalen Behörden im weiteren Planungsprozess binden würden, könnten unter Umständen dazu dienen, in einer frühen Planungsphase die wesentlichen Elemente der Nutzungsplanung als Ortsplanung im engeren Sinne zu fixieren und die Richtung für den weiteren Planungsprozess demokratisch legitimiert und verbindlich vorzugeben. Diskussionen in verschiedenen Solothurner Gemeinden belegen, dass das Interesse der Bevölkerung an einer frühzeitigen Mitwirkung in Planungsprozessen seit der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) deutlich gestiegen ist.

Das Kernelement der Solothurner Lösung, die Zuständigkeit des Gemeinderates für den Beschluss der Zonen-, Erschliessungs- und Gestaltungspläne, würde mit dieser vorgebrachten Idee allerdings unangetastet bleiben. Der Fokus würde demnach auf jene Fragestellungen der räumlichen Entwicklung gerichtet, welche für die ortsansässige Bevölkerung auch wirklich von grundlegendem Interesse sind.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zu prüfen, mit dem Ziel, das räumliche Leitbild zu einem behördenverbindlichen Planungsinstrument weiterzuentwickeln, welches durch die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zu beschliessen ist. Diese Abklärungen sollen in Zusammenarbeit mit dem Verband der Solothurner Einwohnergemeinden erfolgen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat