

Regierungsratsbeschluss

vom 28. November 2023

Nr. 2023/1962

Grenchen: Erlass der Planungszone Bielstrasse / Behandlung der Beschwerde

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Das Grundstück GB Grenchen Nr. 6322 liegt in der Wohnzone, Bauklasse 4 (vgl. Bauklassenplan der Stadt Grenchen vom 25. November 2002 [genehmigt mit Regierungsratsbeschluss, RRB Nr. 2003/1282 vom 1. Juli 2003]). Das Grundstück war zusätzlich mit dem **Gestaltungsplan Bielstrasse** überlagert (genehmigt mit RRB Nr. 2916 vom 3. September 1990; **aufgehoben** mit RRB Nr. 2022/80 vom 24. Januar 2022), welcher den Bau eines 4-geschossigen Hotelbaus mit Restaurant, Versammlungslokal, Bar etc. vorsah.

Das auf dem Gestaltungsplan basierende Bauprojekt wurde jedoch nicht realisiert und im Rahmen des Quartierentwicklungsprojekts «Läbigs Lingeriz» im Jahr 2008 stellte die Grundeigentümerin das Grundstück im Sinne einer **Zwischennutzung als Fussballfeld** bis zum Baubeginn eines von der Grundeigentümerin ausgelösten Projekts zur Verfügung.

Im Jahr 2017 erkundigte sich die Grundeigentümerin bei der Baudirektion der Stadt Grenchen über die derzeitige Situation ihres Grundstücks. Dabei erklärte die Baudirektion unter anderem, dass die Nutzung des Grundstücks gestützt auf den Gestaltungsplan Bielstrasse nicht mehr opportun sei. Die Baudirektion sei bereit, die **Aufhebung des Gestaltungsplanes zu beantragen**, sobald ein **qualitätsvolles, genehmigungsfähiges und realisierbares Projekt vorliege** (vgl. Schreiben der Baudirektion vom 7. März 2017).

In der Folge reichte die Grundeigentümerin der Baudirektion eine Überbauungsstudie ein, welche von der Baudirektion dem Grundsatz nach und vorbehältlich einer abschliessenden Beurteilung im Baubewilligungsverfahren als **sinnvoll** erachtet wurde (vgl. Schreiben der Baudirektion vom 30. Mai 2017; vgl. ferner Schreiben der Baudirektion vom 11. Juni 2017).

Nach weiterer Korrespondenz reichte die Grundeigentümerin Ende 2018 das Konzept «Wohnüberbauung Lingeriz Südwest» vom 8. November 2018 ein. Dieses sah zwei Mehrfamilienhäuser mit gesamthaft 27 Wohnungen unterschiedlicher Dimensionen vor.

Am 26. Februar 2019 hat der Gemeinderat der Stadt Grenchen mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 2455 beschlossen, **den Gestaltungsplan Bielstrasse «unter Berücksichtigung der Erwägungen in der Vorlage» aufzuheben**. Die Baudirektion wurde beauftragt, die Aufhebung direkt dem Regierungsrat zur Genehmigung einzureichen. Der Beschluss wurde dem Regierungsrat jedoch **nie** zur Genehmigung vorgelegt.

Am 23. September 2019 reichte die Grundeigentümerin ein dem von ihr erarbeiteten Konzept entsprechendes **Baugesuch** auf dem Grundstück GB Grenchen Nr. 6322 ein.

Die Baudirektion der Stadt Grenchen prüfte das Baugesuch vor und erachtete es aufgrund **einzelner Mängel als überarbeitungsbedürftig**. Des Weiteren wurde darauf aufmerksam gemacht,

2. Erwägungen

2.1 Formelles

2.1.1 Zuständigkeit / Eintretensvoraussetzung

Der Regierungsrat ist gemäss § 23 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Nach § 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren beziehungsweise dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Grundeigentümerin des Grundstücks GB Grenchen Nr. 6322 direkt von der am 1. Februar 2022 erlassenen Planungszone resp. vom Entscheid Nr. 2901 vom 7. Juni 2022 betroffen. Sie ist daher zur Beschwerde **legitimiert**. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde **ist deshalb einzutreten**.

2.1.2 Verfahrensanträge

Die Beschwerdeführerin beantragt, es seien ein rechtsgenügend unterzeichnetes, beglaubigtes Protokoll des Beschlusses des Gemeinderates Nr. 2901 vom 7. Juni 2022 sowie die entsprechenden Protokolle der zuständigen Kommission und der Fraktionen zu edieren. Es ist in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich, welchen Mehrwert die Edition dieser Protokolle für den Entscheid mit sich bringen sollte. Die sachrelevanten Tatsachen gehen aus den eingereichten Akten hervor. Auch konnte die Beschwerdeführerin den Entscheid der Vorinstanz rechtsgenügend anfechten und wurde durch den Umstand, dass die rechtsverbindliche Unterschrift des Stadtpräsidenten und des Stadtschreibers auf dem Protokoll des angefochtenen Beschlusses fehlt (vgl. § 57 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Grenchen vom 16. Februar 1993 [genehmigt mit RRB Nr. 1259 vom 6. April 1993]), nicht benachteiligt.

Auch in Bezug des Antrags auf Durchführung eines Augenscheins ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht ersichtlich, inwiefern es eines solchen zur Beurteilung der Rechtmässigkeit der streitgegenständlichen Planungszone bedarf.

Die Verfahrensanträge der Beschwerdeführerin werden abgewiesen.

2.2 Materielles

2.2.1 Zuässigkeit der Planungszone

Die Festsetzung von Planungszonen bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) nur vereinbar, wenn sie **auf einer gesetzlichen Grundlage beruht**, im **öffentlichen Interesse liegt** und **verhältnismässig** ist (Art. 36 BV; BGE 113 Ia 362 E. 2 S. 364).

2.2.2 Gesetzliche Grundlage

Müssen Nutzungspläne angepasst werden, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (vgl. Art. 27 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG; SR 700). Auf kantonaler Ebene ist in § 23 Abs. 1 PBG normiert, dass der Gemeinderat bis zum Erlass oder während der Änderung von Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festlegen kann, in denen keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der laufenden Planung widersprechen. Die Möglichkeit zum Erlass einer Planungszone bezweckt die Sicherung der

such [der Beschwerdeführerin vom 23. September 2019] nicht zu erfüllen vermögen. Der darauf folgende Prozess, insbesondere auch Gespräche mit den Quartierbewohnern, hätte gezeigt, dass eine Beibehaltung der öffentlichen Nutzung als Quartiersspielplatz den grössten Nutzen für die Stadtentwicklung beinhalte (Raumplanungsbericht Planungszone Bielstrasse vom 1. Februar 2022, Ziff. 4 S. 15 ff.).

Im vorliegenden Fall wird von der Vorinstanz einigermaßen konkretisiert dargetan, wie das Grundstück GB Grenchen Nr. 6322 in Zukunft genutzt werden soll. Nur mit einer Planungszone kann gewährleistet werden, dass dieses nicht überbaut und damit auch das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin nicht realisiert werden kann. Mit der Planungszone können keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die der Planung der Vorinstanz in der bevorstehenden Ortsplanungsrevision widersprechen. Zudem besteht im Lichte von § 10 Abs. 2 PBG, wonach die Einwohnergemeinde die Ortsplanung in der Regel alle 10 Jahre zu überprüfen und wenn nötig zu ändern hat, und von Art. 15 RPG (Planungshorizont 15 Jahre) denn auch ein Bedürfnis, die Nutzungspläne den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen anzupassen. Die letzte Ortsplanungsrevision wurde vor 20 Jahren mit RRB Nr. 2003/1282 vom 1. Juli 2003 genehmigt.

Die Beschwerdeführerin führt in diesem Zusammenhang die nicht genutzten Flächen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (nachfolgend ÖBA-Zone) und die für die als Spiel- und Freizeitplatz nutzbaren Grundstücke in den Quartieren Lingeriz und Ruffini ins Feld. Ihrer Ansicht nach eignen sich diese Flächen/Grundstücke besser für die Erstellung von Freizeitanlagen. Dabei verkennt sie jedoch, dass der Vorinstanz als Planungsbehörde bei der Planung auf ihrem Territorium ein grosser Ermessensspielraum zukommt, in den nicht eingegriffen wird, solange die Planung zweck- und rechtmässig ist (vgl. § 18 PBG). Die eingehende Überprüfung der Rechtmässigkeit der Umzonung des Grundstücks in die ÖBA-Zone erfolgt überdies im Genehmigungsverfahren der Nutzungsplanung und wird nicht im Rahmen dieses Beschwerdeverfahrens präjudiziert. Von einer offensichtlich unzulässigen oder sinnlosen Planungsabsicht ist jedenfalls nicht auszugehen. Dass die Vorinstanz bspw. sich (noch) nicht in dieser Planungsphase mit dem angemessenen Ersatz für das wegfallende Gebiet i.S.v. § 34 PBG auseinandergesetzt hat, ist im Lichte der vorangegangenen Ausführungen nicht zu beanstanden. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen das öffentliche Interesse an der Planungszone nicht in Zweifel zu ziehen.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen bestehen eine einigermaßen konkretisierte Planungsabsicht, ein Planungsbedürfnis und damit eine im öffentlichen Interesse liegende Planungszone.

2.2.4 Verhältnismässigkeit

Die Festsetzung von Planungszonen muss verhältnismässig, d.h. zur Erreichung des von dieser Massnahme verfolgten Ziels geeignet und notwendig sein und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Eigentumsbeschränkungen stehen, die dem Einzelnen auferlegt werden. Primärer Massstab ist der Zweck, der mit der Planungszone verfolgt wird (Ruch, in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 N 36).

Unter dem Gesichtspunkt der Eignung ist zu prüfen, ob die Planungszone und die mit ihr einhergehenden vorsorglichen Nutzungsbeschränkungen das taugliche Mittel darstellen, um die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers zu sichern. Des Weiteren darf die Planungszone nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist. Schliesslich muss das öffentliche Interesse an der Planungszone und der damit bewirkten vorsorglichen Bau- und Veränderungssperre mit den privaten Interessen der davon Betroffenen abgewogen werden. In der Regel spielt dieses Kriterium der Zumutbarkeit der Planungszone aber gegenüber den hiervor genannten Elementen der Verhältnismässigkeit eine bloss untergeordnete Rolle (Waldmann / Hänni, Kommentar RPG, Bern 2006, Art. 27 N 16 ff.).

1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 2.7). Seit der Einreichung des Baugesuches im September 2019 bis zur Publikation der Planungszone Bielstrasse am 10. Februar 2022 vergingen knapp 2.5 Jahre. Dies stellt im Lichte von § 137 PBG und der drei- und ausnahmsweise sechsmonatigen Sistierungsmöglichkeit eines Baugesuches durchaus eine lange Zeit dar. Wenn sowohl die Baudirektion als auch die Vorinstanz von Anfang an den rechtmässigen Weg eingeschlagen hätten, d.h. das im September 2019 eingereichte Baugesuch für 3 resp. 6 Monate sistiert und nach Ablauf der Frist eine Planungszone erlassen hätten, wäre diese ca. Mitte 2023 aufgrund noch nicht aufgelegter Ortsplanungsrevision dahingefallen oder die Vorinstanz hätte die Verlängerung der Planungszone um 2 Jahre ins Auge fassen müssen. Es sind durchaus Fälle denkbar, in denen eine Planungszone während eines fortgeschrittenen oder bald abgeschlossenen Baubewilligungsverfahrens auf dem betreffenden Gebiet erlassen wird. Bei der Überprüfung ihrer Rechtmässigkeit wäre unter anderem zu berücksichtigen, ob die Verfahrensbeteiligten - sei es der Baugesuchsteller, die Baukommission oder Einsprecher - oder die Komplexität des Bauprojekts ursächlich für die lange Verfahrensdauer sind. Im vorliegenden Fall kann dies jedoch nicht ermittelt werden, da die Baudirektion das Baugesuch nicht bzw. in marginalem Umfang mittels Vorprüfung behandelt hat. Die Verzögerung im Baubewilligungsverfahren hat keiner der Verfahrensbeteiligten zu verantworten. Die Verzögerung ist auf die «Reaktivierung» des Gestaltungsplans und dem nachgelagerten Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat zurückzuführen. Dass die Vorinstanz während des hängigen Verfahrens keine Planungszone erlassen hat, ist nur verständlich, war sie doch (irrig) in der Annahme, sie habe rechtmässig gehandelt. Kurz nach ergangenen RBB Nr. 2022/80 vom 24. Januar 2022, in welchem das Verhalten der Vorinstanz, die Aufhebung des Gestaltungsplans von einem zukünftigen, der Entscheidung der Vorinstanz unterworfenen Bauvorhaben der Grundeigentümerin abhängig zu machen und erst dann dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen, als ein Verstoss gegen Treu und Glauben erachtet wurde, erliess die Vorinstanz am 1. Februar 2022 die vorliegend strittige Planungszone. Die Vorinstanz hat also unverzüglich gehandelt, als sie vom Regierungsrat über ihr treuwidriges Verhalten in Kenntnis gesetzt wurde. Daher kann auch ihr nicht vorgeworfen werden, dass sie die Planungszone absichtlich zu spät erlassen hat.

In Bezug auf diesen Gestaltungsplan fällt auf, dass das von der Beschwerdeführerin eingereichte Überbauungskonzept «Wohnüberbauung Lingeriz Südwest» Anlass für die Aufhebung des Gestaltungsplans gab. So wurde im Gemeinderatsbeschluss Nr. 2455 vom 26. Februar 2019 mehrmals darauf Bezug genommen. Entweder wurde dieses als im Einklang mit der kommenden Planung angesehen oder es wurde seitens einzelner Gemeinderatsmitglieder vorgeschlagen, das Grundstück anders zu nutzen oder sogar zu erwerben. Ein Gestaltungsplan, welcher innert 5 Jahren seit seinem Inkrafttreten nicht im wesentlichem Umfang verwirklicht wurde, kann vom Gemeinderat aufgehoben werden (§ 47 Abs. 1 PBG). Der vorliegende, im Jahr 1990 vom Regierungsrat genehmigte Gestaltungsplan hat diese Dauer seit geraumer Zeit überschritten. Doch bevor der Gestaltungsplan aufgehoben wurde, wurde von der Beschwerdeführerin verlangt, ein Überbauungskonzept einzureichen nach Massgabe der zukünftigen Planung der Vorinstanz. Aufgrund des Überbauungskonzepts wurde anschliessend der seit jahrzehntelange nicht verwirklichte Gestaltungsplan aufgehoben, was den Anschein erweckte, dass die Beschwerdeführerin ein auf dem Konzept basierendes Baugesuch einreichen kann, das der künftigen Planung der Vorinstanz entspricht und umsetzbar erscheint. Das Überbauungskonzept wurde von der Vorinstanz zwar nicht vorbehaltlos angenommen, jedoch wurde es auch nicht kategorisch abgelehnt.

Der zeitlich verzögerte Erlass der Planungszone in Kombination mit der vorgängigen Aufhebung des Gestaltungsplans auf Grundlage des von der Beschwerdeführerin eingereichten Überbauungskonzepts ist ein besonderer Umstand, der dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin Gewicht verleiht. Jedoch durfte die Beschwerdeführerin nach Aufhebung des Gestaltungsplans nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass die Grundnutzung in jedem Fall beibehalten wird. Pläne sind insbesondere nach Ablauf des Planungshorizonts revidierbar. Das heisst, dass dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone

Den am Verfahren beteiligten Behörden werden in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt (§ 39 Abs. 1 VRG). Es sind keine besonderen Umstände ersichtlich, die einen Zuspruch auf Parteientschädigung an die Vorinstanz rechtfertigen. Der diesbezügliche Antrag ist abzuweisen.

3. **Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde der Grewaco Liegenschaften AG, vertreten durch Rechtsanwalt Boris Banga, vom 5. August 2022 wird abgewiesen.
- 3.2 Die Verfahrenskosten, einschliesslich die Entscheidgebühr, werden auf Fr. 2'000.00 festgelegt und sind von der Grewaco Liegenschaften AG zu bezahlen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.00 wird damit verrechnet.
- 3.3 Der Antrag des Gemeinderates der Stadt Grenchen, vertreten durch Rechtsanwalt Michael Grimm, auf Ausrichtung 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

**Rechtsanwalt Boris Banga, LBP Rechtsanwälte, Schützen-
gasse 15, 2540 Grenchen**
(i.S. Grewaco Liegenschaften AG, Sandbüchel, 9424 Rheineck SG)

Kostenvorschuss:	Fr. 2'000.00	(Fr. 2'000.00 von 1015004 / 054 auf
Verfahrenskosten		4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
inkl. Entscheidgebühr:	Fr. 2'000.00	
	<u>Fr. 0.00</u>	