KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2024

Nr. 2024/1960
KR.Nr. I 0216/2024 (BJD)

Interpellation Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einspracheverfahren bei Planungs- und Bauvorhaben
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat sich am 3. März 2013 für die Revision des Raumplanungsgesetzes ausgesprochen. Damit kann die Zersiedelung gebremst werden. Die Revision stoppt Landverschleiss, gewährleistet eine kompaktere Siedlungsentwicklung und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

Die Auswirkungen zeigen sich allerdings erst jetzt richtig. Viele laufende Ortsplanungsrevisionen setzen die gesetzlichen Grundlagen des Bundes nun um. Einen sorgsamen Umgang mit unserem Boden ist ein Kernanliegen dieses Gesetzes. Das führt automatisch zu mehr Verdichtung im Siedlungsgebiet.

Diese erhöhten Nutzungs- und Verdichtungsanforderungen führen offensichtlich zu vermehrten Einsprachen. Die heutige Gesetzgebung erlaubt eine sehr niederschwellige Legitimation, um eine Einsprache zu erheben. Gerade bei Ortsplanungsrevisionen, Gestaltungsplänen oder bei Baugesuchen für grössere Bauvorhaben, kommt es oft zu einer blockierenden Situation. Zum Teil ist die Verhältnismässigkeit in keiner Art und Weise gegeben. So können partikuläre Interessen einzelner Personen eine Ortsplanung blockieren, weil die Abwägung in der Regel zu Gunsten der Einsprechenden gemacht wird und eine aufschiebende Wirkung verhängt wird. Das Instrument der Vorwirkung wird ebenfalls nur sehr zögerlich oder gar nicht eingesetzt.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, hierzu folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Gesetzgeber Möglichkeiten, die Legitimation strenger zu formulieren?

2. Gibt es gesetzgeberische Möglichkeiten, der Verhältnismässigkeit bei Einsprachen mehr Gewicht zu geben?

3. Wie gross ist der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden bei den Einspracheverfahren?

4. Welche gesetzlichen Grundlagen des Bundes beeinflussen den Handlungsspielraum der Kantone?

5. Wo liegt der Handlungsspielraum des Bau- und Justizdepartementes (BJD), eine aufschiebende Wirkung zu vermeiden?

6. Kann das BJD Vorwirkungen begünstigen und den Gemeinden mehr Handlungsspielraum zulassen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Hat der Gesetzgeber Möglichkeiten, die Legitimation strenger zu formulieren?

Diese Möglichkeit obliegt einzig dem Bundesgesetzgeber. Der Bundesrat wurde denn auch mit dem Postulat 24.3637 «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken» vom 13. Juni 2024 damit beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie die Rügemöglichkeiten von Einsprechern auf jene Punkte beschränkt werden können, welche die eigenen schutzwürdigen Interessen des Einsprechers betreffen.

3.1.2 Zu Frage 2:

Gibt es gesetzgeberische Möglichkeiten, der Verhältnismässigkeit bei Einsprachen mehr Gewicht zu geben?

Einsprachen mögen – gerade von Bauherrschaften und Gemeinden – als lästig empfunden werden. Jedoch ist es eine zentrale Errungenschaft des modernen Rechtsstaates, sich gegen behördliche Entscheide wehren zu können. Die in der Bundesverfassung festgehaltene Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV; SR 101) unterscheidet die Schweiz massgebend von anderen Staaten, in welchen sich die Bürgerinnen und Bürger gerade nicht auf dem Rechtsweg gegen behördliche Entscheide wehren können.

Werden gegen Bau- oder Planungsvorhaben Einsprachen erhoben, so sind diese durch die Entscheidbehörde mit der notwendigen Umsicht und Präzision zu behandeln. Der Umstand, dass solche Einsprachen und Beschwerden Bau- und Planungsvorhaben verzögern, lässt sich nicht verhindern. Mit der Teil-Inkraftsetzung von Ortsplanungsrevisionen (vgl. Antwort zu Frage 5) besteht immerhin ein Instrument, um «Blockadesituationen» im Rahmen des Möglichen aufzulösen. Mit diesem Vorgehen können die Auswirkungen einer Einsprache in eine sachlich begründete Relation zum Planungsvorhaben gesetzt werden.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wie gross ist der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden bei den Einspracheverfahren?

Die Einspracheverfahren (gemeint sind wohl in aller Regel Beschwerdeverfahren), welche durch die kantonalen Behörden zu bewältigen sind, werden nach den entsprechenden rechtlichen Kriterien abgewickelt. Dementsprechend richtet sich die inhaltliche Prüfung solcher Beschwerden einzig nach rechtlichen, und nicht etwa nach politisch motivierten Gesichtspunkten oder privaten Eigeninteressen, bildet doch die Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht (Legalitätsprinzip; Art. 5 BV). Was sodann die Priorisierung der Geschäfte anbelangt, werden Verfahren betreffend grösserer Stromproduktionsprojekte bevorzugt behandelt (vgl. KRB vom 8. Mai 2024 zu A 0157/2023 «Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Verfahren für Stromproduktionsprojekte verkürzen»). Ortsplanungsrevisionen geniessen aufgrund ihrer Bedeutung für die Gemeinden ebenfalls eine hohe Priorität, gefolgt von Vorhaben, bei welchen ein Bauvorhaben

realisiert werden soll. Beschwerden bezüglich bereits erstellter oder rückzubauender Objekte hingegen werden nicht prioritär behandelt, da oftmals keine zeitliche Dringlichkeit gegeben ist.

3.1.4 Zu Frage 4:

Welche gesetzlichen Grundlagen des Bundes beeinflussen den Handlungsspielraum der Kantone?

Massgebend sind, nebst den bereits erwähnten Verfassungsbestimmungen, Art. 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) sowie Art. 111 i.V.m. Art. 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) und die damit einhergehende bundesgerichtliche Rechtsprechung.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wo liegt der Handlungsspielraum des Bau- und Justizdepartementes (BJD), eine aufschiebende Wirkung zu vermeiden?

Vorneweg ist zu bemerken, dass die Frage der aufschiebenden Wirkung erst bei Vorhandensein von Beschwerden zum Tragen kommt. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass diejenigen Gemeinden, welche im Rahmen ihrer Ortsplanungsrevisionen Einspracheverhandlungen durchführen, durchgehend bedeutend weniger Beschwerden zu verzeichnen haben. Selbstredend lassen sich mit Gesprächen nicht alle Konfliktpunkte bereinigen, jedoch kann die Anzahl Beschwerden so auf ein Minimum reduziert werden, was zum einen die Durchlaufzeit bei allen Instanzen massiv verkürzen und zum andern die Chancen auf eine Teil-Inkraftsetzung von Ortsplanungsrevisionen (mehr dazu sogleich) stark erhöhen kann.

Was *Bauvorhaben* anbelangt, so kommt einer Beschwerde beim BJD grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu. Gesetzlich geregelt sind die Ausnahmefälle (§ 36 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 [VRG; BGS 124.11]), wobei gerade bei (Neu-)Bauvorhaben in der Regel keine Gründe dafür bestehen, den Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Der nachfolgenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der Beschwerde an das Bundesgericht kommt in aller Regel keine aufschiebende Wirkung zu. Vorbehalten bleiben anderslautende Anordnungen der jeweiligen Entscheidinstanz. Zu bemerken hierzu ist allerdings, dass die Bauherrschaften – ungeachtet der Frage der aufschiebenden Wirkung – in aller Regel die Rechtskraft der Baubewilligung abwarten, ansonsten das Risiko besteht, dass die bereits errichtete Baute zurückgebaut werden muss, was einen massiven wirtschaftlichen Schaden bedeuten würde.

Was *Planungen* (auch Ortsplanungsrevisionen) anbelangt, so können diese bereits von Bundesrechts wegen erst nach Genehmigung des Regierungsrates und Behandlung der Beschwerden in Kraft gesetzt werden (Art. 26 RPG; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_370/2022 vom 19. Juni 2023). Der Regierungsrat bietet jedoch Hand zur Teil-Inkraftsetzung: Wenn vor Verwaltungs- oder Bundesgericht räumlich klar abgrenzbare Gebiete und/oder Rechtsfragen hängig sind und die übrigen Teile der Ortsplanungsrevision davon nicht betroffen sind, so werden letztere Teile auf Antrag der Gemeinde hin in Kraft gesetzt. Dieser Mechanismus ist eingespielt und den Gemeinden bekannt. Vorbehalten ist selbstredend der Umstand, dass die oberen Gerichte den Beschwerden die aufschiebende Wirkung nicht erteilen. Hier obliegt es der jeweiligen Gemeinde, sich vor den Gerichten gegen die Erteilung der aufschiebenden Wirkung einzusetzen.

Darüber hinausgehende «Konstrukte» zur Vorwirkung, wie beispielsweise die Anwendung des (noch nicht geltenden) neuen Rechts unter Ausschluss der Anwendung des (immer noch geltenden) alten Rechts wären klarerweise unzulässig (sog. positive Vorwirkung; BGE 136 I 142).

3.1.6 Zu Frage 6:

Kann das BJD Vorwirkungen begünstigen und den Gemeinden mehr Handlungsspielraum zulassen?

Siehe Antwort zu Frage 5.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (bk)
Bau- und Justizdepartement, Leiter Rechtsdienst (vs)
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat