

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Februar 2019

Nr. 2019/235

Balsthal: Teilzonen- und Gestaltungsplan Höngerstrasse mit Zonen- und Sonderbauvorschriften / Behandlung der Beschwerden

1. Feststellungen

Die Einwohnergemeinde Balsthal, v.d. den Gemeinderat, legte in der Zeit vom 9. November 2017 bis 8. Dezember 2017 den Teilzonen- und Gestaltungsplan Höngerstrasse mit Zonen- und Sonderbauvorschriften öffentlich auf. Gegen die besagte Planung erhoben verschiedene Anwohner gemeinschaftlich Einsprache beim Gemeinderat (vgl. Schreiben vom 3. Dezember 2017).

Mit der Planaufgabe hatte orientierend der Raumplanungsbericht vom 26. Juli 2017 aufgelegt. Der Bericht beschreibt die Ausgangslage wie folgt: «Die Parzellen GB Balsthal Nrn. 1394 und 3901 befinden sich gemäss rechtsgültigem Bauzonenplan, Teil Dorf (Regierungsratsbeschluss, [RRB] Nr. 2398 vom 3. Dezember 2002) in der zweigeschossigen Wohnzone W2a. Die Parzellen sind heute unbebaut. Der Grundeigentümer von GB Balsthal Nr. 3901 plant nun - unter Absprache mit der Grundeigentümerin von GB Balsthal Nr. 1394 - die beiden Parzellen zu überbauen. Die geplante Überbauung sieht zwei Mehrfamilienhäuser vor. Die Überbauung der beiden Parzellen stellt insbesondere aufgrund der topographischen Lage eine grosse Herausforderung dar (steile Hanglage). Das Bauvorhaben entspricht daher bezüglich der Gebäudehöhe und der Ausnutzungsziffer nicht den rechtsgültigen Zonenvorschriften der W2a (da die Einstellhalle aufgrund der Topographie zur Geschossigkeit anrechenbar gilt). In diesem Sinne wurde ein Teilzonen- und Gestaltungsplan mit Zonen- und Sonderbauvorschriften erarbeitet» (Ziff. 1).

Und weiter: «Vorgängig zu den Arbeiten zur vorliegenden Nutzungsplanung wurden mit der kommunalen Spezialkommission Ortsplanungsrevision sowie dem kantonalen Amt für Raumplanung ... zwei Überbauungsvarianten diskutiert (ins. hinsichtlich Gestaltung, Erschliessung und Ortsbildschutz). Im Konsens wurde eine Variante ausgewählt und diese zu einem Bauprojekt ausgearbeitet. Dieses Bauprojekt bildete dann die Grundlage für den Teilzonen- und Gestaltungsplan mit Zonen- und Sonderbauvorschriften. Das vorliegende Planungsdossier wurde im März 2016 durch den Gemeinderat Balsthal zur kantonalen Vorprüfung verabschiedet. (...)».

An seiner Sitzung vom 3. Mai 2018 wies der Gemeinderat die Sammeleinsprache ab. An seiner Sitzung vom 7. Juni 2018 beschloss der Gemeinderat zudem die Planung und beantragte beim Regierungsrat dessen Genehmigung.

Mit Eingabe vom 18. Mai 2018 an den Regierungsrat des Kantons Solothurn erhoben (1) Linus und Regula Walter, (2) Rolf und Claudia Hubler, (3) Sandra Grädel, (4) Stefan Zbinden, (5) Simone Mayr, (6) Roland und Lotty Heim, (7) Daniel Heizmann, (8) Stephanie und Ronnie Gertsch, (9) Heinz und Bernadette Bader-Wyss, (10) Roger Koch, (11) Ruth Bader und (12) Pascal Probst, alle vertreten durch Rechtsanwalt Michael Grimm, Solothurn, Beschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 3. Mai 2018 mit den Anträgen, der Gemeinderatsbeschluss des Gemeinderats sei aufzuheben und der Teilzonen- und Gestaltungsplan Höngerstrasse mit Zonen- und Sonderbauvorschriften sei nicht zu genehmigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zudem beantragten sie die Erstreckung der Frist zur einlässlichen Begründung.

Innert erstreckter Frist reichten die Beschwerdeführer die einlässliche Beschwerdebegündung ein. Mit Schreiben vom 12. Juli 2018 forderte das instruierende Bau- und Justizdepartement die Bauherrschaft, die Baugesellschaft Höngerstrasse, v.d. Rechtsanwältin Harald Rufenacht, Solothurn (Beschwerdegegnerin), und den Gemeinderat Balsthal auf, innert Frist eine Stellungnahme zur Beschwerde einzureichen. Innert zweifach erstreckter Frist reichte die Bauherrschaft mit Eingabe vom 28. September 2018 und der Gemeinderat mit Eingabe vom 2. Oktober 2018 ihre Stellungnahmen ein, der Gemeinderat Balsthal nunmehr vertreten durch Rechtsanwältin Waltraud Keller, Solothurn. Beide beantragen im Wesentlichen die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerde.

Am 14. November 2018 führte ein Vertreter des instruierenden Bau- und Justizdepartements einen Augenschein mit Parteiverhandlung durch. In der Folge reichten der Gemeinderat, v.d. durch den Ortsplaner, das aktuelle räumliche Leitbild der Gemeinde Balsthal und die Parteivertreter ihre Kostennoten ein.

2. Erwägungen

2.1 Beurteilung von Amtes wegen

Die streitgegenständliche Planung wurde sowohl einer Vorprüfung (Schreiben vom 13. Mai 2016) als auch einer Nachkontrolle (Schreiben vom 20. Juli 2017) durch das Amt für Raumplanung (ARP) unterzogen. Eine Prüfung durch das ARP steht immer unter dem Vorbehalt einer näheren Prüfung im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens (vgl. besagtes Schreiben vom 13. Mai 2016 in fine).

Der Regierungsrat prüft im Rahmen der Genehmigung einer Planung u.a. deren Recht- und Zweckmässigkeit (§ 18 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978, PBG; BGS 711.1). In diesem Zusammenhang fällt die Bestimmung von § 3 der Zonenvorschriften zur Nutzungsdichte auf. Diese lautet: «Im Sinne einer verdichteten Nutzung einer unbebauten Bauparzelle und aufgrund der topographischen Verhältnisse wird die zulässige Geschossigkeit auf 3 Vollgeschosse verbindlich geregelt, unter Berücksichtigung qualitativer Anforderungen. Für die Geschosse ab OK Fertig Boden EG (vgl. Schemaschnitte) gilt eine Ausnützungsziffer von 0.5. Nicht anzurechnen ist die Ausnützungsziffer des Untergeschosses, welche in jenem Bereich der Sockelgeschosse resultiert, der mehr als 1.50 m aus dem Boden ragt» (Abs. 1).

Wohl kann im Gestaltungsplanverfahren von den «allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen» abgewichen werden (§ 45 Abs. 2 PBG, § 1 Abs. 3 der Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978, KBV; BGS 711.61). Unzulässig ist es aber, auf kommunaler Ebene, neue oder gegenüber der KBV abweichende Begriffsdefinitionen einzuführen. Die Definition (und damit auch die Messweise) eines Begriffs wird vom kantonalen Erlass bindend vorgegeben; in einem Gestaltungsplan (mit Sonderbauvorschriften) kann nur - aber immerhin - von der Masslichkeit eines Begriffs abgewichen werden. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Gesetzestext, sondern folgt auch aus dem ganz praktischen Grund einer einheitlichen Begriffsdefinition und -bedeutung innerhalb des Kantons, mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sogar innerhalb des Konkordats. Es ist also nicht zulässig, weder in den Zonen noch in den Sonderbauvorschriften, von einer Definition gemäss Kantonaler Bauverordnung abzuweichen. Die genannte Bestimmung von § 3 Abs. 1 der Zonenvorschriften ist somit nicht rechtmässig; die Planung diesbezüglich somit nicht genehmigungsfähig.

2.2 Behandlung der Beschwerde

2.2.1 Verstoss gegen die Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes

Die Beschwerdeführer rügen die Abweichung von der kantonalen Definition in ihren Eingaben an den Regierungsrat vom 18. Mai 2018 und vom 29. Juni 2018 ebenfalls (Ziff. II bzw. Ziff. 3.c). In diesem Punkt ist die Beschwerde daher im Lichte des eben Ausgeführten gutzuheissen.

Die Beschwerdegegnerin führt dazu in ihrer Eingabe vom 28. September 2018 (Ziff. 6.1) aus, die Sonderregelung von § 3 Abs. 1 betreffend Nichtanrechnung des Untergeschosses an die Ausnützungsziffer erfolge auf der Stufe des Teilzonenplans, also der höchsten (kommunalen) Ebene. Zudem werde darin nicht der Begriff der anrechenbaren Bruttogeschossfläche gemäss KBV neu definiert, sondern «lediglich die Berechnungsweise der im Teilzonen- und Gestaltungsplan "Höngerstrasse" festgelegten Ausnützung von 0.5. Diese Ziffer bezieht sich nämlich ausschliesslich auf die Geschosse ab OK Fertigboden EG (§ 3 Abs. 1 Zonenvorschrift). Diese dürften eine AZ von 0.5 nicht überschreiten. Zur Verdeutlichung wird alsdann im zweiten Satz von § 3 Abs. 1 klargestellt, dass damit das UG nicht an DIESE oberirdische AZ von 0.5 angerechnet werde. (...). Die in den Zonenvorschriften enthaltene AZ von 0.5 definiert mithin nur die Dimensionen der Geschosse ab EG (Sonderausnützungsziffer)».

Richtig ist, dass sich die Regelung betreffend Ausnützungsziffer (AZ) in der (einzigen) Norm der Zonenvorschriften und nicht - wie von den Beschwerdeführern geltend gemacht - in den Sonderbauvorschriften findet. Auch auf dieser Planungsebene darf die Kommune allerdings nicht von den Definitionen gemäss KBV abweichen. Zur Definition gehört zwingend auch die Berechnungsweise, also auch die Distinktion zwischen anrechenbarer Bruttogeschossfläche der Geschosse über EG und des Sockelgeschosses. Dieses ragt mehr als 1.50 m über das gewachsene oder tiefer gelegte Terrain hinaus (§ 17 KBV) und gilt somit als anrechenbares Geschoss, was von keiner Seite bestritten wird (vgl. auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Zonenvorschriften). Solche Geschosse müssen aber gemäss KBV an die Bruttogeschossfläche angerechnet werden (vgl. Anhang III Ziff. 2 KBV). Das anrechenbare Untergeschoss ist gemäss § 34 Abs. 3 Satz 2 KBV insofern privilegiert, als es nur zum Teil angerechnet werden muss (vgl. dazu z.B. Mitteilungsblatt BJD vom November 2001, Abb. 35, S. 23). Im Raumplanungsbericht findet sich in Ziff. 5.2 dann auch eine KBV-konforme Berechnung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche. Diese Fläche wird im Bericht für das Sockelgeschoss mit 740.00 m² beziffert, womit sich die AZ auf 0.79 erhöhe. Die maximal zulässige AZ gemäss Grundnutzung beträgt gemäss § 5 des Zonenreglements (ZR) in der W2 0.4. Es ist nun aber - wie gesagt - nicht zulässig, ein - zumindest teilweise - anrechenbares Geschoss im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung von der Anrechnung an die Bruttogeschossfläche auszunehmen, weshalb die vorgelegte Planung zu stark von der Grundnutzung abweicht und sich als nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig erweist.

Ein Hinweis am Rande: Wohl wäre es im Rahmen einer Teilzonenplanung möglich und auch rechtmässig, die zulässige AZ an die zulässige Anzahl Vollgeschosse (in casu drei) anzupassen, die AZ also an eine dreigeschossige Zone anzupassen. Zudem kann zusätzlich im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens die gegenüber der Grundnutzung zulässige Anzahl Vollgeschosse und die zulässige AZ (massvoll) erhöht werden. Die maximal zulässige AZ beträgt gemäss § 5 ZR aber auch in der W3 nur 0.5. Es ist zudem nicht am Regierungsrat, hier korrigierend in den Planungsprozess einzugreifen. Dies erst recht nicht, wenn gegen die Planung Beschwerde eingereicht wurde.

Im Hinblick auf eine absehbare Überarbeitung der nicht genehmigungsfähigen Planung seien an dieser Stelle einige Ausführungen zu den übrigen Rügen der Beschwerdeführer angebracht. Diese sind weder abschliessend noch erheben sie den Anspruch, vollständig zu sein.

Da auch der vorliegende Teilzonen- und Gestaltungsplan «Höngerstrasse» nach Bekunden der Planverfasser (vgl. Ziff. 1 des Raumplanungsberichts) im sogenannten «Reverse Engineering» (vom Bauprojekt zum Plan) ausgearbeitet wurde, vorab eine Bemerkung zum Bauprojekt: Wohl betonen die Planverfasser verschiedentlich die anspruchsvolle Topographie des Baugeländes. Tatsächlich präsentiert sich dieses zumindest teilweise als steiler Hang. Zudem wurde die Hanglage durch die Bauherrschaft akzentuiert, indem die geplante Überbauung ab der Höngerstrasse, also von oben, erschlossen werden soll. Dies obwohl der Erschliessungsplan grundsätzlich auch eine Erschliessung ab dem Brähhüslweg zulassen würde; einem Weg, der heute, wie sich am Augenschein gezeigt hat, nicht gemäss Erschliessungsplan ausgebaut ist. Trotz dieser Prämissen (Hanglage und Erschliessung ab einer Strasse auf Niveau Attikageschoss) präsentiert sich das Projekt als konventionelle Überbauung (Attikageschoss, zwei Vollgeschosse und Parkierung zu unterst im Sockelgeschoss), die genauso gut (wenn nicht besser) in der Ebene platziert werden könnte. Auf die - nach eigenem Bekunden - besondere Topographie und die gewillkürt anspruchsvolle Erschliessung ab einer hoch liegenden Strasse mit einer konventionellen Überbauung zu reagieren, scheint wenig zielführend.

2.2.2 Formelle Rügen

Auf die formellen Rügen der Beschwerdeführer (Ziff. II.1) soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Das Planungsverfahren bedarf aufgrund der Nichtgenehmigung ohnehin eines Neustarts.

2.2.3 Grundlagen der Nutzungsplanung

Die Beschwerdeführer rügen (Ziff. II.2a), die strittige Planung füttere sich um die Vorgaben der Grundnutzung. Insbesondere schliesse diese Flachdächer, und damit auch Attikageschosse, aus, was vom Gestaltungsplan negiert werde.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, es sei zwar richtig, dass gemäss den massgebenden Zonenvorschriften der W2a Flachdachbauten nicht zulässig seien, solche würden aber von der örtlichen Baubehörde in der W2 seit mindestens 10 Jahren voraussetzungslos mit Ausnahmegewilligungen für Flachdachbauten erteilt (Ziff. 3.1). An dieser ständigen Bewilligungspraxis gedenke die Baubehörde auch in Zukunft festzuhalten. Das Flachdachverbot sei somit zu relativieren; wenn schon die rechtsanwendende Behörde voraussetzungslos Ausnahmegewilligungen erteile, könne nichts dagegen eingewendet werden, wenn die Planungsbehörde in einem revidierten Nutzungsplan von dieser Zonenbestimmung abweiche.

Die Begründung erscheint etwas «abenteuerlich». Richtig ist aber, dass die Planungsbehörde im Rahmen eines Nutzungsplans (z.B. eines Teilzonen- oder sogar Gestaltungsplans) von den Bestimmungen der Grundordnung abweichen darf. Ist das aktuell stipulierte Flachdachverbot im Ergebnis «toter Buchstabe», so drängt sich eine Abweichung nachgerade auf. Die Erstellung von Flachdach- bzw. Bauten mit Attikageschoss qua Zonenreglement zuzulassen, erscheint demnach grundsätzlich recht- und zweckmässig. Wenn die Planungsbehörde allerdings die Gebäudehöhe in den Zonen- oder Sonderbauvorschriften definieren will, so sei an dieser Stelle an § 18 Abs. 1 KBV erinnert: die Gemeinden können unter bestimmten Voraussetzungen in ihren Zonenreglementen geringere Gebäudehöhen als in der KBV definieren, allfällige «Toleranzen» müssen sich aber zwingend innerhalb der gemäss KBV zulässigen maximalen Gebäudehöhe bewegen, dürfen also nicht dazugerechnet werden. Ein Beispiel: In einer dreigeschossigen Zone darf die maximal zulässige Gebäudehöhe, ausschliesslich gemessen gemäss § 18 Abs. 2 KBV, 10.50 m betragen (und nicht 10.75 m). Alle Zahlenwerte in der KBV gelten absolut; «Toleranzen» sind inkludiert.

2.2.4 Topographie

Die Beschwerdeführer erkennen in der Topographie der Baugrundstücke (des Gestaltungsplanperimeters) keinen Grund für ein Abweichen von der Regelbauweise. Das Gelände falle zwar auf den ersten Metern ab der Höngerstrasse ab, sei danach aber weitgehend flach (Ziff. II.2.b).

Die Beschwerdegegnerin wiederum beurteilt die topographischen Verhältnisse als sehr herausfordernd (Ziff. 3.2).

Am Augenschein hat sich gezeigt, dass die Baugrundstücke (der Gestaltungsplanperimeter) weitgehend der Beschreibung der Beschwerdeführer entsprechen. Letzteren ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Bestimmung der Hangneigung gemäss § 17 KBV immer über die entsprechende Fassade gemittelt wird. Dabei bedeutet eine Steigung von 8 %, dass ein Hang auf eine (horizontale) Strecke von 100 m um 8 m steigt (8:100). Die Beschwerdeführer selber weisen in ihrer Eingabe vom 29. Juni 2018 (Rz. 20) ein mittleres Gefälle von 1:4.34, also 23 % aus, womit eine Hanglage gegeben scheint. Die topographische Situation wird allerdings dadurch prononciert, dass die Erschliessung der Parkierung im Untergeschoss der Häuser, ab der auf Niveau Attikageschoss liegenden Höngerstrasse erfolgen soll. Diese Prämisse resultiert, wie sich am Augenschein ergeben hat, nicht aufgrund einer Vorgabe seitens der Gemeinde (anderer Meinung sind die Beschwerdeführer, vgl. Ziff. 3.4), sondern einer Grundeigentümerin innerhalb des Gestaltungsplanperimeters, welche - aus hier nicht interessierenden Gründen - keine Erschliessung ab dem Brächhüsiweg will.

2.2.5 Unzulässige Teilzonenplanrevision / Verstoss gegen das räumliche Leitbild

Die Beschwerdeführer beurteilen eine Teilzonenplanrevision während der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung als unzulässig (Ziff. II.3). Die mit der Teilrevision verfolgten Ziele (z.B. die Verdichtung) müssten zwingend im Rahmen einer Gesamtschau, also der Totalrevision, beurteilt werden. Zudem stünde - so die Beschwerdeführer - der geplante Teilzonenplan im Widerspruch zum räumlichen Leitbild der Gemeinde Balsthal (Rz. 25 ff.).

Die Beschwerdegegnerin wiederum ist der Meinung (Ziff. 4), eine derart kleinräumige Planung vermöge die Gesamtrevision der Ortsplanung nicht zu präjudizieren, weshalb die geplante Überbauung bzw. die Frage, ob die entsprechende Planung recht- und zweckmässig ist, daher nicht zwingend im Rahmen der Gesamtrevision beurteilt werden müsse.

Die Planung zweier Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 15 Wohnungen (mit 2 ½- bis 5 ½-Zimmer) auf einer Fläche von 2'565 m² ist in der Tat bescheiden und vermag prima vista die Ortsplanungsrevision des gesamten Gemeindegebiets von Balsthal in keiner Art und Weise zu präjudizieren. Der Regierungsrat hat zu dieser Frage im Beschluss Nr. 2017/570 vom 28. März 2017 (Ziff. 2.4.2.1, S. 6) was folgt ausgeführt: «Ob eine Raumplanungsaufgabe im Rahmen einer Ortsplanungsrevision oder auch dazwischen im Rahmen einer Teilzonenplanrevision vorgenommen werden kann, ist im Einzelfall zu beurteilen. In dieser Beurteilung spielt naturgemäss die Bedeutung der zu regelnden Aufgabe eine zentrale Rolle. Während Aufgaben mit geringer Bedeutung für die Raumordnung einer Gemeinde ohne weiteres auch unabhängig einer Ortsplanungsrevision erfolgen können, sind Aufgaben mit erheblicher Bedeutung zumindest auf eine zukünftige Ortsplanung abzustimmen. Eine solche Abstimmung verlangt im Minimum, dass die Aufgabe mit den Grundzügen der von der Gemeinde anzustrebenden räumlichen Ordnung (Leitbild, § 9 Abs. 3 PBG) abgeglichen wird». Ist eine Planungsaufgabe von geringer (raumplanerischer) Bedeutung, so kann diese voraussetzungslos unabhängig einer Gesamtrevision der Ortsplanung einer Gemeinde durchgeführt werden. Voraussetzungslos bedeutet, dass eine untergeordnete Planungsaufgabe auch nicht mit einem von der Gemeindeversammlung beschlossenen, für die anstehende Gesamtrevision als programmatische Hilfestellung für die kommunale Planungsbehörde massgeblichen räumlichen Leitbild abgestimmt werden muss («Entscheidend ist

das Leitbild als Ganzes. Dieses ist von der Planungsbehörde in der weiteren Planung zu berücksichtigen», Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Januar 2019 i.S. VWBES.2008.404, E. II.2.2). Es ist also im vorliegenden Fall müssig, das Planungsvorhaben mit einzelnen Leitsätzen aus dem räumlichen Leitbild der Gemeinde Balsthal (von der Gemeindeversammlung am 16. Juni 2014 verabschiedet) «abzugleichen». Ein einzelnes Vorhaben dieser Grösse kann weder gegen einen Leitsatz im räumlichen Leitbild verstossen, noch diesem entsprechen bzw. diesen einlösen. Es wird daher verzichtet, die «Übereinstimmung» des strittigen Planungsvorhabens mit dem räumlichen Leitbild der Gemeinde zu prüfen.

2.2.6 Flachdächer

Die Beschwerdeführer rügen in Ziff. 3.b ihrer Eingabe vom 29. Juni 2018 die «unrechtmässige Abweichung von den Zonenvorschriften» betreffend die Erstellung von Flachdächern. Dieser Punkt ist auch Gegenstand von Ziff. 2 der besagten Eingabe, weshalb an dieser Stelle auf die Ausführungen in Ziff. 2.2.3 hiavor verwiesen werden kann.

2.2.7 Bauvorschriften des Planungs- und Baugesetzes

Die Beschwerdeführer rügen in Ziff. 3.c ihrer Eingabe im weiteren, die Vorinstanz definiere in den Sonderbauvorschriften den Begriff der Ausnützungsziffer neu. Diese Rüge wurde bereits bei der Beurteilung von Amtes wegen (Ziff. 2.1 hiavor) behandelt, weshalb an dieser Stelle ebenfalls auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

2.2.8 Einpassung ins Quartier

Die Beschwerdeführer rügen in Ziff. 4 ihrer Eingabe eine fehlende Einpassung der geplanten zwei Mehrfamilienhäuser in das bestehende Quartier. Sie stützen ihre Rüge auf § 145 PBG und § 63 KBV, wonach sich Bauten typologisch in bestehende Strukturen einzugliedern hätten. Sie begründen diese Rüge zusammenfassend und sinngemäss mit den bestehenden Häusern im näheren und weiteren Umfeld des Gestaltungsplanperimeters: Dieses sei geprägt von freistehenden Ein- und Doppeleinfamilienhäusern. Die im Gestaltungsplan vorgesehene Erhöhung der zulässigen Geschoszahl und die Verdoppelung der zulässigen Ausnützung führe dazu, dass die beiden geplanten Mehrfamilienhäuser wie Fremdkörper wirken würden, die umliegenden Gebäude würden von den beiden geplanten Baukörpern «geradezu "erdrückt"». Eine auf die Erhaltung des Dorfbildes ausgerichtete Planung (die Beschwerdeführer verweisen diesbezüglich auf die Leitsätze im räumlichen Leitbild) sehe anders aus. Die auf- und vorgelegte Planung sei (auch) unter diesem Punkt offensichtlich unzweckmässig.

Die Beschwerdegegnerin verweist in Ziff. 7 ihrer Stellungnahme vom 28. September 2018 bezüglich Einpassung ins Quartier auf die früheren Ausführungen (Ziff. 7.1). So führt sie in Ziff. 4.3 aus, beim seitens der Beschwerdeführer angerufenen Quartier handle es sich nicht um ein typisches Einfamilienhausquartier. Der Planungssperimeter markiere zudem den Übergang von der Zone W2a zur Zone W2b. In letzterer seien nur Ein- und Doppeleinfamilienhäuser mit einer Maximallänge von 30 m zulässig, in ersterer demgegenüber auch Mehrfamilienhäuser mit einer Länge von maximal 50 m. Somit sei der Hinweis auf die benachbarten Liegenschaften zu relativieren: diese lägen entweder nicht in derselben Bauzone, seien keine Mehrfamilienhäuser oder die Liegenschaften seien unternutzt (Ziff. 3.6). Es könne nicht von DEM Quartier gesprochen werden. Der ebenfalls im räumlichen Leitbild der Gemeinde Balsthal enthaltene Leitsatz der Durchmischung sehe zudem gerade die Sicherstellung von Wohnraum in Ein- und Mehrfamilienhäusern vor. Zudem seien konkrete Massnahmen zum Schutz des Orts- und Quartierbildes getroffen worden (mit Zitat aus Kap. 6.2 des Raumplanungsberichts). Das Bauvorhaben sei zudem durch Rückmeldungen der kantonalen Fachstellen wesentlich mitgeprägt worden.

Am Augenschein hat sich gezeigt, dass die Umgebung des Gestaltungsplanperimeters dispers wirkt. Wohl sind in der Nachbarschaft hauptsächlich Einfamilienhäuser anzutreffen, allerdings

ist anzumerken, dass unter der Prämisse des neuen eidgenössischen Raumplanungsrechts das Einfamilienhaus nicht länger zum gestalterischen Massstab für eine künftige Bautätigkeit herangezogen werden kann. Das heute omnipräsente Primat der inneren Verdichtung bedeutet nicht nur, dass heute und in Zukunft auf kleineren Landflächen gebaut wird als in der Vergangenheit, sondern dass auch dichter gebaut werden muss. Das in diesem Zusammenhang unvermeidliche Zusammenrücken kann künftig nicht mehr allein im Einfamilienhaus geschehen, dafür braucht es andere Wohn- und Lebensformen, z.B. das Mehrfamilienhaus. Der Publizist und Architekt Benedikt Loderer hat im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung den Begriff der «Hüsli-Schweiz» (prägnanter «Hüsli-Pest», Die Landesverteidigung, Zürich, 2012, S. 8) geprägt und erkennt darin die (raumplanerische) «Krankheit des Landes» (a.a.O., S. 66, 74). Der mit der Lebensform im Einfamilienhaus verbundene Ressourcenverbrauch lässt sich im heutigen Ausmass nicht weiter aufrechterhalten. Damit ist auch gesagt, dass in Zukunft vermehrt, auch in ländlichen Gebieten, «in der Vertikalen» gelebt werden muss, also dem Mehrfamilienhaus. Diese werden naturgemäss in einem gewissen Kontrast zu den bestehenden Einfamilienhäusern stehen, was nach planerischen, aber auch gestalterischen Massnahmen verlangt. Das Ziel muss aber ein Nebeneinander der verschiedenen Gebäudetypen sein bzw. die im räumlichen Leitbild der Gemeinde Balsthal stipulierte «Durchmischung». Die räumliche Entwicklung einer Gemeinde, welche praktisch nur noch nach innen erfolgen kann, muss also - zumindest in vielen Fällen - dem raumplanerischen Kredo der Integration (und nicht der Separation) folgen. Ob dies das konkrete Bauvorhaben, welches wohl Gegenstand der Planung, nicht aber des Plans ist, genügend tut, ist an dieser Stelle nicht weiter zu vertiefen.

2.2.9 Erschliessung

Die Beschwerdeführer beurteilen die Erschliessung ab der Höngerstrasse als offensichtlich unzweckmässig (Ziff. 4.b). Der zu erwartende Mehrverkehr werde die Verkehrssicherheit auf der Strasse beeinträchtigen. Die bereits heute prekären Verkehrsverhältnisse, vor allem bei einer Beerdigung auf dem nahegelegenen Friedhof, würden zusätzlich erschwert: Fahrzeuge könnten nicht mehr kreuzen und die Situation für Fussgänger werde gefährlich. Die geplante Einstellhaleneinfahrt besitze weder Ausweichmöglichkeiten noch Warteräume.

Die Beschwerdegegnerin führt in ihrer Stellungnahme (Ziff. 7.2) aus, die geplanten 15 Wohneinheiten würden keinen spürbaren Mehrverkehr generieren. Auch sei nicht ersichtlich, wieso das Projekt die Verkehrssicherheit gefährde. Es obliege nicht der Bauherrschaft, allfällige Parkplatzdefizite während Beerdigungen zu beheben. Die Beurteilung der Verkehrssicherheit der geplanten Ein- und Ausfahrt in die Tiefgarage sei im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. § 7 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften verlange, dass die Sichtzonen gemäss § 50 KBV eingehalten werden. Diese wiederum seien im Plan orientierend dargestellt. Zudem gelte auf der Höngerstrasse Tempo 30, was sich positiv auf die Verkehrssicherheit auswirke.

Die Höngerstrasse (Sammelstrasse) ist für die Erschliessung einer zonenkonformen (W2a) Überbauung per se geeignet. Strittig kann daher an dieser Stelle einzig die Frage sein, ob die Höngerstrasse auch für die Erschliessung einer dichteren Überbauung mit entsprechend mehr Wohnfläche bzw. mehr Wohnungen geeignet ist. Die geplante Überbauung weist bei Berücksichtigung aller gesetzlich vorgesehenen Bruttogeschossflächen - wie andernorts bereits ausgeführt - eine AZ von 0.79 auf, wobei gemäss Zonenplan eine maximale AZ von 0.5 zulässig ist. Der Raumplanungsbericht errechnet eine gesamte anrechenbare Bruttogeschossfläche von 2'010.75 m². Die anrechenbare Landfläche weist der Bericht mit 2'565.00 m² aus, womit sich eine AZ von 0.784 ergibt. Die gemäss strittiger Planung beabsichtigte Mehrnutzung beträgt somit 0.284 bzw. 728.46 m². Dabei ist zu beachten, dass die Parkierung, welche nicht grundsätzlich Bruttogeschossfläche beanspruchen muss, selbst eine anrechenbare Bruttogeschossfläche von 740 m² beisteuert, auf der Mehrnutzung somit überwiegend parkiert wird. Da der Verkehr aber ursächlich von der Wohnfläche bestimmt wird (vgl. § 42 KBV i.V.m. Anhang IV KBV), entsteht somit faktisch durch die Mehrnutzung kaum Mehrverkehr. Die Mehrnutzung entsteht - wie gesagt - vorwiegend durch den Umstand, dass das Sockelgeschoss mit der Parkierung baurechtlich

eben kein Untergeschoss ist und somit, zumindest teilweise, an die Bruttogeschossfläche angerechnet werden muss (vgl. Ziff. 2.1 hiervor). Nachdem die Wohnnutzung dem zonenkonformen Mass mehrheitlich entspricht, besteht kein ernsthafter Anlass für die Befürchtung, dass die Höngerstrasse den mit der geplanten Überbauung verbundenen Mehrverkehr nicht wird «bewältigen» können. Dies gilt umso mehr, als es sich bei der Höngerstrasse nicht nur um eine Erschliessungs- sondern um eine Sammelstrasse handelt. Die Überprüfung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften der neuen Ein- und Ausfahrt auf die Höngerstrasse wird im Baubewilligungsverfahren erfolgen müssen. Heute scheint es ohne weiteres möglich, dass die Bauherrschaft dazumal den erforderlichen Nachweis wird erbringen können.

2.2.10 Schutz der umliegenden Liegenschaften

Die Beschwerdeführer rügen zudem (Ziff. 4.c), die Sonderbauvorschriften enthielten keine «verpflichtenden Auflagen» zur Ergreifung von Schutzmassnahmen während der Bauphase (Schutz vor Hangrutschen, vorgängige Untersuchung im Rahmen eines geologischen Gutachtens, Vorgaben zum Baustellenverkehr). Solch zentrale Fragen seien aber bereits auf der Stufe der Nutzungsplanung anzugehen und in den Sonderbauvorschriften verbindlich zu regeln. Solche Bestimmungen fehlten aber gänzlich, womit die Planung offensichtlich unzweckmässig sei.

Die Beschwerdegegnerin vertritt die Auffassung (Ziff. 7.3 ihrer Stellungnahme), dass solche Schutzmassnahmen in einem Teilzonen- und Gestaltungsplan nichts zu suchen hätten. Wenn überhaupt, so seien diese im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Was den Baustellenverkehr anbelangt, so verweist sie auf den Umstand, dass auch andere Grundeigentümer, teilweise auch die Beschwerdeführer, bereits in dem Gebiet gebaut hätten, offenbar ohne Probleme.

Schutzmassnahmen bei der Bauausführung sind in § 65 KBV geregelt. Zuständig ist gemäss KBV die Baubehörde. Zuständig ist somit die Baubehörde im Baubewilligungsverfahren und nicht die Planungsbehörde im Planungsverfahren. Somit sind solche Massnahmen gegebenenfalls im Baubewilligungsverfahren, und nicht bereits im Planungsverfahren, zu prüfen. Dies gilt nota bene auch dann, wenn das Bauprojekt im Planungsverfahren bereits vorliegt. Im konkreten Fall ist anzunehmen, dass die strittige Planung im Baubewilligungsverfahren nicht an unerfüllbaren Schutzmassnahmen scheitern könnte, womit die Planung nicht unzweckmässig ist, schon gar nicht offensichtlich.

2.3 Zusammenfassung

Die vorliegende Planung kann nicht bewilligt werden, da sie von den Begriffen der KBV abweicht, was unzulässig ist (vgl. Ziff. 2.1 hiervor). Die Planung ist daher nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig. Wohl könnte die Planung im konkreten Fall noch angepasst werden; es ist allerdings nicht Aufgabe der Genehmigungsbehörde, also des Regierungsrats, dies vorzunehmen. Diese prüft den vorgelegten Plan. Die festgestellten und auch gerügten Mängel lassen sich nicht gemäss § 18 Abs. 3 PBG im Genehmigungsverfahren korrigieren.

Die Beschwerde ist somit im Sinne der Erwägungen gutzuheissen. Die vorgelegte Planung kann nicht genehmigt und muss an die Gemeinde zurückgewiesen werden (§ 18 Abs. 2 PBG).

2.4 Kosten

In Anwendung von § 37 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) in Verbindung mit § 77 und Art. 106-109 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) hat die Kosten des vorliegenden Verfahrens die unterlegene Partei zu bezahlen. Die Bauherrschaft hat sich am Verfahren beteiligt. Die am Verfahren beteiligten Behörden haben in der Regel keine Verfahrenskosten zu tragen und ihnen werden weder Parteientschädigungen auferlegt noch zugesprochen (§§ 39 und 77 VRG).

Somit gehen die Prozesskosten (Verfahrenskosten und Parteientschädigung) zulasten der Beschwerdegegnerin, also der Baugesellschaft Höngerstrasse.

Der Rechtsvertreter der obsiegenden Beschwerdeführer hat eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 9'558.05 (inkl. MwSt.) geltend gemacht (Schreiben vom 21. November 2018). Die geltend gemachte Entschädigung ist angemessen und ist ihm daher zuzusprechen. Die Beschwerdegegnerin hat somit den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung in der geltend gemachten Höhe von Fr. 9'558.05 (inkl. MwSt.) zu bezahlen. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.00 gehen ebenfalls zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Den Beschwerdeführern ist der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.00 zurückzuerstatten.

Die Gebühr der Einwohnergemeinde Balsthal für die Beurteilung der Planung ist gestützt auf § 77 VRG i.V.m. § 4 des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) auf Fr. 800.00 festzusetzen.

3. Beschluss

- 3.1 Die Beschwerde von Linus und Regula Walter et al., alle vertreten durch Rechtsanwalt Michael Grimm, Solothurn, wird gutgeheissen und der Beschluss des Gemeinderats Balsthal vom 3. Mai 2018 aufgehoben.
- 3.2 Der Teilzonen- und Gestaltungsplan Höngerstrasse mit Zonen- und Sonderbauvorschriften wird nicht genehmigt.
- 3.3 Die Kosten des Verfahrens in der Höhe von Fr. 1'500.00 gehen zulasten der Baugesellschaft Höngerstrasse, v.d. Rechtsanwalt Harald Rüfenacht, Solothurn.
- 3.4 Die Baugesellschaft Höngerstrasse hat den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 9'558.05 (inkl. MwSt.) zu bezahlen.
- 3.5 Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.00 ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.
- 3.6 Die Einwohnergemeinde Balsthal hat eine reduzierte Bearbeitungsgebühr von Fr. 800.00 zu bezahlen. Dieser Betrag wird dem Kontokorrent der Einwohnergemeinde Balsthal belastet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

