

Regierungsratsbeschluss

vom 10. März 2020

Nr. 2020/386

KR.Nr. A 0210/2019 (BJD)

Auftrag Simon Gomm (Junge SP, Olten): Die Legislative beschliesst die Ortsplanung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag zur Änderung des Baugesetzes vorzulegen, mit dem Ziel, die Zuständigkeit für die Ortsplanung der Legislative zu übertragen. Planungsbehörde für die Nutzungspläne soll die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament sein.

2. Begründung

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

Ausgerechnet bei der Ortsplanung sind die Entscheidungsbefugnisse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Kanton Solothurn, anders als in den umliegenden Kantonen, jedoch beschränkt.

Das geltende Baugesetz sagt zwar, dass die Ortsplanung Aufgabe der Einwohnergemeinde ist, Planungsbehörde ist jedoch der Gemeinderat. Er entscheidet über die Einsprachen und beschliesst den Plan (siehe Tabelle). Die Stimmberechtigten dürfen zwar bei den Grundzügen der Planung mitreden (räumliches Leitbild), bei den konkreten Festlegungen in den Nutzungsplänen (Zonenpläne, Erschliessungspläne) hingegen sind ihnen die demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten verwehrt. Es bleibt ihnen lediglich die Möglichkeit der Einsprachen.

Die Wichtigkeit der Ortsplanung rechtfertigt es, dass die Entscheidungsbefugnis über die Verabschiedung der Ortsplanung neu bei der Legislative angesiedelt wird. Dies bedeutet einen wesentlichen Demokratiegewinn auf Gemeindeebene und die Ortsplanung ist dadurch breiter abgestützt.

Die Verfahrensabläufe in der Ortsplanung werden dadurch nicht auf den Kopf gestellt, sie bleiben im Wesentlichen gleich. Einzig der definitive Entscheid über die Nutzungspläne soll, statt bei der Exekutive, neu bei der Legislative liegen.

Eine Verzögerung der Planung geschieht dadurch nicht. So können im Gegenteil langwierige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. Sinnvollerweise wird an den Gemeindeversammlungen nur darüber abgestimmt, ob die Anwesenden dem Nutzungsplan zustimmen oder nicht (ja oder nein). Allfällige Anträge oder Änderungswünsche sollten im Vorfeld besprochen und bearbeitet werden. Damit kann verhindert werden, dass an einer Gemeindeversammlung nach Äusserungen von Partikularinteressen stundenlang über diese diskutiert werden muss. Spontane Änderungen können insofern problematisch sein, als dass sie nicht im Rahmen des kantonalen Prüfungsverfahrens geprüft worden sind. Damit besteht eine grössere Wahrscheinlichkeit, dass

Bestimmungen beschlossen werden, welche gegen übergeordnetes Recht verstossen. Mit einer vorgelagerten Prüfung und Bearbeitung kann dies verhindert werden.

Diese Kompetenzordnung in der Ortsplanung funktioniert seit jeher in den umliegenden und in weiteren Kantonen problemlos. Es gibt keinen Grund, weshalb dies nicht auch im Kanton Solothurn der Fall sein sollte. Zudem entscheidet bei uns die Gemeindeversammlung, bzw. bei Urnenentscheiden die Bevölkerung, immer wieder über komplexe Sachvorlagen. Dass beim wichtigen Thema der Ortsplanung bei uns die Exekutive abschliessend bestimmen soll, ist nicht einsichtig. Als früher die Gemeinderäte noch recht gross waren und häufig den Charakter eines Parlamentes hatten, liess sich diese Kompetenzordnung noch eher rechtfertigen. Bei den heutigen, meist stark verkleinerten Gemeinderäten, ist dies jedoch problematisch.

Geben wir der Bevölkerung auch beim wichtigen Thema Ortsplanung die demokratische Mitsprache und Entscheidungsbefugnis, die ihr zusteht.

Was	Wer		
	Kanton Solothurn	Kantone LU, AG, BL, BE, UR etc.	Kanton ZH (generell wie LU)
Leitbild erarbeiten	Bevölkerung hat Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern. (§9 BPG)	Mitwirkung der Bevölkerung	
Beschluss Leitbild	Gemeinderat oder freiwillig durch die Gemeindeversammlung	In der Regel Gemeinderat	
Nutzungspläne (= Zonenplan → wie wird der Boden genutzt, Aufteilung in Wohnbau-, Industrie-, Landwirtschafts- und Schutzzone. Erschliessungspläne, Gestaltungspläne) in Auftrag geben	Gemeinderat	Gemeinderat	
Pläne vorprüfen	kantonale Verwaltung	kantonale Verwaltung	
Pläne auflegen	Gemeinderat	Gemeinderat	
Einsprachen (wer durch den Plan besonders berührt ist und ein schützenswürdiges Interesse hat)	Bevölkerung	Bevölkerung	
Einsprachen behandeln / Einspracheverhandlungen (allenfalls erneute Planaufgabe)	Gemeinderat	Gemeinderat	
Entscheid über Zonenplan und verbleibende Einsprachen	Gemeinderat	Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament mit fak. Referendum	Wie LU
Entscheid über Erschliessungspläne / Gestaltungspläne	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament
Beschwerde auf Entscheidung des Gemeinderates oder Gemeindeversammlung behandeln und Genehmigung der Pläne	Regierungsrat	Regierungsrat	

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 Beschlusskompetenz zur Legislative angeführt werden. Der Nutzungsplan ist demnach nicht ein Rechtsakt, welcher das Rechtsverhältnis zwischen Gemeindegewesen 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 Beschlusskompetenz 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 «Grundsatzbe-

schluss» 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 seiner Entscheidung 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 vorgeprüfte und von der Gemeindeversammlung beschlossene 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