

Verwaltungsgericht

STADTPRÄSIDIUM
E 06. Sep. 2022

Urteil vom 30. August 2022

Es wirken mit:

Präsidentin Scherrer Reber
Oberrichter Müller
Oberrichter Frey
Gerichtsschreiber Schaad

Mitteilung an

- Stadtrat (Original)
- Direktion Bau, Kurt Schneider
- Rechtskonsulent
- Markus Dietler

In Sachen

1. **Terrana AG Rüslikon**, Säumerstrasse 51, 8803 Rüslikon, vertreten durch Rechtsanwalt Christian Bär, Schärer Rechtsanwälte, Hintere Bahnhofstrasse 6, 5001 Aarau
2. Thomas **Wehrli**, Im Kleinholz 43, 4600 Olten,

Beschwerdeführer

gegen

1. **Regierungsrat des Kantons Solothurn**, Rathaus, 4509 Solothurn, vertreten durch Bau- und Justizdepartement, Rötihof, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn
2. **Einwohnergemeinde der Stadt Olten**, Dornacherstrasse 1, Rechts- und Personaldienst, Postfach, 4600 Olten,

Beschwerdegegner

betreffend **Zonenplan, Gestaltungsplan und Erschliessungsplan Olten Süd-West 2018**

zieht das Verwaltungsgericht in **Erwägung:**

I.

1.1 Olten ist die grösste Stadt des Kantons Solothurn und als Eisenbahnerstadt der Schweizerische Bahnknotenpunkt zwischen Zürich, Basel, Luzern und Bern. Das Gemeindeareal umfasst 1'149 Hektaren; davon sind 40 % bewaldet. Olten hatte im Jahr 2020 ca. 19'000 Einwohner. Im Jahr 2019 bestanden in Olten insgesamt 10'700 Wohnungen. Nun soll ein neues Quartier, quasi eine neue Stadt gebaut werden: «Olten Süd-West».

1.2 Ursprünglich lag die ganze Fläche dieses Areals in der Industriezone. In einer ersten Etappe wurde ein Teil einer Wohnmischnutzung zugewiesen. Vor zehn Jahren wurde ein Baufeld überbaut. Nun sieht ein neuer Teilzonenplan eine differenzierte Zuordnung von Nutzungen und Volumina vor. Es werden Baufelder und Grünräume ausgeschieden. Dazu wurde ein Freiraumkonzept erarbeitet und ein «Gestaltungsbeirat» geschaffen. Vorgesehen sind hauptsächlich drei-, fünf- und sechsgeschossige Wohnzonen, eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und eine Zone für höhere Bauten (Höhen nach dem Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster des Flugplatzes Gheid. Gebäudehöhe maximal 43 m; vgl. Masterplan 2017, S. 29 und Raumplanungsbericht 2020, S. 44 f.), dies mit Gestaltungsplanpflicht. In der Zone für höhere Bauten soll zudem ein qualitätssicherndes Verfahren (Wettbewerb, Studienauftrag, Testplanung) vorgeschrieben werden. Insgesamt umfasst die Planung 3.38 Hektaren Bruttogeschossfläche (ohne öffentliche Bauten), dies für 2'100 Wohneinheiten und 771 Arbeitsplätze. Die Erschliessung soll auf den Bahnhof «Hammer» ausgerichtet werden mittels einer noch zu realisierenden Unterführung für Fussgänger und Velos.

2. Am 2. November 2021 beschloss der Regierungsrat die Änderung des Zonenplans, den Gestaltungsplan und den Erschliessungsplan (RRB 2021/589). Die dagegen erhobenen Beschwerden wurden alle kostenfällig abgewiesen und die Pläne mit einer Anpassung der Sonderbauvorschriften (SBV) genehmigt. Der Regierungsrat befand, ohne «Personenunterführung Hammer» gälten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen. Wie die Unterführung finanziert werde, bleibe Sache der Stadt Olten. Die Unterführung unterliege aber dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1). § 7 Abs. 2 der SBV zum Gestaltungsplan wurde vom Regierungsrat neu formuliert. Die Bestimmung lautet nun wie folgt:

«Vor einer Baubewilligung der nächsten Baueingabe mit mindestens 500 m² Nutzfläche im Perimeter des Gestaltungsplanes muss die Personenunterführung Hammer finanziell und baurechtlich sichergestellt sein. Die Realisierung hat innert der 2 Folgejahre nach Rechtskraft der vorgenannten Bewilligung und bis spätestens Baubeginn im Baufeld A oder spätestens 2027 (das was zuerst eintritt) zu erfolgen. Ohne PU Hammer gelten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen (§ 139 PBG des Kt. SO). Die PU Hammer unterliegt dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 PBG.»

Öffentlich aufgelegt hatte folgender Wortlaut:

«Vor einer Baubewilligung der nächsten Baueingabe mit mindestens 500 m² Nutzfläche im Perimeter des Gestaltungsplanes muss die Personenunterführung Hammer finanziell sichergestellt sein. Die technische und rechtliche Sicherstellung hat innert der 2 Folgejahre und die Realisierung bis spätestens Baubeginn Baufeld A oder spätestens 2027 (das was zuerst eintritt) zu erfolgen. Ohne PU Hammer gelten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen (§ 139 PBG des Kt. SO). Die PU Hammer unterliegt dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 PBG.»

Neu muss also nicht bloss die Finanzierung sichergestellt, sondern auch eine Baubewilligung für die Unterführung eingeholt sein, bevor weiter gebaut werden darf. Abs. 1 der fraglichen Normierung lautet unverändert: «Das Areal wird in Etappen entwickelt. Die Baufelder A, B, C, D und E sind zuerst und baulich zu nutzen. Erst nach der Realisierung von 75% der BGF der Baufelder A, B, C, D und E können die Baufelder F bis K baulich genutzt werden.» Der Gestaltungsplan sieht wie folgt aus:

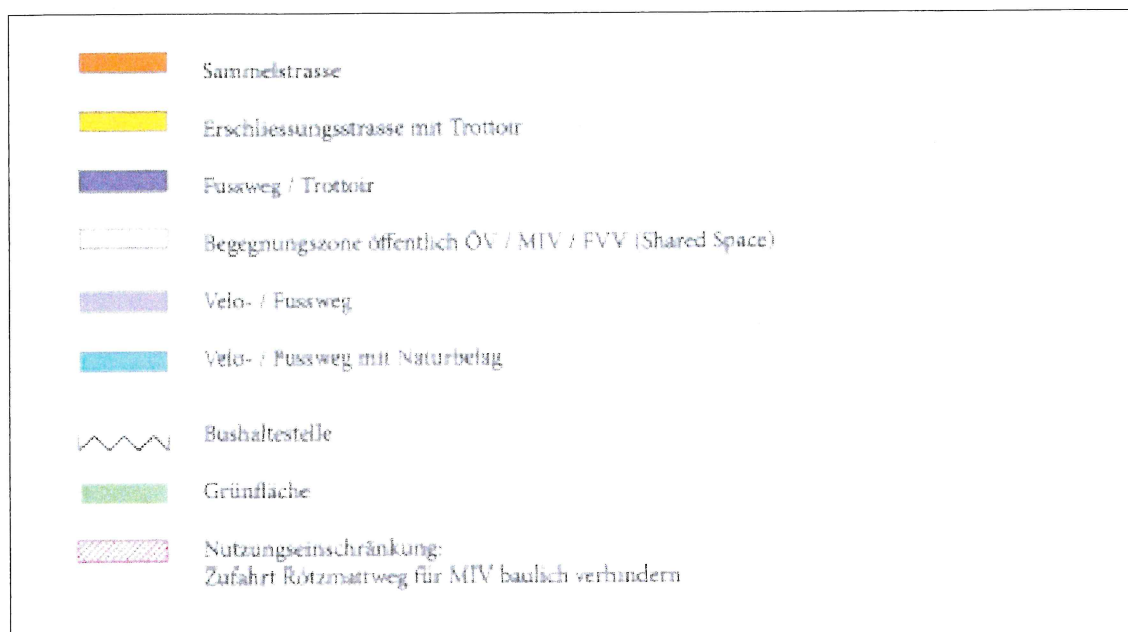


			Fläche (ha)	BGF(m ²)	WE	AP
	Gestaltungspflicht		22.4 ha	338 000	2 110	771
	Dreigeschossige Wohnzone	W3/1.0	2.8 ha	26 000	182	0
	Fünfgeschossige Wohnzone	W5	5.8 ha	107 000	681	138
	Sechsgeschossige Wohnzone	W6	5.1 ha*	120 000*	850*	230*
	Zone für höhere Bauten	hB	2.5 ha	85 000	307	403
	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	OeBA	1.2 ha	-	-	-
	Grünzone	Gr	1.5 ha	-	-	-
	Kommunale Uferschutzzone	U	0.1 ha	-	-	-

WE: Wohneinheiten AP: Arbeitsplätze
* inkl. Baufeld D (bebaut)

Die Erschliessung wird wie folgt geplant:





3. Gegen den Regierungsratsbeschluss liess die Terrana AG Rüschlikon Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben (VWBES.2021.457) mit dem Hauptantrag, es sei der Regierungsratsbeschluss insoweit aufzuheben als damit Änderungen von § 7 Abs. 2 SBV beschlossen worden seien. Eventuell sei die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der ursprüngliche Wortlaut der Bestimmung sei in der Vorprüfung nicht beanstandet worden. Gestützt darauf habe man mit der Stadt eine Vereinbarung über die Entwicklung und Überbauung des Areals geschlossen und darin auch die Sicherstellung der Personenunterführung geregelt. Die Änderung der Bestimmung sei von Amtes wegen und ohne Anhörung der Beschwerdeführerin erfolgt. Dies mit der Begründung, die Unterführung sei für die Erschliessung zentral. Die Änderungen würden für die Beschwerdeführerin ein Bauverbot auf unabsehbare Zeit bewirken. Es sei nicht absehbar, wie lange es dauern werde, bis für die Unterführung eine Baubewilligung oder eine Plangenehmigung vorliege. Die Notwendigkeit der Änderung der Bestimmung werde nicht ausgeführt. Der Begriff der baurechtlichen Sicherstellung sei nicht klar. Das Projekt dürfte (zusammen mit dem Vorprojekt der SBB AG «Substanzerhaltung Olten Hammer») mehrere Jahre in Anspruch nehmen, zumal mehrere Ausschreibungen durchgeführt werden müssten. Die Sonderbauvorschrift bewirke ein Bauverbot auf nicht absehbare Zeit. Die finanzielle Sicherstellung der Unterführung sei bereits erfolgt (Nach der Vereinbarung vom 16. März 2020 über die Entwicklung und Überbauung des Areals waren dafür CHF 16.2 Mio. vorgesehen). Alle Beteiligten seien im Vorfeld davon ausgegangen, die Baufelder seien auch ohne die Unterführung erschlossen. Man habe mit der Gemeinde bereits eine Überbauung aufgelegt. Es bestehe die Absicht, eine weitere Etappe von 100 bis 200 Wohnungen mit Kinderkrippe und einem Pflegezentrum für alte Menschen zu realisieren.

Mit der von Amtes wegen beschlossenen Änderung habe der Regierungsrat seine Befugnis überschritten. Wenn schon, hätte er die Sache an die Gemeinde zurückweisen müssen. Der Regierungsrat habe die Gemeindeautonomie missachtet; er sei keine Oberplanungsbehörde. Die Eigentumsgarantie sei verletzt worden, denn der Eingriff beruhe nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage (im formellen Sinn). Ein öffentliches Interesse sei nicht ersichtlich. Die ursprüngliche Fassung von § 7 SBV sei recht- und zweckmässig; es gebe kein ausreichendes Interesse, um eine Änderung zu beschliessen. Das kantonale Amt für Raumplanung habe die Formulierung nicht bemängelt, sondern mitgeprägt. Es gäbe sicher mildere Massnahmen als die angefochtene Änderung. Alle Beteiligten seien immer davon ausgegangen, die Baufelder A bis E seien auch ohne Unterführung erschlossen. Man habe den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Die Änderung sei völlig überraschend vorgenommen worden ohne die Beschwerdeführerin oder den Stadtrat von Olten anzuhören. Der Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. Dieser Anspruch sei formeller Natur. Der RRB durchkreuze den mit Olten geschlossenen Vertrag über die Entwicklung und Überbauung des Areals. Die Änderung von § 7 Abs. 2 SBV sei aufzuheben.

4. Das Begehren, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, wies das Verwaltungsgericht mit Verfügung vom 12. Januar 2022 ab. Die Grundeigentümerin wurde sinngemäss darauf hingewiesen, dass sie ein etwaiges Baugesuch auf eigenes Risiko ausarbeite.

5. Die Stadt Olten beantragte am 6. Januar 2022, die Beschwerde der Grundeigentümerin sei gutzuheissen. Der Regierungsrat habe seine Kompetenzen überschritten und die Gemeindeautonomie verletzt. Schon die finanzielle Sicherstellung der Personenunterführung habe eine grosse Hürde dargestellt. Es bestünden bereits genügend Anreize, das Projekt so schnell als möglich zu realisieren. Der Regierungsrat dürfe nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Gemeinwesens setzen. Nach Auffassung der Stadt hätte der Regierungsrat die umstrittene Bestimmung der SBV nicht abändern dürfen. Damit habe er § 20 PBG verletzt, wonach der Regierungsrat den Gemeinderat anhört, wenn er vom Beschluss der Gemeinde von Amtes wegen abweichen will, und die Stellungnahme der Raumplanungskommission einholt.

6. Das instruierende Bau- und Justizdepartement (BJD) beantragte am 20. Januar 2022 namens des Regierungsrats, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen. Massgebender Unterschied sei, dass die finanzielle *und* baurechtliche Sicherstellung der Unterführung vorhanden sein müsse. Schon in den Vorprüfungsberichten hätten sich Ausführungen zur Personenunterführung gefunden. So stehe zum Beispiel im Bericht des Amts für Raumplanung (ARP) vom 12. August 2019, «dass eine Genehmigung der vorliegenden Planung erst dann denkbar ist, wenn die Finanzierung und Realisierung der Personenunterführung (...) nachweislich gesichert ist.» Im Nachprüfungsbericht vom 26. November 2019 habe das ARP ausgeführt, zur Genehmigung der Pläne müsse «eine verbindliche Regelung der Planung, Realisierung und Finanzierung der PU Hammer vorliegen.» Die ursprüngliche Formulierung der SBV

hätte die Erschliessung aber nicht garantiert. Anstatt die Pläne nicht zu genehmigen, habe der Regierungsrat zu einem milderen Mittel gegriffen. Die Vereinbarung zwischen Stadt und Grundeigentümerin sei nicht Bestandteil der Planung und deshalb für die Genehmigung irrelevant. Die Beschwerdeführerin könne sich nicht auf die Gemeindeautonomie berufen. Die Grundeigentümerin habe damit rechnen müssen, dass die Planänderung möglicherweise nicht vollumfänglich genehmigt werde. Die Beschwerdeführerin sei nicht befugt, zu rügen, der Anspruch auf rechtliches Gehör Dritter sei verletzt.

7. Die Beschwerdeführerin liess replizieren, das Departement bestreite nicht, dass ein Bauverbot geschaffen werde. Die Baufelder B bis E hätten bereits unter dem alten Gestaltungsplan als erschlossen gegolten. Die mit dem RRB beschlossene Änderung habe massive Auswirkungen auf die Stellung der Beschwerdeführerin, denn es sei nicht möglich, die Unterführung zeitnah zu schaffen. Es handle sich um schwere Eingriffe in die Eigentumsgarantie und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Es liege auch eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor.

II.

1. Auch Thomas Wehrli, wohnhaft im Kleinholz in Olten, erhob Verwaltungsgerichtsbeschwerde (VWBES.2021.459). Er beantragte sinngemäss, der Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben. Auf Auf- und Umzonungen sei zu verzichten, sofern der Bedarf nicht ausgewiesen sei. Auch auf die Personenunterführung Hammer sei zu verzichten. Wenn man schon nicht vorgängig eine Zonenplanrevision durchführe, müsste die Personenunterführung einer Volksabstimmung unterworfen werden. Ein Drittel der in Olten Süd-West erstellten Wohnungen stünden heute leer. Eine weitere Bauetappe sei nicht angebracht. Wegen des grossen öffentlichen Interesses sei auf einer vorgelagerten Ortsplanungsrevision zu bestehen. Es brauche eine politische Mitwirkung der Bevölkerung. Gegen die neu vorgesehenen bis 43 m hohen Gebäude gebe es ein breites Unbehagen und Widerstand. In der Ortsplanungsrevision könnte man, in Anbetracht des grossen Leerstands, zum Schluss kommen, Olten Südwest zurückzustellen. Ein neuer Stadtteil bedinge mehr als eine reine Bautätigkeit. Der neue Stadtteil müsse an Olten angebunden werden. Die vorliegenden Pläne seien nicht zweckmässig, um die Probleme von Olten anzugehen. Die Wohnnutzungen im Stadtteil Südwest würden vom Markt kaum aufgenommen. Man gehe von Entwicklungszahlen aus, die deutlich zu hoch seien. Um ein «Schlaf-Ghetto» zu vermeiden, wäre wohl eine stärkere Nutzungsdurchmischung wünschenswert. Die heutige Mischzone wolle man jedoch abschaffen. Bei einem weiteren Ausbau bestehe unter Umständen Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen. Für die zuletzt zu überbauenden Baufelder komme ein noch längerer Planungshorizont zum Tragen. Heute könne darüber nicht sinnvoll entschieden werden. Den Finanzierungsvertrag für die Personenunterführung habe er nicht anfechten können, da er zu Corona-Zeiten nur physisch im Stadthaus aufgelegt sei. Für die Personenunterführung bestehe kein akuter Bedarf aus städtischer Sicht. Pläne, von denen man wisse, dass sie veraltet seien, bevor sie angewandt würden, seien zwecklos. Es werde auf Vorrat geplant. Mit dieser Umzonung werde der vorgesehene Zeithorizont von

15 Jahren nicht eingehalten. Es würden Reserven für Jahre geschaffen. Die Wohn-Monokultur habe sich nicht bewährt. Wenn schon, wäre es angebracht, nur den Teil umzuzonen, der innerhalb der kommenden 25 Jahre benötigt werden könnte.

2. Die Grundeigentümerin, die Terrana AG Rüslikon, beantragte am 12. Januar 2022, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. In der Beschwerdebegründung habe der Beschwerdeführer seine Anträge zum Teil zurückgezogen. Er gelte deshalb als unterliegende Partei. Es handle sich nicht um eine Einzonung. Der Umfang der Bauzone werde nicht vergrössert. Olten sei die grösste Stadt, das urbane Hauptzentrum im Kanton. Nach den Sonderbauvorschriften werde das Areal in Etappen entwickelt. Die Baufelder F bis K würden nicht umgezont, um die Unterführung zu finanzieren. Mit dem Bau der Unterführung erfülle die Stadt ihre gesetzliche Erschliessungspflicht. Nötigenfalls könnte der Erschliessungsanspruch klageweise geltend gemacht werden.

3. Die Stadt Olten stellte am 14. Januar 2022 den Antrag, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Der Beschwerdeführer habe zum Teil neue Begehren gestellt, was nach § 31^{bis} Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRG; BGS 124.11) nicht zulässig sei. Es handle sich um eine qualitätsvolle innere Verdichtung. Namentlich mit der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und den Grünzonen würden öffentliche Bedürfnisse abgedeckt. Wenn die heutige Sondernutzungszone A nicht umgezont würde, würde die gesamte Planung hinfällig. Die Bauzonenfläche sei nicht überdimensioniert, zumal die Entwicklung in den Städten stattfinden solle. Es handle sich um keine unnötige Planung auf Vorrat. Einer Ghettoisierung solle entgegengewirkt werden.

4. Das BJD schloss namens des Regierungsrats auf Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Am angefochtenen Beschluss werde festgehalten.

III.

1.1 Die beiden Beschwerden VWBES.2021.457 und VWBES.2021.459 sind frist- und formgerecht erhoben worden. Sie sind zulässiges Rechtsmittel, und das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung zuständig (vgl. § 49 Gerichtsorganisationsgesetz, GO, BGS 125.12). Da sie denselben Sachverhalt betreffen, rechtfertigt sich eine Vereinigung der Beschwerden und deren gleichzeitige Behandlung in einem Urteil.

1.2 Der Rechtsschutz vor Verwaltungsgericht ist zumindest im selben Umfang zu gewährleisten wie vor Bundesgericht (vgl. Art. 33 Abs. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, RPG, SR 700). Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Verlangt ist

neben der formellen Beschwer, dass ein Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 34). Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (Urteil 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.4). Ein Beschwerdeführer kann die Überprüfung eines Vorhabens im Licht aller Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich so auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 141 II 50). Thomas Wehrli hat von seiner Wohnung aus freie Sicht auf die künftige Baustelle, das künftige Quartier, wie die Vorinstanz festgehalten hat. Das Vorhaben tangiert zumindest seine Aussicht. Nachdem sowohl die kommunale als auch die kantonale Vorinstanz die Legitimation des Beschwerdeführers bejaht haben, ist die hinreichende Beziehungsnähe zum Streitgegenstand auch vor Verwaltungsgericht zu bestätigen.

Die Beschwerdeführerin Terrana AG ist als Grundeigentümerin durch den angefochtenen Entscheid beschwert, hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und ist damit ebenfalls zur Beschwerde legitimiert.

Auf die beiden Beschwerden ist einzutreten.

1.3 Thomas Wehrli hat in seiner Beschwerde explizit den Antrag gestellt, auf Umzonungen sei zu verzichten, und die Sache sei zusammen mit einer «vorgelagerten Ortsplanungsrevision» zu behandeln. Dies beantragte er schon vor dem Regierungsrat. Diese Anträge wurden in der ergänzenden Beschwerdebegründung nicht «zurückgezogen». Werden gestellte Anträge nicht wiederholt, kommt dies keinem impliziten Rückzug gleich.

2.1 Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung der Verfügungen und Nutzungspläne im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG durch mindestens eine Beschwerdebehörde. Diese volle Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelbehörde auch bei umfassender Kognition Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit planerischer Massnahmen zu befinden ist. Sie darf nicht unter mehreren zweckmässigen Lösungen wählen bzw. ihr eigenes Ermessen an die Stelle des zuständigen Gemeinwesens setzen, sondern hat sich lediglich mit dem Nachweis zu begnügen, dass überhaupt angemessen verfügt worden ist. Eine derartige Zurückhaltung ist insbesondere bei der Überprüfung von Nutzungsplänen geboten, wo den Planungsbehörden von Gesetzes wegen ein Ermessensspielraum zusteht (Art. 2 Abs. 3 RPG). Eine entsprechende Zurückhaltung drängt sich vor allem auf, wenn es um die Würdigung lokaler Verhältnisse geht, Fachwissen eine entscheidende Rolle spielt oder Zukunftsprognosen anzustellen sind sowie bei Fragen im Grenzbereich zwischen Recht und Ermessen (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni,

Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 33 N. 64 und 66 mit zahlreichen Hinweisen zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur; ebenso Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 33 N 83 ff.). Insofern belässt das Verwaltungsgericht der Planungsbehörde bei der Überprüfung in fachlicher Hinsicht den notwendigen Beurteilungsspielraum; es ist nicht selber Planungsbehörde.

2.2 Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen («iura novit curia») verpflichtet das Gericht, die massgebenden Normen selber zu ermitteln und anzuwenden. Zusammen mit dem Untersuchungsgrundsatz wird so die materielle Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns sichergestellt. Der Grundsatz gilt in allen Verfahrensordnungen (Kiener/Rütsche/Kuhn: Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2021, Rz 99 ff.; Wiederkehr/Plüss: Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz 1408 ff.). Zu beachten ist zwar auch das Rügeprinzip, wonach eine Beschwerdeinstanz nicht zu prüfen hat, ob sich die angefochtene Verfügung unter wirklich allen Aspekten als korrekt erweist. Im vorliegenden Fall werden die wichtigsten Rügen (Stichworte Planungshorizont, Koordination mit der Revision der Zonenplanung) jedoch ohnedies vorgetragen.

3. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil der Regierungsrat die SBV abgeändert habe, ohne sie bzw. die Gemeinde vorab dazu anzuhören. Aufgrund des formellen Charakter des Gehörsanspruchs, ist diese Rüge zuerst zu prüfen, würde doch eine Gutheissung zur Aufhebung des RRB führen.

3.1 Das rechtliche Gehör dient einerseits der Klärung des Sachverhalts, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Der Betroffene hat das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern. Dazu gehört insbesondere das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277; 127 I 54 E. 2b S. 56).

3.2 Kommunale Nutzungsplanung (Ortsplanung) ist grundsätzlich Sache der Einwohnergemeinde (§ 9 PBG), auch wenn Gestaltungspläne meist auf Initiative der Grundeigentümerin und in enger Zusammenarbeit mit dieser ausgearbeitet werden. Die Gemeinde kann einen Gestaltungsplan auch gegen den Willen einer Grundeigentümerin festsetzen oder ändern. Ob sich die Beschwerdeführerin in Zusammenhang mit der vom Regierungsrat beschlossenen Änderung von § 7 SBV auf die Gemeindeautonomie berufen kann, ohne dass die Gemeinde selber Beschwerde erhoben hat, kann mit Blick auf die nachstehenden Erwägungen offen bleiben.

3.3 Der Kreisplaner hatte die Baudirektion Olten bereits mit seinem Schreiben vom 26. November 2019 darauf hingewiesen, für eine Plangenehmigung müsse eine

«verbindliche Regelung der Planung, Realisierung und Finanzierung der PU Hammer vorliegen». Schon im Vorprüfungsbericht vom 12. August 2019 war mit Nachdruck auf die Problematik hingewiesen worden. Der Kreisplaner hatte sinngemäss dargelegt, der Gestaltungsplan sehe vor, die Erschliessung konsequenter als vorher auf die Altstadt und in Richtung Bahnhof Olten Hammer auszurichten. Der Zugang zum Areal sei daher für die Anbindung des neuen Quartiers an die Stadt Olten entscheidend. Der bestehende Zugang durch die Rötzmattunterführung sei für den Fuss- und Veloverkehr angesichts der Bedeutung des Quartiers heute absolut unbefriedigend. Um das neue Quartier als Teil der Stadt Olten erlebbar zu gestalten, sei die neue Anbindung durch die Personenunterführung am Bahnhof Olten Hammer zwingend. Unter dem Titel «Strassenverkehr und übergeordnete Verkehrsplanung» wurde die Personenunterführung als Schlüsselmassnahme bezeichnet zur Erreichung der Mobilitätsziele. Insbesondere aufgrund des beachtlichen, neu induzierten motorisierten Verkehrs, der sich u.a. aus der Dimension des Entwicklungsgebietes ergebe, seien Bedingungen zur verkehrlichen Verlagerung zugunsten des öffentlichen Verkehrs wie auch hin zum Fuss- und Veloverkehr unabdingbar. Mittlerweile sei die erste Überbauungsetappe Olten Südwest realisiert und es zeichne sich eine auf die Strasse ausgerichtete Mobilität ab. Eine erste Folge davon seien Kapazitätsengpässe bei den Knoten (v.a. Rötzmatt) zum übergeordneten Strassennetz. Ohne korrigierende Massnahmen beim motorisierten Individualverkehr akzentuiere jeder weitere Ausbauschritt die Verkehrsproblematik zusätzlich. Wörtlich wurde im Fazit des Berichts ausgeführt: «Wir wiederholen daher unsere Aussage; der Personenunterführung kommt eine derart grundlegende Bedeutung zu, dass eine Genehmigung der vorliegenden Planung erst dann denkbar ist, wenn die Finanzierung und Realisierung der Personenunterführung im Sinne des inzwischen vorliegenden Wettbewerbsergebnisses nachweislich gesichert ist».

Diese Bedenken wurden im Nachprüfungsbericht des ARP vom 26. November 2019 nochmals bestätigt. Erneut wurde darauf hingewiesen, es sei noch keine verbindliche Regelung der Personenunterführung getroffen worden. Bis zur Genehmigung der Pläne müsse eine solche bezüglich Planung, Realisierung und Finanzierung vorliegen. Die Stadt und die Grundeigentümerin wussten also frühzeitig, dass der Kanton dem *Bau* der Unterführung eine zentrale Bedeutung beimisst. Der Regierungsrat war nicht gehalten, den Parteien vor Erlass des angefochtenen Beschlusses die neue Formulierung von § 7 SBV zur Stellungnahme zuzustellen, nachdem die Personenunterführung offenbar ständiges Thema im gesamten Planverfahren war. Der Regierungsrat ist denn auch nicht i.S.v. § 20 PBG grundlegend vom aufgelegten Plan abgewichen, sondern hat in Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine Bedingung verschärft, die vor Baubeginn erfüllt sein muss. Die Alternative wäre die Nichtgenehmigung der vorgelegten Planung gewesen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist zu verneinen. Selbst wenn eine solche stattgefunden hätte, wäre sie nun im Verfahren vor Verwaltungsgericht geheilt worden, zumal das Gericht in Planungssachen über die gleiche Kognition verfügt wie der Regierungsrat.

4.1 Der Planungshorizont in der Nutzungsplanung beträgt gemeinhin 15 Jahre, hergeleitet aus Art. 15 RPG, wonach Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Bei der Richtplanung ist der

Horizont etwas länger. Übergrosse Bauzonen sind von Gesetzes wegen zu redimensionieren (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG; Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.]: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 8 ff. zu Art. 15 RPG). Nutzungspläne sollten ein einigermaßen realistisches Bild davon vermitteln, welche Bau- und Realisierungschancen im entsprechenden Gebiet bestehen. Unrealistische Planungen dürfen nicht festgesetzt werden (Christoph Fritzsche et al.: Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, Zürich 2019, S. 144). Die im Gesetz genannten 15 Jahre sind ein Indikator, der darauf hinweist, dass Bauzonen weder auf einen kurz- oder mittelfristigen (fünf bis zehn Jahre) noch auf einen langfristigen (20-30 Jahre) Zeithorizont hin zu bemessen sind (Aemisegger/Kissling, a.a.O., N 48 zu Art. 15).

4.2 Die vorliegende Planung etappiert zwar, was grundsätzlich positiv hervorzuheben ist; sie reicht nach dem Raumplanungsbericht (S. 35) aber bis ins Jahr 2055. Der planerische Horizont ist deutlich zu weit gesteckt. Dies ist schon deshalb nicht angängig, weil man Entwicklungen so weit in die Zukunft nicht einmal erahnen kann. Aber auch, weil kommende Generationen nicht um Gestaltungsmöglichkeiten gebracht werden sollten. Mit dem vorliegenden Plan wäre die Stadt «gebaut» oder zumindest geplant. Auf lange Zeit bestünden keinerlei Alternativen mehr für andere Entwicklungsschwerpunkte. Es ist denn auch naheliegend, dass die städtische Bauzone dadurch überdimensioniert wird, was in Widerspruch zu Art. 15 Abs. 2 RPG steht.

5.1 Das Verwaltungsgericht hat die letzte Zonenplanung der Stadt Olten im Jahr 2008 behandelt. Es steht nun wieder eine Revision an. Indessen wurde dazu erst das räumliche Leitbild verabschiedet (vgl. <https://www.olten.ch/ortsplanung>, zuletzt abgerufen am 23. August 2022). Es steht noch ein langer Weg bevor. Es fragt sich, ob rechtmässig ist, einen derart umfangreichen Teilzonenplan vorgängig zur Gesamtrevision zu genehmigen.

5.2 Nutzungsplanung hat das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen (BGE 118 Ia 172), dies unter umfassender Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte (BGE 116 Ia 341 f.). Es gilt ein Gebot der umfassenden Planung. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG. Die für die raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen sind aufeinander abzustimmen (so schon Urteil des Bundesgerichts 1P.670/1991 E. 7a, in: ZBI 1994 S. 140; Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.]: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, N 43 f. zu Art 2 RPG).

Werden Sondernutzungsplanungen während einer Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung vorgezogen, müssen sie sich in deren planerisches Gesamtkonzept einordnen, d.h. sie dürfen nicht ohne Bezug zur übrigen Ortsplanung erlassen werden (Urteil 1A.79/1996 des Bundesgerichts in: ZBI 1997 S. 231). Das Bundesgericht hielt eine vorgezogene Teilplanung für eine Fraktion (im Rahmen der Totalrevision des kommunalen Zonenplans) nur für zulässig, wenn sich die Teilplanung ins

planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfüge und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebiets nicht präjudiziere (Urteil 1P.14/2001 E. 3d, in: ZBI 2002 S. 579; Urteil des Bundesgerichts 1C_573/2015 E. 2.3). Im Urteil 1C_843/2013 vom 22. April 2015 E. 2.4 erachtete das Bundesgericht es als zweckmässig und jedenfalls nicht bundesrechtswidrig, die Anpassung eines Gestaltungsplans an die geplante Änderung der Grundordnung vorzubereiten und gleichzeitig mit der Revision der Bau- und Zonenordnung zu beschliessen. Indessen dürfe die Anpassung nicht in Kraft treten, bevor die revidierte Zonenordnung rechtskräftig geworden sei, sondern müsse mit dieser koordiniert werden, um widersprüchliche Entscheide zu verhindern.

5.3 Im vorliegenden Fall wird ein ganzer zusätzlicher Stadtteil neben der bestehenden Stadt geplant. Bezug zur laufenden Revision der Zonenplanung besteht in diesem Verfahren keiner. Dass dies nicht angängig ist, liegt auf der Hand. Der Planperimeter ist viel zu gross, die planerischen Präjudizien für die Ortsplanung offensichtlich: Der verbleibende Spielraum ist klein, wenn dermassen viel Entwicklungspotential bzw. Wohnraum an einem Ort konzentriert wird (dazu sogleich).

6.1 Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist erforderlich, dass eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Dies ist der Fall, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Zufahrten sollen verkehrssicher sein und sich nach den zonenkonformen Baumöglichkeiten jener Flächen richten, die sie erschliessen sollen. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der Nutzung des Grundstücks und von den (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab. Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Grundstück hinreichend erschliesse, steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (Urteil des Bundesgerichts 1C_226/2019 vom 24. April 2020). Es sind nicht bloss die vorhandenen Wohnungen massgeblich; es ist auf die in absehbarer Zeit zu erwartende Überbauungsdichte abzustellen; dies bei einem sinnvollen Planungshorizont (Christoph Fritzsche et al: Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, Zürich 2020, S. 725).

6.2 Der Verkehr aus dem Quartier mit ca. 2'200 Parkplätzen fliesst nach dem Erschliessungsplan entweder über die Entlastungsstrasse Region Olten (ERO) auf den bereits heute überlasteten Sälikreisel, oder über den Rötzmattweg durch eine recht schmale Unterführung in die Schützenmatte, einen Parkplatz südlich der kleinen Altstadt. Auf dem Rötzmattweg wären in den Abendspitzenstunden (ASP) markante Rückstaulängen zu erwarten. Dies ist unbefriedigend. Deshalb wird in § 39 SBV die Zufahrt über den Rötzmattweg für den motorisierten Individualverkehr begrenzt.

Auch nach dem Verkehrsgutachten vom 12. September 2018 scheint die verkehrsmässige Erschliessung prekär zu sein. Offenbar ging man schon bei der Planung 2008 von unzulänglichen Angaben aus, wurden doch der Verkehr für Güterumschlag, Anlieferung sowie Ver- und Entsorgung nicht berücksichtigt. Das Verkehrsgutachten spricht ausdrücklich von «tiefen und unvollständigen Annahmen der Ver-

kehrserzeugung» schon bei der früheren Planung in diesem Perimeter. Noch deutlicher ist die Aussage: «Die Kapazitätsengpässe [beim Knoten Rötzmatt und dem Sälkreisel] wurden bereits 2008 erkannt und im Rahmen des Gestaltungsplans bewilligt» (Verkehrsgutachten Ziff. 2.4). Der zusätzliche Verkehr, der durch die Nutzung in Olten Südwest entsteht, kann nur zum Teil verkraftet werden. Abhilfe soll ein Mobilitätsplan schaffen, mit dem das motorisierte Verkehrsaufkommen verlagert werden soll. Entscheidend sei dafür die Personenunterführung Hammer.

6.3 Die Planung setzt auf die Minimierung des motorisierten Individualverkehrs: Ohne Personenunterführung gelte eine ganze Reihe von Baufeldern (F bis K) als nicht erschlossen, wird im angefochtenen Entscheid (S. 17) dargelegt. Die Sonderbauvorschriften fordern in § 37 zwingend ein Mobilitätskonzept und einen Nachweis über ein Fahrtenmonitoring und Controlling über das Verkehrsaufkommen des Perimeters des Gestaltungsplans.

6.4 Dass eine Unterführung für Velos und Fussgänger zum Bahnhof Hammer an dieser Verkehrssituation viel zu ändern vermag, ist indessen stark zu bezweifeln. Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist auch nicht sehr komfortabel. Regionalzüge und Busse verkehren ab dem Bahnhof Hammer gegenwärtig bloss im Halbstundentakt (Raumplanungsbericht S. 53).

Der Bahnhof Hammer ist ein Vorstadtbahnhof. Olten ist (dank des Eisenbahnknotenpunkts) eine Stadt von Zu- und Wegpendlern. Im Jahr 2014 gab es in Olten ca. 5'400 Wegpendler und 1'600 Zupendler. Die meisten Pendler arbeiten in den Kantonen Aargau, Zürich und Bern. Sie bräuchten wohl eher eine gute Verbindung zum Hauptbahnhof, wo die Intercity-Züge halten. Immerhin könnte man mit der Personen-Unterführung leichter mit dem Velo in die Stadt fahren, um einzukaufen. Zusammengefasst ergibt sich – auch mit Blick auf die in E. 3.3 zitierte Kritik von Seiten des ARP – aber klar: Olten Süd-West ist gegenwärtig verkehrsmässig ungenügend erschlossen. Es kann nicht angehen, dass die im Verkehrsgutachten vom 12. September 2018 aufgezeigten planerischen Fehler nun wiederholt werden.

7.1 Die Anordnung einer Nebenbestimmung, einer Bedingung oder Auflage, stellt einen Mittelweg zwischen der Zulassung eines Vorhabens und dessen Ablehnung dar. Eine Nebenbestimmung behebt einen Projektmangel. Ob ein Bauherr die Bedingungen und Auflagen erfüllen kann, kann dabei durchaus auch von Dritten abhängen. So ist es zum Beispiel gängige Praxis, bei Bedarf zu fordern, dass ein Näher- oder Grenzbaurecht errichtet wird. Soll ein Gebäudeabstand unterschritten werden, wird die (feuerpolizeiliche) Zustimmung der Gebäudeversicherung gefordert. Die Nebenbestimmung über die Personenunterführung ist darum grundsätzlich zulässig. Allein deren Finanzierung sicherstellen zu wollen, würde nicht ausreichen, denn die verkehrsmässige Erschliessung ist ungenügend. Die Alternative hätte darin bestanden, die Planung gar nicht zu bewilligen (siehe E. 3.3 hiavor; Andreas Baumann et al. [Hrsg.]: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Zürich 2013, S. 870 f.)

7.2 Die Personenunterführung Hammer würde unter der Linie der SBB AG gebaut, die dem Jura-Südfuss entlang von Olten nach Neuenburg führt. Dies ist keine unbedeutende Linie. Entsprechend schwierig wird es sich gestalten, während des laufenden Bahnbetriebs das Trassees zu unterfangen, um einen Tunnel zu bauen. Die Unterführung (unter den Bahngleisen auf GB Olten Nr. 1063) ist in der städtischen Erschliessungsplanung nicht vorgesehen. Es besteht folglich noch kein Enteignungstitel. Für die Grundeigentümerin wäre es (vorläufig) nutzlos, gegen die Stadt auf Erschliessung zu klagen.

Ohne Zustimmung und Mitwirkung der SBB AG ist nichts zu bewerkstelligen. Da die Bahn aus der Unterführung kaum einen konkreten Nutzen zöge, wird deren Bereitschaft, beim Bau mitzuhelfen, faktisch wohl eher gering sein. Planung und Bau der Unterführung könnten zu einem langwierigeren Unterfangen werden. Nun aber möchte die SBB AG ihren Bahnhof im Hammerquartier ohnedies sanieren. Dies für ca. CHF 100 Mio. wie sich der Solothurner Zeitung vom 23. November 2021 entnehmen liess. Das städtische Bauprojekt liesse sich hier integrieren. Im besten Fall könnte eine Inbetriebnahme der Unterführung schon 2028 erfolgen (Terminplan, eingereicht von der Beschwerdeführerin). Die Sanierung des Bahnhofs sollte 2030 abgeschlossen sein. Eine «PU-Hammer» ist bei positiver Prognose demnach mittelfristig realisierbar.

8.1 Zusammengefasst ergibt sich Folgendes: Der Planungshorizont bis ins Jahr 2055 ist zu lang und widerspricht den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, insbesondere Art. 15 RPG. Eine Koordination mit der anstehenden Revision der städtischen Ortsplanung fehlt, und die verkehrsmässige Erschliessung des Quartiers mit Blick auf die vorgesehene Nutzung ist heute ungenügend. Auch wenn es grundsätzlich zulässig ist, mit einer Nebenbestimmung den Bau einer Unterführung sicherstellen zu wollen, erweist sich die Gesamtplanung aufgrund der aufgezeigten Mängel (Planungshorizont, fehlende Koordination, ungenügende Erschliessung) trotz der gesamten Auflagen als nicht genehmigungsfähig.

8.2 Die Beschwerde der Terrana AG Rüschlikon ist folglich unbegründet und abzuweisen. Die Beschwerde von Thomas Wehrli dagegen ist gutzuheissen und der Regierungsratsbeschluss aufzuheben. Bei diesem Ausgang hat die Terrana AG Rüschlikon die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 2'000.00 festzusetzen sind. Parteientschädigung ist keine auszurichten, da der Beschwerdeführer Thomas Wehrli durch keinen Anwalt vertreten war.

Demnach wird **erkannt**:

1. Die Beschwerde VWBES.2021.457 der Terrana AG Rüslikon wird abgewiesen.
2. Die Terrana AG Rüslikon hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 2'000.00 zu bezahlen.
3. Die Beschwerde VWBES.2021.459 von Thomas Wehrli wird gutgeheissen, und der Regierungsratsbeschluss Nr. 21/1589 vom 2. November 2021 wird aufgehoben.
4. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Dieser Entscheid ist schriftlich zu eröffnen an:

Christian Bär, Hintere Bahnhofstrasse 6, 5001 Aarau, Empfangsbescheinigung A-Post

Thomas Wehrli, Im Kleinholz 43, 4600 Olten, A-Post

Einwohnergemeinde der Stadt Olten, Dornacherstrasse 1, 4600 Olten, Empfangsbescheinigung A-Post

Bau- und Justizdepartement, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn, interne Post

Staatskanzlei des Kantons Solothurn, Rathaus, 4509 Solothurn, interne Post

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin



Scherrer Reber

Der Gerichtsschreiber



Schaad

