

Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie der Kantonalen Bauverordnung (KBV)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. Juni 2023, RRB Nr. 2023/1059

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren	5
2. Verhältnis zur Planung	5
3. Auswirkungen.....	5
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	5
4.1 Planungs- und Baugesetz (PBG).....	5
4.1.1 Zu den einzelnen Bestimmungen	5
4.2 Kantonale Bauverordnung (KBV)	8
4.2.1 Meldeverfahren	8
4.2.2 Vorbemerkung zu den bewilligungsfreien Bauten und baulichen Anlagen	8
4.2.3 Zu den einzelnen Bestimmungen	9
5. Rechtliches	16
6. Antrag.....	16

Beilagen

Beschlussesentwurf PBG
 Synopse PBG
 Beschlussesentwurf KBV
 Synopse KBV

Kurzfassung

Im Rahmen einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) sowie der Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) sollen einerseits erheblich erklärte parlamentarische Vorstösse umgesetzt, andererseits kleinere redaktionelle Anpassungen vorgenommen werden. In diesem Rahmen soll unter anderem die Baubewilligungsfreiheit gewisser Bauten und baulicher Anlagen normiert werden. Darüber hinaus soll die Errichtung innenliegender Luft/Wasser-Wärmepumpen einem Meldeverfahren unterstellt werden. Schliesslich soll die bereits bestehende Rechtsgrundlage (Delegationsnorm) für das elektronische Baugesuchsverfahren im Hinblick auf die konkrete Umsetzung den technischen Anforderungen angepasst werden.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) sowie der Kantonalen Bauverordnung (KBV; BGS 711.61).

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie der Kantonalen Bauverordnung (KBV) sollen einerseits erheblich erklärte parlamentarische Vorstösse umgesetzt, andererseits kleinere redaktionelle Anpassungen vorgenommen werden. Ebenfalls soll die bereits bestehende Rechtsgrundlage (Delegationsnorm) für das elektronische Baugesuchsverfahren im Hinblick auf die konkrete Umsetzung den technischen Anforderungen angepasst werden.

Anzumerken ist, dass sämtliche vorgesehenen Änderungen in allen Gemeinden Anwendung finden werden, unabhängig davon, ob diese die Ortsplanungsrevision (bzw. die Umsetzung der neuen Baubegriffe) bereits durchgeführt haben oder nicht.

1.1 Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB Nr. 2023/146 vom 31. Januar 2023 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie der Kantonalen Bauverordnung (KBV) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Bau- und Justizdepartement ist ermächtigt und beauftragt worden, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 31. März 2023. Es gingen 40 Vernehmlassungseingaben ein. Soweit die Vorlage aufgrund der Vernehmlassung wesentliche Änderungen oder Ergänzungen erfahren hat, wird nachfolgend darauf eingegangen resp. darauf verwiesen. Für die detaillierte Auswertung der umfangreichen Vernehmlassungseingaben sei auf den entsprechenden Regierungsratsbeschluss verwiesen.

2. Verhältnis zur Planung

Vorliegende Gesetzes- und Verordnungsänderung ist weder im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2020 - 2024 noch im Legislaturplan 2021 - 2025 enthalten.

3. Auswirkungen

Vorliegende Teilrevision hat weder für den Kanton noch für die Gemeinden personelle oder finanzielle Auswirkungen. Wie nachstehend erläutert, wird der Systemwechsel bezüglich baubewilligungsfreien Tatbeständen die örtlichen Baubehörden stark fordern. Diese sollen mittels Schulungen auf die entsprechenden Änderungen vorbereitet werden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Planungs- und Baugesetz (PBG)

4.1.1 Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 27 Abs. 2

Die Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse beibehalten bzw. von einer Streichung wird abgesehen.

§ 27 Abs. 3

Nach dem geltenden Wortlaut von § 27 Abs. 3 PBG ist das Land der Industriereservezone bei ausgewiesenem Eigenbedarf eines bestehenden Unternehmens der Bauzone zuzuweisen. Dieser Bestimmung kommt gegenwärtig keine eigenständige Bedeutung zu. Ein-, Aus-, Um- und Aufzonungen finden stets im ordentlichen Planungsverfahren (vgl. §§ 9 ff. PBG) statt, wobei ohnehin kein Rechtsanspruch auf Einzonung besteht. Bei diesen Zonenplanänderungen sind in jedem Fall die bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Es sei hierzu insbesondere auf Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) verwiesen. Da der Bestimmung in § 27 Abs. 3 PBG keine eigenständige Bedeutung zukommt und die Bestimmung inhaltlich falsch ist, ist diese ersatzlos zu streichen.

§ 58 Abs. 1

Im Zuge der Streichung von § 58 Abs. 2 PBG (siehe sogleich) ist auch § 58 Abs. 1 PBG zu modifizieren. Mit der Abänderung wird klargestellt, dass (auch) Vorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Richtplan aufzunehmen sind.

§ 58 Abs. 2

In seiner aktuellen Fassung normiert § 58 Abs. 2 PBG, dass die Standorte für geplante Einkaufs- und andere regionale Dienstleistungszentren, für Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung und für Flugplätze in jedem Fall im kantonalen Richtplan festzulegen sind. Diese Bestimmung stammt aus der ursprünglichen Version des PBG aus dem Jahr 1978. Per 1. Mai 2014 wurde das Bundesrecht, namentlich Art. 8 Abs. 2 RPG, dahingehend ergänzt, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen (sogenannter «Richtplanvorbehalt»). In der Botschaft des Bundesrates wird dazu in Anlehnung an die Rechtsprechung ausgeführt, gewichtige Auswirkungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG seien insbesondere eine grosse Flächenbeanspruchung, ein bedeutender Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme oder die Verursachung hoher Umwelt- und Landschaftsbelastungen. Typisch für solche Vorhaben seien normalerweise auch ein hoher Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf auf kantonaler Ebene, mit Nachbarkantonen oder dem Bund. Als Beispiel für unter den Richtplanvorbehalt fallende Projekte nennt die Botschaft unter anderem Verkehrs- und Energieinfrastrukturen von zumindest regionaler Bedeutung. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann.

Vor diesem Hintergrund kommt § 58 Abs. 2 PBG, wonach für den kantonal normierten Richtplanvorbehalt stets eine Regionalität vorausgesetzt wird, keine eigenständige Bedeutung mehr zu. All die Vorhaben, die unter § 58 Abs. 2 PBG fallen würden, sind auch nach Art. 8 Abs. 2 RPG im Richtplan festzusetzen. Folglich ist § 58 Abs. 2 PBG ersatzlos zu streichen.

§ 128 Abs. 3

Die Bestimmung wurde nach der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens in die Revision miteinbezogen.

Im jährlichen Revisionsbericht der Kantonalen Finanzkontrolle zum Geschäftsbericht 2022, datiert per 17. März 2023, steht geschrieben: «Bei der Prüfung des Ertrages im Natur- und Heimatschutzfonds (Spezialfinanzierung im Eigenkapital) stellen wir fest, dass die erforderliche Einlage aus dem Jagdpachtertrag nicht erfolgt ist. Gemäss aktuell gültiger gesetzlicher Grundlage § 128 des Planungs- und Baugesetzes müsste ein gesetzlicher Anteil in den Fonds überwiesen werden.

Nach Abklärungen im Amt für Raumplanung und im Amt für Wald, Jagd und Fischerei wird dieser Ertrag seit einigen Jahren nicht mehr dem Fonds überwiesen, was aus einem Schreiben vom VWD von 1988 herausgeht (sic!). Die erforderlichen Anpassungen im Planungs- und Baugesetz sind in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst des BJD vorzunehmen - resp. die gesetzlichen Vorgaben sind mit der gelebten Praxis in - Einklang zu bringen.»

Bei der Revision des kantonalen Jagdgesetzes im Jahr 1998, wo die Verwendung der Erträge des Jagdfonds neu geregelt wurde, ging vergessen, eine Fremdänderung im PBG vorzunehmen. Folglich ist dies nachzuholen und der entsprechende Passus in § 128 Abs. 3 PBG, wonach der Natur- und Heimatschutz (u.a.) durch den gesetzlichen Anteil des Jagdpachtertrages gespiesen wird, zu streichen.

§ 134 Abs. 1

Für die Ausnahmen von der Baubewilligungspflicht ist auf Gesetzesstufe eine entsprechende gesetzliche Grundlage resp. eine Delegationsnorm vorzusehen. Selbstverständlich gilt dies nur innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen (dazu unten mehr).

§ 147 Abs. 4

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

In Umsetzung des erheblich erklärten kantonsrätlichen Auftrags A 0063/2015 «Verdichtet bauen - auch bei Parkplätzen» ist § 147 Abs. 4 PBG zu revidieren. Den Gemeinden steht es frei, in ihren Reglementen und Nutzungsplänen vorzusehen, dass für den Neubau (nicht: An- und Umbau) von Bauten, bei welchen mehr als 10 Abstellplätze für Personenwagen erstellt werden müssen, die Anzahl aussenliegender Abstellplätze begrenzt und das Verhältnis von aussenliegenden zu innenliegenden Abstellplätzen vorgeschrieben wird.

Festzuhalten ist, dass die revidierte Norm keine Rechtsgrundlage für die generelle Reduktion der Anzahl Parkplätze bildet. Es kann lediglich - aber immerhin - das Verhältnis zwischen innen- und aussenliegenden Parkplätzen sowie die Begrenzung aussenliegender Parkplätze zu Lasten der innenliegenden Parkplätze in den Gemeindereglementen oder in Nutzungsplänen vorgesehen werden.

Diejenigen Gemeinden, die eine Pflicht zur innenliegenden Parkierung einführen, werden entweder im entsprechenden Reglement resp. der Nutzungsplanung oder dann im Einzelfall unter Umständen eine Interessenabwägung vorzunehmen haben, insbesondere, wenn bei Tiefgaragen Einbauten unter den mittleren Grundwasserspiegel zur Diskussion stehen. Im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Ausnahmegewilligungen für Einbauten unter den mittleren Grundwasserspiegel (vgl. bspw. Urteil 1C_460/2020 vom 30. März 2021) dürften die raumplanerischen Interessen in der Regel nicht vorgehen.

§ 147 Abs. 4^{bis}

Die Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse neu geschaffen.

Es ist angesichts der Vernehmlassungseingaben angebracht, immerhin für verkehrsintensive Anlagen eine unmittelbare Pflicht für innenliegende Abstellplätze für Personenwagen (nicht Lastkraftwagen) vorzugeben. Angebracht scheint eine Prozentzahl von 40. Dafür ist der neue Absatz zu schaffen. Diese Bestimmung ist unmittelbar abwendbar, jedoch auf Neubauten beschränkt. Anbauten und wesentliche Umbauten führen nicht etwa dazu, dass die bestehende Parkierungssituation rechtswidrig wird.

4.2 Kantonale Bauverordnung (KBV)

4.2.1 Meldeverfahren

§ 3^{bis} Abs. 2

In Umsetzung des erheblich erklärten kantonsrätlichen Auftrags A 0021/2022 «Bewilligungsfreier Ersatz von fossilen Heizungen» wird für die Errichtung von vollständig innenliegenden Luft/Wasser-Wärmepumpen, sprich für solche, die ohne Tiefenbohrung erstellt werden, ein Meldeverfahren vorgesehen. Split-Wärmepumpen (zusammengesetzt aus einer Innen- und Aussen-einheit) unterstehen immer noch dem ordentlichen Bewilligungsverfahren.

Der örtlichen Baubehörde sind mindestens 60 Tage vor geplantem Baubeginn die üblichen Baugesuchsunterlagen, wozu insbesondere der Lärmschutznachweis zu zählen ist, einzureichen. In der Praxis - und dies wird auch weiterhin empfohlen - leitet die örtliche Baubehörde die Unterlagen dem Amt für Umwelt (AfU) zur lärmrechtlichen Überprüfung weiter. Eine Eingrenzung der einzureichenden Unterlagen ist nicht zielführend, weshalb von den «üblichen» Baugesuchsunterlagen die Rede sein soll.

Sowohl die Frist von 60 Tagen wie auch die Meldepflicht sind näher zu erläutern. In der Praxis zeigt sich, dass auch innenliegende Wärmepumpen in Bezug auf Lärm problematisch sein können. Werden die entsprechenden Mängel vor der Errichtung der Wärmepumpe erkannt und behoben, so ist dies oftmals kostengünstig. Nachträgliche Behebungen von Mängeln sind demgegenüber in der Regel teuer. Vor diesem Hintergrund ist eine Meldepflicht einzuführen. Die 60-tägige Frist dient insbesondere den Baubehörden. Angesichts der Tatsache, dass die Unterlagen oftmals dem Amt für Umwelt (AfU) zur Prüfung zugestellt werden und gerade die Laienbehörden nicht jede Woche tagen, dürfte die in den Vernehmlassungseingaben vorgeschlagene Frist von 30 Tagen zu kurz bemessen sein. Es ist gerade bei Laienbehörden unrealistisch anzunehmen, zwischen Eingang des Gesuchs, Überweisung des Gesuchs zur Prüfung an das AfU, Prüfung des Gesuchs selbst, Rückmeldung durch das AfU sowie einer allfälligen Rückmeldung an die Bauherrschaft vergangen keine 30 Tage.

Da ein vorgenanntes Bauvorhaben dazu führen kann, dass die Fassade eines Gebäudes angepasst werden muss, ist für Vorhaben ausserhalb der Bauzone weiterhin ein ordentliches Baugesuch einzureichen, damit die raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen geprüft werden können. Soweit vorgenannte Vorhaben jedoch innerhalb der Bauzone eine untergeordnete Änderung an der Fassade eines Gebäudes mit sich bringen, gelten diese als von der Meldepflicht umfasst.

§ 3^{bis} Abs. 3

Profitiert ein Bauvorhaben vom Meldeverfahren, so wird dieses in verfahrensrechtlicher Hinsicht dahingehend privilegiert, dass auf eine öffentliche Publikation verzichtet wird. Nichtsdestotrotz muss das entsprechende Bauvorhaben die materiellen Bauvorschriften einhalten. Ergibt die Prüfung des Bauvorhabens seitens der örtlichen Baubehörde, dass materielle Bauvorschriften nicht eingehalten werden, so hat diese dies mittels Feststellungsverfügung festzuhalten und ein allfälliges Bauverbot auszusprechen. Dies hat innert der entsprechenden Meldefrist zu geschehen. Der Bauherrschaft steht dann der ordentliche Rechtsmittelweg offen. Wurde das zu meldende Vorhaben bereits erstellt, so ist der Rückbau zu prüfen.

4.2.2 Vorbemerkung zu den bewilligungsfreien Bauten und baulichen Anlagen

In Umsetzung des erheblich erklärten kantonsrätlichen Auftrags A 0160/2020 «Bewilligungsfreie Bauten im Kanton Solothurn» wird die Kantonale Bauverordnung mit Tatbeständen für bewilligungsfreie Bauten und bauliche Anlagen ergänzt.

Grundlage und Grundsatz der Baubewilligungspflicht finden sich im Bundesrecht, namentlich in Art. 22 RPG. Diese Norm bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung - einer Baubewilligung - errichtet oder geändert werden dürfen. Diese eidgenössische Bestimmung ist unmittelbar und ohne kantonales Recht anwendbar. Sie gilt als Mindestvorschrift. Die Kantone können Vorhaben, die von Bundesrechts wegen baubewilligungspflichtig sind, nicht für bewilligungsfrei erklären. Umgekehrt steht es den Kantonen jedoch frei, über die Vorgaben von Art. 22 Abs. 1 RPG hinauszugehen und auch Vorhaben, die bundesrechtlich nicht bewilligungspflichtig sind, der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Folglich gilt es zwischen mehreren Kategorien zu unterscheiden: Bauvorhaben, welche von Bundesrechts wegen der Baubewilligungspflicht unterstehen, können von ebendieser Pflicht mittels kantonalem Recht nicht befreit werden. Jene Bauvorhaben, die diese «Schwelle» nicht erreichen, können von der Baubewilligungspflicht jedoch ausgenommen werden. Gleichzeitig können Bauvorhaben, die von Bundesrechts wegen als baubewilligungsfrei gelten, in deklaratorischem Sinne kantonalrechtlich bezeichnet werden. In Anlehnung an die «Positivliste» in § 3 Abs. 2 KBV, welche exemplarisch und nicht abschliessend baubewilligungspflichtige Vorhaben aufzählt, wird neu in § 3^{ter} KBV eine «Negativliste» normiert. Diese ist stets bundesrechtskonform anzuwenden. Das heisst, dass die Bewilligungsfreiheit nur dann gilt, wenn das entsprechende Bauvorhaben auch nach Bundesrecht respektive der zugehörigen Rechtsprechung keiner Baubewilligung bedarf und auch keine öffentlichen Interessen in einem Ausmass betroffen sind, die zur Annahme der Bewilligungspflicht führen.

In der Praxis haben sich vorerwähnte Listen bewährt, zumal diese sowohl den Rechtssuchenden wie auch den rechtsanwendenden Behörden eine plastische Vorstellung von bewilligungspflichtigen - und neu auch bewilligungsfreien - Vorhaben bieten. Gleichzeitig ist der Geltungsbereich der neu als baubewilligungsfrei beschriebenen Bauten und baulichen Anlagen so klar als möglich zu umschreiben.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass der Paradigmenwechsel und die damit einhergehende Praxisänderung für die örtlichen Baubehörden eine grosse Herausforderung darstellen wird. Mit entsprechenden Schulungen sollen ebendiese auf die entsprechenden Anpassungen vorbereitet werden. Die Etablierung einer Praxis dürfte wiederum mehrere Jahre und entsprechende Beschwerde- und Gerichtsentscheide in Anspruch nehmen. Das in Folge eines kantonsrätlichen Auftrags angestossene und mit der Gesetzesänderung verbundene langfristige Ziel, sowohl Privatpersonen wie auch die örtlichen Baubehörden zu entlasten, lässt sich jedoch nur mit der Baubewilligungsfreiheit und nicht mit dem Meldeverfahren erreichen. Letzteres bedeutet nur (aber immerhin) den Verzicht auf die Publikation und die öffentliche Auflage, bringt jedoch für die Bauherrschaft den gleichen Aufwand mit sich wie beim ordentlichen Baubewilligungsverfahren.

Massgebend (und mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen) ist § 3^{ter} Abs. 4 KBV: Die Befreiung von der Baubewilligungspflicht entbindet nicht von der Einhaltung sämtlicher Vorschriften des materiellen Rechts. Jede Baute oder bauliche Anlage, die (zu Recht) ohne Baubewilligung erstellt wird, muss materiell rechtmässig sein. Gerade die Grenz- und Gebäude- sowie die Immissionsabstände, der Waldabstand, der Abstand zur Bauzonengrenze und sämtliche übrigen in Betracht fallenden materiell-rechtlichen Vorschriften sind stets zu beachten.

4.2.3 Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Abs. 2 Bst. g

Im Sinne einer redaktionellen Anpassung ist zu normieren, dass auch Unterniveaubauten (vgl. § 21^{bis} Abs. 3 KBV; die Begrifflichkeit existiert im Kanton Solothurn erst seit der Revision der KBV im Jahr 2012) bewilligungspflichtig sind.

§ 3 Abs. 2 Bst. j

Bei den Terrainveränderungen ist der Bezug zu der Ausnahme von der Baubewilligungspflicht bei baulichen Anlagen der Garten- und Aussenraumgestaltung herzustellen (vgl. nachfolgend § 3^{ter} Abs. 1 Bst. c KBV).

§ 3 Abs. 2 Bst. k

Da neu Einfriedigungen bis zu einer Höhe von 1,20 m von der Baubewilligungspflicht ausgenommen sind (siehe unten § 3^{ter} Abs. 1 Bst. d KBV), ist die Positivliste anzupassen.

§ 3 Abs. 2 Bst. o

Da neu einzelne unbeheizte Bauten bis zu einer gewissen Grösse und unter bestimmten Umständen von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden (vgl. § 3^{ter} Abs. 1 Bst. b KBV) und diese Privilegierung selbstredend auch für Fahrnisbauten gilt, welche begriffsgegenständlich unter den baurechtlichen Begriff des «Gebäudes» fallen, aber Kleintierställe aus tierschutzrechtlichen Gründen bewilligungspflichtig bleiben sollen, ist die Positivliste anzupassen.

§ 3 Abs. 2 Bst. w

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Da neu Schaukästen bis zu einer gewissen Grösse von der Baubewilligungspflicht ausgenommen werden (siehe unten § 3^{ter} Abs. 1 Bst. e KBV), ist die Positivliste anzupassen.

§ 3^{ter} Abs. 1

Bei der Frage nach der Bewilligungspflicht von einem Bauvorhaben ist stets darauf abzustellen, ob dieses geeignet ist, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass es den Raum äusserlich erheblich verändert, die Erschliessung belastet oder die Umwelt beeinträchtigt. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist dabei die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Da sich die Nutzungsordnung ausserhalb der Bauzone oftmals heikler und sensibler darstellt als innerhalb der Bauzone - jedenfalls soweit innerhalb der Bauzone keine Schutzzonen o.Ä. betroffen sind - rechtfertigt es sich, die Entbindung von der Baubewilligungspflicht auf Vorhaben innerhalb der Bauzone zu beschränken.

Da in der Vorlage ausdrücklich nur zu Tatbeständen innerhalb der Bauzone legiferiert wird, gilt für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone weiterhin die Praxis des Bau- und Justizdepartements. So sind auch ausserhalb der Bauzone (grundsätzlich!) Bauvorhaben bis zu drei Monaten bewilligungsfrei, gleich wie reine Sanierungs- und Unterhaltsarbeiten. Die Einführung von expliziten Tatbeständen ausserhalb der Bauzone ist dezidiert abzulehnen. Zum einen «ritzt» die Befreiung von der Baubewilligungspflicht bereits innerhalb der Bauzone die Grenzen des von Bundesrechts wegen Zulässigen. Dies gilt umso mehr ausserhalb der Bauzone (so wurde im Urteil des Bundesgerichts 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018 die Frage aufgeworfen [und dann schliesslich verneint], ob ein Ablagerungsplatz für Schnee baubewilligungspflichtig sei). Hinzu kommt, dass ausserhalb der Bauzone, je nach Nutzung, andere materiell-rechtliche Vorschriften gelten (zonenkonform vs. zonenfremd). Überdies würde ein Katalog noch weitere Probleme mit sich bringen: Wäre die Errichtung einer bewilligungsfreien, aber potentiell rechtswidrigen Baute oder bauliche Anlage strittig, so müsste in erster Linie die örtliche Baubehörde über die Rechtmässigkeit des Vorhabens entscheiden. Erfahrungsgemäss sind die örtlichen Baubehörden jedoch

durchaus dankbar, wenn nicht sie, sondern das Departement über die Rechtmässigkeit von Tatbeständen ausserhalb der Bauzone entscheiden muss (so im ordentlichen Baubewilligungsverfahren). Hinzu kommt, dass mit der Bewilligungsfreiheit gewisser Bauten und baulicher Anlagen die Eigenverantwortung der Bauherrschaften erhöht wird. Sie müssen selbst darum besorgt sein zu wissen, ob das bewilligungsfreie Bauvorhaben den materiellen Bauvorschriften entspricht. Da die bundesrechtlichen Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone äusserst komplex und für die Rechtssuchenden nicht einfach verständlich sind, ist nicht zuletzt aus diesem Grund auf die Ausdehnung der Bewilligungsfreiheit auf Vorhaben ausserhalb der Bauzone zu verzichten.

Der Vollständigkeit halber sei angefügt, dass ein Bauvorhaben im Wald stets einer Baubewilligung bedarf.

Soweit die Vorhaben von § 3^{ter} KBV erfasst werden, ist damit deren Errichtung, Änderung sowie Abbruch als bewilligungsfrei zu verstehen.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. a

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Neu bedürfen Kandelaber, Verkehrssignale, Strassentafeln, Poller, Vermessungszeichen, Elektro-Ladestationen, Hydranten sowie einzelne Fahnenstangen keiner Baubewilligung. Irrelevant für die Frage der Baubewilligungspflicht ist dabei, ob ein vorgenanntes Bauvorhaben auf öffentlichem oder privatem Grund zu liegen kommt. Vorbehalten bleibt stets die verkehrsrechtliche Anordnung im Rahmen der Strassenverkehrsgesetzgebung.

Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, soll von *einzelnen* Fahnenstangen die Rede sein. Dies reduziert auch das Konfliktpotential. Da Reklamen baubewilligungspflichtig bleiben, erstreckt sich die Privilegierung nicht auf kommerziell genutzte Fahnenstangen. Bei den Elektro-Ladestationen ist daran zu erinnern, dass die gemäss Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen und Kontrollen (Elektrizitätsgesetzgebung) vorbehalten bleiben.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. b

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Einzelne unbeheizte Bauten mit einer überdeckten Fläche bis 10 m² (inkl. Dachvorsprünge) und einer Fassadenhöhe bis 2,50 m sind neu von der Baubewilligungspflicht ausgenommen. Überschreitet die Baute die Fassadenhöhe von 2,50 m oder die überdeckte Fläche von 10 m², so ist sie baubewilligungspflichtig. Massgebend ist somit auch die überdachte Fläche, die ausserhalb der eigentlichen Baute zu liegen kommt (sprich: Dachvorsprünge). Der Anwendungsbereich dürfte sich auf klassische Gartenhäuschen und Geräteschuppen beschränken. Stets vorausgesetzt ist, dass die Baute weder von Menschen (dauernd) bewohnt noch gewerblich genutzt wird. Einer privaten Nutzung als Hobbyraum oder dergleichen steht nichts entgegen, wobei die umweltrechtlichen Voraussetzungen (Lärm, Luft) stets einzuhalten sind.

In der neu geschaffenen Norm ist explizit von *einzelnen* unbeheizten Bauten die Rede. Es ist also nicht gängig, mehrere solche bewilligungsfrei zu erstellen.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. c

Neu werden bauliche Anlagen der Garten- und Aussenraumgestaltung von der Baubewilligungspflicht ausgenommen. Vom Geltungsbereich der Baubewilligungsfreiheit sind die baulichen Anlagen solange erfasst, als dass sie sich vom Umfang her als «üblich» darstellen. Werden damit zusammenhängend Terrainveränderungen vorgenommen, so sind auch diese von der Baubewilligungspflicht befreit, sofern sie eine Höhe (oder Tiefe) von 0,25 m nicht überschreiten.

Stellt die Garten- und Aussenraumgestaltung einen eigentlichen Landschaftspark dar oder erreichen die einzelnen baulichen Anlagen eine übermässige Grösse, so ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, zumal in diesen Fällen von einer wesentlichen Beeinflussung der Nutzungsordnung auszugehen ist. Gleiches gilt für Spielplätze, die über einzelne Spielgeräte hinausgehen. Teiche, Whirl- und Swimmingpools sind und bleiben baubewilligungspflichtig.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. d

Einfriedigungen bis zu einer Höhe von 1,20 m sind neu von der Baubewilligungspflicht ausgenommen. Die Höhe ist stets ab dem gewachsenen oder tiefer gelegten Terrain (altes Recht) oder ab dem massgebenden Terrain (neues Recht) zu messen. Es zählt im Übrigen nicht etwa die Durchschnittshöhe - will die Bauherrschaft von der Baubewilligungsfreiheit profitieren, so darf die Einfriedigung an keinem Punkt die Höhe von 1,20 m überschreiten.

Weiter gilt es anzumerken, dass, wenn als Fundation beispielsweise eine Mauer verwendet wird, diese bei der Frage nach der Baubewilligungspflicht ebenfalls an die Höhe von 1,20 m anzurechnen ist. Solche Umgehungsversuche sind unzulässig.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Stützmauern nicht von der Bewilligungsfreiheit profitieren. Sobald eine Einfriedigung eine Stützfunktion hat (sprich: hinterfüllt ist), so gilt sie als Stützmauer, wofür ein Baugesuch einzureichen ist.

Baubewilligungsfrei - und zwar unesehen ihrer Höhe - sind und bleiben sogenannte Lebhäge, ungeachtet dessen, ob sie als Einfriedigung dienen oder nicht.

Können Ein- und Ausfahrten von den Einfriedigungen betroffen sein, so wird der Bauherrschaft nahegelegt, vorgängig mit der örtlichen Baubehörde die Einhaltung der Sichtbermen zu überprüfen, um einen nachträglichen Rückbau zu vermeiden, zumal die Baubewilligungsfreiheit nicht von der Einhaltung der Normen des materiellen Rechts entbindet (vgl. § 3^{ter} Abs. 4 KBV).

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. e

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Neu unterstehen Schaukästen und Verteilkabinen mit bis zu zwei Kubikmeter Inhalt sowie kleine Behälter wie Robidogs, Abfalleimer und Kompostbehälter nicht mehr der Baubewilligungspflicht. Gerade bei Kompost(-behältern) ist der Immissionsabstand zu beachten.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. f

Mit der Normierung der Baubewilligungsfreiheit für temporäre Bauvorhaben, nämlich bis zu maximal drei Monaten pro Kalenderjahr, wird die langjährige Praxis in die KBV überführt. Erfahrungsgemäss führt eine längere Dauer dazu, dass eine Überprüfung im Sinne eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt ist.

Anzumerken ist, dass es für eine Baute oder bauliche Anlage, welche alle drei Monate im Umkreis von beispielsweise 200 m verschoben wird, einer Baubewilligung bedarf, zumal diese in räumlicher Hinsicht auf Dauer angelegt ist.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. g

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Bauliche Änderungen im Gebäudeinnern, die nicht sicherheitsrelevant sind, sind baubewilligungsfrei. Davon erfasst sind insbesondere der Abbruch nicht statischer Zwischenwände und

dergleichen. Sicherheitsrelevante Fragen stellen sich namentlich im Zusammenhang mit dem Brandschutz. Sollte mit den baulichen Änderungen im Gebäudeinnern eine Umnutzung einhergehen, so ist letztere baubewilligungspflichtig (vgl. § 3 Abs. 2 Bst. c KBV). Ebenso baubewilligungspflichtig bleiben die entsprechenden Änderungen, wenn die Anzahl Wohneinheiten verändert wird.

§ 3^{ter} Abs. 1 Bst. h

Unterhaltsarbeiten an Bauten und baulichen Anlagen, darunter fallen auch kleine Reparaturen, sind baubewilligungsfrei. Nicht als Unterhalt gelten beispielsweise der Einbau eines zusätzlichen Fensters sowie die wesentliche Änderung der Fassadenfarbe. Gleiches gilt für den Ersatz eines Zauns durch einen geringfügig höheren. Sobald bau-, umwelt- oder energierechtlich relevante Tatbestände, wie beispielsweise Lärm- und Geruchsimmissionen, betroffen sind, ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

§ 3^{ter} Abs. 2

Mit der Erwähnung von Vorhaben, welche von gleicher oder geringerer Bedeutung sind als die in Absatz 1 genannten, soll sichergestellt werden, dass diejenigen Vorhaben, die zwar nicht explizit in der Negativliste von § 3^{ter} Abs. 1 KBV aufgeführt sind, aber in analoger Weise gleiche oder geringere Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen, ebenso von der Baubewilligungsfreiheit profitieren. Dabei ist ein weiteres Mal daran zu erinnern, dass der Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, die Frage ist, ob mit deren Realisierung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht.

§ 3^{ter} Abs. 3

Die Anpassung der Bestimmung wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet.

Betrifft ein eigentlich bewilligungsfreies Bauvorhaben den Gewässerraum, den Wald- oder Heckenabstand, eine Strassenbaulinie, eine Schutzzone oder ein Schutzobjekt (gemeint sind kanton- und kommunal geschützte und als schützenswert eingestufte Bauten und bauliche Anlagen), so ist es baubewilligungspflichtig, zumal in vorgenannten Perimetern resp. bei den entsprechenden Objekten eine vorgängige Kontrolle in jedem Fall notwendig und gegebenenfalls gar eine Ausnahmbewilligung erforderlich ist. Die Baubewilligungspflicht dürfte wohl bereits von Bundesrechts wegen gelten.

Soweit auf Schutzzeiten Bezug genommen wird, sind einerseits die kantonalen Schutzzeiten darunter zu verstehen, aber auch die kommunalen Schutzzeiten, welche die Einwohnergemeinden gestützt auf § 36 PBG ausscheiden.

Schliesslich ist noch auf die Formulierung «betrifft» einzugehen. Bei räumlich ausgeschiedenen Zonen stellt diese Formulierung keine Schwierigkeiten dar: Entweder liegt das Vorhaben inner- oder ausserhalb einer solchen Zone (Schutzzone, Gewässerraum, Hecken- und Waldabstand) mit den jeweils entsprechenden Rechtsfolgen. Soweit ein Schutzobjekt (bspw. Liegenschaft) betroffen ist, greift § 3^{ter} Abs. 3 KBV nur dann, wenn das Schutzobjekt entweder direkt betroffen ist oder die Umgebung, in welchem das Bauvorhaben zu liegen kommen soll, explizit mitgeschützt ist. Sollte dem nicht so sein, so greift § 3^{ter} Abs. 3 KBV nicht.

§ 3^{ter} Abs. 4

Die Befreiung von der Baubewilligungspflicht entbindet nicht von der Einhaltung sämtlicher Vorschriften des materiellen Rechts. Dies ist eine zentrale Vorschrift bei der Entbindung von der

Baubewilligungspflicht. Jedes Bauvorhaben, sei es noch so klein, hat sämtliche Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten. Dies bedeutet, dass trotz der Baubewilligungsfreiheit Grenz-, Gebäude- und Immissionsabstände, Sichtzonen und Sichtbermen, Zonenvorschriften etc. in jedem Fall zu beachten sind. Ist die Einhaltung der Vorschriften strittig, so erlässt die örtliche Baubehörde - nach Gewährung des rechtlichen Gehörs - eine anfechtbare Feststellungsverfügung, worin allfällige Rechtswidrigkeiten festgehalten werden. In einem zweiten Schritt ist die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu prüfen. Analog ist zu verfahren, wenn beispielsweise ein Nachbar eine Rechtswidrigkeit beanstandet, welche aber aus Sicht der örtlichen Baubehörde nicht gegeben ist. In diesen Fällen ist ebenfalls eine (ablehnende), anfechtbare Feststellungsverfügung zu erlassen.

§ 8 Abs. 1

Wie bereits im Rahmen der Beantwortung der Kleinen Anfrage «Fraktion SP / Junge SP: Bundesrechtswidrige Beschwerdefrist im Anwendungsbereich des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes» dargelegt, ist die Auflage- und Einsprachefrist von aktuell 14 Tagen auf 20 Tage zu verlängern, um das Verbandsbeschwerderecht zu gewährleisten. In intertemporalrechtlicher Hinsicht sei auf § 71 Abs. 4 KBV verwiesen.

In Angleichung an das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) wird neu normiert, dass die Einsprache einen Antrag zu enthalten hat. Dieses Formerfordernis soll in der Praxis wie bisher - gerade bei Laieneinsprachen - grosszügig gehandhabt werden. Mit kurzen Fristansetzungen und nur einmaliger Gewährung von Fristerstreckungen lässt sich der Schriftenwechsel, auch bei einer 20-tägigen Einsprachefrist, schnell durchführen. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das «soll» (analog zum VRG) einem «muss» entspricht. Aus Einheitlichkeitsgründen ist die Terminologie des VRG zu übernehmen.

Schliesslich soll der guten Ordnung halber auf die Publikationspflicht im Amtsblatt, welche bei gewissen Bauvorhaben von Bundesrechts wegen gilt (vgl. hierzu Vollzugshilfe «Anforderungen an die Publikation von Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen» des Bundesamts für Umwelt BAFU vom 29. November 2021), hingewiesen werden.

§ 14^{bis} Abs. 1

Bereits gemäss geltender Fassung kennt die KBV eine Delegationsnorm, wonach der Regierungsrat durch Verordnung die Voraussetzungen für Baugesuchsverfahren auf elektronischem Weg regeln und Bestimmungen zu deren Ausgestaltung erlassen kann. Es ist dem Regierungsrat auf diesem Weg jedoch nicht möglich, in dieser neu zu erlassenden Verordnung von den Bestimmungen der KBV abzuweichen. Nun ist es jedoch so, dass sich gerade im 2. Titel der KBV (Baugesuch, Baubewilligung, Baukontrolle) Vorschriften finden, die dem elektronischen Baugesuchsverfahren in der praktischen Umsetzung hinderlich sind. Es sei beispielhaft auf § 6 Abs. 4 KBV («Sämtliche Pläne sind im Normalformat zu falten [...]») verwiesen. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat dahingehend zu ermächtigen, dass er in der zu erlassenden Verordnung von den Formvorschriften des 2. Titels - nur soweit erforderlich - abweichen kann. Damit soll vermieden werden, dass im 2. Titel zahlreiche Vorbehalte zu Gunsten des elektronischen Baugesuchsverfahrens angebracht werden müssen, womit ein nicht wünschenswerter legislatorischer Flickenteppich entstehen würde. Angesichts des Umstands, dass die Vorschriften, von denen abgewichen werden soll, auf Stufe einer kantonsrätlichen Verordnung festgelegt sind, ist die Normierung der Möglichkeit zur Abweichung auf derselben Normstufe vorzusehen.

§ 24 Abs. 2

Die Bestimmung wurde nach der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens in die Revision mit-einbezogen.

Diese Norm bestimmt die Grenzabstände für industrielle und gewerbliche Bauten. So findet sich die Vorschrift, wonach gegenüber einer anderen als die Industrie- und Gewerbezone ein Immissionsabstand von 10 m einzuhalten ist. Nach § 25 KBV gelten für Wohnbauten in Industrie- und Gewerbebezonen die ordentlichen Grenzabstände nach § 22 KBV, und nicht der Immissionsabstand. Gemäss ständiger und jahrzehntelanger Praxis des Departements und auch den einschlägigen Gesetzgebungsmaterialien (vgl. bereits § 24 NBR aus dem Jahr 1958; RRB Nr. 2012/1517; RG 095/2012; vgl. Baukonferenzen 2022, S. 51) gilt der Immissionsabstand ebensowenig für immissionsarme Nutzungen (nicht-störendes Gewerbe). Wird also ein nicht störendes Gewerbe betrieben, muss dieses den Immissionsabstand von 10 m nicht einhalten. Dies macht auch deswegen Sinn, weil ein solches Gewerbe in einer gewöhnlichen Wohnzone (grundsätzlich) zulässig wäre und auch dort nur, aber immerhin, den ordentlichen Grenzabstand nach § 22 KBV einzuhalten hätte. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hat sich im Urteil VWBES.2022.306 vom 11. Januar 2023 ohne nachvollziehbare Begründung über die jahrzehntelange Praxis und insbesondere auch über den gesetzgeberischen Willen hinweggesetzt und den Immissionsabstand auch für nicht-störendes Gewerbe als anwendbar erklärt. Diese Rechtsprechung ist mit einer entsprechenden Anpassung der Norm resp. mit einer Normierung der Praxis zu korrigieren.

§ 40 Abs. 1

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Parzellierung in Bezug auf die Einhaltung von Nutzungsziffern gewichtige Probleme mit sich bringen kann. So sind die entsprechenden Grundbuchämter gemäss dem geltenden Recht nur dann dazu angehalten, die Parzellierung der örtlichen Baubehörde zu melden, wenn das Grundstück bereits überbaut ist. In derjenigen Zeitspanne, in der die Baubewilligung bereits erteilt, aber das Bauvorhaben noch nicht ausgeführt ist (Dauer: bis zu drei Jahre), besteht auf der Zeitachse ein «blinder Fleck». Die örtliche Baubehörde wird über das Parzellierungsbegehren nicht informiert, was dazu führt, dass nach erfolgter Parzellierung oftmals die Nutzungsziffern der bereits bewilligten Bauvorhaben nicht mehr eingehalten sind und – ungeachtet der ursprünglichen Baubewilligung – (nachträglich) rechtswidrige Bauten vorliegen. Um dies zu vermeiden ist § 40 Abs. 1 KBV dahingehend anzupassen, dass die Grundbuchämter jede Parzellierung den örtlichen Baubehörden zu melden haben. Diese prüfen die entsprechende Parzellierung auf Einhaltung der Nutzungsziffern (wie bisher) bei überbauten Grundstücken und (neu) bei Grundstücken, auf welchen eine Baubewilligung zwar erteilt, das Bauvorhaben aber noch nicht ausgeführt wurde. Bei Grundstücken, bei welchen kein Bauvorhaben zur Diskussion steht, ist keine Prüfung notwendig.

§ 71 Abs. 4

Baugesuche, die im Zeitpunkt der Rechtsänderung bereits aufliegen, können mit der 14-tägigen Auflage- und Einsprachefrist zu Ende geführt werden. Die verlängerte Auflage- und Einsprachefrist kommt nur bei Baugesuchen zum Zug, welche nach dem Inkrafttreten publiziert werden. Massgebend ist somit das Publikationsdatum im lokalen Anzeiger respektive im kantonalen Amtsblatt, wobei bei einer doppelten Publikation in beiden Organen das jeweils spätere Publikationsdatum ausschlaggebend ist.

Anhang 4 KBV (Hinweise auf andere Gesetze und Verordnungen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts)

Der Verweis auf § 25 des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall vom 4. März 2009 (GWBA; BGS 712.15) ist aufzuheben, da diese Bestimmung ersatzlos gestrichen wurde.

5. Rechtliches

Die Änderungen des Planungs- und Baugesetzes unterliegen nach Art. 35 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) der obligatorischen Volksabstimmung, sofern sie der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, ansonsten gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV dem fakultativen Referendum.

Die Änderung der Kantonalen Bauverordnung unterliegt gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV dem fakultativen Referendum.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen sowie die Aufträge «Kuno Gasser (CVP, Nunningen): Bewilligungsfreie Bauten im Kanton Solothurn» (A 0160/2020), «Markus Ammann (SP, Olten): Verdichtet bauen - auch bei Parkplätzen» (A 063/2015) sowie «Fraktion FDP.Die Liberalen: Bewilligungsfreier Ersatz von fossilen Heizungen» (A 0021/2022) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
Bau- und Justizdepartement (2) (vs/br)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Umwelt
Hochbauamt
Amt für Denkmalpflege und Archäologie
Amt für Raumplanung
Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS
Parlamentsdienste