

Regierungsratsbeschluss

vom 11. Juni 2024

Nr. 2024/929

KR.Nr. K 0090/2024 (BJD)

Kleine Anfrage Daniel Probst (FDP.Die Liberalen, Olten): Aufhebung des Gestaltungsplanobligatoriums Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Kantone kennen ein Gestaltungsplanobligatorium wie der Kanton Solothurn?
2. Wie viele aktuelle Gestaltungspläne bestehen im Kanton Solothurn und wie hat sich die Anzahl Gestaltungspläne in den letzten Jahren entwickelt?
3. In welchen Gemeinden gibt es besonders viele Gestaltungspläne und weshalb?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat Aufwand und Nutzen eines Gestaltungsplanobligatoriums?
5. Welche raumplanerischen Möglichkeiten gibt es, qualitativ hochstehende Bauten bezüglich Gestaltung, Erschliessung und Umweltverträglichkeit auch ohne Gestaltungsplanobligatorium sicherzustellen?

2. Begründung (Vorstosstext)

Der Kanton Solothurn kennt ein Gestaltungsplanobligatorium. Gemäss § 46 Abs. 1 PBG 1 ist ein Gestaltungsplan in jedem Fall nötig für Bauten mit sieben und mehr Geschossen oder mehr als 20 Metern Höhe, für Bauten und bauliche Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (mit gewissen Ausnahmen) sowie verkehrsintensive Anlagen gemäss kantonalem Richtplan.

Ein Gestaltungsplan kann in bestimmten Fällen ein gutes Instrument der Raumplanung sein, sollte aber die Ausnahme bleiben, da ein Gestaltungsplanverfahren zu zusätzlichen, zeitraubenden und aufwändigen Verfahren führt. Zum Teil werden bei Ortsplanungsrevisionen über ganze Zonen bzw. grossflächige Gebiete Gestaltungspläne vorgeschrieben, ohne konkreter Mehrwert für die Qualität. Resultat ist ein grosser Mehraufwand und lange Verfahren für alle Beteiligten, insbesondere in den Gemeinden und beim Kanton.

Die Lösung wäre einerseits der Verzicht auf ein Gestaltungsplanobligatorium. Andererseits sollten die Gemeinden im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren angehalten werden, zurückhaltender von der Möglichkeit der Gestaltungsplanpflicht Gebrauch zu machen. Anstelle einer Gestaltungsplanpflicht könnte die Verankerung von allgemeinen Qualitätsvorgaben in den Zonenvorschriften in Betracht gezogen werden.

Im Ergebnis soll die Gestaltungsplanpflicht künftig wohlüberlegt und nur noch in Ausnahmefällen angewendet werden, z.B. bei Schlüsselgebieten für die Gemeindeentwicklung. Das behördenverbindliche Leitbild gilt dabei als Grundlage und Leitlinie für die Ortsplanung.

Der Gestaltungsplan soll im Kanton Solothurn wieder so eingesetzt werden, wie es ursprünglich vorgesehen war: Als Instrument für besondere Situationen und nicht als inflationäres Allheilmittel.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Gestaltungsplan nach solothurnischem Recht stellt einen sogenannten *Sondernutzungsplan* dar. In anderen Kantonen beispielsweise als Überbauungsordnung (BE), Detailbebauungsplan (FR) oder Bebauungsplan (BS) bezeichnet, bedingen solche Sondernutzungspläne jeweils eine bereits bestehende Grundnutzung. Diese besteht in aller Regel in einer Bauzone bzw. einem dazugehörigen Bauzonenplan, vereinzelt auch in einer Landwirtschaftszone bzw. einem dazugehörigen Gesamtplan.

Soweit im Vorstoss vom Gestaltungsplanobligatorium die Rede ist, gilt es, die verschiedenen Kategorien auseinanderzuhalten. Zum einen besteht ein Gestaltungsplanobligatorium kraft kantonalen Rechts für Bauten mit 7 und mehr Geschossen oder mehr als 20 Meter Höhe, für UVP-pflichtige Vorhaben (mit Ausnahmen) wie auch für verkehrsentensive Anlagen gemäss kantonalem Richtplan (vgl. § 46 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 [PBG; BGS 711.1]). Zum anderen sind die Gemeinden frei, in bestimmten Gebieten oder für bestimmte Nutzungen einen Gestaltungsplan vorzuschreiben (§ 46 Abs. 2 PBG).

Eine Pflicht zum Erlass eines Sondernutzungsplans kann sich je nach Bauvorhaben auch direkt aus dem Bundesrecht ergeben. Begründet wird dies damit, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz zu gelangen habe, nicht zuletzt um die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung (Art. 4 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]) zu wahren. Nicht selten ist die Frage nach der Planungspflicht, vor allem ausserhalb der Bauzone, Stein des Anstosses in Beschwerdeverfahren (beispielhaft seien die Urteile 1C_141/2021 vom 2. Mai 2022 sowie 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 erwähnt). Weiter ist beispielsweise eine UVP-Pflicht ein starkes Indiz dafür, dass ein Vorhaben nur aufgrund einer Nutzungsplanung bewilligt werden kann (so bereits BGE 124 II 252 E: 3). Richtplanpflichtige Vorhaben sodann haben in aller Regel dermassen bedeutende Auswirkungen auf Raum und Umwelt, dass sie nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können. Als Faustregel gilt: Sowohl für UVP-pflichtige wie auch richtplanpflichtige Vorhaben ist eine Grundlage im Nutzungsplan erforderlich (Prof. Dr. ANDREAS STÖCKLI, Produktionsanlagen für erneuerbare Energie: Rechtliche Anforderungen an die Richt- und Nutzungsplanung in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, 2023, S. 25).

Was sodann die Gestaltungsplanpflicht für Bauten mit 7 und mehr Geschossen oder mehr als 20 Meter Höhe anbelangt, so hat eine kurze und informelle Umfrage bei den 15 bevölkerungsstärksten Gemeinden zu Tage geführt, dass im Vergleich gewisse, aber keineswegs eine grosse Anzahl, Gestaltungspläne *einzig* darauf zurückzuführen sind, dass das Gebäude 7 oder mehr Geschosse oder mehr als 20 Meter Höhe aufweist. Beispielsweise sind es in Grenchen deren 10, in der Stadt Solothurn deren sechs, in Dornach zwischen fünf und sechs, in Zuchwil deren drei, in Biberist deren zwei, in Derendingen einer und in Balsthal keiner. In der Stadt Olten bestehe darüber hinaus eine (kommunale) Gestaltungsplanpflicht in der Innenstadt, weswegen eine zuverlässige Aussage dort nicht möglich sei.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viele Kantone kennen ein Gestaltungsplanobligatorium wie der Kanton Solothurn?

Einerseits kann sich, wie bereits erwähnt, eine Sondernutzungsplanpflicht bei UVP- und richtplanpflichtigen Vorhaben direkt aus dem Bundesrecht ergeben. Andererseits erheben nachfolgende Ausführungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zumal eine vertiefte Analyse sämtlicher kantonaler Baurechtsordnungen innert kurzer Zeit kaum möglich ist.

Was ein *kommunales* Obligatorium anbelangt, also die Möglichkeit der Gemeinden als Planungsträger einen Sondernutzungsplan in bestimmten Gebieten zu verlangen, so sehen praktisch alle Kantone eine solche Möglichkeit vor.

Was das *unmittelbar kantonale* Obligatorium anbelangt, so sehen mindestens der Kanton Freiburg (Art. 63 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes), der Kanton Nidwalden (Art. 36 und Art. 96 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht), der Kanton Glarus (Art. 46 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes), der Kanton Baselland (§ 51 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes), der Kanton Baselstadt (Richtplan, Kapitel S 1.4, S. 59), der Kanton Appenzell-Ausserrhoden (Art. 96 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht), der Kanton Appenzell-Innerrhoden (Art. 71 des Baugesetzes), der Kanton St. Gallen (Art. 19 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes), der Kanton Neuenburg (Art. 69 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire) und teilweise der Kanton Schwyz (§ 10 der Verordnung zur kantonalen Nutzungsplanung Entwicklungsachse Urmiberg / Teil Seewen Schwyz sowie § 11 der Verordnung zur kantonalen Nutzungsplanung Entwicklungsachse Urmiberg / Teil Brunnen Nord) ein solches vor.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie viele aktuelle Gestaltungspläne bestehen im Kanton Solothurn und wie hat sich die Anzahl Gestaltungspläne in den letzten Jahren entwickelt?

Im Kanton Solothurn bestehen aktuell ca. 1'250 kommunale rechtskräftige Gestaltungspläne. Die ältesten stammen als *Bebauungspläne* aus der Zeit vor Inkrafttreten der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung. Die Anzahl kommunaler, seit 2013 genehmigter Pläne beträgt ca. 250. Die jährliche Anzahl neu genehmigter Pläne schwankt zwischen 16 und 27. Eine eindeutige Tendenz zu mehr oder weniger Gestaltungsplänen ist über diese Zeit nicht erkennbar.

3.2.3 Zu Frage 3:

In welchen Gemeinden gibt es besonders viele Gestaltungspläne und weshalb?

Die Anzahl von neu genehmigten Gestaltungsplänen ist in den Jahren seit 2013 in der Gemeinde Oensingen am höchsten (16), gefolgt von Biberist (14), Olten (12) sowie Solothurn, Wangen bei Olten und Zuchwil (je 10): Dies ist ein Abbild der Gemeindegrösse, wobei die Städte nicht obenaus schwingen, weil hier bereits viele umgesetzte Gestaltungspläne bestehen. In Oensingen ist die hohe Zahl unter anderem eine Folge der Gestaltungsplanpflicht in der grossflächigen Industriezone.

Daneben bestehen ca. 250 genehmigte kantonale Gestaltungspläne. In den letzten 10 Jahren (seit Beginn des Jahres 2013) wurden ca. 50 kantonale Gestaltungspläne vom Regierungsrat genehmigt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie beurteilt der Regierungsrat Aufwand und Nutzen eines Gestaltungsplanobligatoriums?

Was das Gestaltungsplanobligatorium anbelangt, dürfte dieses bei UVP- und verkehrsintensiven, richtplanpflichtigen Vorhaben gegenwärtig grundsätzlich seine Berechtigung haben (vgl. vorstehend unter Ziffer 3.1.).

Die Möglichkeit für die kommunalen Planungsbehörden, eine Gestaltungspflicht über die von diesen bestimmten Gebieten zu erlassen, erweist sich ebenso als gerechtfertigt. Zum einen ist dies in der gesamten Schweiz eine gängige Vorgehensweise, zum anderen ist der Regierungsrat nicht gewillt, die kommunale Planungshoheit der Gemeinden - wozu auch die Möglichkeit eines Gestaltungsplanobligatoriums gehört - gesetzlich einzuschränken. Vielmehr sind die Gemeinden dahingehend zu sensibilisieren, dass ein Gestaltungsplan alleine keine Garantie für Qualität darstellt. In diesem Sinne ist insbesondere im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen vermehrt darauf hinzuweisen, dass bei einem Gestaltungsplan(-obligatorium), verstanden als generelle Gestaltungsplanpflicht bei Gewerbe- und/oder Industriezonen, fraglich ist, welcher Mehrwert dadurch erzielt wird. Bei solchen Fällen könnten die von den Gemeinden angestrebten Ziele oftmals bereits mit präziseren Zonenvorschriften aufgefangen werden.

Soweit das kantonale Recht sodann ein Obligatorium für Bauten mit 7 und mehr Geschossen oder mehr als 20 Metern Höhe vorsieht, kann durchaus in Betracht gezogen werden, ebendieses Obligatorium anzupassen. Denkbar wäre beispielsweise eine Erhöhung der Ziffern und / oder eine Beschränkung auf bestimmte Zonen. Da das kantonale Planungs- und Baugesetz in einem der kommenden Jahre voraussichtlich aufgrund anderer erheblich erklärter Vorstösse ohnehin kleinere Anpassungen erfahren wird, kann dieser Punkt in einem solchen Revisionsvorhaben vertieft geprüft werden.

Der *Gestaltungsplan selbst* als Sondernutzungsplan bringt einige Vorteile mit sich. So kann in einem beschränkten Mass von der Grundordnung abgewichen werden, was nicht zuletzt eine höhere Ausnützung ermöglicht. Darüber hinaus sichert ein Gestaltungsplan die Mitwirkungsrechte (Art. 4 RPG) der betroffenen Bevölkerung. So ist denn auch auf eine Antwort auf die unter Ziffer 3.1 erwähnte Umfrage bei 15 Gemeinden hinzuweisen: «Es sollte jedoch bedacht werden, dass «hohe» Häuser in unserer Gegend stets von emotionalen Debatten begleitet werden. Diese können im Rahmen von Mitwirkungsveranstaltungen bei GP-Verfahren geführt werden.» Weiter ist der Gemeinderat als Planungsbehörde in einem Gestaltungsplanverfahren befugt, in einem gesetzlich vorgesehenen und etablierten Verfahren Einfluss auf die Planung zu nehmen, um die Qualität sicherzustellen. Dies ist bei einem gewöhnlichen Bauprojekt nur eingeschränkt der Fall.

Entgegen dem allgemeinen Narrativ eröffnet denn ein Gestaltungsplanverfahren nicht zwingend mehr Angriffsfläche für opponierende Parteien: Gerade in den Fällen, wo ein Gestaltungsplan auf der Grundlage eines Richtprojekts erarbeitet wird (eine solche konkrete Überbauungsabsicht sollte die Regel sein), kann parallel zum Gestaltungsplanprozess an der Ausarbeitung des Bauprojekts gearbeitet werden. Der Zeitverlust durch die Erarbeitung eines Gestaltungsplans lässt sich damit minimieren. Selbst im Falle eines Rechtsmittelverfahrens gegen den Gestaltungsplan ist der Faktor Zeitdauer kein zwingender Nachteil. Geht das Rechtsmittelverfahren zu Gunsten des Gestaltungsplans aus, kann während dem Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht gegen dieselben Kritikpunkte vorgegangen werden. Die Sache gilt in diesen Punkten als abgeurteilt.

Nicht in Abrede gestellt werden kann jedoch der Zeitaufwand, der mit der Erarbeitung eines Gestaltungsplans einhergeht. Gerade die lange Dauer der Vorprüfungen wird oftmals von den Bauwilligen aber auch von den kommunalen Behörden als Kritikpunkt vorgebracht. Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf erkannt und ist bestrebt, die entsprechenden Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen (vgl. dazu RRB Nr. 2023/385 vom 14. März 2023 zu A 175/2022, Auftrag Martin Rufer [FDP.Die Liberalen, Lüsslingen]: Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung). Zugleich dürften die Belastung und damit einhergehend auch die Dauer der Vorprüfungen und Genehmigungen zurückgehen, wenn das Instrument des Gestaltungsplans in Zukunft (wieder) gezielter eingesetzt wird.

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche raumplanerischen Möglichkeiten gibt es, qualitativ hochstehende Bauten bezüglich Gestaltung, Erschliessung und Umweltverträglichkeit auch ohne Gestaltungsplanobligatorium sicherzustellen?

Grundsätzlich ist zu differenzieren zwischen vorgelagerten Qualitätsverfahren und der nachgelagerten Qualitätssicherung. Sinn und Zweck des Planungsinstruments Gestaltungsplan ist die grundeigentümergebundene Sicherung eines qualitativ hochwertigen Projekts. Der «Weg» dahin (Qualitätsverfahren / Varianzverfahren) kann jedoch massgebend sein. Den Gemeinden steht es denn auch frei, ein solches Verfahren vorzusehen und damit die gewünschte Qualität zu erreichen. Ob ein solches Verfahren in einem Gestaltungsplan mündet oder nicht, ist zweitrangig. So werden denn auch im Bericht «Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen» (Espace Suisse, z. Hd. Des Bundesamts für Raumentwicklung, März 2019) Sondernutzungspläne, neben offeneren Zonenvorschriften und innovativen Verfahren, als bewährte Instrumente der Verdichtung qualifiziert.

Der Regierungsrat hat sodann in mehreren Entscheiden zu Ortsplanungsrevisionen die Möglichkeiten und Grenzen der Normierung vorgenannter qualitätssichernden Verfahren aufgezeigt (Ortsplanungsrevision Feldbrunnen: RRB Nr. 2022/1039 vom 27.06.2022; Ortsplanungsrevision Niedergösgen vom 04.07.2023: RRB Nr. 2023/1122; Ortsplanungsrevision Gerlafingen: RRB Nr. 2022/1939 vom 20.12.2022; Ortsplanungsrevision Solothurn: RRB 2024/260 vom 27.02.2024). Im Übrigen hat es der Regierungsrat erst kürzlich (im Rahmen der soeben abgeschlossenen Revision des PBG; RRB Nr. 2023/1059 vom 26. Juni 2023, S. 10, Ziff. 2.4) abgelehnt, den Gemeinden bzw. den Grundeigentümern Verfahren nach den SIA-Normen 142/143 vorzuschreiben: «Ebenso ist bei den Vorschriften zum Gestaltungsplan davon abzusehen, zwingend ein Verfahren nach SIA 142/143 vorzuschreiben. Diese Entscheidung soll weiterhin einzig der Gemeinde als Planungsbehörde obliegen.» An der Haltung des Regierungsrates hat sich nichts geändert.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (vs)

Bau- und Justizdepartement (br)

Am für Raumplanung

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat