Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.162/2002 /zga
1P.392/2002

Urteil vom 10. Dezember 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiber Bopp.

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____,
10. K._____,
11. L._____,
12. M._____,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt
lic. iur. Kuno Tschumi, Hauptstrasse 7, 4552 Derendingen,

gegen

Einwohnergemeinde Lommiswil, Kirchackerweg 1, 4514 Lommiswil,

Regierungsrat des Kantons Solothurn, Bau- und Justizdepartement, Rötihof, 4509 Solothurn,

Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, 4502 Solothurn.

Zonenplan (Einführung einer Flachdachzone W2F),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 10. Juni 2002.

Sachverhalt:
A.
Vom 22. November 1999 bis zum 21. Dezember 1999 wurde in der Einwohnergemeinde Lommiswil die vollständig überarbeitete Ortsplanung öffentlich aufgelegt. Diese sieht unter anderem vor, das bisher der Landhauszone L2 zugehörige Gebiet im westlichen Teil der Allmend der neu geschaffenen Wohnzone mit Flachdach W2F (sog. Flachdachzone) zuzuweisen. Dagegen erhoben verschiedene davon betroffene Grundeigentümer beim Gemeinderat Lommiswil Einsprache, welcher diese mit Beschluss vom 11. Mai 2000 abwies.
B.
Gegen den Beschluss des Gemeinderates legten abgewiesene Einsprecher beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Beschwerde ein mit dem Antrag, auf eine Flachdachzone sei zu verzichten. Nach einem Augenschein

durch Vertreter des Regierungsrates wies dieser die Einsprachen mit Beschluss vom 10. Dezember 2001 ab und genehmigte die Ortsplanungsrevision, bestehend aus Bauzonenplan, Gesamtplan, Erschliessungsplänen und Zonenreglement, im Sinne der dem Beschluss zugrunde liegenden Erwägungen. Zu den Einsprachen gegen die Flachdachzone führte der Regierungsrat aus, dass dort praktisch der gesamte Perimeter bereits überbaut sei. Mit Ausnahme einiger weniger Nebenbauten weise das Quartier nur Gebäude mit Flachdächern auf. Das Quartier werde in erster Linie durch die Einheitlichkeit der Dachform geprägt, was durch die Hanglage zu einem gewissen Terrasseneffekt führe. Durch die Errichtung von Gebäuden mit Satteldächern würde die Homogenität des Quartiers empfindlich beeinträchtigt. Im Wesentlichen gehe es um das anerkannte öffentliche Interesse, die Planung mit der Wirklichkeit - die bereits vorhandene Flachdachüberbauung - in Einklang zu bringen. Das von der Gemeinde vertretene Anliegen, die Quartiertypologie durch Festsetzung einer
Flachdachzone beizubehalten, sei daher nicht zu beanstanden.

C.

Den Beschluss des Regierungsrates, mit dem die Einsprachen abgewiesen wurden, fochten verschiedene davon betroffene Grundeigentümer beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn an. Auch dieses führte einen Augenschein durch und dokumentierte seine Feststellungen mit diversen Fotoaufnahmen. Mit Urteil vom 10. Juni 2002 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerden ab.

D.

Dagegen erhoben die eingangs angeführten Grundeigentümer am 26. Juli 2002 in einer gemeinsamen Eingabe Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben; für das Quartier Allmendstrasse/Alpenstrasse in Lommiswil sei die bisherige Landhauszone L2 beizubehalten und folglich auf die Einführung einer Flachdachzone zu verzichten.

Die Einwohnergemeinde Lommiswil schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat bzw. das Bau- und Justizdepartement sowie das Verwaltungsgericht beantragen, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten und die staatsrechtliche Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) führt aus, die Beschwerde werfe aus Sicht des Bundesrechts keine grundsätzlichen planerischen und oder planungsrechtlichen Fragen auf, welche eine Stellungnahme des Amtes als notwendig erscheinen liessen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 128 I 177 E. 1 S. 179; 128 II 13 E. 1a S. 16, 259 E. 1.1 S. 262, 311 E. 1 S. 315, mit Hinweisen). Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2 OG; BGE 128 II 259 E. 1.1 S. 262; 127 II 161 E. 1 S. 164, mit Hinweisen).

1.1 Nach Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG), über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d RPG. Andere Entscheide letzter kantonaler Instanzen sind endgültig; vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde (Art. 34 Abs. 3 RPG).

Streitgegenstand bildet vorliegend die zonenrechtliche Behandlung der Parzellen der Beschwerdeführer. Derartige Planungsmassnahmen fallen nicht unter Art. 34 Abs. 1 RPG. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher ausgeschlossen. Als zulässiges Rechtsmittel fällt somit einzig die staatsrechtliche Beschwerde in Betracht.

1.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist nach Art. 88 OG legitimiert, wer durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist. Diese können entweder durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch ein angerufenes spezielles Grundrecht geschützt sein. Zur Geltendmachung bloss tatsächlicher oder allfälliger öffentlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben (BGE 128 I 218 E. 1.1 S. 219 f.; 126 I 81 E. 3b S. 85; 123 I 41 E. 5b S. 42, mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen Grundeigentümer einer von der Flachdachzone W2F erfassten Parzelle. Sie sind daher durch die in Frage stehende Planungsmassnahme in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen. Auf ihre Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführer machen geltend, das Verwaltungsgericht sei von falschen Sachverhaltsfeststellungen ausgegangen. An der Allmendstrasse würden sich östlich der ihnen gehörenden Liegenschaften eine ganze Reihe Häuser mit Satteldächern etc. befinden. Auch sonst sei das Dorf von einer Vielzahl von Dachformen geprägt. Das Quartier sei im gesamten Ortsbild eher ein Fremdkörper; es würde sich mit andern Dachformen den Häuserproportionen und Dachformen der näheren und weiteren Umgebung ohne weiteres anpassen.

2.1 Sowohl bei Beschwerden wegen Verletzung von Art. 9 BV als auch bei Rügen betreffend Verstösse gegen spezielle Verfassungsgarantien ist das Bundesgericht grundsätzlich an die Sachverhaltsfeststellungen der kantonalen Behörden gebunden. Es kann daher nur prüfen, ob die Feststellungen, welche im kantonalen Verfahren bezüglich des rechtlich relevanten Sachverhalts gemacht wurden, willkürlich erfolgten (BGE 128 I 184 E. 2.1 S. 186, mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 171). Das Bundesgericht greift auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur ein, wenn die Beweiswürdigung offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, auf einem offenkundigen Versehen beruht oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 124 I 208 E. 4a S. 211, mit Hinweisen).

2.2 Der Perimeter der Flachdachzone liegt am nordwestlichen Siedlungsrand, im Bereich des westlichen Ausläufers der Allmendstrasse sowie beidseits des nördlichen Ausläufers des Sonnenrainweges. Die Beschwerdeführer bringen in ihrer Rechtsschrift vor, dass dieses Gebiet vollständig überbaut sei und das Quartier mit wenigen Ausnahmen aus Häusern mit Flachdächern bestehe (Ziff. 4 und 5). Auch das Verwaltungsgericht legte seinen Erwägungen diesen Sachverhalt zu Grunde. Dabei durfte es bei der Beurteilung der Flachdachzone ohne weiteres ausser Acht lassen, dass ausserhalb ihres Perimeters auch Bauten mit andern Dachformen bestehen. Massgebend ist nicht das Erscheinungsbild des Dorfes schlechthin, sondern des Quartiers im westlichen Teil der "Allmend". Dieses liegt am Rande des Dorfes und präsentiert sich unbestrittenermassen als geschlossene Siedlungseinheit mit Flachdachbauten. Es ist somit nicht ersichtlich, inwiefern das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung der vorliegenden Streitsache von einem offensichtlich falschen Sachverhalt ausgegangen sein soll.

2.3 Auch die weiteren für die Beurteilung massgeblichen, tatsächlichen Verhältnisse lassen sich mit hinreichender Bestimmtheit gestützt auf die vorliegenden Akten feststellen. Dazu bedarf es keines bundesgerichtlichen Augenscheins. Dem diesbezüglichen Antrag der Beschwerdeführer ist daher nicht zu entsprechen.

3.

Die Beschwerdeführer rügen namentlich eine Verletzung von Art. 8 (Rechtsgleichheitsgebot), Art. 9 (Willkürverbot), Art. 26 (Eigentumsgarantie) und Art. 36 BV (Einschränkungen von Grundrechten).

3.1 Eigentumsbeschränkungen halten vor Art. 26 BV stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, ein öffentliches Interesse verfolgen, welches den Eingriff ins Privateigentum zu rechtfertigen vermag, und verhältnismässig sind (Urteil 1P.23/2001 vom 8. November 2001 in: Pra 2002 Nr. 84 E. 8a S. 484 sowie Urteil 1A.244/2000 vom 5. September 2001 in: Pra 2002 Nr. 20 E. 3b S. 98 und URP 2001 S. 1067; ferner BGE 121 I 117 E. 3b S. 120 und 119 Ia 348 E. 2a S. 353, mit Hinweisen). Bei diesen in der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV entwickelten und nunmehr in Art. 36 BV verankerten Grundsätzen handelt es sich nicht um eigenständige verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 189 Abs. 1 lit. a BV. Ihre Verletzung kann daher nicht selbständig mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden, sondern nur im Zusammenhang mit verfassungsmässigen Individualrechten (vgl. dazu: René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, Basel Genf München 2000, S. 153 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 295 S. 71; BBl 1997 I S. 194). Eine gesonderte Überprüfung des angefochtenen Entscheids auf seine Vereinbarkeit mit Art. 36 BV entfällt daher.

3.2 Bei der Anrufung der Eigentumsgarantie prüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung von kantonalem Gesetzesrecht grundsätzlich nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Die Frage der gesetzlichen Grundlage prüft es hingegen frei, wenn es um einen besonders schweren Eingriff geht (BGE 126 I 213 E. 3a S. 218; 123 I 313 E. 2b S. 317). Ein solcher liegt in der Regel vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote oder Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 109 Ia 188 E. 2 S. 190; 108 Ia 33 E. 3a S. 35; Kälin, a.a.O., S. 180). Ein derartiger Eingriff liegt hier offensichtlich nicht vor. Die Grundstücke der

Beschwerdeführer gehörten nach dem Zonenplan 1986 der Landhauszone L2 an. Gemäss § 27 des kommunalen Bau- und Zonenreglements vom 18. Januar 1993 (BZR) galt in dieser Zone eine Ausnützungsziffer von 0.35, wobei die Grundstücke bergseits eingeschossig und talseits zweigeschossig überbaut werden durften. Mit der Zuweisung in die neue Flachdachzone W2F ist es künftig nicht mehr möglich, die Baute mit einem Dachaufbau zu vergrössern. Hingegen kann gemäss § 2 des neuen Zonenreglements 2000 (ZoRegl) unter der Voraussetzung von § 39 Abs. 2 der kantonalen Bauverordnung (KBV) zur bisherigen Ausnützungsziffer (AZ 0.35) neu ein Bonus von maximal 20 % bzw. 0.07 beansprucht werden. Zudem ist nach § 2 ZoRegl im Gegensatz zu früher auf der ganzen Grundstücksfläche eine zweigeschossige Bauweise zulässig. Das bisher zulässige Nutzungsmass wird demnach durch die revidierte Ortsplanung in keiner Weise eingeschränkt. Allein aufgrund der Unzulässigkeit von Dachaufbauten kann gestützt auf die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. etwa BGE 111 Ib 257 E. 4b S. 265 f. sowie 97 I 632 E. 6b S. 636 f.; zudem Urteil 1A.120/1993 vom 23. Mai 1995, in: ZBl 98/1997, E. 5d S. 182) von einer besonders starken Beschränkung der Eigentümerbefugnisse der Beschwerdeführer keine Rede sein. Ob die neue Flachdachzone W2F auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, ist somit nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen. Grundsätzlich frei zu prüfen ist dagegen, ob die behauptete Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, wobei sich das Bundesgericht allerdings bei der Beurteilung lokaler Gegebenheiten, welche die kommunalen und kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und ausgesprochenen Ermessensfragen eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (BGE 119 Ia 348 E. 2a S. 353, 445 E. 3c S. 451, mit Hinweisen). Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, d.h. den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht (BGE 128 I 1 E. 3e/cc S. 15, mit Hinweisen).

3.3 Was das von den Beschwerdeführern ebenfalls angerufene Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV betrifft, kommt ihm neben der Eigentumsgarantie keine selbständige Bedeutung zu (Urteil 1P.191/1997 vom 26. November 1996, E. 2b S. 9). Sollten die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 9 BV jedoch nicht im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie, sondern aus andern Gründen geltend machen wollen, vermöchte ihr Einwand den Begründungsanforderungen an eine staatsrechtliche Beschwerde (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 127 I 38 E. 3c S. 43 und 127 III 279 E. 1b/c S. 282, mit Hinweisen) nicht zu genügen. Ausser im Rechtsbegehren lässt sich der Rechtsschrift keine Rüge wegen Verletzung von Art. 9 BV entnehmen. Nicht wesentlich anders verhält es sich, soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 8 BV behaupten. Sie beschränken sich darauf, eine Verletzung der Gleichbehandlung als störend zu rügen, ohne jedoch auch nur ansatzweise darzulegen, inwiefern eine Ungleichbehandlung vorliegen soll. Was für das Willkürverbot gilt, muss nach der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV auch für das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und für den Grundsatz von Treu und Glauben massgebend sein (BGE 112 Ia 174 E. 3c S. 178; Kälin, a.a.O., S. 238 f.). Diese Rechtsprechung zu Art. 4 aBV gilt auch unter der Herrschaft von Art. 8 und 9 BV (BGE 126 I 81 E. 3-6 S. 85 ff.). Rügt ein Beschwerdeführer, die Behörde habe Vorschriften verletzt und damit gegen das Rechtsgleichheitsgebot sowie gegen Treu und Glauben verstossen, obliegt ihm die gleiche Rügepflicht wie bei der Willkürbeschwerde. Soweit eine Verletzung von Art. 8 BV und losgelöst von der Eigentumsgarantie auch eine Verletzung von Art. 9 BV geltend gemacht wird, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

4.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer entbehrt § 21 (recte: § 2) Ziff. 1 ZoRegl einer verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlage. Sie begründen ihren Einwand einzig damit, dass es kein Recht auf Gewährleistung von Fernsicht gebe, wie dies die Zweckbestimmung von § 2 Ziff. 1 ZoRegl festhalte.

Das Verwaltungsgericht hat die gesetzliche Grundlage, auf welche sich § 2 ZoRegl abstützen lässt, ausdrücklich genannt (§§ 119 Abs. 3 und 145 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes, PBG, sowie § 63 KBV) und zudem auch begründet, weshalb es diese als hinreichend erachtet. Die Beschwerdeführer setzen sich damit nicht auseinander. Mit ihrer bloss appellatorischen Kritik am angefochtenen Entscheid genügen sie der Substantiierungspflicht gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht (s. BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Es lässt sich denn auch nicht bestreiten, dass die gesetzliche Grundlage gegeben ist. Auf die Beschwerde ist somit auch insoweit nicht weiter einzugehen.

5.

Art. 21 Abs. 2 RPG sieht vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die

Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Beschwerdeführer halten dafür, dass sich im Quartier "Allmend" die Verhältnisse nicht und schon gar nicht erheblich geändert haben. Für eine Änderung des Zonenplanes 1993 besteht daher nach ihrer Auffassung absolut keine Notwendigkeit.
5.1 Soweit aus den Akten ersichtlich ist, existiert entgegen den Ausführungen in der Beschwerde kein Zonenplan aus dem Jahre 1993. Gegenstand der Revision von 1992/1993 waren einzig das Bau- und Zonenreglement, jedoch nicht der vom Regierungsrat am 16. Dezember 1986 genehmigte Zonenplan. Wie dem Protokollauszug des Regierungsrates vom 10. Dezember 2001 (Prot. Nr. 2463) betreffend "Lommiswil: Revision der Ortsplanung, Behandlung der Beschwerden/Genehmigung" zu entnehmen ist, ist es die Ortsplanung (mit Zonenplan- und Erschliessungsplan) vom 16. Dezember 1986, die Grundlage der hier strittigen Ortsplanungsrevision bildet. Zur Flachdachüberbauung im Quartier "Allmend" führte der Regierungsrat laut dem genannten Protokollauszug aus, dass es im Rahmen der ordentlichen Ortsplanungsrevision, über 10 Jahre nach Inkrafttreten der letzten Totalrevision, im Wesentlichen darum gehe, die Planung mit der Wirklichkeit in Einklang zu bringen. Im Beschluss vom 10. Dezember 2001 hielt er schliesslich unter Ziff. 3.23 fest: "Der bisherige Zonenplan und die Zonenvorschriften (RRB Nr. 3864 vom 16. Dezember 1986) sowie alle weiteren Nutzungspläne, soweit sie den vorliegend genehmigten widersprechen, verlieren ihre Rechtskraft und werden aufgehoben."

Die letzte Planfestsetzung erfolgte somit nicht im Jahre 1993, sondern im Jahre 1986.
5.2 Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung gibt die Eigentumsgarantie dem Grundeigentümer keinen Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Die verfassungsmässige Gewährleistung des Eigentums steht einer nachträglichen Änderung oder Beschränkung der aus einer bestimmten Zoneneinteilung folgenden Nutzungsmöglichkeit nicht entgegen. Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können (BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f.; 121 I 245 E. 6b S. 247; 114 Ia 29 E. 6 S. 33; 109 Ia 113 E. 3 S. 114). Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse geändert haben, diese Veränderung für die Planung massgebende Verhältnisse betrifft und erheblich ist und damit eine Plananpassung erforderlich macht. Hierfür bedarf es einer umfassenden Abwägung der entgegenstehenden Interessen (BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f.; 119 Ia 362 E. 5a S. 372; 115 Ia 350 E. 3d S. 353). Dabei ist bei der Interessenabwägung auch dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Er ist daher nur aus entsprechend gewichtigen Gründen abzuändern. Je neuer ein Plan ist, um so
mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden; und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so gewichtiger müssen die Gründe sein, die für eine Planänderung sprechen (BGE 113 Ia 444 E. 5b S. 455). Gewichtige Gründe sind insbesondere auch die Bestrebungen, wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) und die Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einzuordnen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Auch wenn diesen Grundsätzen für sich alleine keine absolute Bedeutung zukommt, stellen sie doch Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien dar, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangen (BGE 119 Ia 362 E. 5a S. 372; 115 Ia 350 E. 3d S. 353).
5.3 Wie dargelegt, liegt die letzte Zonenplanrevision über ein Jahrzehnt zurück. Das ist eine Dauer, welche die Überarbeitung der Zonenplanung unter dem Aspekt der Planbeständigkeit durchaus zulässt (vgl. zur Dauer: BGE 123 I 175 E. 3g S. 191), sofern die weiteren Voraussetzungen hierfür gegeben sind.
5.3.1 Es ist unbestritten, dass das Quartier "Allmend" seit rund 30 bis 40 Jahren beinahe vollständig mit Einfamilienhäusern überbaut ist, wobei es mit Ausnahme weniger Nebenbauten nur Gebäude mit Flachdächern aufweist. Weder damals noch im Zuge der Ortsplanungsrevision 1986 wurde für dieses Gebiet im Zonenplan eine Flachdachzone festgelegt. Die Behauptung der Beschwerdeführer, die Verhältnisse hätten sich seit der letzten Planfestsetzung nicht geändert, ist demnach zutreffend. Indessen stellt sich die vom Verwaltungsgericht und auch vom Regierungsrat nicht beantwortete Frage, ob entsprechend der Auffassung der Beschwerdeführer eine Planänderung zwecks Übereinstimmung von Planung und Wirklichkeit nur vorgenommen werden darf, sofern sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben, nicht aber dann, wenn dies schon zuvor der Fall war. Dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 RPG lässt sich dazu nichts entnehmen. Das Bundesgericht äusserte sich in seiner bisherigen Rechtsprechung zu den Voraussetzungen einer Planänderung nicht einheitlich: Teils beschränkte es sich auf eine Wiedergabe des Wortlautes von Art. 21 Abs. 2 RPG, indem es ausführte, eine Planänderung sei zulässig, wenn sich die Verhältnisse erheblich
geändert hätten (vgl. etwa BGE 124 II 391 E. 4b S. 396; 121 I 245 E. 6b S. 247; 113 Ia 444 E. 5b S. 455; 109

Ia 113 E. 3 S. 114 f.); und teils hielt es fest, für eine Planänderung sei nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung bzw. seit Annahme des Plans geändert hätten (vgl. etwa BGE 127 I 103 E. 6b S. 106; 123 I 175 E. 3a S. 183; 119 Ib 480 E. 5c S. 486). Aus den letztgenannten Formulierungen kann jedoch nicht geschlossen werden, dass stets nur jene veränderten Verhältnisse berücksichtigt werden dürfen, die nach der letzten Planfestsetzung eingetreten sind. Eine derart restriktive Auslegung von Art. 21 Abs. 2 RPG widerspräche dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung, Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung zu bringen und den Zielen und Planungsgrundsätzen im Sinne von Art. 1 und 3 RPG zum Durchbruch zu verhelfen. Soweit das Bundesgericht in seinen Urteilen ausdrücklich auf die (letzte) Planfestsetzung abstellte, erfolgte dies denn auch allein aufgrund der besonderen Bedeutung, die dieser Planfestsetzung im konkreten Fall zukam. So bezeichnete es die Überarbeitung einer Nutzungs- und Erschliessungsplanung als erforderlich, nachdem nach deren Erlass ein Bahnniveauübergang aufgehoben und der Verkehr von
der Industriezone in die Wohnzone verlagert worden war (BGE 127 I 103 E. 6f S. 108). In BGE 123 I 175 ff. (insb. E. 3g S. 191) verneinte das Bundesgericht veränderte Verhältnisse hinsichtlich einer Umzonung von Bauland in die Reservezone, weil neun bis zehn Jahre zuvor eine Nutzungsplanung beschlossen worden war, wobei der damalige Einbezug des Baulandes bekannt und in Abwägung aller Interessen bewusst in Kauf genommen worden war. In BGE 119 Ib 480 (E. 5c S. 486) ging das Bundesgericht bezüglich veränderter Verhältnisse ebenfalls von der (letzten) Planfestsetzung aus und gelangte zum Ergebnis, dass deren Auswirkungen den Beschwerdeführern damals bereits bekannt waren, weshalb eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung ausser Betracht fiel. In allen diesen Fällen ging es also nie um die Frage, ob eine Planänderung auch dann zulässig sei, wenn sich die Verhältnisse schon vor der letzten Planfestsetzung geändert hätten. Zu beurteilen war im Zusammenhang mit einer Planänderung ausschliesslich, ob seit der letzten Planfestsetzung veränderte Verhältnisse eingetreten waren und, wenn ja, welche Bedeutung ihnen zukam. Da nur dies Streitgegenstand bildete, ist es naheliegend, dass sich das Bundesgericht in diesen Fällen ausdrücklich
auf die letzte Planfestsetzung bezog. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass eine Anpassung der Planung an die Wirklichkeit nur bei erst nach der letzten Planfestsetzung veränderten Verhältnissen zulässig sei. Auch wenn sich die Verhältnisse schon vor der letzten Planfestsetzung verändert haben, ist dem in Berücksichtigung der konkreten Umstände in der umfassend vorzunehmenden Interessenabwägung Rechnung zu tragen.

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Zuweisung ihrer Parzellen von der bisherigen Landhauszone L2 in die neue Flachdachzone W2F sei bereits mangels veränderter Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung unzulässig, greift ihr Einwand demnach zu kurz.
5.3.2 Im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung ist auch die Vorgeschichte miteinzubeziehen. Sie kann durchaus ein erheblich konkretes Interesse für eine bestimmte Zonenzuweisung belegen (BGE 115 Ia 350 E. 3f/cc S. 356). Dabei ist vorliegend die Vorgeschichte aus den nachstehenden Gründen nicht nur bezüglich des Perimeters der Flachdachzone von Bedeutung, sondern auch bezüglich des direkt südlich daran anschliessenden und durch die Schauenburgstrasse abgegrenzten Gebiets.

Für das letztgenannte Gebiet hatte die Einwohnergemeinde Lommiswil am 25. Januar 1968 einen "speziellen Bebauungsplan Grundstück Teil Gb.Nr. 113 Terrassensiedlung Allmend im Holz" mit den dazugehörigen "speziellen Bauvorschriften" beschlossen. Dieser - vom Regierungsrat am 3. Mai 1968 genehmigte - Plan legt die Situierung und das Ausmass der Gebäude, die externe und interne Erschliessung sowie die Spielflächen und Plätze fest. Die einzelnen Häuser sind gruppenweise als Terrassenhäuser konzipiert. Als Dachform sind für die Terrassenbauten gemäss § 4 der speziellen Bauvorschriften nur Flachdächer zulässig. Daraus sowie aus den weiteren, teilweise detaillierten Gestaltungsvorschriften ergibt sich, dass der spezielle Bebauungsplan mit den dazugehörigen Vorschriften eine der Landschaft angepasste, einheitliche Überbauung des betreffenden Gebiets in der "Allmend" bezweckt. Dementsprechend hält § 12 der speziellen Bauvorschriften denn auch fest, dass Baugesuche, welche dem Sinn der speziellen Bauvorschriften und des speziellen Bebauungsplans nicht entsprechen oder den angestrebten Charakter der Bebauung stören, von der Baukommission nicht genehmigt werden dürfen. Gemäss dem neuen Zonenplan vom 10. Dezember 2001 soll dieser spezielle
Bebauungsplan aufgehoben und das von ihm erfasste Gebiet der Wohnzone Flachdach W2F mit Gestaltungspflicht zugewiesen werden. Was demgegenüber das vorliegend zur Diskussion stehende Gebiet in der "Allmend" betrifft, so wurde für die dortige Überbauung nie ein spezieller Bebauungsplan erlassen; insbesondere bestanden keine baugesetzlichen Vorschriften über die Dachgestaltung. Die Einwohnergemeinde Lommiswil

hat jedoch in ihren am 18. Mai 2000 betreffend verschiedene Einsprachen gegen die Revision der Ortsplanung und die Zonenplanänderung getroffenen Verfügungen darauf hingewiesen, dass bei den Landverkäufen in den 60-iger Jahren die Bürgergemeinde als Verkäuferin mit den jeweiligen Käufern eine Vereinbarung abgeschlossen habe, mit welcher die Aussicht ins Mittelland sichergestellt werden sollte. Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, dass die Überbauung mit Flachdächern auf einem von der Verkäuferin mündlich abgenommenen Versprechen beruhe. Wie es sich damit verhält, kann indes offen bleiben, da die Art der abgeschlossenen Vereinbarung für die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit nicht massgebend ist. Von Bedeutung ist vielmehr, dass gleich wie im Perimeter des speziellen Bebauungsplans alle Häuser von Anfang an mit einem
Flachdach eingedeckt wurden. Sodann fällt in Betracht, dass mit dem Verkauf von Parzellen zur Überbauung des hier interessierenden Perimeters über ein Jahr vor Erlass der speziellen Bebauungsordnung für das südlich davon gelegene Gebiet begonnen wurde. Da die jeweilige Käuferschaft gegenüber der Verkäuferin die Verpflichtung einging, das geplante Haus mit einem Flachdach zu versehen, sah sich die Einwohnergemeinde damals im Gegensatz zum direkt südlich angrenzenden Gebiet offenbar nicht veranlasst, eine derartige Verpflichtung zusätzlich in den Nutzungsplan oder in das Bau- und Zonenreglement aufzunehmen. Als die Einwohnergemeinde im Jahre 1986 eine neue Zonenordnung erliess und den westlichen Teil der "Allmend" der Landhauszone L2 zuwies, war die Überbauung in diesem Gebiet bereits weitgehend abgeschlossen. Auch zu diesem Zeitpunkt erachtete die Gemeinde es offenbar (noch) nicht als notwendig, die Vorschriften über die Dachgestaltung an die damaligen Gegebenheiten (Flachdächer) anzupassen. Trotzdem präsentiert sich die Dachlandschaft mit Ausnahme einiger weniger Nebenbauten auch heute noch unverändert. Wie sich der Aktennotiz der Einwohnergemeinde vom 23. März 2000 über die damals geführte Einspracheverhandlung entnehmen lässt,
ist dies darauf zurückzuführen, dass die Baukommission mit Ausnahme von Nebenbauten (Wintergarten) nie geneigte Dächer zugelassen hat.
5.3.3 Die Vorgeschichte zeigt somit auf, dass die Einwohnergemeinde bzw. die Baukommission das Gebiet im westlichen Teil der "Allmend" zwischen der Schauenburgstrasse im Süden und den am Nordrand gelegenen Parzellen hinsichtlich einer guten Einordnung der Bauten in die Landschaft stets gesamthaft betrachtete und hierbei insbesondere bestrebt war, auch der Terrassierung des Geländes mit Aussicht ins Mittelland Rechnung zu tragen. Wenn die Einwohnergemeinde nun heute auf dem Weg der Nutzungsplanung sicherstellen will, dass im westlichen Teil der "Allmend" gleich wie im direkt südlich angrenzenden Gebiet zur Schauenburgstrasse (weiterhin) nur Flachdächer zulässig sind, ist dies im Lichte der öffentlichen Interessen nicht nur vertretbar, sondern nachgerade geboten. Für die Erhaltung der in ihrer Struktur charakteristischen und sich in die Landschaft gut einordnenden Siedlung besteht ein erhebliches raumplanerisches Interesse (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Dieses Interesse hat auch die Einwohnergemeinde in ihrem Leitbild vom 13. Mai 1996 unter dem Titel "Ziele und Massnahmen" zum Ausdruck gebracht. Der Anpassung der Zonenplanung an die tatsächlichen Verhältnisse durch Erlass einer Flachdachzone kommt somit ein
erhebliches Gewicht zu.
5.4 Die Beschwerdeführer bringen vor, sie würden mit ihrer ablehnenden Haltung die Mehrheit des Quartiers ausmachen. Dies trifft indes offensichtlich nicht zu. Abgesehen davon wäre dieser Umstand für die Zulässigkeit der Umzonung auch nicht entscheidend. Sodann machen die Beschwerdeführer geltend, durch die teils hochstämmige Bepflanzung sei eine Sicht ins Mittelland schon lange nicht mehr möglich. Damit verkennen sie, dass der Erlass der Flachdachzone nicht allein die Gewährleistung der Sicht ins Mittelland bezweckt. Was die weiteren Einwände der Beschwerdeführer betrifft, handelt es sich teils um appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid und teils um pauschale und durch nichts belegte Behauptungen. Letzteres trifft insbesondere auf ihre Ausführungen zu den Grenz- und Gebäudeabständen sowie zum Bedürfnis einer Alterswohnung zu. Darauf ist mangels genügender Substantiierung nicht weiter einzutreten (vgl. vorstehende E. 3.3 und 4). Im Übrigen könnte den Interessen der Beschwerdeführer für einen Dachausbau höchstens dann ein gewisses Gewicht zukommen, wenn die zuständige Behörde ihnen gegenüber eine entsprechende Zusicherung gemacht oder ein anderes, vertrauensbegründendes Verhalten an den Tag gelegt hätte. Hierfür liegen
jedoch keine Anhaltspunkte vor. Insbesondere lässt sich ein derartiger Schluss nicht allein daraus ziehen, dass nicht bereits anlässlich der letzten Ortsplanungsrevision 1986 oder bei der Revision des Bau- und Zonenreglements 1993 eine Anpassung an die damaligen - und heute noch unverändert bestehenden - Verhältnisse vorgenommen wurde. Dieser Umstand könnte allenfalls dann von Bedeutung sein, wenn bereits damals über die bis dahin geübte Praxis zur Dachgestaltung diskutiert und auf eine Zonenplanänderung bzw. auf den Erlass

von Vorschriften bewusst verzichtet worden wäre, um künftighin neben den Flachdächern auch die Möglichkeit für andere Dachformen offen zu halten. Eine derart bekundete Absicht findet jedoch schon aufgrund der von der Baubewilligungsbehörde bis heute unveränderten Praxis keine Stütze. Die Beschwerdeführer bringen denn auch nicht einen solchen Einwand vor.
5.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass für den Erlass der umstrittenen Flachdachzone ein erhebliches öffentliches Interesse ausgewiesen ist. Die von den Beschwerdeführern dagegen vorgebrachten privaten Interessen sind, soweit sie vorliegend überhaupt in die Interessenabwägung miteinzubeziehen sind, von völlig untergeordneter Bedeutung. Die Beschwerdeführer vermögen insbesondere auch keine derart erheblichen Interessen namhaft zu machen, die es auf Grund einer Gesamtabwägung der sich entgegenstehenden Interessen verbieten würden, erst mit der jetzigen Ortsplanungsrevision eine Flachdachzone zu erlassen, obwohl sich die Verhältnisse in dieser Hinsicht schon vor der letzten Ortsplanungsrevision 1986 nicht anders präsentierten. Nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden kann, dass die Planungsmassnahme zur Erhaltung des Erscheinungsbildes und des Quartiercharakters geeignet ist und sie nicht über das Mass hinausgeht, das zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist. Wie dargelegt, handelt es sich hierbei um einen geringfügigen Eingriff in die Eigentümerbefugnisse, der auf gewichtigen öffentlichen Interessen beruht. Die Planungsmassnahme erweist sich damit auch als verhältnismässig.
6.
Nach dem Gesagten ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten, während die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist, soweit auf diese eingetreten werden kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der nicht anwaltlich vertretenen Einwohnergemeinde ist im vorliegenden Verfahren kein nennenswerter Aufwand entstanden, so dass eine Entschädigung, die ohnehin nur für das staatsrechtliche Verfahren zugesprochen werden könnte (Art. 159 Abs. 2 OG), ausser Betracht fällt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Lommiswil, dem Regierungsrat, Bau- und Justizdepartement, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Dezember 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: