

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Januar 2022

Nr. 2022/81

Balsthal: Erlass einer Planungszone betreffend Errichtung von Mobilfunkanlagen / Behandlung der Beschwerde

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 20. August 2020 erliess der Gemeinderat von Balsthal - bezogen auf die Errichtung von Mobilfunkanlagen - eine Planungszone gemäss § 23 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) für die Dauer von 3 Jahren. Die Auflage erfolgte vom 5. November 2020 bis 4. Dezember 2020.

Gegen diese Planungszone erhoben die Swisscom (Schweiz) AG, die Sunrise Communications AG sowie die Salt Mobile SA (nachfolgend Beschwerdeführerinnen), alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Stefan Eichenberger, am 2. Dezember 2020 Einsprache.

Mit Verfügung vom 27. Mai 2021 wies der Gemeinderat von Balsthal (nachfolgend Vorinstanz) die Einsprachen ab.

Mit Eingabe vom 23. Juni 2021 reichten die Beschwerdeführerinnen Beschwerde gegen die Verfügung vom 27. Mai 2021 ein. Darin fordern sie die Aufhebung des angefochtenen Entscheides des Gemeinderates wie auch der Planungszone betreffend Errichtung von Mobilfunkanlagen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Sie rügen, dass die Planungszone gegen die Wirtschafts- und Informationsfreiheit sowie gegen die Eigentumsgarantie verstosse, die öffentlichen Interessen in Bezug auf das Fernmeldegesetz verletze und es an einer verfestigten Planungsabsicht fehle. Schliesslich sei die Planungszone nicht verhältnismässig.

Die Vorinstanz, vertreten durch Rechtsanwalt Harald Rüfenacht, liess sich mit Eingabe vom 25. Oktober 2021 vernehmen. Sie beantragt die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, sofern rechtlich relevant, in den Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

2. Erwägungen

2.1 Formelles

Der Regierungsrat ist gemäss § 23 Abs. 3 PBG zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Nach § 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren beziehungsweise dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als konzessionierte Betreiberinnen von Mobilfunkanlagen direkt von der verfügbaren Planungszone betroffen und daher zur

Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.2 Materielles

2.2.1 Zulässigkeit der Planungszone

Die Beschwerdeführerinnen sehen im Erlass der vorliegenden Planungszone eine Verletzung der Wirtschafts- und Informationsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie. Sie bringen vor, dass es der Vorinstanz einerseits darum gehe, mittels Planungszone ein konkretes Bauvorhaben u.a. der Beschwerdeführerin 2 auf dem Papieri-Areal zu verzögern bzw. zu verhindern, sowie andererseits die künftige Nutzungsplanung zu sichern (Ziff. 10 ff. und 25 ff. der Beschwerde vom 23. Juni 2021).

Eine Planungszone stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar und beschränkt vorliegend zudem das Recht auf Wirtschafts- und Informationsfreiheit (vgl. BGE 138 II 173 E. 7.1). Die Beschwerdeführerinnen als Betreiberinnen von Mobilfunkanlagen können sich auf die Wirtschaftsfreiheit berufen. Da sie allerdings nicht darlegen, Eigentümerinnen von betroffenen Grundstücken in der Gemeinde Balsthal zu sein oder zumindest in anderer Weise wie ein Grundstückseigentümer von der Planungszone betroffen zu sein, können sie sich nicht auf die Eigentumsgarantie berufen (Urteil 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 1.7).

Die Einschränkung von Grundrechten hat den Anforderungen von Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zu genügen; sie bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

2.2.2 Gesetzliche Grundlage

Müssen Nutzungspläne angepasst werden, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Auf kantonaler Ebene ist in § 23 Abs. 1 PBG reglementiert, dass der Gemeinderat bis zum Erlass oder während der Änderung von Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festlegen kann, in denen keine baulichen Veränderungen oder sonstige Vorkehren getroffen werden dürfen, die der laufenden Planung widersprechen. Die Möglichkeit zum Erlass einer Planungszone bezweckt die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2 S. 145 mit Hinweisen).

Die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage ist erfüllt und zu Recht unbestritten.

2.2.3 Öffentliches Interesse

Die Planungszone setzt eine begründete Planungsabsicht voraus; darin besteht das öffentliche Interesse an der Massnahme. Eine einigermaßen konkretisierte Absicht genügt, denn die Planung soll nicht in diesem Verfahren verwirklicht werden. Ziel ist vielmehr, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Ferner muss die Planungszone in einem Planungsbedürfnis begründet sein (BGE 113 Ia 362 E. 2a und 2a/cc).

2.2.3.1 «Einigermassen konkrete Planungsabsicht»

Die Beschwerdeführerinnen erkennen insbesondere in Bezug auf das Papieri-Areal keine verfestigte Planungsabsicht, welche eine Planungszone gegen die Errichtung von Mobilfunkanlagen rechtfertige, weil das Papieri-Areal zunächst der Arbeitszone «Papieri-Areal» zugeführt werden soll. Erst in einer möglichen zweiten Etappe werde dem Papieri-Areal ein Potenzial zur Entwicklung zu einer Misch- und Wohnzone attestiert, wobei nicht dargelegt werde, ob dabei die Wohnnutzung überwiegen soll. Es sei lediglich die erste Etappe zu berücksichtigen, welche eine Arbeitszone vorsehe, die jedoch für Mobilfunkanlagen prädestiniert sei (Ziff. 26 der Beschwerde vom 23. Juni 2021).

Die Vorinstanz bringt hingegen vor, dass es dem Gemeinderat nicht darum gehe, ein Baugesuch der Beschwerdeführerin 2 auf dem Papieri-Areal zu verzögern oder zu verhindern. Es gehe lediglich darum, die künftige Zonenplanung abzusichern. Das Papieri-Areal (heute Industriezone) soll teils in die Mischzone «Papieri-Areal», teils in die Arbeitszone «Papieri-Areal» umgezont werden. Mittel- bis langfristig sei für das gesamte Areal eine Umzonung in eine Misch- und Wohnzone angedacht (S. 2 der Stellungnahme vom 25. Oktober 2021).

Gemäss S. 15 des Räumlichen Leitbilds 2014 der Gemeinde Balsthal sollen längerfristig verkehrstechnisch gut erschlossene Areale in ihrer heutigen Nutzung überprüft, aktiv gefördert und entwickelt werden. Dazu würden insbesondere die bestehenden Gewerbe- und Industrieareale im und um den Dorfkern (Papieri-Areal und Sagi-Areal) gehören. Aufgrund deren zentralen Lage werde in diesen Gebieten eine innere Verdichtung angestrebt (Innenverdichtung). Als mögliche Massnahmen sei eine Ausscheidung von Wohn- bzw. Mischzonen mit dichter Bebauung im Dialog mit den Grundeigentümern zu prüfen (z.B. Papieri-Areal). Gemäss der Sitzung des Gemeinderats vom 20. August 2020 sei aufgrund der unmittelbaren Nähe zum historischen Dorfkern von Balsthal das Papieri-Areal für nichtindustrielle Nutzungen zu öffnen und die heute noch bestehende Papierproduktion zu erhalten und räumlich zu konzentrieren. Im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision soll das Papieri-Areal einer neuen Spezialzone bzw. Arbeitszone zugeordnet werden. Zusätzlich werde momentan in einem separaten Verfahren ein Gestaltungsplan auf Basis eines Richtprojekts für das Papieri-Areal erarbeitet. Im Baugesuch für den Aus- bzw. Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage auf dem Papieri-Areal sah die Vorinstanz ein der laufenden Nutzungsplanung widersprechendes Bauvorhaben. Daher ordnete sie eine Planungszone an, die den Neu-, Aus- und Umbau von Mobilfunkanlagen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets verhindert. Ausgenommen von der Planungszone seien aber Bauvorhaben, welche zukünftig in der Industriezone oder der Zone für öffentliche Bauten liegen würden. Dem Raumplanungsbericht vom 22. Oktober 2020 ist zu entnehmen, dass die Ortsplanungsrevision im Februar 2016 gestartet und noch nicht abgeschlossen sei. In diesem Rahmen würden u.a. der Bauzonenplan und das Zonenreglement überarbeitet. Die laufende Ortsplanungsrevision sehe eine örtliche Beschränkung von Mobilfunkanlagen auf bestimmte Zonen vor. Der Entwurf des revidierten Zonenreglements enthalte Einschränkungen bezüglich möglicher Standorte für Mobilfunkanlagen. Diese sollen grundsätzlich nur noch in den Industriezonen und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zulässig sein, Ausnahmen seien möglich.

Die Vorinstanz beabsichtigt also, die umliegenden Areale um den Dorfkern baulich zu verdichten und die Zulässigkeit der Errichtung von Mobilfunkanlagen auf bestimmte Zonen zu beschränken. Es wird explizit Bezug auf das Papieri-Areal genommen, welches in eine Arbeitszone und in eine Mischzone umgezont werden soll. Zudem dürfen Mobilfunkanlagen künftig primär in Industriezonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen und sekundär in allen übrigen Zonen errichtet werden. Um einer Vereitelung der geplanten Verdichtung und des Kaskadenmodells für Mobilfunkanlagen entgegenzuwirken, erscheint für die Vorinstanz als dienliches Mittel die Planungszone, welche das Siedlungsgebiet exklusive die Industriezone Moos, Indust-

riezone Klus, Regionale Arbeitsplatzzone, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Uferschutzzone innerhalb Bauzone und Reservezonen umfasst. Der Neu-, Aus- und Umbau von Mobilfunkanlagen wird so im abgesteckten Rahmen bis zur vollendeten Ortsplanungsrevision bzw. bis zu drei Jahren verhindert.

Eine genügend konkrete Planungsabsicht ist vorliegend gegeben. Den Beschwerdeführerinnen ist aber insoweit zuzustimmen, dass sich diese bezüglich des Papieri-Areals auf die erste Etappe beschränkt. Die darüberhinausgehende Planungsabsicht, das gesamte Areal in eine Misch- und Wohnzone umzuzonen, ist, da von der (ungewissen) Entwicklung der Papierindustrie abhängig, nicht als einigermaßen konkret zu qualifizieren.

2.2.3.2 Planungsbedürfnis

Die Vorinstanz trägt § 10 Abs. 2 PBG, wonach die Ortsplanung in der Regel alle zehn Jahre zu überprüfen und wenn nötig anzupassen ist, Rechnung. Es bedarf der Anpassung des mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2398 vom 2. Dezember 2002 bzw. RRB Nr. 2007/912 vom 29. Mai 2007 genehmigten Zonenreglements Balsthal. Es besteht folglich auch ein Planungsbedürfnis.

Daraus ergibt sich, dass ein öffentliches Interesse an der Errichtung der Planungszone zwecks Einführung einer Standortplanung in Form eines Kaskadenmodells jedenfalls im Grundsatz zu bejahen ist. In welchem Umfang eine Planungszone gestützt auf ein berechtigtes öffentliches Interesse beschlossen werden darf, ist im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu eruieren.

2.2.4 Verhältnismässigkeit

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, dass der Ausbau der Mobilfunknetze im öffentlichen Interesse liege. Die Planungsvorschriften dürften diese öffentlichen Interessen nicht verletzen, d.h. sie müssten den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (Ziff. 21 der Beschwerde vom 23. Juni 2021). Gemäss ihrem Wortlaut umfasse die Planungszone auch solche Antennen, die im Innern eines Gebäudes errichtet würden und von aussen visuell nicht wahrnehmbar seien. Sie gehe in sachlicher Hinsicht über das hinaus, was zur Sicherung des Planungszwecks erforderlich sei (Ziff. 31 der Beschwerde vom 23. Juni 2021). Weil die Planungszone sich beinahe über das gesamte Siedlungsgebiet erstrecke, widerspreche sie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Des Weiteren umfasse sie auch die Zone für Freizeit, Erholung und Sport. Dasselbe gelte für die Gewerbezone mit Wohnnutzung, soweit Letztere nicht überwiege. Schliesslich wäre der Teil des Papieri-Areals, welcher weiterhin zur Arbeitszone gehören soll, ebenfalls von der Planungszone auszunehmen. In räumlicher Hinsicht sei der Schutz vor ideellen Immissionen bereits rein begrifflich auf Zonen und Anlagen zu beschränken, die Wohnzwecken dienen würden (Ziff. 33 der Beschwerde vom 23. Juni 2021).

Die Vorinstanz bringt hingegen vor, dass die Planungszone grundsätzlich für sämtliche Mobilfunkanlagen gelte. Der Entwurf des Zonenreglements (§ 12) sehe dagegen ein Kaskadenmodell nur für optisch als solche wahrnehmbare sowie freistehende Mobilfunkanlagen vor. Da der Planungsprozess aber noch nicht abgeschlossen sei, möchte der Gemeinderat diesbezüglich noch einen planerischen Spielraum bewahren. Die Zonen und Gebiete, welche nicht von der Planungszone erfasst würden, seien über das gesamte Gemeindegebiet verstreut und würden somit grundsätzlich eine ausreichende Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen ermöglichen. Die Planungszone sei in sachlicher und räumlicher Hinsicht nicht zu beanstanden (Ziff. 3 der Vernehmlassung vom 25. Oktober 2021).

Mobilfunkantennen sind in der Bauzone grundsätzlich zonenkonform, soweit sie der Abdeckung derselben dienen (siehe zum Ganzen Urteil 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2). Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten sind Gemeinden und Kantone jedoch grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu

erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und -fernmelderecht ergeben, beachten. Ausgeschlossen sind bau- oder planungsrechtliche Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung, denn der Immissionsschutz ist durch das USG und die darauf gestützten Verordnungen, insbesondere die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710), abschliessend durch den Bund geregelt. Überdies dürfen die Planungsvorschriften nicht die in der eidgenössischen Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen verletzen, d.h. sie müssen den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]). Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie z.B. der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich. Mobilfunkantennen können bewirken, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar werden und Druck auf den Kaufpreis oder den Mietzins entsteht. M.a.W. können - wie die Erfahrung zeigt - auch umweltrechtskonforme Mobilfunkanlagen unerwünschte Auswirkungen dieser Art auslösen, obwohl von ihnen zurzeit keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung ausgeht. Solche "psychologischen Auswirkungen" werden auch als ideelle Immissionen bezeichnet, welche grundsätzlich neben dem zivilrechtlichen Schutz (vgl. Art. 684 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210]) durch planungs- und baurechtliche Vorschriften eingeschränkt werden können.

Die Planungszone darf nicht weitergehen, als es ihr Zweck erfordert. Insbesondere darf sie nicht die Wirkung eines strengen Bauverbots haben, sondern es müssen Veränderungen möglich sein, welche die künftige Nutzungsplanung nicht erschweren. Denn es gilt nur die Vereitelung der beabsichtigten Planung zu verhindern (BGE 113 Ia 362 E. 2c).

Um der Verhältnismässigkeitsprüfung standzuhalten, hat eine Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar (Verhältnismässigkeit i.e.S.) zu sein. Ob die Planungszone zweckkonform, nicht über das Notwendige hinaus belastet und in einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation steht, kann nur mit Blick auf den Entwurf des Zonenreglements, das die Planungsabsicht widerspiegelt, beantwortet werden. Die zukünftige Regelung, wie mit der Errichtung von Mobilfunkanlagen zu verfahren ist, ist miteinzubeziehen, obschon die Frage der Rechtmässigkeit des Kaskadenmodells nicht Gegenstand dieses Verfahrens, sondern des Genehmigungsverfahrens der Ortsplanungsrevision ist. Sie bildet Grundlage für die Anordnung der Planungszone und ist somit mit deren Zweck eng verbunden. Indes ist darauf hinzuweisen, dass die Zulässigkeit der Planungszone die Rechtmässigkeit des geplanten Zonenreglements in keiner Art und Weise präjudiziert.

2.2.4.1 Zweckmässigkeit der Planungszone

§ 12 des Entwurfs des Zonenreglements lautet explizit wie folgt:

«Optisch als solche wahrnehmbare sowie freistehende Mobilfunkanlagen sind in den Industriezonen sowie in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zu erstellen [...]»

Um einerseits die Zweckmässigkeit der Planungszone überprüfen zu können und andererseits potentiellen künftigen Auslegungsproblemen entgegenzuwirken, gilt es vorab zu eruieren, ob die genannten Kriterien - "optisch wahrnehmbar" und "freistehend" - kumulativ oder bloss alternativ erfüllt sein müssen, damit eine konkrete Mobilfunkanlage unter diese Bestimmung fällt. Bei den erwähnten zwei Kriterien sind vier Konstellationen denkbar: a) Eine Anlage steht frei und sie ist optisch auch als solche wahrnehmbar (bspw. entlang von Autobahnen anzutreffen); b) die Anlage steht weder frei, noch ist sie optisch als solche wahrnehmbar (Bsp: Antenne im Kirchturm); c) sie steht zwar nicht frei, ist aber optisch dennoch als solche wahrnehmbar (Bsp: am Gebäude montierte Antenne); d) die Anlage steht frei, kann aber optisch nicht als solche wahrgenommen werden (Bsp: als Eisenplastik "getarnte" Antenne).

Im Raumplanungsbericht vom 22. Oktober 2020, im Beschluss der Vorinstanz vom 20. August 2020 und auch in ihrer Verfügung vom 14. Juni 2021 finden sich keine für die Auslegung dienlichen Ausführungen.

Wie bereits erwähnt, besteht die Planungsabsicht der Vorinstanz in der Verdichtung des Dorfkerns und der Einführung eines Kaskadenmodells für die Errichtung von Mobilfunkanlagen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass § 12 des neuen Zonenreglements - und vorderhand (bis zu seinem Inkrafttreten) die erlassene Planungszone - nicht nur auf den hiesigen Ortsbildschutz abzielt, sondern auch darauf, den Dorfkern (und darüber hinaus auch andere Wohngebiete) soweit möglich von ideellen Immissionen freizuhalten und ihn dadurch als Wohngebiet attraktiv zu machen. Diese Ziele werden selbstredend dann besser erreicht, wenn man § 12 des Entwurfs zum neuen Zonenreglement dahingehend auslegt, dass seine Kriterien *alternativ* zu verstehen sind, die Bestimmung also immer dann greift, wenn *eines* ihrer beiden Kriterien erfüllt ist. Konkret: Von den oben dargestellten vier Konstellationen (a - d) werden deren drei erfasst, nämlich die Fälle a, c und d. Fall b ist nicht davon betroffen. Derweil würde die Bestimmung bei "kumulativer Auslegung" nur bei der Konstellation a greifen, derweil die übrigen drei Konstellationen nicht darunter zu subsumieren wären. Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Planungsabsichten kann es nur folgerichtig sein, dass Mobilfunkanlagen von § 12 Entwurf des Zonenreglements erfasst werden, wenn auch nur *eines* der zwei Kriterien erfüllt ist. Damit dies (Alternativität) besser zum Ausdruck kommt, sei an dieser Stelle empfohlen, § 12 des Entwurfs zum neuen Zonenreglements wie folgt zu präzisieren:

«Optisch als solche wahrnehmbare *oder* freistehende Mobilfunkanlagen sind in den Industriezonen sowie in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zu erstellen [...].»

Eine entsprechend verstandene Planungszone betreffend Errichtung von Mobilfunkanlagen über das gesamte Siedlungsgebiet exklusive die Industriezone Moos, Industriezone Klus, Regionale Arbeitsplatzzone, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Uferschutzzone innerhalb Bauzone und Reservezonen ist geeignet, die Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der kommunalen Planungsbehörde zu sichern und so eine für die Gemeinde optimale Standortevaluation von Mobilfunkanlagen in Form der Einführung eines Kaskadenmodells zu ermöglichen.

2.2.4.2 Erforderlichkeit

Was die Erforderlichkeit anbelangt, hat das Bundesgericht festgestellt, dass ein weitgehendes Verbot von Mobilfunkantennen mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar wäre. Eine Planungszone darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist. In räumlicher Hinsicht dürfen sich Planungszonen nur so weit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig erscheint. Als unverhältnismässig, weil nicht erforderlich, erweist sich etwa eine Planungszone, die zur Sicherung der beabsichtigten Ausscheidung einer Schutzzone Parzellen einbezieht, die keinen hinreichenden räumlichen Zusammenhang mit dem schützenswerten Objekt aufweisen (vgl. Urteil 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4).

In sachlicher Hinsicht tangiert das vorgesehene Kaskadenmodell (vgl. § 12 des Entwurfs zum neuen Zonenreglement) nur Mobilfunkanlagen, die optisch als solche wahrnehmbar oder freistehend sind. Wenn nun auch optisch nicht als solche wahrnehmbare und gleichzeitig nicht freistehende Mobilfunkanlagen von der Planungszone betroffen sind, mithin keines der Kriterien i.S.d. Bestimmung erfüllt wird, verfehlt sie die Zweckverfolgung. Die Ausdehnung auf sämtliche Mobilfunkanlagen stellt somit nicht das mildeste Mittel dar. Daran ändert auch nichts, dass sich die Vorinstanz einen planerischen Spielraum gewähren möchte und der Planungsprozess noch nicht abgeschlossen ist (E. 6 der Verfügung vom 14. Juni 2021; Ziff. 3.1 der Vernehmlassung vom 25. Oktober 2021).

In räumlicher Hinsicht ist Folgendes zu bemerken: Das in § 12 des Entwurfs des Zonenreglements festgelegte und nach der Ortsplanungsrevision mutmasslich geltende Kaskadenmodell, welches einzig Industriezonen und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen priorisiert, darüber hinaus aber keine weiteren Abstufungen vornimmt, ist in seiner Umsetzung zumindest fraglich. Gäbe es in den genannten Zonen keine Möglichkeit, Mobilfunkantennen zu errichten, stünde in einem zweiten Schritt das gesamte übrige Siedlungsgebiet offen. Dies mutet seltsam an, zumal sich Arbeitszonen, Gewerbezone und dergleichen besser eignen dürften als reine Wohnzonen. In einer Interessenabwägung betreffend Standortevaluation verleiht die Wohnzone dem Interesse an der Verhinderung von ideellen Immissionen mehr Gewicht als diejenigen Zonen, in welchen nichtumweltrechtliche Aspekte wie Wohnqualität in den Hintergrund rücken. Insbesondere bei der Arbeitszone, der das Papier-Areal zugeführt werden soll, und bei der Gewerbezone ist dies der Fall. Mit der streitgegenständlichen Planungszone wird jedoch das Ziel, die Standorte anhand der künftigen Regelung zu evaluieren, ohne die Mobilfunkversorgung unnötig zu vereiteln, nicht verfehlt. Die Prüfung, ob ein Standort in Zonen, die keinen Wohnzwecken dienen und worunter auch Arbeitszonen fallen, möglich wäre, wird erst in einem zweiten Schritt erfolgen. Die Planungszone wirkt diesbezüglich (bloss) negativ vor, um die Entscheidungs- und Planungsfreiheit über die Standorte der Mobilfunkanlagen vorderhand offen zu halten. In der Tat erstreckt sich die Planungszone vorliegend auf weite Teile des Siedlungsgebiets. Die noch möglichen Standorte werden dadurch zwar namhaft eingeschränkt, jedoch bestehen über das ganze Siedlungsgebiet Balsthal verteilt nach wie vor Möglichkeiten zur Erstellung von Mobilfunkanlagen. Die in Frage kommenden Flächen finden sich in der Industriezone Klus und Moos, in den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie in der Regionalen Arbeitsplatzzone. Dass die Mobilfunkversorgung durch die auf diese Zonen beschränkte Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen nicht (mehr) gewährleistet wäre oder diese Regelung einem funktionierenden Wettbewerb unter Anbietern zuwiderliefe, bringen die Beschwerdeführerinnen nicht genügend zum Ausdruck, und es ist ein solches auch sonst nicht zu ersehen. Die Beschwerdeführerinnen begnügen sich mit Verweisen auf die Rechtsprechung und fordern, dass die Planungszone auf Wohnzwecken dienende Zonen und Anlagen zu beschränken sei. Dabei verkennen sie, dass auch ein Kaskadenmodell zulässig ist, das zwischen nicht Wohnzwecken dienenden Zonen unterteilt und der Industriezone und den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen den Vorrang bspw. gegenüber Arbeitszonen gibt. Es ist damit nicht ersichtlich, welches mildere Mittel die Vorinstanz hätte einsetzen müssen, um ihre Planung zu sichern.

In zeitlicher Hinsicht ist die Planungszone für die Dauer von drei Jahren angeordnet worden. Das Bundesgericht hat sich schon in verschiedenen Urteilen zu einzelnen Fragen betreffend die Dauer von Planungszone geäußert. Nach der Rechtsprechung lässt Art. 27 RPG diesbezüglich Raum für kantonale Detailregelungen, sofern der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt, künftige Planungen zu sichern. Diesen Zweck muss die Planungszone während der ganzen Dauer der Planung erfüllen können. Sie muss allerdings zeitlich befristet sein und darf nicht dazu dienen, die Publikation oder die Verabschiedung neuer Bestimmungen auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben. Eine Planungszone erweist sich als unzulässig, wenn sie aus anderen Gründen verlängert wird als zum Erlass neuer Bestimmungen (Urteil 1C_440/2019 vom 7. Januar 2020 E. 4.3.2). Im vorliegenden Fall soll die Planungszone die Planungs- und Entscheidungsfreiheit bis zur öffentlichen Auflage der Ortsplanungsrevision sichern. Obwohl diese gemäss der Vorinstanz noch im Jahr 2021 hätte erfolgen sollen (Ziff. 2 der Vernehmlassung vom 25. Oktober 2021) - was offensichtlich nicht der Fall war -, ist die Dauer der Planungszone von drei Jahren nicht als übermässig zu qualifizieren.

2.2.4.3 Zumutbarkeit

Im vorliegenden Fall sind die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen von der negativen Vorwirkung der Planungszone und der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten betroffen. Ein absolutes Bauverbot ist, wie die vorangegangenen Ausführungen aufzuzeigen vermögen, mit der angeordneten Planungszone indessen nicht verbunden. Das Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung ist vernünftig und der mit der

Planungszone verbundene Eingriff in die Rechtstellung der Beschwerdeführerinnen wiegt nicht unvertretbar schwer. Mithin erweist sich die erlassene Planungszone als zumutbar.

2.2.5 Fazit

Die Planungszone basiert auf einer gesetzlichen Grundlage, liegt im öffentlichen Interesse und ist mit der Ausnahme, dass sie für *sämtliche* Mobilfunkanlagen gilt, verhältnismässig. Sie ist auf Mobilfunkanlagen, die als solche wahrnehmbar oder freistehend sind, zu beschränken. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist sie abzuweisen.

2.3 Kosten- und Entschädigungsfolgen

Die Verfahrenskosten werden gemäss § 18 Abs. 1 lit. a des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) auf Fr. 1'800.00 festgelegt. Nach § 37 Abs. 2 VRG i.V.m. § 77 VRG und Art. 106 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) sind sie von den Parteien nach dem Ausgang des Verfahrens zu tragen. Ein Anteil der Beschwerdeführerinnen an den Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.00 erscheint angemessen. Dieser ist mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.00 zu verrechnen. Die Differenz von Fr. 300.00 ist zurückzuerstatten.

Den am Verfahren beteiligten Behörden werden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 37 Abs. 2 VRG). Gemäss § 39 VRG werden zudem den beteiligten Behörden im Beschwerdeverfahren weder Parteientschädigungen zugesprochen noch auferlegt. Es besteht kein Anlass, von diesen Grundsätzen abzuweichen. Die an sich auf die Vorinstanz entfallenden Verfahrenskosten von Fr. 300.00 sind somit vom Staat zu tragen. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen bzw. zur Leistung aufzuerlegen.

3. **Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde der Swisscom (Schweiz) AG, der Sunrise Communications AG sowie der Salt Mobile SA wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Im Übrigen wird sie abgewiesen.
- 3.2 Der Entscheid des Gemeinderats Balsthal vom 27. Mai 2021 und die Planungszone betreffend Errichtung von Mobilfunkanlagen werden im Sinne der Erwägungen teilweise aufgehoben und im Übrigen bestätigt.
- 3.3 Die Planungszone gilt nur für optisch als solche wahrnehmbare oder freistehende Mobilfunkanlagen.
- 3.4 Der Antrag der Beschwerdeführerinnen sowie der Vorinstanz auf Zuspruch einer Parteientschädigung wird abgewiesen.
- 3.5 Die Verfahrenskosten, einschliesslich die Entscheidgebühr, werden auf Fr. 1'800.00 festgelegt.

- 3.6 Von den Verfahrenskosten haben die Swisscom (Schweiz) AG, die Sunrise Communications AG sowie die Salt Mobile SA einen Anteil von Fr. 1'500.00 zu tragen. Dieser wird mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.00 verrechnet. Die Differenz von Fr. 300.00 wird zurückerstattet.
- 3.7 Der Staat trägt die restlichen Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 300.00.



Andreas Eng
Staatschreiber

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.

Kostenrechnung

**Rechtsanwalt Dr. iur. Stefan Eichenberger, epartners
Rechtsanwälte AG, Puls 5, Hardturmstrasse 11, 8005 Zürich**
[i.S. Swisscom (Schweiz) AG, Sunrise Communications AG,
Salt Mobile SA]

Kostenvorschuss:	Fr. 1'800.00	(Fr. 1'500.00 von 1015004 auf 4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
Anteil Verfahrenskosten inkl. Entscheidgebühr:	Fr. 1'500.00	
Rückerstattung:	<u>Fr. 300.00</u>	(aus 1015004 / 054)

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs, bi) (2)
Bau- und Justizdepartement/Leiterin Administration (br) (Beschwerde Nr. 2021/99)
Bau- und Justizdepartement/Debitorenbuchhaltung
Bau- und Justizdepartement (cn), zur Rückerstattung
Amt für Raumplanung
Amt für Finanzen, **zum Umbuchen** (2)
Rechtsanwalt Harald Rüfenacht, Strausak Rechtsanwälte, Florastrasse 2, Postfach 756,
4502 Solothurn (**Einschreiben**)
Rechtsanwalt Dr. iur. Stefan Eichenberger, epartners Rechtsanwälte AG, Puls 5, Hardturm-
strasse 11, 8005 Zürich (**Einschreiben**)