

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 25. März 2008

Nr. 2008/548

### **Einwohnergemeinde Luterbach: Gestaltungsplan "Bachacker" mit Sonderbauvorschriften; Beschwerden gegen die Verweigerung der Planaufgabe**

---

#### **1. Ausgangslage**

Der geltende Bauzonenplan der Einwohnergemeinde Luterbach datiert vom 3. Juni 2002 (Genehmigung mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1161). Die Parzelle GB Luterbach Nr. 327 ist der "Gewerbezone Gb mit Wohnnutzung" zugewiesen und unterliegt der Gestaltungsplanpflicht. Die Firma "LIDL Schweiz GmbH, Neckarsulm" (nachfolgend: LIDL) beabsichtigt, auf dieser Parzelle einen Lebensmittelmarkt zu errichten.

#### **2. Feststellungen**

- 2.1 Ende Juni 2006 erläuterte die Firma LIDL der örtlichen Planungs- und Umweltschutzkommission (PUK) ihr Bauvorhaben in Luterbach. Letztere befand das Vorhaben als zonenkonform und stellte dem Gemeinderat Antrag auf Genehmigung eines diesbezüglichen Terminprogramms. An seiner Sitzung vom 3. Juli 2006 nahm der Rat das vorgelegte Terminprogramm lediglich zur Kenntnis. Dies unter Hinweis auf ein früher verlangtes, indessen noch ausstehendes Verkehrskonzept; im Übrigen sei der Verfahrensablauf [der Nutzungsplanung] gesetzlich geregelt. Gleichzeitig beauftragte der Rat die PUK, abzuklären, ob angesichts bereits überschrittener Grenzwerte [Luftreinhalte] im Gestaltungsplanverfahren entsprechende Auflagen gemacht werden könnten.

Nach Eingang des von der Bauinteressentin geforderten Verkehrskonzepts beantragte die PUK dem Gemeinderat wiederholt die Genehmigung deren Terminprogramms. Dieser trat an seiner Sitzung vom 4. September 2006 – wegen Bedenken rund um das zu erwartende Verkehrsaufkommen – auf das Begehren erneut nicht ein.

In der Folge legte LIDL den Entwurf eines Gestaltungsplanes mit Sonderbauvorschriften wie auch einen Raumplanungsbericht vor (beide datierend von Ende September 2006). Die PUK wiederum beantragte dem Gemeinderat Anfang November 2006, den Gestaltungsplan dem Amt für Raumplanung zur Vorprüfung einzureichen.

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2006 (versandt am 3. Januar 2007) lehnte der Gemeinderat den Gestaltungsplan "Bachacker" ab. Gleichzeitig beauftragte er die PUK, ihm – unter Berücksichtigung der Motive für die Ablehnung – betreffend die Parzelle Nr. 327 einen Vorschlag für einen gemeindeeigenen Gestaltungsplan zu unterbreiten, respektive zumindest die Kriterien für einen solchen zu definieren. Auf die Begründung wird – soweit

wesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen und im Übrigen auf die Akten verwiesen.

- 2.2 Mit Eingaben vom 15. Januar 2007 erhoben sowohl die Firma LIDL, v.d. Rechtsanwalt Dr. Peter Reetz, Küssnacht, als auch die Grundeigentümer (13 Miteigentümer der Parzelle Nr. 327), v. d. Rechtsanwalt Dr. Max Flückiger, Solothurn, beim Regierungsrat Beschwerde. Sie begehren die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 18. Dezember 2006. Der Gemeinderat sei zu verpflichten, den Gestaltungsplan – nach Vorprüfung durch das Amt für Raumplanung – innert vom Regierungsrat festzusetzender Frist öffentlich aufzulegen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gemeinde Luterbach.

Der Gemeinderat Luterbach beantragt in seiner Vernehmlassung vom 26. April 2007 die kosten- und entschädigungsfällige Abweisung der Beschwerden, soweit auf diese einzutreten sei.

Die Beschwerdeführer wiederum replizierten mit Eingaben vom 23. Juli 2007 (Grundeigentümer) respektive 30. Juli 2007 (Bauinteressentin) und erklärten Festhalten an den gestellten Beschwerdebegehren.

In seiner Duplik vom 14. November 2007 erklärt der Gemeinderat Festhalten am angefochtenen Beschluss. Wie bereits in der Vernehmlassung beantragt, seien die beiden Beschwerden, soweit auf sie einzutreten sei, kostenfällig abzuweisen.

Auf die jeweilige Begründung wird – soweit wesentlich – wiederum in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen und im Übrigen auf die Akten verwiesen.

### 3. Erwägungen

- 3.1 Nach § 18 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) sind Nutzungspläne durch den Regierungsrat zu genehmigen. Nach § 18 Abs. 2 PBG überprüft der Regierungsrat, der gleichzeitig über erhobene Beschwerden entscheidet, die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen. Gestaltungspläne sind Nutzungspläne (vgl. § 14 PBG). Wo für ein Bauvorhaben ein Gestaltungsplan nötig ist, bestehen gegen seine Verweigerung oder Ablehnung die gleichen Beschwerdemöglichkeiten wie gegen seinen Erlass (vgl. § 46 Abs. 3 PBG). Die Zuständigkeit des Regierungsrates ist damit gegeben.

Als Bauinteressentin beziehungsweise Grundeigentümer haben die Beschwerdeführer am Erlass des vorgeschlagenen Gestaltungsplanes ein schutzwürdiges Interesse und sind durch dessen Verweigerung berührt; sie sind zur Beschwerde legitimiert [vgl. § 12 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11)]. Auf ihre, im Übrigen frist- und formgerecht (vgl. §§ 32 Abs. 1 und 33 Abs. 1 VRG) eingereichten Beschwerden ist damit einzutreten.

- 3.2 a) Der Gemeinderat begründete den angefochtenen Beschluss unter anderem wie folgt: Das Bauvorhaben der Firma LIDL widerspreche vorerst dem Leitbild der Gemeinde, wonach Luterbach nicht eine Angleichung an die Agglomeration Solothurn, sondern vielmehr einen

"wohltuenden" Kontrast zu dieser anstrebe [hohe Wohnqualität in intakter Natur und Sicherheit der Verkehrsteilnehmer (insb. der Fussgänger und Radfahrer sowie speziell auf Schulwegen) als prioritäre Anliegen]. Nach der Ansiedlung des Holzverarbeitungszentrums (HVZ) und den diesbezüglich zu erwartenden Immissionen (insbesondere durch den Verkehr) sei Zurückhaltung geboten; weitere Ansiedlungen seien nicht allein nach wirtschaftlichen Aspekten zu beurteilen. Gleichzeitig stellten 15 bis 20 neue Arbeitsplätze bei einem Landbedarf von ca. 8'000 m<sup>2</sup> ein ungünstiges Verhältnis dar, und auch das Steueraufkommen dürfte relativ bescheiden ausfallen. Das beigebrachte Verkehrsgutachten schliesslich berücksichtige den Verkehr des HVZ nicht (insb: Bahntransporte, welche westlich des Kreisels die Kantosstrasse queren und damit zu Rückstaus auf dieser führen würden). Die Firma LIDL wiederum würde vorwiegend regionale Kundschaft anziehen, was nicht nur zu einer zusätzlichen Belastung des Dorfes mit Verkehrsimmissionen, sondern auch zu einem durch den Mehrverkehr gesteigerten Gefahrenpotential führen würde. So gehöre der benachbarte Kreisel zum Schulweg von aktuell mehr als 40 Kindern, und die erforderliche zusätzliche Querung des Radstreifens berge – wie die Erfahrung zeige (bestehende Querung weiter östlich) – eine Gefahr für die Radfahrer. Dazu komme, dass Luterbach über eine gute Grundversorgung mit Lebensmitteln verfüge, ein Bedarf nach Ansiedlung eines weiteren Lebensmittelanbieters somit nicht bestehe. Im Übrigen wäre angesichts § 44 Abs. 1 PBG (Zweckartikel) ein sich auf die ganze Fläche der Parzelle Nr. 327 erstreckender Gestaltungsplan vorteilhafter, wenn nicht gar erforderlich, und das Bauvorhaben erweise sich – da nicht bloss mässig störend und ein Einkaufszentrum darstellend – auch nicht als zonenkonform.

b) Dem halten die Rekurrenten in ihren Beschwerdeschriften im Wesentlichen entgegen, dem Leitbild, worauf sich der Gemeinderat beziehe, komme weder die Qualität einer Rechtsnorm zu, noch sei es behördenverbindlich. Die Argumentation des Rates erweise sich auch sonst über weite Strecken als politischer bzw. wirtschaftlicher, nicht jedoch rechtlicher Natur. Zu prüfen sei indessen allein, ob der Gestaltungsplan den rechtlichen Anforderungen genüge. Der vorgelegte Plan erfülle die Anforderungen von § 44 Abs. 1 PBG ohne weiteres, was durch das beigebrachte Verkehrsgutachten verdeutlicht werde, und die zur Anwendung gelangenden Normen verlangten denn auch keinen sich über die ganze Parzelle erstreckenden Plan. Vergleiche mit dem HVZ und Rückschlüsse von diesem auf das vorliegende Bauvorhaben gingen mangels rechtlicher Grundlage nicht an. Dazu komme, dass das HVZ möglicherweise gar nicht realisiert werde. Auch das geltend gemachte angebliche Missverhältnis zwischen geschaffenen Arbeitsplätzen und der erforderlichen Landfläche entbehre einer rechtlichen Grundlage. Die Ausführungen zum zu erwartenden Steueraufkommen wiederum seien nicht bloss unsubstantiiert, vielmehr handle es sich auch hier um ein unzulässiges Entscheidkriterium; desgleichen beim Argument, Luterbach verfüge bereits über eine gute Versorgung mit Lebensmitteln. Es dränge sich die Vermutung auf, der Gemeinderat betreibe Protektion des lokalen Gewerbes. Er versäume es auch, näher darzulegen, inwiefern der (im Verkehrsgutachten nicht mitberücksichtigte) künftige (Bahn-)Verkehr des HVZ in Kombination mit dem durch das Projekt generierten Verkehr negative Auswirkungen (Rückstaus) zeitigen solle. Auch die Befürchtung des Rates, das Projekt führe zu einem massgeblichen Mehr an regionalem Verkehr, sei unbegründet. Angesichts des sich im Aufbau befindenden dichten Filialnetzes werde sich ein namhafter Teil der künftigen Kunden aus dem bereits bestehenden Pendlerverkehr rekrutieren. Es werde auf das schlüssige Gutachten verwiesen, das insbesondere auch aufzeige, dass die Ver-

kehrssicherheit auch für die Radfahrer und Fussgänger gewährleistet sei. Schliesslich sei die geplante Anlage weder UVP-pflichtig noch publikumsintensiv im Sinne des kantonalen Richtplanes, und sie erweise sich sehr wohl als zonenkonform; eine Einschätzung, die von der örtlichen PUK geteilt werde. Ein Lebensmittelmarkt bescheidener Grösse stelle klar kein Einkaufszentrum dar und sei maximal mässig störend, zumal er keine übermässigen Auswirkungen auf Verkehr, Umwelt oder andere Faktoren zeitige.

c) Der Gemeinderat wiederum beruft sich in seiner Vernehmlassung vorerst auf die Planungsautonomie. Bei der Ortsplanung, wozu auch der Erlass von Gestaltungsplänen gehöre, komme der Gemeinde erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Von der Gestaltungsplanpflicht betroffene Grundeigentümer hätten gemäss ständiger Praxis zwar Anspruch auf Durchführung des Gestaltungsplan-Verfahrens, nicht indessen auf Erlass eines Gestaltungsplans ganz bestimmten Inhalts. Desgleichen komme dem Gemeinderat bei der Beurteilung eines von dritter Seite (Grundeigentümer, Bauherrschaft) vorgelegten Gestaltungsplanes ein weiter Ermessensspielraum zu. Die leitbildorientierte Entwicklung Luterbachs habe für den Gemeinderat oberste Priorität, und der Rat habe vorliegend insbesondere die Grundsätze des Erhalts bzw. der Verbesserung der Wohnqualität und der Gewährleistung der Verkehrssicherheit stark gewichtet. Berücksichtigt worden seien dabei auch die zu erwartenden Immissionen des benachbarten HVZ (u.a: erhebliche Zahl an LKW-Fahrten; rund 250 PKW-Fahrten täglich). Dazu komme das ungünstige Verhältnis zwischen benötigter Landfläche und geschaffenen Arbeitsplätzen. Angesichts des dem Gemeinderat bei der Planung zustehenden Spielraumes dürften solche Kriterien durchaus in die Entscheidungsfindung einfließen. Zentrales Motiv für den negativen Entscheid habe indessen das erhebliche Verkehrsaufkommen gebildet. Dass der generierte Verkehr mit 1200 Fahrten täglich unter der Limite für eine "publikumsintensive Anlage" (1500 Fahrten) liege, bedeute nicht, dass er nicht massgebliche Auswirkungen zeitige, insbesondere unter Mitberücksichtigung des durch das HVZ verursachten Bahn- und Strassenverkehrsaufkommens (konkret: Rückstau wegen geschlossener Bahnschranken, dadurch Blockierung des Kreisels, der zum Schulweg von Kindern gehöre und in welchem es in der Vergangenheit schon wiederholt zu Unfällen gekommen sei). Dass die Verwirklichung des HVZ ungewiss sei, ändere nichts. Der entsprechende Gestaltungsplan sei nach wie vor rechtskräftig und regle die Überbauung des erfassten Gebietes verbindlich. Ferner quere der Radweg weiter östlich bereits die Abzweigung in Richtung Dorfzentrum, und der Mehrverkehr würde den Langsamverkehr dort zusätzlich gefährden. Die vorgesehene Erschliessung (Einfahrt auf den Parkplatz) bedinge eine weitere Querung des Radstreifens, und dies mit einem Verkehrsaufkommen von 1200 Fahrten/Tag. Im Rahmen eines hängigen Verfahrens (Einzonungsgesuch der Firma Menz) habe sich der Kanton gegen eine weitere, den Radweg entlang der Kantonsstrasse querende Erschliessung gewandt. Angesichts des hohen Verkehrsaufkommens könne letztlich auch nicht auf eine bloss mässig störende Nutzung geschlossen werden; das Vorhaben sei folglich nicht zonenkonform.

d) Die Beschwerdeführer replizieren im Wesentlichen wie folgt: Der Gemeinderat habe den ihm bei der Planung zukommenden Ermessensspielraum klar überschritten. Dies offenbare sich bereits darin, dass er sich - ohne stichhaltige Argumente und sich allein auf die Planungsautonomie berufend - über die Fachmeinungen der PUK und der Autoren des Verkehrsgutachtens hinweggesetzt habe. Der Rat verkenne, dass sein Gestaltungs-/Ermessensspielraum beim Erlass von Gestaltungsplänen erheblich geringer sei als bei der

Ortsplanung im Allgemeinen. Bezüglich Gestaltungsplänen werde der Ermessensspielraum durch § 44 PBG eingeschränkt, welcher die zulässigen Beurteilungskriterien definiere. Momente wie Steueraufkommen, Arbeitsplatzzahl und der Schutz bestehender Gewerbebetriebe seien sachfremd und unzulässig. Die gegebene Gestaltungsplanpflicht dürfe nicht dazu missbraucht werden, die Überbauung der Parzelle zu verhindern, bis sich ein Wunschkandidat der Gemeinde einfinde. Anlässlich eines Gesprächs mit den Grundeigentümern hätten die Gemeindevertreter denn auch keine konkreten Vorstellungen aufzeigen können; offensichtlich schwebte dem Gemeinderat ein Phantom (Institution ohne Auswirkungen auf den Verkehr, indessen mit vielen Arbeitsplätzen und hohem Steueraufkommen) vor. Die Gleichsetzung des Projekts mit dem HVZ sodann sei nicht nur unsachlich; relevant sei die mittlerweile eingetretene Gewissheit, dass das HVZ in Luterbach nicht realisiert werde. Damit könne der entsprechende Gestaltungsplan – obwohl nach wie vor in Geltung – nicht mehr unbesehen als Planungsgrundlage herangezogen werden; die vom Gemeinderat zum HVZ hergestellten (Quer-)Bezüge seien überholt. Die vom Rat nachträglich (in der Vernehmlassung) als für seinen Entscheid massgebend hervorgehobenen Bedenken in Sachen Verkehrsaufkommen (Verkehrssicherheit und Umweltbelastung) seien bereits widerlegt worden. Wie das Schreiben des Amtes für Verkehr und Tiefbau vom 27. März 2007 aufzeige, werde die Problematik der Verkehrssicherheit vom Gemeinderat offensichtlich überbewertet, und der in Sachen Querung des Radstreifens angestellte Vergleich mit einem hängigen Einzonungsbegehren gehe nicht an: Vorliegend gehe es um die Überbauung eines eingezonten und baureifen Grundstückes, nicht um die Einzonung noch nicht überbauten Landwirtschaftslandes. Letztlich werde die nicht näher begründete Behauptung des Gemeinderates, das Vorhaben sei angesichts seines Verkehrsaufkommens nicht bloss mässig störend, klar zurückgewiesen. Das Projekt erweise sich nicht nur als zonen-, sondern auch als leitbildkonform, und die Vermutung, es gehe dem Gemeinderat in Wahrheit um die Protektion des ansässigen Gewerbes, werde erhärtet.

e) Der Gemeinderat macht zum Abschluss (Duplik) unter anderem geltend, es komme ihm auch im Gestaltungsplanverfahren durchaus ein Ermessensspielraum zu (§ 44 Abs. 1 PBG: "angepasste Überbauung" / "Schutz vor schädlichen Einwirkungen"), und auch die korrekte Ausübung dieses Ermessens könne zu Nutzungsbeschränkungen führen. Der Gestaltungsplan HVZ sodann sei so lange als Planungsgrundlage zu beachten, als er nicht formell aufgehoben worden sei. So lange der Plan Gültigkeit habe, bestehe ein Anspruch der Grundeigentümer auf entsprechende (allenfalls modifizierte) Nutzung, weshalb weitere Nutzungen (LIDL) mit derselben verträglich sein müssten. Konkret sei davon auszugehen, dass mögliche Nachfolgeprojekte auf dem Gelände (aktuell: Sägewerk Schilliger) vergleichbare Auswirkungen auf den Verkehr haben würden. Zudem sei im Kreisel bei der Parzelle Nr. 327 im Jahr 2005 bereits ein Verkehrsaufkommen von durchschnittlich 4000 Fahrzeugen täglich erhoben worden, und die von LIDL prognostizierten zusätzlichen 1200 Fahrten würden den Verkehrsknoten in vollem Umfang belasten. Obwohl der Rat weiterhin die Ansicht vertrete, das Projekt LIDL sei mehr als bloss mässig störend, gelte es festzuhalten, dass auch bei gegebener Zonenkonformität kein Anspruch der Grundeigentümer auf Erlass eines Gestaltungsplanes bestimmten Inhalts bestehe. Wenn die Beschwerdeführer die gemeinderätlichen Vorbehalte in Sachen Verkehrssicherheit und Umweltbelastung als unbegründet befänden, könne dies nur auf eine (wohl bewusste) Verkennung der Faktenlage zurückgeführt werden. Letztere sei dem Umweltverträglichkeitsbericht zum HVZ (Beilage) zu entnehmen.

- 3.3 a) Die Ortsplanung ist Aufgabe der Einwohnergemeinde (§ 9 Abs. 1 PBG); sie besteht im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften (vgl. § 9 Abs. 2 PBG). Gestaltungspläne sind Nutzungspläne (vgl. § 14 Abs. 2 PBG).

Die Gestaltungspläne bezwecken eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen; sie haben insbesondere vor schädlichen Einwirkungen zu schützen (§ 44 Abs. 1 PGB). Sie haben sich an der Grundnutzung des Zonenplanes zu orientieren (vgl. § 44 Abs. 4 PGB).

- b) Gestützt auf Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu belassen, wird der Gemeinde bei der Raumplanung eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zuerkannt (vgl. etwa BGE 106 Ia 71 f.). Damit korrespondiert die Bestimmung von § 18 Abs. 2 PBG, wonach der Regierungsrat kommunalen Nutzungsplänen – ausser sie seien rechtswidrig oder widersprüchen übergeordneten Planungen – die Genehmigung nur dann versagt, wenn sie offensichtlich unzweckmässig sind.

§ 14 PBG zählt die Gestaltungspläne zu den Nutzungsplänen, was insbesondere bedeutet, dass das Verfahren ihres Erlasses jenes der Nutzungsplanung (§§ 15 ff. PBG) ist. Daneben ist indessen nicht zu verkennen, dass dem Gestaltungsplan in der Kaskade der Planung nicht die selbe Stellung und Funktion zukommt wie einem Zonen- oder Erschliessungsplan. Entsprechend ist der Erlass von Zonen- und Erschliessungsplänen für die Gemeinden denn auch obligatorisch (vgl. § 14 Abs. 1 PGB), jener von Gestaltungsplänen – § 46 PBG vorbehalten – fakultativ (vgl. § 14 Abs. 2 PBG). Ferner haben sich Gestaltungspläne an der – durch den Zonenplan vorgegebenen – Grundnutzung zu orientieren (vgl. Art. 44 Abs. 4 PBG, in Kraft seit 1. Januar 2008, und zuvor etwa SOG 2001 Nr. 23). Gestaltungspläne sind damit der übrigen Nutzungsplanung stets nachgelagert; ein Gestaltungsplan kann frühestens gleichzeitig mit der Festlegung der Grundnutzung erlassen werden. Damit steht der Gestaltungsplan in der Planungsabfolge (nach Detaillierungsgrad) zwischen der übrigen Nutzungsplanung (Zonen- und Erschliessungsplan) einerseits und der Baubewilligung andererseits. Auf die Erteilung der ordentlichen Baubewilligung schliesslich hat der Gesuchsteller bei gegebenen Voraussetzungen (Fehlen von rechtlichen Hindernissen) Anspruch; der Baubehörde kommt hier kein Ermessensspielraum zu.

Aus genannter Stellung und Funktion des Gestaltungsplanes ergibt sich, dass der Ermessensspielraum des Gemeinderates beim Erlass von Gestaltungsplänen nicht der selbe sein kann wie bei der übrigen Nutzungsplanung. Zwar haben die Grundeigentümer – wie vom Rat geltend gemacht – keinen Anspruch auf Erlass eines Gestaltungsplanes (ganz) bestimmten Inhalts. Ebensovienig aber kann die Gemeinde eine zonenkonforme Nutzung durch Verweigerung des entsprechenden Gestaltungsplanes aus sachfremden Motiven verwehren. Zu prüfen ist damit vorerst die Frage, ob die von den Beschwerdeführern vorgesehene Nutzung zonenkonform ist.

- c) Gemäss § 30 Abs. 1 des geltenden Zonenreglements der Gemeinde Luterbach (ZR) sind in der Gewerbezone Gb mit Wohnnutzung "... mässig störende Gewerbe- und

Dienstleistungsbetriebe sowie Wohnungen zugelassen. Eine reine Wohnnutzung ist als vorgezogene Realisierungsetappe nur dann gestattet, wenn die Immissionsvorschriften auch für die fragliche Etappe eingehalten werden können. § 29 Absatz 2 gilt sinngemäss." Abs. 2 umschreibt die zulässige Baumasse (Geschosszahl, Gebäudehöhe und Ausnützungsziffer für den Wohnanteil). § 29 ZR, auf den verwiesen wird, betrifft die Gewerbezone Ga mit beschränkter Wohnnutzung und hält in Abs. 2 fest: "Zulässig sind landsparende Bauten und bauliche Anlagen für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen. Nicht zugelassen sind Betriebe, die vorwiegend Waren und Güter lagern, verkaufen oder verteilen und bei denen die Lagerfläche gegenüber der übrigen Betriebsfläche überwiegt (z.B. Lagerhäuser, Einkaufszentren, Verteilzentren)."

Beim Bauvorhaben, das auf der Basis des Gestaltungsplanes realisiert werden soll, handelt es sich gemäss beigebrachtem Raumplanungsbericht um einen (offensichtlich in Normbauweise zu erstellenden) Lebensmittelmarkt von rund 1500 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche und einer Verkaufsfläche von gut 1100 m<sup>2</sup>. Damit ist die Bedingung von § 29 Abs. 2 Satz 2 ZR (kein Überwiegen der Lagerfläche) erfüllt. Dass es sich bei einem Lebensmittelmarkt genannter Grösse ferner nicht um ein "Einkaufszentrum" (im Sinne des – hier als massgeblich vorauszusetzenden – allgemeinen Sprachgebrauchs) handelt, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Näher zu prüfen bleibt die Bedeutung des Kriteriums "landsparende Bauten und bauliche Anlagen". Bereits jetzt kann dazu aber festgehalten werden, dass das vom Raumplanungsbericht (vgl. a.a.O., Ziff. 4.2, einleitender Satz) als eingeschossig bezeichnete Bauvorhaben angesichts seiner Höhe (vgl. a.a.O., Ziff. 5.1 am Ende) aus baurechtlicher Sicht als zweigeschossig zu qualifizieren ist. Eine Abweichung von der Regel über die minimale Geschosszahl [vgl. § 19 Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61)] ist damit zum Vornherein nicht zu verzeichnen (max. zulässige Geschosszahl gemäss § 30 Abs. 2 ZR: 2). Das vom 21. Juli 2006 datierende Verkehrsgutachten wiederum prognostiziert einen durch das Bauvorhaben generierten Verkehr von durchschnittlich gut 1200 Fahren pro Werktag (Öffnungstag) bzw. durchschnittlich rund 1020 Fahrten täglich übers Jahr (vgl. a.a.O., S. 6 f.). Treffen diese Annahmen zu, ist die Grenze zur – nach einer Spezialzone verlangenden – publikumsintensiven Anlage im Sinne des kant. Richtplanes (vgl. a.a.O., Beschlüsse SW-5.2) von 1500 Fahrten täglich klar eingehalten.

Der Gemeinderat vertritt die Meinung, die vorgesehene Nutzung sei angesichts der generierten Fahrtenzahl mehr als bloss mässig störend. Folgte man dieser Ansicht, könnten Einkaufsläden mit vergleichbarem Verkehrsaufkommen nur noch in Industriezonen oder aber in Spezialzonen mit Zulassung störender Betriebe realisiert werden. Gegen diese Sichtweise spricht indessen bereits die Tatsache, dass der kantonale Richtplan erst bei einer Fahrtenzahl von über 1500 auf eine publikumsintensive Anlage schliesst, welche nach einer Spezialzone verlangt (vgl. Beschluss SW-5.2.1).

Damit erscheint das *Bauvorhaben* – ohne dem Resultat einer vertieften Prüfung der Frage vorgreifen zu wollen – grundsätzlich als zonenkonform. Anders verhält es sich mit dem *Gestaltungsplan* und seinen *Sonderbauvorschriften* (SBV) selbst. Auf erstes Hinsehen fallen hier zwei Unvereinbarkeiten auf. Die in § 5 SBV vorgesehene maximale Gebäudehöhe von 12 m geht angesichts der diesbezüglichen Vorgabe der Grundnutzung (2 Geschosse, max. 7,5 m Gebäudehöhe) als im Gestaltungsplanverfahren zulässige Abweichung (im Sinne

von § 45 Abs. 2 PBG) nicht mehr an (vgl. dazu SOG 2001, Nrn. 22 und 23). Gleichzeitig muss das Baufeld einen Abstand zur Aussengrenze des Planes aufweisen, der den Vorgaben von § 24 KBV genügt. Mit dem gegen Osten vorgesehenen Grenzabstand vom 5 m aber wäre eine Gebäudehöhe von max. 10 m vereinbar. Ferner scheint zumindest fraglich, ob die Beschränkung des Verkehrsaufkommens an Spitzentagen auf 1800 Fahrten (vgl. § 10 SBV) hinreichend ist oder aber tiefer angesetzt werden muss. Da das konkrete Bauvorhaben die genannten Eckwerte aber offensichtlich nicht voraussetzt, wird eine entsprechende Korrektur des Planes (mit SBV) wohl möglich sein.

d) Gemäss § 44 Abs. 1 PBG haben Gestaltungspläne insbesondere vor schädlichen Einwirkungen zu schützen. Der Gemeinderat ist besorgt über die mit der vorgesehenen Nutzung verbundenen Immissionen (Verkehr). Seine Überlegungen sind geprägt von der Bezugnahme auf den Teilzonen- und Gestaltungsplan HVZ; letzterer wird vom Rat als eigentliche Planungsgrundlage betrachtet.

aa) Dass die Nutzungsplanung rund ums HVZ nach wie vor in Kraft steht, trifft zu. Gleichzeitig bestehen heute keine vernünftigen Zweifel am Umstand mehr, dass das HVZ in Luterbach nicht realisiert werden wird. Nach zwischenzeitlicher Aufgabe eines erwogenen Alternativstandortes in Niederbipp (BE) prüft die damalige Bauinteressentin – die Koho Swisswood AG – nunmehr offenbar die Errichtung eines Grosssägewerkes im bernischen Seeland (Gemeinde Müntschemier). Gleichzeitig sind in Luterbach die planerischen Vorarbeiten für ein Nachfolgeprojekt – das Sägewerk Schilliger – bereits weit fortgeschritten. Das Amt für Raumplanung hat die entsprechenden Nutzungspläne – einen Teilzonenplan und einen Gestaltungsplan mit SBV – in seinem Vorprüfungsbericht vom 7. Januar 2008 (unter Vorbehalt der Umsetzung verlangter Anpassungen und Ergänzungen sowie einer eingehenderen Überprüfung einzelner Punkte in einem allfälligen Beschwerdeverfahren) als recht- und zweckmässig befunden. An seiner Sitzung vom 18. Februar 2008 hat der Gemeinderat die Planaufgabe beschlossen. Gemäss § 18 Abs. 2 der SBV zum mittlerweile aufgelegten Gestaltungsplan wird der Gestaltungsplan HVZ (datierend vom 26. September 2005) "... ausser Kraft gesetzt."

Vor diesem Hintergrund ist immerhin ein kurzer Vergleich der beiden Vorhaben – HVZ einerseits, Sägewerk Schilliger andererseits – angezeigt. Während das Projekt HVZ auf eine maximale jährliche Verarbeitungsmenge von 1 Mio. m<sup>3</sup> Rundholz ausgelegt war und von rund 200 Beschäftigten ausging, liegen diese Grössen im Falle des Projekts Schilliger bei 600'000 m<sup>3</sup> respektive rund 100 Arbeitsplätzen. Dabei verhalten sich die konnexen Verkehrsbewegungen in etwa proportional zur Verarbeitungsmenge, wobei der Bahnanteil bei der Anlieferung des Rundholzes beim Projekt HVZ grösser war [Grund: grösseres Einzugsgebiet (wegen des grösseren Verarbeitungsvolumens) / Rentabilität von Bahntransporten erst ab einer bestimmten Transportdistanz]. Wurde beim HVZ – unter Annahme einer Leerfahrtenquote von 100 % (worst case) – mit einem generierten Verkehrsaufkommen von durchschnittlich 292 LKWs und 80 Eisenbahnwagen täglich gerechnet, sind es beim Projekt Schilliger deren 216 respektive 34. War beim HVZ von rund 8 die Zuchwilerstrasse querenden Zügen täglich auszugehen, dürften es beim Projekt Schilliger deren 4 sein. Um auch die relative Bedeutung dieser Zahlen ermessen zu können, sei festgestellt, dass der Ist-Zustand, d. h. das aktuelle durchschnittliche Verkehrsaufkommen auf den massgeblichen Strassen (Zuchwilerstrasse einerseits und Jurastrasse andererseits), bei 308 LKW-Fahrten

täglich liegt. Die Zuchwilerstrasse wird heute von durchschnittlich 74 Eisenbahnwagen pro Tag gequert.

Damit ergibt sich, dass das Projekt Schilliger zwar weniger, jedoch immer noch massgebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigt. Wenn der Gemeinderat bemängelt, dass von der Bauinteressentin beigebrachte Verkehrsgutachten berücksichtige zu Unrecht nicht auch das Verkehrsaufkommen des HVZ, so gilt das heute mit Bezug auf das Bauvorhaben Schilliger. Es ist den Beschwerdeführern deshalb bereits an dieser Stelle zu empfehlen, das Gutachten diesbezüglich zu ergänzen und zu aktualisieren. Dabei erscheint das Aufzeigen beider Ausgangslagen – mit und ohne Sägewerk Schilliger – durchaus als angezeigt. Die Erfahrung mit dem HVZ lehrt, dass auch bereits betriebener umfangreicher Planungsaufwand die Realisierung eines Projekts noch nicht garantiert.

bb) Der Gemeinderat bemängelt ferner die vom Gestaltungsplan vorgesehene Querung des Radstreifens entlang der Kantonsstrasse Lachen-Rüti (Einfahrt auf den Parkplatz). Dass diese einer näheren fachlichen Überprüfung bedarf, soll nicht in Abrede gestellt werden. Soweit der Rat diesbezüglich aber auf eine kritische frühere Stellungnahme der kantonalen Behörden im Zusammenhang mit dem Einzonungsgesuch der Firma Menz (mit Querung desselben Radstreifens weiter westlich, Richtung Zuchwil, als Folge) verweist, sei heute immerhin das Folgende festgehalten: Einmal ist dem genannten Einzonungsbegehren zwischenzeitlich entsprochen worden. Zentral aber ist, dass in Sachen Erschliessung bei rechtskräftig eingezontem Land nicht die selben Anforderungen gestellt werden können wie im Zusammenhang mit der Beurteilung eines Einzonungsbegehrens, und zwar auch bei gegebener Gestaltungsplanpflicht nicht.

e) Aus vorstehenden Erwägungen ergibt sich ohne weiteres, dass die Ablehnung (Verweigerung) des Gestaltungsplanes durch den Gemeinderat, ohne diesen auch nur dem Amt für Raumplanung zur Vorprüfung zugeführt zu haben, nicht rechtens sein kann. Damit kann auch eine Auseinandersetzung mit den weiteren Argumenten der Parteien (vgl. dazu oben Ziff. 3.2) unterbleiben. Der Gemeinderatsbeschluss vom 18. Dezember 2006 ist folglich aufzuheben, und der Gemeinderat ist anzuweisen, die Planunterlagen dem Amt für Raumplanung zur Vorprüfung einzureichen. Den Beschwerdeführern wiederum ist zu empfehlen, dieselben zuvor im Sinne der Erwägungen zu aktualisieren und ergänzen.

Nicht zu entsprechen ist hingegen dem (übereinstimmenden) weiteren Rechtsbegehren der Beschwerdeführer, es sei der Gemeinderat zu verpflichten, den Gestaltungsplan nach erfolgter Vorprüfung innert vom Regierungsrat festzusetzender Frist öffentlich aufzulegen. Damit würde dem Ergebnis der Vorprüfung vorgegriffen. Vielmehr hat sich das weitere Vorgehen am Ergebnis der Vorprüfung zu orientieren.

Bei diesem Verfahrensausgang ist von einem Kostenspruch abzusehen. Einerseits sind die Rekurrenten mit ihren Begehren im Wesentlichen durchgedrungen; im Zentrum stand die Weigerung des Gemeinderates, den von ihnen erarbeiteten Gestaltungsplan den kantonalen Behörden nur auch erst zur Vorprüfung zu unterbreiten. Die geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.00 sind zurückzuerstatten. Dem Gemeinderat wiederum kommt § 37 Abs. 2 Satz 2 VRG zu Gute, wonach am Verfahren beteiligten Behörden in der Regel keine

Kosten auferlegt werden. Dasselbe gilt nach § 39 VRG bezüglich Parteientschädigungen, weshalb den Rekurrenten keine solche zugesprochen werden kann.



**Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (re)

Bau- und Justizdepartement (br) (Beschwerde Nr. 2007/7)

Bau- und Justizdepartement (mw) (zur Rückerstattung)

Bau- und Justizdepartement/Debitorenbuchhaltung

Amt für Raumplanung (Bi)

Gemeinderat der Einwohnergemeinde Luterbach, Hauptstrasse 20, Postfach 148, 4542 Luterbach

**(Einschreiben)**

Rechtsanwalt Dr. Peter Reetz, c/o Wenger Plattner Rechtsanwälte, Seestrasse 39, 8700 Küsnacht

**(Einschreiben)**

Rechtsanwalt Dr. Max Flückiger, Bielstrasse 12, Postfach 555, 4502 Solothurn **(Einschreiben)**