

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_141/2014

Urteil vom 4. August 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
Einwohnergemeinde Oensingen,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Harald Rüfenacht,

gegen

1. A. _____,
vertreten durch Fürsprecherin Cornelia Dippon Hänni,
2. B. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Schönberg,
Beschwerdegegner,

Regierungsrat des Kantons Solothurn,
vertreten durch das Bau- und Justizdepartement
des Kantons Solothurn.

Gegenstand
Planungszone im Gebiet Hunzikermatte bis Hinterdorf in Oensingen,

Beschwerde gegen das Urteil vom 7. Februar 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn.

Sachverhalt:

A.
Der Gemeinderat Oensingen erliess für das Gebiet "Hunzikermatte bis Hinterdorf", das zwischen Hauptstrasse, Autobahnzubringer und Klusstrasse liegt, eine Planungszone für die Dauer von fünf Jahren. Die öffentliche Auflage fand vom 9. Mai bis zum 7. Juni 2011 statt. Die von A. _____ und B. _____ erhobenen Einsprachen wies der Gemeinderat am 4. Juli 2011 ab. A. _____ und B. _____ gelangten in der Folge an den Regierungsrat des Kantons Solothurn. Dieser hiess ihre Beschwerden mit Beschluss vom 12. März 2013 teilweise gut und reduzierte die Dauer der Planungszone auf drei Jahre.

Gegen den Beschluss des Regierungsrats legten A. _____ und die Einwohnergemeinde Oensingen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn ein. A. _____ verlangte die Entlassung von vier Grundstücken aus der Planungszone, die Gemeinde Oensingen wehrte sich gegen die Reduktion der Geltungsdauer. Mit Urteil vom 7. Februar 2014 wies das Verwaltungsgericht beide Beschwerden ab.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 14. März 2014 beantragt die Gemeinde Oensingen, das Urteil des Verwaltungsgerichts und der Beschluss des Regierungsrats seien aufzuheben und die Geltungsdauer der Planungszone von fünf Jahren sei zu bestätigen. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung ans Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat und die privaten Beschwerdegegner schliessen auf die Abweisung der Beschwerde. In ihrer Stellungnahme dazu hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest.

Mit Präsidialverfügung vom 9. April 2014 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 ff. BGG). Der Erlass einer Planungszone stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Endentscheid dar (Art. 90 BGG; Urteil 1P.304/1994 vom 2. Februar 1995 E. 1a, in: ZBI 97/1996 S. 229).

1.2. Die Beschwerdeführerin erhebt Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. Dazu ist sie gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt. Für das Eintreten auf die Beschwerde ist allein entscheidend, dass die Gemeinde vom angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall verletzt wurde (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45; je mit Hinweisen).

1.3. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind grundsätzlich erfüllt. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde dagegen insoweit, als sie sich gegen den Beschluss des Regierungsrats richtet. Dieser ist im Rahmen des Streitgegenstands durch das Urteil des Kantonsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis).

2.

2.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. mit Hinweisen).

2.2. Gemäss Art. 45 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV/SO; SR 131.221) ist das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, "im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet". Die Ortsplanung, bestehend aus dem Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften, ist im Kanton Solothurn Aufgabe der Einwohnergemeinden (§ 9 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 [BGS 711.1; im Folgenden: PBG/SO]). Gemäss § 23 Abs. 1 PBG/SO kann der Gemeinderat bis zum Erlass oder während der Änderung von Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festlegen, in denen keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der laufenden Planung widersprechen. Nach Abs. 4 derselben Bestimmung dürfen die Planungszone für 3 Jahre, ausnahmsweise für höchstens 5 Jahre verfügt werden.

Den solothurnischen Gemeinden kommt auf Grund dieser Regelung im Bereich der Festsetzung von Planungszone und der Bestimmung von deren Dauer Autonomie zu (vgl. Urteile 1C_363/2009 vom 4. Januar 2010 E. 1.3 und 2, in: URP 2010 S. 257; 1C_501/2009 vom 4. Januar 2010 E. 1.3 und 2, nicht publ. in: BGE 136 I 142; 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 2; je mit Hinweisen).

2.3. Besteht Autonomie, kann sich die Gemeinde dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale

Behörde im Rechtsmittelverfahren die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet oder ihre Prüfungsbefugnis überschreitet. Die Gemeinden können in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten verfassungsrechtliche Verfahrensrechte verletzt oder die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt erachtet (BGE 131 I 91 E. 1 S. 93; 128 I 3 E. 2b S. 9; Urteil 2C_794/2012 vom 11. Juli 2013 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 139 I 280; je mit Hinweisen).

Soweit nicht die Handhabung von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht infrage steht, prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid bei der Autonomiebeschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 245 mit Hinweisen).

3.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei von Anfang an klar gewesen, dass die Ortsplanung nicht innert drei Jahren abgeschlossen werden könnte. Zum einen handle es sich dabei um eine Gesamt- und nicht um eine Teilrevision, zum andern habe sich die Gemeinde seit der letzten Revision enorm entwickelt. Das im innerkantonalen Vergleich überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum von mehr als einem Drittel seit 2002 stelle sie vor erhebliche Probleme, insbesondere bei der Schulraum- und der Verkehrsplanung. Auf diese - ohnehin behörden- bzw. gerichtsnotorischen Umstände - habe sie zumindest implizit schon früher hingewiesen. Darüber hinaus sei auch zu berücksichtigen, dass sich die Komplexität der Planung nach deren Einleitung noch erhöht habe. So sei der Kanton Solothurn der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe beigetreten und § 70 Abs. 2 der kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (BGS 711.61) verlange nun von den Gemeinden, die Messweisen bei der nächsten Ortsplanrevision, spätestens aber innert 10 Jahren, dem neuen Recht anzupassen. Auch die jüngste Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) sei zu berücksichtigen. Aus all diesen Gründen könnten die öffentliche Mitwirkung und das Vorprüfungsverfahren erst im Herbst 2014 eingeleitet werden. Mit der Planaufgabe sei deshalb frühestens im Herbst 2015 zu rechnen.

Indem das Verwaltungsgericht eine länger als drei Jahre dauernde Planungszone nur bei ausserordentlichen Umständen zulasse und verlange, dass solche Umstände bereits bei Erlass der Planungszone abschliessend geltend gemacht würden, höhle es dieses Instrument aus. Zu bedenken sei in diesem Zusammenhang, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Absicht der Planänderung lediglich hinreichend konkretisiert sein müsse, um den Erlass einer Planungszone zu rechtfertigen. Daraus folge, dass man auch hinsichtlich der Dauer der Planungszone keine exakte und vor allem keine abschliessende Prognose verlangen könne.

Die Beschwerdeführerin kommt zum Schluss, der angefochtene Entscheid verletze aus diesen Gründen Art. 27 RPG und beruhe auf einer willkürlichen Anwendung des kantonalen Rechts. Das Verwaltungsgericht habe zudem den Sachverhalt falsch festgestellt, wenn es davon ausging, sie habe die Gründe für eine Dauer von fünf Jahren nicht dargelegt. Vielmehr habe sie dies nach dem Ausgeführten bereits bei der Einleitung der Ortsplanung getan. In ihrer Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren habe sie sich erneut zum Vorliegen ausserordentlicher Umstände geäussert. Das Verwaltungsgericht sei jedoch darauf mit keinem Wort eingegangen und habe dadurch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

4.

Das Verwaltungsgericht führt im angefochtenen Entscheid aus, nach § 23 Abs. 4 PBG/SO gelte eine Planungszone für drei Jahre. Ausnahmsweise dürfe sie für höchstens fünf Jahre verfügt werden, wobei der Ausnahmetatbestand bereits bei ihrem Erlass zu begründen sei. Eine Verlängerung nach Ablauf der drei Jahre sei gemäss dem Gesetzeswortlaut nicht vorgesehen. Die Beschwerdeführerin habe im Verfahren vor dem Regierungsrat keine Gründe genannt, welche die längere Dauer von fünf Jahren rechtfertigen würden. Erst vor Verwaltungsgericht habe sie vorgebracht, dass die Ortsplanungsrevision mehr Zeit benötige. Die Planungszone könne indessen nicht per se auf das Höchstmass von fünf Jahren festgesetzt werden, wenn nicht bereits bei deren Erlass erhebliche Probleme genannt werden könnten. Eine Planungszone diene nicht der Sicherstellung von Gebieten während der ganzen Dauer der Ortsplanungsrevision. Die Gemeinde hätte bei der Antragstellung der Planungszone bereits einen Ausnahmegrund anführen müssen. Ein solcher sei nicht geltend gemacht worden und habe damals auch nicht vorgelegen.

5.

5.1. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde gemäss Art. 27 RPG für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2).

Art. 27 RPG und § 23 PBG/SO bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszonen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (zum Ganzen: BGE 118 Ia 510 E. 4d S. 513; Urteil 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 2.2 mit Hinweisen).

Die gesetzliche Grundlage und das öffentliche Interesse am Erlass der Planungszone sind vorliegend nicht umstritten. Zu untersuchen ist hingegen, ob das Verwaltungsgericht die Gemeindeautonomie verletzt, indem es nur eine Dauer von drei Jahren als verhältnismässig ansah und der Gemeinde Oensingen in diesem Zusammenhang beschied, sie hätte allfällige eine längere Dauer rechtfertigende Ausnahmegründe schon bei Erlass der Planungszone geltend machen müssen.

5.2. Art. 27 RPG lässt Raum für kantonale Detailregelungen. Vorausgesetzt ist, dass der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt, künftige Planungen zu sichern (Urteil 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 2.6.1 mit Hinweisen). Diesen Zweck muss die Planungszone während der ganzen Dauer der Planung erfüllen können. Das Argument des Verwaltungsgerichts, eine Planungszone diene nicht der Sicherstellung von Gebieten während der ganzen Ortsplanungsrevisionsdauer, ist deshalb zumindest in dieser Absolutheit unzutreffend.

Art. 27 RPG ist als Kann-Bestimmung formuliert. Die zuständige Behörde ist aufgrund ihrer Planungspflicht jedoch zum Erlass einer Planungszone verpflichtet, wenn beabsichtigte Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1981, N. 11 zu Art. 27; Peter Dilger, Raumplanungsrecht der Schweiz, 1982, § 11 Rz. 10 S. 269; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl. 2010, N. 1 zu Art. 62-63 mit Hinweis auf BGE 113 Ib 376 E. 7b S. 390). Die Konkretisierung von Art. 27 RPG im kantonalen Recht und der kantonalen Rechtsprechung darf gerade auch vor diesem Hintergrund nicht dazu führen, dass die Behörden bei der sachgemässen Revision ihrer Ortsplanung in nicht mehr vertretbarer Weise eingeschränkt werden. In diesem Sinn ist Art. 27 RPG eine für die Kantone verbindliche Norm des Bundesrechts.

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, genügt für die Festsetzung einer Planungszone eine einigermaßen konkretisierte Planungsabsicht. Die Planung wird nicht im Verfahren betreffend die Festsetzung der Planungszone verwirklicht; letztere wahrt vielmehr die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden in der nachfolgenden Planung (BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb S. 365 mit Hinweisen; Urteil A.342/1981 vom 3. November 1982 E. 6a, in: ZBI 84/1983 S. 542). Planungszonen vermögen ihren Zweck denn auch nur zu erfüllen, wenn sie frühzeitig verfügt werden (Dilger, a.a.O., § 11 Rz. 6 S. 268). Trotz einer zügig vorangetriebenen Revision können sich im Verlauf des Planungsprozesses Schwierigkeiten ergeben, welche bei Erlass der Planungszone noch nicht absehbar waren und dennoch deren Verlängerung rechtfertigen.

5.3. Mit Blick auf den verbindlichen Gehalt von Art. 27 RPG wird in der Literatur bezüglich der Höchstdauer der Planungszone die Ansicht vertreten, das kantonale Recht dürfe nicht durch allgemeine Regelung eine kürzere Dauer vorsehen (Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, N. 55 zu Art. 27 RPG; Dilger, a.a.O., § 11 Rz. 9 S. 269; EJPD/BRP, a.a.O., N. 16 zu Art. 27 RPG), obwohl eine solche natürlich im Einzelfall angeordnet werden könne (EJPD/BRP, a.a.O.). Dem kantonalen Gesetzgeber sei es hingegen gestattet, in allgemeiner Weise eine Höchstdauer von unter fünf Jahren vorzusehen, sofern eine entsprechende Verlängerungsmöglichkeit bestehe (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, 2006, N. 22 zu Art. 27 RPG).

In diesem Sinn ist etwa in den Kantonen Bern, Graubünden, St. Gallen und Zürich vorgesehen, dass

Planungszonen für die Dauer von zwei bzw. drei Jahren erlassen werden und unter den entsprechenden Voraussetzungen auf höchstens fünf Jahre bzw. "angemessen" verlängert werden können (Art. 62 Abs. 3 und 4 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 des Kantons Bern [BauG; BSG 721.0]; Art. 21 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden [KRG; BR 801.100]; Art. 107 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 1972 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz; sGS 731.1]; § 346 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]). Ähnlich sieht § 83 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (SRL 735) vor, dass die Planungszone erlischt, wenn nicht innert zwei Jahren seit der öffentlichen Auflage der Planungszone der Nutzungsplan und die Bau- und Nutzungsvorschriften öffentlich aufgelegt werden, wobei eine Verlängerung um ein Jahr möglich ist (Abs. 1). Die Planungszone erlischt ferner, wenn die Nutzungspläne nicht innert fünf Jahren seit der Auflage der Planungszone in Kraft treten, wobei eine Verlängerung bei ausgewiesener Notwendigkeit um höchstens zwei Jahre möglich ist (Abs. 2).

5.4. Eine kantonale Regelung, welche eine Verlängerung einer für eine Dauer von weniger als fünf Jahren festgesetzten Planungszone a priori ausschliesst, verstösst gegen den verbindlichen Gehalt von Art. 27 RPG. Da Planungszone nach dem Ausgeführten zu einem Zeitpunkt erlassen werden müssen, wo sich noch nicht alle möglichen Schwierigkeiten im Planungsprozesses voraussehen lassen, ist eine spätere Verlängerungsmöglichkeit bundesrechtlich geboten. Andernfalls wäre die zuständige Behörde vor die Wahl gestellt, entweder eine für die Sicherung der künftigen Planung zu kurze Dauer festzusetzen (was Art. 27 RPG widerspricht) oder dann eine solche, welche vor dem Hintergrund des Kenntnisstands im Erlasszeitpunkt als ungerechtfertigt lang erscheinen muss (was die Eigentumsгарantie verletzt).

5.5. Aus dem Umstand, dass das Verwaltungsgericht davon ausging, die Beschwerdeführerin habe beim Erlass der Planungszone noch keine Gründe genannt, die schon zu jenem Zeitpunkt eine längere Dauer als drei Jahre gerechtfertigt hätten, resultiert dagegen keine Verletzung von Art. 27 RPG. Es bedeutet auch keine willkürliche Anwendung von § 23 Abs. 4 PBG/SO, wenn das Verwaltungsgericht in der Notwendigkeit einer Gesamtrevision der Ortsplanung und im Bevölkerungswachstum keine solchen Gründe erblickte. Ein strenger Massstab rechtfertigt sich in dieser Hinsicht namentlich vor dem Hintergrund der Eigentumsгарantie. Schliesslich ist dem Verwaltungsgericht auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorzuwerfen, zumal es seinen Entscheid hinreichend begründete und die Beschwerdeführerin ohne Weiteres in der Lage war, diesen sachgerecht anzufechten.

5.6. Daraus ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid im Ergebnis zwar kein Bundesrecht verletzt, jedoch entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts grundsätzlich die Möglichkeit besteht, die bis anhin auf drei Jahre befristete Planungszone zu verlängern. Inwiefern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, ist in erster Linie vom Gemeinderat zu prüfen und bildet vorliegend nicht Prozessgegenstand.

6.

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den beiden Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.-- auszurichten.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. August 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold