



Solothurn, 7. August 2017

Bau- und Justizdepartement
Rötihof
Werkhofstrasse 65
4509 Solothurn
christoph.schlaefli@bd.so.ch

Kanton Solothurnischer
Gewerbeverband

Hans Huber-Strasse 38
Postfach 955
4502 Solothurn
Telefon 032 624 46 24
Telefax 032 624 46 25
www.kgv-so.ch
info@kgv-so.ch

Änderung des Planungs- und Baugesetzes (insbesondere Förderung der Verfügbarkeit von Bauland)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Mai 2017 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes Stellung zu nehmen. Der Kanton Solothurnische Gewerbeverband kgv vertritt rund 3'800 KMU aus den Bereichen Handwerk, Handel, Dienstleistung und Industrie. Er ist damit die mitgliederstärkste Wirtschaftsorganisation im Kanton Solothurn. Der kgv bezweckt die allseitige Wahrung und stete Förderung der ideellen, wirtschaftlichen und standespolitischen Interessen der Selbständigerwerbenden und Unternehmungen aus Gewerbe, Handel, Dienstleistung und Industrie. Er unterstützt und fördert Bestrebungen zur Stärkung der kleinen und mittleren Unternehmungen (KMU) und zur Steigerung der Attraktivität des Kantons Solothurn als Wirtschaftsstandort. Der kgv fördert die Erhaltung einer freien, sozialen und ökologiefreundlichen Marktwirtschaft sowie wirtschaftlich günstiger Rahmenbedingungen. Die meisten der Mitglieder sind juristisch als Einzelunternehmen organisiert.

1 Allgemeines

a Ausgangslage

Am 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Teilrevision RPG) vom Volk angenommen und im Jahre 2014 in Kraft gesetzt. Mit der Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes soll der Artikel 15a des RPG, welcher die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland zum Ziel hat, umgesetzt werden.

Im Kanton Solothurn dient seit 2008 der §26 des PBG als Grundlage für vertragliche Bauverpflichtungen. Die Umsetzung von §26 PBG ist jedoch ein Instrument bei Neueinzonungen.

Als das Referendum gegen das neue RPG ergriffen wurde, haben sich die meisten kantonalen Behörden auf das Versprechen des Bundesrates verlassen, wonach die neuen Bestimmungen des RPG mit Flexibilität und Augenmass angewendet werden sollen. Es fragt sich, ob die jetzt vorgeschlagene Lösung nicht massiv über das Ziel hinausschiesst.

b Verfassungsmässigkeit

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung ist die Raumplanung Mittel zum Zweck. Die Raumplanung und die Umsetzungsinstrumente stehen deshalb nicht über, sondern sind gleichberechtigt mit anderen Bestimmungen. So werden in Art. 94 BV Bund und Kantone auch angehalten, für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu sorgen. Weiter wird in Art. 26 BV die Gewährleistung des Eigentums garantiert. Bei der Eigentumsgarantie handelt es sich sogar um ein international abgestütztes Grundrecht.

Eine Bauverpflichtung, wie sie neu in § 26^{bis} Abs 1, 3 und 5 PBG vorgesehen ist, ist grundrechtlich nur zulässig, wenn sie an klare Bedingungen geknüpft ist. Sogar der Bundesrat verlangt, dass im kantonalen Umsetzungsrecht präzisere Vorgaben zu machen sind, wann ein öffentliches Interesse für eine Enteignung besteht. Voraussetzung einer gesetzlichen Regelung, welche das Grundrecht der Eigentumsgarantie wahrt, ist ein Katalog von Bedingungen, welche Eingriffe in das Privateigentum gegenüber dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen vermögen. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht in dieser Hinsicht zu weit. Er sieht vor, dass nahezu jede Baulandverknappung, jedes Entwicklungsinteresse und jede Entwicklungsfantasie in einer Gemeinde die Enteignung einer Parzelle zur Folge haben kann.

c Verhältnismässigkeit

Indem die vorliegende Regelung schon bei geringsten, nicht genau definierten Anforderungen («wenn das Angebot an verfügbaren Bauland ungenügend ist»), die am weitesten gehende Rechtsfolge (Enteignung) zur Folge haben kann, wird eine krasse Unverhältnismässigkeit geschaffen. Nicht einmal der Bund geht in seinen Vorstellungen so weit. Bei einer «normalen» Baulandknappheit schlägt der Bund fiskalische und damit mildere Massnahmen vor.

2 Kanton Solothurn

a Aktuelle Situation

Den Gemeinden im Kanton Solothurn stehen bereits heute umfassende Mittel zur Verfügung, um ihre Entwicklungsziele zu erreichen. So besteht nach § 26^{bis} PGB die Möglichkeit, bei Einzonungen von den Eigentümern eine vertragliche Zusicherung zu verlangen, das Grundstück innert 5 bis 10 Jahren zu überbauen.

Weiter kann eine Gemeinde, die auf einem bereits eingezonten Grundstück konkrete Entwicklungsvorstellungen hat, durch eine Änderung des Zonenplans auf die Verkaufsbereitschaft des Grundbesitzers Druck ausüben.

Zudem stehen den Gemeinden weitere zahlreiche Instrumente zur Verfügung, welche eine Baulandverflüssigung ermöglichen können. Dazu gehören «weiche» Massnahmen wie Informationskampagnen und Dialoge, aber auch partizipative Prozesse und anreizorientierte Instrumente (z.B. Erhöhung Ausnützungsziffer, Erhöhung Bauhöhe, Gestaltungsplan mit höherer Ausnützung, etc.) sowie das auf den Kanton Solothurn zugeschnittene Raumplanungsinstrument des «Bauzonen-transfers» zur Verfügung, welche eine Baulandverflüssigung ermöglichen können.

Führt der Kanton Solothurn künftig tatsächlich die Möglichkeit von Enteignungen ein, so drohen langjährige, aufwändige und kostspielige Gerichtsverfahren bis auf die Stufe Bundesgericht. Die Frage der Gewichtung, ob das Grundrecht der Eigentumsgarantie höher zu gewichten sei, als das öffentliche Interesse wird dann auf dieser Stufe abschliessend geklärt.

b Gewerbe- und Industriezonen

Bei den aktuellen Diskussionen bezüglich «Hortung» von Bauland geht es vor allem um Wohn- und Mischzonen. In den letzten Jahren wurden Bauverpflichtungen bei Neueinzonungen nach § 26^{bis} PBG vorwiegend für Wohn- und Mischzonen, nicht aber für Gewerbe- und Industriezonen abgeschlossen.

Trotzdem stehen Gewerbe- und Industriezonen mittel- und langfristig unter Druck. Gemeinden ziehen in der Regel qualitativ hochstehende Wohnzonen gegenüber Misch-, Gewerbe- und Industriezonen, welche oft Verkehr und Emissionen nach sich ziehen, vor. Betroffen sind dabei vor allem Einzelunternehmen (Familienbetriebe), welche Generationenübergreifend denken und für eventuelle geschäftliche Veränderungen Baulandreserven gesichert haben.

Unbebaute Grundstücke dienen gerade bei gewerblichen Einzelunternehmen oft als Sicherheit für die Finanzierung von Bauvorhaben im angrenzenden Kernbetrieb. Sind diese Eigentumsanteile gefährdet oder fallen sie gar weg, so fällt auch die Finanzierungssicherheit weg. Alleine die Einführung der gesetzlichen Bestimmung wird dazu führen, dass es Eigentümer gibt, die ihr (Wohn- oder Geschäfts-)Eigentum nicht werden halten können.

Mit der jetzt vorgeschlagenen Gesetzesänderung sind einerseits die langfristige Planung (Planungshorizont 20 Jahre und mehr) und andererseits die Finanzierungssicherheit in Frage gestellt. Solche Betriebe riskieren für ihre vorausschauende, nachhaltige und vorsichtige Denkhaltung bestraft zu werden.

c Gewerbliche und industrielle Interessen besser schützen

Sowohl der Kanton Bern wie auch der Kanton Aargau haben die Umsetzungsmassnahmen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes so konzipiert, dass Betriebe, welche über unbebautes Bauland verfügen, welches in Zukunft der Betriebserweiterung dienen soll, von einer Bauverpflichtung ausgenommen sind. Dabei ist zu beachten, dass man auch grössere Einzelunternehmen, das sind sehr oft gewerbliche Familienbetriebe, einem solchen Schutz unterstellt. Dieser Schutz der Unternehmungen ist sachlich richtig und mit den Interessen der Raumplanung vereinbar, wenn Gewerbe- oder Industriebetriebe eine Baulandreserve für spätere Betriebserweiterungen halten.

Der Gesetzesentwurf des Kantons Solothurn sieht diesen Schutz der Unternehmungen nicht vor. Um die Handlungsfreiheit für Gewerbe und Industrie und damit eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft im Kanton Solothurn zu wahren, braucht es für die Gewerbe- und Industriezonen bei einer allfälligen Gesetzesänderung einen besonderen Schutz. Wir fordern dringend die Vorlage der Kantone Bern und Aargau noch entsprechend in die Solothurner Vorlage einzubauen.

d Flächenbedarf

Es ist selbst aus raumplanerischer Sicht nicht in jedem Fall sinnvoll oder zweckmässig, ein bereits eingezontes Grundstück unbedingt innert der nächsten 10 bis 15 Jahren zu überbauen. Es kann auch im längerfristigen Interesse einer Gemeinde liegen, gewisse «Leoparden-Flecken» für spätere Generationen freizuhalten, ohne sie deswegen heute (mit Kostenfolge) auszuzonen oder gar zu enteignen.

e Verdichtetes Bauen bei Parkplätzen (§ 147 Abs. 4)

Mit einer knappen Mehrheit von 52 gegen 43 Stimmen und gegen die Empfehlung der Parlamentarischen Gruppe Wirtschaft + Gewerbe hat der Kantonsrat dem Auftrag von Markus Ammann (SP) zugestimmt, wonach auch bei Parkplätzen verdichtet gebaut werden soll. Das Anliegen des Motionärs und des Kantonsrates ist nachvollziehbar.

Die Argumente der Parlamentarischen Gruppe Wirtschaft + Gewerbe gelten aber auch heute noch. Die heutigen Regelungen betreffend Einschränkung von ebenerdigen Parkplätzen haben sich bewährt. Den Gemeinden stehen bereits heute umfassende Instrumente zur Regulierung von Parkierungsanlagen zur Verfügung.

Es ist auch illusorisch zu glauben, dass Tiefgaragen unter Boden für Natur und Umwelt verträglicher sind als Hochbauten. So ergeben sich zum Beispiel im Bereich von Grundwassergebieten immer wieder Probleme mit in die Fläche gehenden Tiefbauten, während die gleiche Anzahl Parkplätze problemlos in die Höhe gebaut werden könnte.

Weiter führt die Verlagerung von Parkplätzen in den Untergrund zu höheren Kosten. Dies hemmt Investitionen bei Gewerbe- und Industrieneubauten. Dazu kommt, dass unterirdische, mehrschossige Parkierungsanlagen feuertechnisch gefährlicher als Hochbauten sind.

Das Wort „insbesondere“ führt zu einer unklaren Rechtslage und öffnet den Gemeinden Tür und Tor auch anderweitig „innovativ“ zu sein.

f Verantwortung und Umsetzung

Verantwortlich für die Umsetzung der Vorschläge sind die örtlichen Baukommissionen und die Gemeindebehörden. Der Kanton Solothurn lebt von vielen Klein- und Kleinstgemeinden. Das Klima in einer Gemeinde hängt stark von der Gesprächskultur und von den Möglichkeiten der Zusammenarbeit ab. Aussonnungen oder gar Enteignungen können für eine Gemeinde zu einer grossen Entlastung werden. Diese Instrumente sind weder demokratisch noch förderlich, die Struktur in einer Gemeinde zu festigen. Die Gemeindebehörden werden solche Instrumente deshalb in der Praxis kaum anwenden. Es ist zudem zu befürchten, dass in Klein- und Kleinstgemeinden die Baubehörden in solchen Fällen sehr oft überfordert sind.

3 Mögliche Lösungsansätze

Im Vernehmlassungsbericht unter Punkt 3.2 steht im ersten Abschnitt: Der Kanton Solothurn verfügt zwar für den voraussichtlichen Bedarf in den nächsten 15 Jahren insgesamt über genügend Bauland (kantonaler Richtplan, Entwurf 06/2015, S. 52), dieses liegt jedoch teilweise am falschen Ort oder ist nicht verfügbar. Vielen Gemeinden fehlt trotz genügend grosser Bauzonen das effektiv überbaubare Bauland.

Eine mögliche Lösung für diese unbefriedigende Situation wäre ein kantonales Raumplanungsinstrument, mit dem Bauzonen innerhalb des Kantons Solothurn bedarfsgerecht von einer Gemeinde zu einer anderen verschoben werden können. In der kantonalen Raumplanungskommission hat man über einen Marktplatz für Bauzonen diskutiert. Es geht darum, dass sich Gemeinden mit höherem Entwicklungspotenzial und weniger verfügbarem Bauland bedienen könnten, während Gemeinden mit weniger Potenzial Bauzonen abgeben könnten. Im Einwendungsbericht zum Kantonalen Richtplan hat das Baudepartement bestätigt, dass ein sogenannter «Bauzonentransfer» bereits heute möglich sei. Es brauche das einzig zu ein ordentliches Planungsverfahren (Nutzungsplanung) mit einer umfassenden Interessenabwägung. Bevor der Kanton Solothurn eine gesetzliche Grundlagen für Enteignungen schafft, muss er sich Gedanken machen, wie das sinnvolle und auf den Kanton Solothurn zugeschnittene Raumplanungsinstrument des Bauzonentransfers («Genug Bauzonen, aber nicht am richtigen Ort») bekannter gemacht werden kann.

4 Schlussfolgerungen

Mit Ablehnung der «angeordneten Bauverpflichtung mit Kaufrecht der Gemeinde im Weigerungsfall» (§ 26^{bis} Abs 1, 3 und 5) wird die gesamte Änderung des § 26^{bis} PGB hinfällig. Die heutige Regelung genügt im Falle des Kantons Solothurn den bundesrechtlichen Vorgaben bei Weitem. Wo sich keine Gesetzesänderung aufdrängt, ist davon abzusehen.

Auch im Falle von § 147 drängt sich eine Gesetzesänderung nicht auf. Die Gemeinden haben heute bereits genügend Instrumente zur Hand. Eine Verschärfung gemäss § 147 Abs 4 PGB erübrigt sich.

Der Kantonal-Solothurnische Gewerbeverband lehnt die Änderung des Planungs- und Baugesetzes deshalb ab. Sollte eine Gesetzesänderung dennoch umgesetzt werden, fordert der Kantonal-Solothurnische Gewerbeverband vor allem einen besseren Schutz der gewerblich-industriellen Interessen. Eine Enteignung darf, wenn überhaupt, nur möglich sein, wenn Bauland aus spekulativen Gründen gehortet wird. Eine nachhaltige Denkweise wie zum Beispiel Reserveland für Firmenentwicklungen über mehrere Generationen oder Baulandreserven für Nachkommen von mehreren Generationen sind keine Baulandhortungen.

Die Fristen für die Überbauungsanordnung sind zu kurz (5 Jahre). Für den Kantonal-Solothurnischen Gewerbeverband ist der Horizont einer Generation (25 Jahre, entspricht Zeitspanne des Richtplans) das absolute Minimum.

Wir danken Ihnen für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Kantonal-Solothurnischer
Gewerbeverband



Marianne Meister
Präsidentin



Andreas Gasche
Geschäftsführer