KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Oktober 2026

Nr. 2026/1802
KR.Nr. A 0106/2026 (BJD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Für mehr Rechtssicherheit und Effizienz im Baubewilligungsverfahren
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Änderungen des Planungs- und Baugesetzes sowie der Kantonalen Bauverordnung zu unterbreiten, die darauf abzielen, dass

1. die Erteilung einer rechtskräftigen Baubewilligung grundsätzlich zur Aufnahme der Bauarbeiten berechtigt, und der Baustart nicht durch zusätzliche Verfahren oder Hürden - etwa eine sogenannte «Baufreigabe» - verzögert oder blockiert werden darf;

2. Anforderungen an Baugesuche und Auflagen der kommunalen Baubehörden ausschliesslich auf klaren gesetzlichen Grundlagen beruhen und verhältnismässig sein müssen;

3. Beanstandungen oder Mängel an einem Baugesuch vollständig und begründet mitzuteilen sind, wobei die Behörde darlegen muss, welche konkrete gesetzliche Bestimmung verletzt ist und wie der Mangel behoben werden kann;

4. eine klare gesetzliche Regelung geschaffen wird, welche festlegt,

   - in welchen Fällen Gemeinden vor Baubeginn zusätzliche Unterlagen verlangen dürfen,

   - welche Anforderungen zulässig sind sowie

   - welche Fristen und Verfahren dafür gelten.

2. Begründung (Vorstosstext)

Das Baubewilligungsverfahren ist ein gebundenes Verfahren. Wird ein Baugesuch nach den gesetzlichen Vorgaben eingereicht und erfüllt das Vorhaben die formellen und materiellen Anforderungen des Bau- und Planungsrechts, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung.

In der Praxis zeigt sich jedoch zunehmend, dass rechtskräftig erteilte Baubewilligungen von kommunalen Baubehörden mit umfangreichen und teilweise unklaren Auflagen versehen werden sowie Auflagen, Bedingungen und Hinweise vermischt werden – auch öffentliches Recht mit Zivilrecht. Dies führt dazu, dass trotz formell und materiell gültiger baupolizeilicher Bewilligung kein Baustart erfolgen darf, weil zusätzliche Anforderungen erfüllt werden müssen, die häufig unter dem Begriff «Baufreigabe» zusammengefasst werden.

Ein solcher Begriff ist jedoch weder im Planungs- und Baugesetz noch in der Kantonalen Bauverordnung klar definiert. Dadurch entsteht Rechtsunsicherheit für Bauherrschaften, Planungsbüros und Grundeigentümer. Die Folge sind Verzögerungen, zusätzliche Kosten sowie ein erheblicher administrativer Aufwand.

Hinzu kommt, dass in einzelnen Fällen Anforderungen gestellt werden, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen, etwa durch zusätzliche Unterlagen, wiederholte Nachforderungen oder formale Anforderungen wie mehrfach einzureichende Originaldokumente. Jede Nachforderung kann wiederum neue Anforderungen nach sich ziehen und das Verfahren erheblich verlängern.

Ziel des Vorstosses ist es daher nicht, die Gemeindeautonomie grundsätzlich in Frage zu stellen. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass das Legalitätsprinzip konsequent angewendet wird und Anforderungen an Baugesuche nur auf klaren gesetzlichen Grundlagen beruhen.

Zudem soll klargestellt werden, dass allfällige Mängel eines Baugesuchs innerhalb der vorgesehenen Fristen vollständig und nachvollziehbar zu benennen sind. Dies schafft Planungssicherheit und verhindert wiederholte Nachforderungen, welche Verfahren unnötig verlängern.

Schliesslich soll der Kanton seine Rolle als Aufsichtsbehörde über das kommunale Bauwesen stärker wahrnehmen und für eine einheitliche und rechtsstaatlich klare Bewilligungspraxis im ganzen Kanton sorgen.

Damit werden Rechtssicherheit, Effizienz und Transparenz im Baubewilligungsverfahren gestärkt - im Interesse der Bauwilligen, der Gemeinden und der Verwaltung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Baubewilligung stellt rechtlich eine Polizeibewilligung dar. Das bedeutet, dass ein gesetzlicher Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung besteht, wenn ein Bauvorhaben alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Im Sinne der Verhältnismässigkeit hat die Bauherrschaft auch Anspruch darauf, ein Baugesuch unter Nebenbestimmungen zu erhalten, wenn damit geringfügige Mängel eines Baugesuches behoben werden können. Die Statuierung von Nebenbestimmungen dient daher insbesondere dazu, unnötige Verfahrensverzögerungen zu vermeiden. Sie liegen daher sowohl im öffentlichen als auch privaten Interesse. Mit der Statuierung von Auflagen soll das Baubewilligungsverfahren von der Einholung von detaillierten technischen Nachweisen, welche ohne weiteres noch während der Bauausführung erbracht werden können, entlastet werden (z.B. statische Nachweise).

Bei den Nebenbestimmungen wird zwischen Auflagen und Bedingungen unterschieden. Auflagen wirken sich nicht auf den Bestand einer Baubewilligung aus. Sie verpflichten die Bauherrschaft zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen und können - bei Nichterfüllung - mit den Mitteln des Verwaltungszwangs (Vollstreckungsverfahren beim Oberamt) durchgesetzt werden. Auflagen erweisen sich daher regelmässig als wenig problematisch. Demgegenüber haben Bedingungen Auswirkungen auf den Bestand einer Baubewilligung. Insbesondere Vorsicht ist bei aufschiebenden Bedingungen (Suspensivbedingungen) geboten. Bei diesen werden die vertraglichen Pflichten erst wirksam, wenn ein bestimmtes zukünftiges und ungewisses Ereignis eintritt. Da die Erfüllung einer Suspensivbedingung zwingend vor Baubeginn geprüft werden und in diesem Verfahren alle Parteien (d.h. auch die Einsprecherinnen und Einsprecher) miteinzubeziehen sind, rät der Regierungsrat von deren Statuierung ab.

Der Regierungsrat anerkennt zwar das Anliegen nach effizienten, transparenten und rechtsstaatlich einwandfreien Baubewilligungsverfahren. Die mit dem Auftrag verlangten Gesetzesänderungen erweisen sich jedoch nicht nur als nicht erforderlich, sondern sogar als kontraproduktiv. Der Auftrag führt tendenziell zu längeren und komplexeren Baubewilligungsverfahren und schwächt die Gemeindeautonomie.

3.2 Zu Ziffer 1 des Auftrags

Der Auftrag verlangt, dass eine rechtskräftige Baubewilligung grundsätzlich unmittelbar zur Aufnahme der Bauarbeiten berechtigt und zusätzliche Verfahrensschritte ausgeschlossen werden.

Nach geltendem Recht besteht bereits ein klar geregeltes Baubewilligungsverfahren. Sofern eine Baubewilligung ohne Suspensivbedingung erteilt wird, kann davon sofort Gebrauch gemacht werden, wobei selbstverständlich sämtliche Auflagen zu erfüllen sind. Das kantonale Recht sieht kein formalisiertes Verfahren der «Baufreigabe» vor, ein solches darf auch nicht von den Gemeinden eingeführt werden. Es gilt der Grundsatz, dass ein Anspruch auf Erteilung einer bedingungslosen Baubewilligung besteht, wenn das Bauvorhaben sämtliche Vorschriften einhält.

Die Baubehörden sind jedoch verpflichtet, die Ausführung der Baute zu überwachen und vor Baubeginn insbesondere das Schnurgerüst hinsichtlich Baulinien, Grenzabständen und Höhenlage zu kontrollieren (§ 12 Kantonale Bauverordnung, KBV; BGS 711.61). Die vom Auftrag kritisierten Anforderungen vor Baubeginn dienen regelmässig der Umsetzung und Kontrolle bereits bewilligter Projektbestandteile sowie der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben. Sie stellen keine zusätzlichen Bewilligungen dar, sondern sind Teil der gesetzlich vorgesehenen Baukontrolle. Eine generelle gesetzliche Einschränkung solcher Kontrollen wäre aus Gründen der Rechtssicherheit und der Wahrung öffentlicher Interessen nicht sachgerecht.

3.3 Zu Ziffer 2 des Auftrags

Die Forderung, Anforderungen an Baugesuche und Auflagen müssten auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sein, entspricht bereits geltendem Recht. Das Legalitätsprinzip und das Verhältnismässigkeitsprinzip gelten für sämtliche Verwaltungsverfahren und sind von den kommunalen Baubehörden bereits heute zu beachten. Zudem regelt die Kantonale Bauverordnung detailliert den Inhalt eines Baugesuchs und die einzureichenden Unterlagen (§ 5 KBV).

Soweit einzelne Anordnungen als rechtswidrig oder unverhältnismässig erscheinen, stehen den Betroffenen die ordentlichen Rechtsmittel zur Verfügung. Ein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht ersichtlich.

3.4 Zu Ziffer 3 des Auftrags

Der Auftrag verlangt, dass sämtliche Beanstandungen vollständig und begründet mitzuteilen sind.

Die Begründungspflicht der Behörden ergibt sich bereits aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts. Verfügungen müssen nachvollziehbar sein und den betroffenen Personen ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Demgegenüber wäre eine gesetzliche Pflicht, sämtliche Mängel eines Baugesuchs abschliessend und vollständig zu einem bestimmten Zeitpunkt zu benennen, in der Praxis kaum umsetzbar. Gerade bei komplexeren Bauvorhaben ergeben sich neue Fragestellungen häufig erst im Verlauf der Prüfung oder aufgrund nachgereichter Unterlagen. Eine solche Regelung würde eher zu

umfangreicheren Vorprüfungen und zusätzlichen Verfahrensschritten führen und damit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung zuwiderlaufen.

3.5 Zu Ziffer 4 des Auftrags

Der Auftrag verlangt eine detaillierte gesetzliche Regelung darüber, wann Gemeinden zusätzliche Unterlagen verlangen dürfen.

Die Kantonale Bauverordnung enthält bereits umfangreiche Bestimmungen zum Inhalt von Baugesuchen und zu den einzureichenden Nachweisen.

Die Vielfalt möglicher Bauvorhaben macht es jedoch unmöglich, sämtliche denkbaren Konstellationen abschliessend gesetzlich zu regeln. Die Baubehörden müssen in der Lage bleiben, bei besonderen Verhältnissen oder komplexen Projekten, die für eine rechtskonforme Beurteilung erforderlichen Unterlagen einzufordern. Komplexe Verfahren werden durch eine noch tiefergreifende Regulierung nicht vereinfacht - im Gegenteil: Mehr Regulierung führt zu noch komplexeren Verfahren. Einziger Profiteur einer weitergehenden Regulierung sind Einsprecherinnen und Einsprecher, welche das Bauen verhindern oder verzögern wollen.

Eine starre gesetzliche Aufzählung würde zudem die notwendige Flexibilität einschränken und könnte dazu führen, dass in Einzelfällen entscheidrelevante Informationen nicht mehr verlangt werden könnten. In der Konsequenz müssten Baugesuche abgewiesen werden, da ein Sicherheitsnachweis nicht mehr als Auflage nachverlangt werden könnte.

3.6 Zur Gemeindeautonomie und der staatlichen Aufsicht

Die Gemeinden nehmen im solothurnischen Baubewilligungsverfahren eine zentrale Rolle wahr. Der Kanton verfügt bereits heute über Aufsichts- und Unterstützungsinstrumente. So führt der Kanton regelmässig Baukonferenzen durch, erlässt Vollzugshilfen für die Gemeinden und erläutert seine Praxis in seinen Bulletins und Mitteilungsblättern. Überdies unterstützt der Kanton die Gemeinden im Rahmen des Rechtsauskunftsdienstes.

Vereinzelte Meinungsverschiedenheiten über Umfang und Inhalt von Auflagen rechtfertigen keine weitere Einschränkung der kommunalen Zuständigkeiten und keine zusätzliche Regulierung. Bauherrschaften, welche mit unzulässigen Bedingungen oder Auflagen konfrontiert sind, können sich dagegen in einem Beschwerdeverfahren ohne weiteres zur Wehr setzen. Weitergehende gesetzliche Regulierungen erhöhen die Bürokratie und führen tendenziell zu noch komplexeren und längeren Verfahren. Insgesamt würden sich weitergehende gesetzliche Regelungen kontraproduktiv auswirken.

3.7 Fazit

Die verlangten Gesetzesänderungen würden die notwendige Flexibilität der Baubehörden einschränken, neue Abgrenzungsfragen schaffen, zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung führen und könnten die Verfahren teilweise sogar verlängern. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht ausgewiesen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschafskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (bk)
Rechtsdienst Bau- und Justizdepartement (ct)
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)