

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Februar 2023

Nr. 2023/219

Winznau: Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften / Behandlung der Beschwerden

1. Ausgangslage

Die Einwohnergemeinde Winznau unterbreitet dem Regierungsrat den Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften zur Genehmigung.

Die Planung besteht aus den folgenden Genehmigungsdokumenten:

- Änderung Bauzonenplan Büelacker (Situation 1:2'000, 31. August 2021)
- Gestaltungsplan Büelacker (Situation 1:200, 31. August 2021)
- Sonderbauvorschriften (31. August 2021).

Als orientierende Grundlage liegt vor:

- Raumplanungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1).

1.1 Planungsgegenstand

Die Gemeinde Winznau liegt im agglomerationsgeprägten Raum. Mit einer Teilrevision des Bauzonenplanes und dem Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften soll das ursprüngliche Grundstück GB Winznau Nr. 486 einer anderen Nutzung zugewiesen werden. Der Planungssperimeter liegt gemäss dem rechtskräftigen Bauzonenplan, den der Regierungsrat mit Beschluss (RRB) Nr. 1907 am 28. September 1999 genehmigte, in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (nachfolgend OeBA Zone). Es besteht nur für einen kleinen Teil der Fläche ein Bedarf der Gemeinde Winznau, dieses Grundstück mit öffentlichen Bauten und Anlagen zu überbauen. Der Grundeigentümer hat demnach gestützt auf § 34 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) verlangt, dass sein Grundstück einer anderen Zone zugeteilt werde.

Eine Teilfläche soll der Wohnzone, die Restfläche der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. Der Planungssperimeter liegt am Siedlungsrand; daran grenzt die Landwirtschaftszone (mit Fruchtfolgeflächen) an. Mit der Planung soll die Grundlage für eine massvoll verdichtete und qualitativ hochwertige Wohnüberbauung geschaffen werden.

Gleichzeitig nimmt die Gemeinde die Gelegenheit wahr, die Abgrenzung der südlich angrenzenden, mit einer Mehrzweckhalle und Aussensportanlagen überbaute Parzelle GB Nr. 1226 zu bereinigen und eine Teilfläche von ca. 1'500 m² zu erwerben. Die entsprechende Mutation ist bereits erfolgt.

2. Erwägungen

2.1 Verfahren

2.1.1 Öffentliche Auflage

Der Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften wurde vom 21. Februar 2019 bis am 22. März 2019 öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist gingen fünf Einsprachen, davon jene der heutigen Beschwerdeführer, ein.

Inzwischen wurde das Grundstück GB Winznau Nr. 486 (Grundstück im Planungsperimeter des Teilzonen- und Gestaltungsplanes Büelacker mit Sonderbauvorschriften) parzelliert. Ab dem Grundstück GB Winznau Nr. 486 wurden 3'499 m² abparzelliert und hierfür ein neues Grundstück GB Winznau Nr. 1715 erstellt. Zudem wurde ab GB Winznau Nr. 486 eine Fläche von rund 1'500 m² abparzelliert und mit GB Winznau Nr. 1226 vereint. Dabei wurde eine weitere Fläche ab GB Winznau Nr. 1226 abparzelliert und zum Grundstück GB Winznau Nr. 486 geschlagen. Das Grundstück GB Winznau Nr. 486 weist neu eine Fläche von 7'209 m² auf. Das Grundstück GB Winznau Nr. 1715 hat eine Fläche von 3'499 m² und das Grundstück GB Winznau Nr. 1226 eine solche von 13'299 m². Diese Grundstücksmutationen wurden in den Auflageplänen und den Plänen, welche dem Regierungsrat zur Genehmigung eingereicht wurden, noch nicht berücksichtigt. Die Fläche des Teilzonen- und Gestaltungsplanes Büelacker mit Sonderbauvorschriften beträgt neu nur noch 10'708 m² anstatt bisher 12'070 m² und erfasst neu neben dem Grundstück GB Winznau Nr. 486 auch das Grundstück GB Winznau Nr. 1715. Die vorgenannten Parzellierungen haben im Übrigen keine Auswirkungen auf den vorliegenden Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften.

Gemäss Auszug aus dem Protokoll des Einwohnergemeinderates Winznau vom 10. September 2019 wurde beschlossen, die Beantwortung der Einsprachen zurückzustellen, bis aus den ersten Erkenntnissen des räumlichen Leitbildes die Begründung herausgefiltert werden könne, warum das Gebiet Büelacker der richtige Ort für einen Siedlungsabschluss sei. Die Bauprofile seien bereits demontiert. Die Bevölkerung von Winznau lehnte das räumliche Leitbild an der Gemeindeversammlung vom 28. Juni 2021 ab.

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Winznau (nachfolgend Vorinstanz) beschloss am 31. August 2021 den Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften, wies die Einsprachen mit für jede Einsprache separat erstellter Verfügung vom 6. September 2021 ab und reichte mit Eingabe vom 1. Oktober 2021 den Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften dem Regierungsrat zur Genehmigung ein.

Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 6. September 2021 reichten Roger und Barbara Kiefer (nachfolgend Beschwerdeführende 1) mit Eingabe vom 15. September 2021 Beschwerde (nachfolgend Beschwerde 1) beim Regierungsrat des Kantons Solothurn ein. Sie beantragten die Rückweisung des Entscheides an die Vorinstanz. Die Verwendung des Areals Büelacker solle mit der Ortsplanungsrevision beurteilt und gemäss Empfehlung ausgezont werden.

Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 6. September 2021 reichte Martin Wüthrich (nachfolgend Beschwerdeführer 2), mit Vollmacht vertreten durch Daniel Wüthrich, mit Eingabe vom 22. September 2021 (Versanddatum) Beschwerde (nachfolgend Beschwerde 2) beim Regierungsrat des Kantons Solothurn ein. Er beantragte die Aufhebung des Einspracheentscheides der Vorinstanz vom 6. September 2021. Mit Eingabe vom 19. Oktober 2021 reichte der Beschwerdeführer 2 eine einlässliche Begründung seiner Beschwerde beim Regierungsrat ein und beantragte die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz, die Belassung des Gebiets Büelacker in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, eventualiter die Rückzonung in die Landwirtschaftszone.

Mit zwei separaten Eingaben vom 28. Januar 2022 nahm die Vorinstanz zu den beiden Beschwerden Stellung und beantragte jeweils die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, sowie die Genehmigung des Teilzonen- und Gestaltungsplanes Büelacker mit Sonderbauvorschriften.

Mit Eingabe vom 31. Januar 2022 nahmen die Grundeigentümer von GB Winznau Nr. 486, Roland Grob und Irène Grob, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dominik Probst, zur Beschwerde Stellung und beantragten die Abweisung der beiden Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MwSt.

Für die Begründung der Parteistandpunkte wird auf die Akten verwiesen. Soweit rechtserheblich, wird in den Erwägungen darauf eingegangen.

2.2 Behandlung der Beschwerden

2.2.1 Formelles

2.2.1.1 Zuständigkeit und Kognition des Regierungsrates

Gemäss § 18 Abs. 1 PBG sind Nutzungspläne durch den Regierungsrat zu genehmigen. Er entscheidet gleichzeitig mit der Plangenehmigung über allfällig erhobene Beschwerden und überprüft die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung. Pläne, die rechtswidrig oder offensichtlich unzweckmässig sind, und Pläne, die übergeordneten Planungen widersprechen, weist er an die Gemeinde zurück. Bei der Prüfung der Zweckmässigkeit auferlegt sich der Regierungsrat nach § 18 Abs. 2 PBG und Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) - zur Wahrung der den Gemeinden eingeräumten, relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit - eine gewisse Zurückhaltung. Abgesehen davon, dass er nur bei offensichtlich unzweckmässigen Plänen einschreiten darf, hat er den Gemeinden auch nicht eine von mehreren zweckmässigen Lösungen vorzuschreiben. Diese Beschränkung entspricht der ständigen Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 106 Ia 70, BGE 114 Ia 371).

2.2.1.2 Eintreten

Gemäss § 12 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG; BGS 124.11) ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerde ist innerhalb von 10 Tagen zu erheben (vgl. § 17 Abs. 1 PBG). Die Parteien können sich, soweit nicht persönliches Erscheinen erforderlich ist, vertreten lassen (vgl. § 13 Abs. 1 VRG). In diesem Fall ist das Vertretungsverhältnis durch schriftliche Vollmacht auszuweisen, ausgenommen sind im Gesetz genannte Fälle (vgl. § 13 Abs. 4 VRG).

Die Beschwerdeführenden 1 wohnen auf dem Grundstück GB Winznau Nr. 1006, welches gegenüber dem Grundstück GB Winznau Nr. 486 des Planungsperrimeters liegt. Roger Kiefer ist zudem Eigentümer des Grundstücks GB Winznau Nr. 1006. Die Beschwerdeführenden 1 haben als Einsprecher am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind zur frist- und formgerecht eingereichten Beschwerde 1 vom 15. September 2021 legitimiert. Auf die Beschwerde 1 ist einzutreten.

Der Beschwerdeführer 2 wohnt ebenfalls gegenüber dem im Planungsperrimeter liegenden Grundstück GB Winznau Nr. 486, auf dem Grundstück GB Winznau Nr. 321. Der Beschwerdeführer 2 hat als Einsprecher am Verfahren der Vorinstanz teilgenommen. Er ist zur frist- und formgerecht eingereichten Beschwerde 2 vom 22. September 2021 legitimiert. Bei Einreichung seiner Beschwerde hat er sich rechtswirksam mit schriftlicher Vollmacht vertreten lassen. Gemäss § 31^{bis}-

VRG dürfen mit der Beschwerde keine neuen Begehren vorgebracht werden. Die mit der nachgereichten Beschwerdebeurteilung neu beantragte Belassung des Gebiets Büelacker in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, eventualiter die Rückzonung in die Landwirtschaftszone waren nicht Gegenstand der Beschwerde des Beschwerdeführers 2. Es handelt sich somit um ein neues Begehren im Sinne von § 31^{bis} VRG (vgl. dazu Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat, RRB Nr. 2007/1555 vom 11. September 2007, Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen, S. 11; vgl. sinngemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_113/2013 vom 4. Oktober 2013 E. 2 e contrario), was unzulässig ist. Auf die Beschwerde 2 ist in diesen beiden Punkten nicht einzutreten. Im Übrigen ist auf die Beschwerde 2 vom 22. September 2021 einzutreten.

2.2.2 Editionsbegehren

Der Beschwerdeführer 2 beantragt in seiner nachgereichten Beschwerdebeurteilung die Edition der Gemeindeversammlungsprotokolle und Protokolle der Mitwirkungsverfahren beim Gemeinderat.

Die vorliegenden Akten sind für die Beurteilung der vorstehenden Beschwerde vollständig. Die Parteien hatten ausreichend Gelegenheit, sich in Kenntnis der Akten zur Sache zu äussern. Die Beweisanträge betreffend Beizug der Gemeindeversammlungsprotokolle und der Protokolle der Mitwirkungsverfahren werden im Sinne der nachstehenden Ausführungen abgewiesen.

Im Übrigen wird der Beschwerdeführer 2 auf die Verfahrensakten verwiesen, in welche er in jedem Verfahrensstadium Einsicht nehmen kann (vgl. § 24 VRG).

2.2.3 Materielles

Der Planungsperimeter betrifft die Grundstücke GB Winznau Nrn. 486 und 1715, umfassend 10'708 m² und befindet sich gemäss Bauzonen- und Gesamtplan in der OeBA Zone (OeBA ESII; genehmigt mit Beschluss des Regierungsrates Nr. 1907 vom 28. September 1999) am Siedlungsrand des Gemeindegebietes. Die Grundstücke GB Winznau Nrn. 486 und 1715 befinden sich im Gesamteigentum von Irène Grob und Roland Grob.

Die Beschwerdeführenden 1 und 2 weisen auf die zeitliche Überschneidung der vorliegend zu beurteilenden Planung und der Ortsplanungsrevision hin. Erst nach 2,5 Jahren, als die Ortsplanungsrevision weiter fortgeschritten war und über das räumliche Leitbild abgestimmt worden sei, sei über die Einsprachen entschieden worden. Beide Beschwerdeführende weisen auf die Grösse und Bedeutung der umstrittenen Teilzonenplanänderung hin. Die umstrittene Planung sei von grosser Bedeutung und habe erhebliche Auswirkungen auf die Erschliessung, den Bedarf an zusätzlichem Schulraum und allfälliger weiterer Infrastruktureinrichtungen. Eine Teilzonenplanrevision mit derartigem Ausmass, unmittelbar vor einer Gesamtrevision der Ortsplanung, widerspräche gemäss Beschwerdeführer 2 den raumplanerischen Grundsätzen fundamental. Dieser Widerspruch werde umso krasser, da die Ortsplanungsrevision in der Zwischenzeit weiter fortgeschritten sei. Die Beschwerdeführenden 1 und 2 betonen, dass die Ablehnung des räumlichen Leitbildes an der Gemeindeversammlung vom 28. Juni 2021 mit der raumplanerischen Behandlung des Gebietes Büelacker zusammenhänge. Im Rahmen der Mitwirkung zur Ortsplanung und der vorgenannten Gemeindeversammlung hätten sich verschiedene Votanten gegen die Umzonung von Land der Zone für OeBA zu Bauland W3 gewehrt und damit wesentlich zur Ablehnung des räumlichen Leitbildes beigetragen. Laut den Beschwerdeführenden 1 sei es rechtsmissbräuchlich, wenn nun der Entscheid der Bevölkerung übergangen und der Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften einfach bewilligt werde. Der Beschwerdeführer 2 fügt hinzu, dass der Gemeinderat mit der angefochtenen Verfügung die klare Meinungsäusserung der Bevölkerung missachte. Es sei stossend, dass nach Ablehnung des räumlichen Leitbildes mit einer Teilzonenplanrevision ein stark umstrittener Planungsschritt mit einer Teilzonenplanrevision vorgezogen werden soll. Dies verstosse gegen Treu und Glauben und

liesse das öffentliche Mitwirkungsverfahren beim Leitbild zu einer Farce verkommen. Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, dass genügend Baulandreserven vorhanden seien, konkret mindestens 3.4 ha. Eine Schaffung von zusätzlichem Bauland in dieser Situation widerspräche den Grundsätzen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes fundamental. Die Beschwerdeführenden 1 fügen an, dass die Vorinstanz nicht alle Punkte ihrer Einsprache gewürdigt hätte, nämlich den Vorhalt, dass sich das Gebiet Büelacker am Siedlungsrand befände, wo keine Verdichtung nach innen vorgenommen werden müsse. Auch auf die Typologie des Quartiers sei keine Rücksicht genommen worden.

Die Vorinstanz entgegnet, die Recht- und Zweckmässigkeit des zur Genehmigung eingereichten Teilzonen- und Gestaltungsplanes Büelacker mit Sonderbauvorschriften müsse getrennt von der Ortsplanungsrevision beurteilt werden. Das Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn (ARP), so die Vorinstanz, habe bereits mit Schreiben vom 6. April 2017 die Umsetzung der vorliegenden Planung vor einer Ortsplanungsrevision als zweckmässig beurteilt. Aus der Nichtverabschiedung eines räumlichen Leitbildes könne keine konkrete Schlussfolgerung für eine Planung gezogen werden. Aus einem Nichtentscheid bezüglich eines räumlichen Leitbildes könne nicht gefolgt werden, eine bestimmte Teilzonenplanung wäre unzulässig. Der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs gehe fehl. Bereits aus dem zeitlichen Ablauf des Verfahrens betreffend den vorliegenden Teilzonen- und Gestaltungsplan sei zu erkennen, dass die umstrittene Planung nichts mit der Gesamtrevision der Ortsplanung zu tun habe. Die betroffenen Grundeigentümer hätten mit Schreiben vom Januar 2009 eine Frist gemäss § 34 Abs. 2 PBG gesetzt. Seither habe sich der Gemeinderat über das Schicksal der Parzelle GB Winznau Nr. 486 Überlegungen gemacht. Es bestehe weder rechtlich noch faktisch ein Grund, die strittige Planung mit der noch in weiter Ferne liegenden Ortsplanungsrevision durchzuführen.

Die Grundeigentümer weisen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass über das Leitbild als Ganzes abgestimmt werde und sich aus der Abstimmung keine Schlüsse für oder gegen partielle Teile des Leitbildes ziehen lassen würden. Weiter verweisen sie auf den Entscheid des Regierungsrates Nr. 2015/1210 vom 11. August 2015 (GER 2015 Nr. 3), wonach gar ein genehmigtes Leitbild auf ein hängiges Nutzungsplanverfahren keine Anwendung fände. Es würde Jahre dauern, bis nach der Genehmigung eines Leitbildes entsprechende Nutzungspläne angepasst seien. Es wäre unsinnig, unzweckmässig und haltlos, sämtliche Planungsprojekte, welche sich auf die genehmigten Pläne stützen würden, bis zu diesem Zeitpunkt aufzuschieben. Die Grundeigentümer führen weiter aus, es erfolge nicht eine Erhöhung, sondern eine Reduktion der Bauzone, indem ein Teil der Parzelle in die Landwirtschaftszone ausgezont werde.

Nachfolgend gilt es, die umstrittenen Punkte näher zu prüfen. Diese lassen sich unterteilen in eine Prüfung des Planungsinhaltes, vor allem hinsichtlich Siedlungsentwicklung (a), des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Rechtsmissbrauchs (b) sowie die zeitliche Nähe zwischen dem räumlichen Leitbild der anstehenden Ortsplanungsrevision und der beschlossenen Teilzonenplanrevision (c).

a. Inhalt der Planung

Die Änderung eines Nutzungsplanes muss unter Einhaltung des Richtplanes erfolgen (Art. 26 Abs. 2 RPG, § 18 Abs. 2 PBG). Der kantonale Richtplan wurde am 12. September 2017 vom Regierungsrat beschlossen (RRB Nr. 2017/1557) und vom Bundesrat am 24. Oktober 2018 (BBI 2018 7734) genehmigt. Die Vorinstanz hatte beim Beschluss des Teilzonen- und Gestaltungsplanes Büelacker mit Sonderbauvorschriften die übergeordnete Planung, insbesondere den Richtplan des Kantons Solothurn, und das geltende Recht einzuhalten (§ 18 Abs. 2 PBG). Gemäss Richtplan des Kantons Solothurn deckt das festgesetzte Siedlungsgebiet den Bedarf für die bauliche Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre (S-1.1.2). Eine Erweiterung des Siedlungsgebietes soll verhindert werden. Die raumplanerischen Instrumente sind konsequent umzusetzen in Richtung einer verstärkten Siedlungskonzentration, einer Siedlungsentwicklung an geeigneten Standorten und nach innen sowie einer Begrenzung der Siedlungen an deren Rändern; die künftige

Entwicklung soll im bestehenden Siedlungsgebiet stattfinden (Richtplan des Kantons Solothurn, B-3.3). Im agglomerationsgeprägten Raum sind Siedlungsverdichtungen oder -erweiterungen nach innen anzustreben (Richtplan des Kantons Solothurn, B-3.5). Die Siedlungsentwicklung nach innen ist eines der zentralen Ziele der Raumplanung (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Siedlungsentwicklung nach innen bedeutet unter anderem, die Innenentwicklung gegenüber der Aussenentwicklung zu bevorzugen (Richtplan des Kantons Solothurn, B-3.4). Innerhalb des Agglomerationsperimeters stehen die Siedlungsverdichtung, die Siedlungsbegrenzung, die kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort sowie die Verbesserung der Siedlungsqualität im Vordergrund (Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE). Merkmal der Siedlungsverdichtung ist die Erhöhung der Ausnützung im mehrheitlich überbauten Gebiet. Die Siedlungsbegrenzung dient der Festlegung einer maximalen Siedlungsausdehnung. Nach dem Leitfaden des ARP «Siedlungsentwicklung nach innen SEin» werden den Gemeinden die kantonalen Vorgaben für die Innenentwicklung vermittelt. Danach müssen die Gemeinden, zur Einhaltung des kantonalen Richtplanes und damit der übergeordneten Planung, die Verdichtungspotentiale in den bebauten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ermitteln (Richtplan des Kantons Solothurn, S-1.1.16), die unbebauten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen überprüfen und Massnahmen für eine dichte und qualitativ hochwertige Bebauung ergreifen (Richtplan des Kantons Solothurn, S-1.1.17). Eine allfällige Anpassung der Bauzone setzt unter anderem voraus, dass die Potentiale der bestehenden Bauzone bereits weitgehend ausgeschöpft sind und der Bedarf gegeben ist (Richtplan des Kantons Solothurn, S-1.1.9).

Vorliegend soll Land der am Siedlungsrand liegenden überdimensionierten OeBA Zone umgezont und neu teilweise der Wohnzone (W3) und teilweise der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. Ob überdimensioniertes Land der OeBA Zone ausgezont werden muss oder einer anderen Nutzung der Bauzone zugewiesen werden kann, ist anhand des übergeordneten Rechts und der übergeordneten Planung zu prüfen. Aufgrund der Lage am Siedlungsrand, direkt neben der Landwirtschaftszone (mit Fruchtfolgeflächen), würde sich die umfassende sachliche Prüfung einer Auszonung aufdrängen, was aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Wie die Vorinstanz explizit festhält, bestehe kein Bedarf für die Fläche der OeBA Zone des vorliegenden Planungssperimeters, weshalb das Gebiet Büelacker ausgezont werden müsste, was aber mit einem nicht tragbaren finanziellen Risiko betreffend Entschädigung verbunden wäre (Mitwirkungsbericht zum räumlichen Leitbild «Winznau 2040», S. 8 f.). Das Argument, wonach die Bauzone durch die vorgesehene Umzonung insgesamt verkleinert werde, verfängt nur soweit, als der Umfang der rechtskräftigen Bauzone im Bauzonenplan und ohne Berücksichtigung der Grobkategorien Wohn-, Misch- und Zentrumszone, Arbeitszone sowie OeBA Zone abnimmt. Mit Blick auf das neu geschaffene Potential für Wohnnutzungen verfängt das Argument hingegen nicht, da zusätzliche Siedlungsfläche geschaffen wird, anstatt die überdimensionierte OeBA Zone der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Ebenso wenig kann die Vorinstanz ihren Beschluss darauf abstützen, dass das ARP die umstrittene Planung bereits am 6. April 2017 als zweckmässig erachtet habe. Der kantonale Richtplan wurde erst nach diesem Zeitpunkt beschlossen und genehmigt. Die Einschätzung des ARP vom 6. April 2017 beruht daher nicht auf der anwendbaren übergeordneten Planung. Im Übrigen hält das Schreiben vom 6. April 2017 explizit fest, dass die zustimmende Beurteilung unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer genaueren Prüfung im Falle einer Beschwerde Dritter gegen diese der Ortsplanung vorgezogenen Umzonung erfolge. Die Vorinstanz kann aus dieser Einschätzung folglich keine Rechtsfolge für sich ableiten. Die vorgesehene Umzonung in die Wohnzone bewirkt eine Verschiebung des heutigen Siedlungsrandes in Richtung Landwirtschaftszone. Sie erscheint insgesamt als Aussenentwicklung und nicht als zu bevorzugende Siedlungsentwicklung nach innen. In den Planungsgrundlagen und den Unterlagen der Vorinstanz fehlt jegliche Herleitung, welche eine solche Umzonung begründen könnte. Namentlich fehlt eine Stellungnahme der Vorinstanz und der Grundeigentümer zum Vorhalt des Beschwerdeführers 2, wonach genügend Baulandreserven bestehen würden, und zum Vorhalt der Beschwerdeführenden 1, wonach das Gebiet Büelacker nicht der richtige Ort für eine Siedlungsentwicklung nach innen sei. Eine Gesamtbetrachtung wird vermisst. Es scheint, dass rein finanzielle Gründe zum Beschluss, einen Teil der überdimensionierten OeBA

Zone der Wohnzone zuzuweisen, geführt haben. Dies entbehrt jeder Rechtsgrundlage. Insbesondere wird nicht erzeigt, ob die bereits bestehende unbebaute Wohnzone und / oder das Potential der inneren Verdichtung der bereits überbauten Wohn- und Mischzone das erwartete Bevölkerungswachstum auffangen können. Die pauschale Aussage, wonach die vorgesehene Erweiterung der Wohn- und Mischzone lediglich einen Teil des künftigen Bedarfs decken könne (vgl. Raumplanungsbericht Büelacker, S. 12), genügt hierfür nicht. Ein Bedarf an zusätzlicher Fläche für die Wohnzone wurde nicht ausgewiesen. Dies hat die Vorinstanz nachzuholen. Allerdings muss die Überprüfung in einer Gesamtwürdigung, d.h. über das gesamte Gemeindegebiet, erfolgen, da hierfür das Potential der bestehenden Bauzone, insbesondere der Wohnzone, zu eruieren ist und sodann der konkrete Handlungsbedarf aufgezeigt werden kann. Die Vorinstanz kann dies zwar grundsätzlich im Rahmen einer Teilzonenplanänderung vornehmen. Allerdings drängt sich vorliegend die Behandlung anlässlich der Ortsplanungsrevision auf. Die vor genannten Grundlagen zu erarbeiten, ist mit einem grossen Aufwand verbunden. Dieser ist bei einer Ortsplanungsrevision sowieso vorzunehmen. Nachdem mit der Ortsplanungsrevision bereits begonnen wurde, bietet es sich an, die Idee der Teilzonenplanänderung fallen zu lassen und die Umsetzung im Rahmen der Ortsplanungsrevision vorzunehmen. Eine zeitliche Verzögerung der Behandlung in der Ortsplanungsrevision, wie sie die Grundeigentümer vorbringen, relativiert sich, da die umstrittene Planung gestützt auf die vorliegenden Unterlagen ohnehin nicht genehmigt werden kann und zusätzlicher Abklärungsbedarf mit entsprechendem zeitlichen Aufwand erforderlich wird. Zudem kann im Rahmen der Ortsplanungsrevision die umstrittene Planung in Übereinstimmung mit dem räumlichen Leitbild gebracht werden (vgl. § 9 Abs. 4 lit. a PBG), was beim aktuellen Leitbild noch nicht Gegenstand der Prüfung war. Das heisst, ob das räumliche Leitbild in der Planung berücksichtigt wurde, ist noch nicht beantwortet worden. Weiter hat sich die Vorinstanz seit der Einführung der bundesrechtlich festgesetzten Pflicht zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) hierüber noch nicht gemeindegebietsübergreifend geäussert bzw. diese geprüft. Dies gehört in eine Ortsplanungsrevision. Da diese bereits eingeleitet wurde, drängt sich eine Befassung über die zukünftige Entwicklung des Gebiets Büelacker im Rahmen der Ortsplanungsrevision ohnehin auf.

Der vorliegende Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften kann ohne die geforderte Gesamtbetrachtung nicht auf seine Recht- und Zweckmässigkeit geprüft werden. Die entsprechenden Nachweise sind mit vertretbarem Aufwand nur in der anstehenden Ortsplanungsrevision zu erbringen. Die beiden Beschwerden sind in diesem Punkt gutzuheissen.

Der vorliegende Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften kann nicht genehmigt werden. Die Beschlüsse der Vorinstanz vom 31. August 2021 sowie die Verfügungen vom 6. September 2021 werden aufgehoben.

Die Prüfung der weiteren Punkte aus den Begründungen der Beschwerden 1 und 2 würde sich erübrigen, da die beiden Beschwerden insgesamt gutgeheissen werden, soweit darauf einzutreten ist, trotzdem ist darauf nachfolgend kurz einzugehen.

b. Treu und Glauben, Rechtsmissbrauch

Gemäss § 9 Abs. 3 PBG gibt die Einwohnergemeinde, als Ortsplanungsbehörde, der Bevölkerung Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern (Leitbild). Das Leitbild ist also Bestandteil einer Ortsplanungsrevision. Die Ortsplanung hat das verabschiedete Leitbild zu berücksichtigen (vgl. § 9 Abs. 4 lit. a PBG). Dagegen kann die Nutzungsplanung als Teilgehalt der Ortsplanung (vgl. § 9 Abs. 2 PBG) oder losgelöst davon erfolgen. Die Nutzungsplanung wie die Ortsplanung haben nur das verabschiedete, aber nicht ein (noch) nicht verabschiedetes Leitbild, zu berücksichtigen. Das neue Leitbild, welches am 28. Juni 2021 der Gemeindeversammlung vorgelegt wurde, hat unabhängig davon, ob es verabschiedet wurde oder nicht, keinen Einfluss auf die heute geltende und rechtskräftige Ortsplanung und damit auch nicht auf den vorliegenden Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker

mit Sonderbauvorschriften. Auf das vorliegende Verfahren ist das aktuell geltende Leitbild anwendbar. Ob dieses in der vorliegenden Planung berücksichtigt wurde, ist nicht Gegenstand der Beschwerden und des vorliegenden Verfahrens. Der vorliegend angefochtene Beschluss der Vorinstanz mag zwar gegen die Meinungsäusserung der Bevölkerung ausgefallen und deshalb als stossend aufgenommen worden sein, wie die Beschwerdeführenden 1 und 2 schreiben. Die Beschwerdeführenden 1 und 2 können jedoch aus dem Vorgehen der Vorinstanz keine Rechtsansprüche ableiten. Die Rüge der Beschwerdeführenden 1 und 2, wonach die Vorinstanz rechtsmissbräuchlich oder gegen Treu und Glauben gehandelt habe, greift daher nicht.

c. Zeitliche Nähe zwischen dem räumlichen Leitbild und der Ortsplanungsrevision

Grundsätzlich ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Teilzonenplanänderung kurz vor einer anstehenden Ortsplanungsrevision beschlossen wird. Massgebend sind die konkreten Umstände des Einzelfalles (vgl. RRB Nr. 2019/235 vom 19. Februar 2019 Ziff. 2.2.5). Vorliegend ist die zeitliche Nähe zwischen der anstehenden Ortsplanungsrevision und der vorliegend zu beurteilenden Teilzonenplanänderung mit Gestaltungsplan Büelacker und Sonderbauvorschriften sicher nicht ideal, zumal die Nutzungsplanänderung sehr umfangreich ist und diese über 2.5 Jahre bis zur Ortsplanungsrevision liegen gelassen wurde, obwohl Verwaltungsverfahren ohne unnötige Verzögerungen zu führen sind. Eine Teilzonenplanänderung setzt, unabhängig davon, ob sie in zeitlicher Nähe zur Ortsplanungsrevision steht oder nicht, voraus, dass sie im Einklang mit der übergeordneten Planung und dem übergeordneten Recht steht. Diesbezüglich kann auf die vorstehenden Ausführungen (vgl. Ziff. 2.2.3.a) verwiesen werden. Angesichts dessen erübrigen sich weitergehende Ausführungen über die zeitliche Nähe der bestrittenen Teilzonenplanänderung und der Ortsplanungsrevision. Zudem wurde der Vorhalt des Beschwerdeführers 2, wonach die vorliegende zeitliche Nähe den raumplanerischen Grundsätzen widersprechen würde, nicht näher begründet.

2.2.4 Kosten/Parteientschädigungen

Die Verfahrenskosten werden gemäss § 37 Abs. 2 i.V.m. § 77 VRG nach den Grundsätzen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) auferlegt. Gemäss dieser sind die Verfahrenskosten von der unterlegenen Partei zu tragen (§ 106 Abs. 1 ZPO). Die Verfahrenskosten, einschliesslich der Entscheidgebühr, werden insgesamt auf Fr. 2'000.00 festgesetzt. Da die Beschwerdeführenden 1 und 2 mit ihren Beschwerden insgesamt durchdringen, haben sie keine Verfahrenskosten zu bezahlen. Den Beschwerdeführenden 1 ist der Kostenvorschuss von Fr. 1'800.00 zurück zu erstatten. Dem Beschwerdeführer 2 ist der von ihm geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.00 ebenfalls zurück zu erstatten. Die Vorinstanz sowie die Beschwerdegegnerin unterliegen vollständig. Den an verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden gemäss § 37 Abs. 2 Satz 2 sowie § 39 VRG in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt oder Parteientschädigungen zugesprochen. Vorliegend besteht für ein Abweichen von dieser Regel kein Anlass. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 sind damit den unterliegenden Beschwerdegegnern aufzuerlegen. Diese haften solidarisch (vgl. § 39^{bis} VRG). Da die Beschwerdegegner mit ihren Rechtsbegehren unterlegen sind, ist auch der Antrag auf Parteientschädigung abzuweisen.

3. Beschluss

- 3.1 Der Teilzonen- und Gestaltungsplan Büelacker mit Sonderbauvorschriften der Einwohnergemeinde Winznau wird nicht genehmigt.
- 3.2 Behandlung der Beschwerden
 - 3.2.1 Die Beschwerde von Roger und Barbara Kiefer vom 15. September 2021 wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.
 - 3.2.2 Die Beschwerde von Martin Wüthrich vom 22. September 2021 wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.
 - 3.2.3 Die Beschlüsse des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Winznau vom 31. August 2021 werden aufgehoben.
 - 3.2.4 Die Verfügungen des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Winznau vom 6. September 2021 werden aufgehoben.
 - 3.2.5 Roger und Barbara Kiefer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.00 zurückerstattet.
 - 3.2.6 Martin Wüthrich wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.00 zurückerstattet.
 - 3.2.7 Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 werden Roland Grob und Irène Grob zur Bezahlung auferlegt.
 - 3.2.8 Der Antrag des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Winznau auf Zuspruch einer Parteientschädigung wird abgewiesen.
 - 3.2.9 Der Antrag von Roland Grob und Irène Grob, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dominik Probst, auf Zuspruch einer Parteientschädigung wird abgewiesen.



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**Grob Roland, Burgweg 30, 4600 Olten**

(für sich und z.Hd. Irène Grob, Kernstrasse 5, 3067 Boll)

(Rechtsanwalt Dominik Probst, SLP Rechtsanwälte, 5001 Aarau)

Verfahrenskosten inkl.

Entscheidgebühr:

Fr. 2'000.00 (4210000 / 054 / 81087)

Zahlungsart:

Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen

Rechnungstellung durch Staatskanzlei

Kostenrechnung**Roger und Barbara Kiefer, Lostorferstrasse 35,
4652 Winznau**

Rückerstattung des

Kostenvorschusses:

Fr. 1'800.00 (aus 1015004 / 054)**Kostenrechnung****Martin Wüthrich, Lostorferstrasse 31, 4652 Winznau**

Rückerstattung des

Kostenvorschusses:

Fr. 1'800.00 (aus 1015004 / 054)**Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (vs/dg/sw) (2)

Bau- und Justizdepartement, Leiterin Administration (br) (Beschwerde Nr. 2021/162)

Bau- und Justizdepartement/Debitorenbuchhaltung

Bau- und Justizdepartement (cn) (zur Rückerstattung)

Amt für Raumplanung (sts) (3), mit Akten (später)

Amt für Finanzen

Amt für Landwirtschaft

Gemeinderat Winznau, Oltnerstrasse 9, 4652 Winznau **(Einschreiben)**Roger und Barbara Kiefer, Lostorferstrasse 35, 4652 Winznau **(Einschreiben)**Martin Wüthrich, Lostorferstrasse 31, 4652 Winznau **(Einschreiben)**Rechtsanwalt Dominik Probst, SLP Rechtsanwälte und Notariat, Laurenzenvorstadt 19, Postfach,
5001 Aarau, mit Rechnung **(Einschreiben)**