

SO_GERICHTE VWBES.2018.295 vom 10. Juli 2019

SO Obergericht, 2019-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2018.295

FR: SO_GERICHTE VWBES.2018.295 du 10 juillet 2019

IT: SO_GERICHTE VWBES.2018.295 del 10 luglio 2019

Erwägungen

E. 1

Das Dorfzentrum der kleinen Gemeinde Horriwil (ca. 850 Einwohnerinnen und Einwohner) umfasst weite Teile des Gebiets Grabacker und ist vom Perimeter des Gestaltungsplans «Dorfkern» aus dem Jahr 1989 überlagert (genehmigt mit RRB Nr. 1160 vom 18. April 1989). Bereits 1975 hatte der Regierungsrat im besagten Gebiet einen Gestaltungs- und Baulinienplan genehmigt; dieser Plan war 1980 ein erstes Mal abgeändert worden (RRB Nr. 6394 vom 28. November 1980). Im erstgenannten RRB aus dem Jahr 1989 steht, in zwei weiteren Teilgebieten des Gestaltungsplans «Dorfkern» werde die definitive Nutzung in einem späteren Gestaltungsplanverfahren noch aufzuzeigen sein. Dementsprechend existiert im Perimeter des Gestaltungsplans Dorf kern der Gestaltungsplan mit Sonderbauvorschriften «Dorfkern Horriwil» aus dem Jahr 2008 (RRB Nr. 2008/1855 vom 27. Oktober 2008), der die Grundstücke GB Nr. 1196, 1661 und 1522 umfasst; überbaut wurde nur das Grundstück Nr. 1661.

E. 1.1

Zunächst ist zu klären, ob die Beschwerde überhaupt korrekt erhoben wurde, machen doch die privaten Beschwerdegegnerinnen formelle Mängel geltend. Sie beanstanden, dass der heutige Gemeindepräsident und ein weiteres Mitglied des Gemeinderats am Beschluss zur Beschwerdeerhebung teilgenommen haben, obwohl sie im ersten Verfahren auf kommunaler Ebene als Private Einsprache gegen den heute strittigen Gestaltungsplan erhoben hatten.

E. 1.2

Unbestritten ist, dass sowohl der Gemeindepräsident als auch das Gemeinderatsmitglied D.____ im erstinstanzlichen Verfahren als Einsprecher Parteistellung innegehabt hatten. Ebenfalls nicht bestritten ist, dass sie bei der späteren Beschlussfassung über die Beschwerdeerhebung ans Verwaltungsgericht beide beteiligt waren.

Im erstinstanzlichen Verfahren war der Gemeinderat auf die Einsprache von D.____ gar nicht eingetreten, da dieser Eigentümer einer über 200 m vom Gestaltungsplanperimeter entfernten Parzelle war. Zudem hatte er «nur» öffentliche Interessen gegen den Plan geltend gemacht (der Gestaltungsplan missachte die Vorgaben des Räumlichen Leitbilds, keine Mitwirkung der Bevölkerung, Benachteiligung der Einwohner- und der Bürgergemeinde als Grundbesitzerinnen im Dorfzentrum, Missachtung des Zonenreglements, mangelnde Verkehrssicherheit von Kindern auf dem Kindergarten- und Schulweg). Allerdings war er auf der Liste der Sammeleinsprecher ebenfalls vertreten. Diese Einsprache behandelte der Gemeinderat (siehe Ziff. I.3. hiervor). D.____ war dazumal noch nicht Gemeinderatsmitglied.

Als der heutige Gemeindepräsident und Anstösser an den Gestaltungsplanperimeter seine Einsprache im Juli 2016 eingereicht hatte, hatte er sein Amt ebenfalls noch nicht inne. Anlässlich der Einsprachebehandlung Ende September 2017 war er dann gestützt auf § 117 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes (GG; BGS 131.1) in den Ausstand getreten. Er selber hatte in seiner Einsprache gerügt, der Gestaltungsplan sei unausgereift und vorbelastet mit Kompromissen, der Bevölkerung sei das Recht auf Mitwirkung verwehrt worden, der Plan benachteilige die Einwohner- und Bürgergemeinde als Grundbesitzerinnen, ignoriere die Vorgaben des Räumlichen Leitbildes und gefährde dessen Umsetzung.

E. 1.3

Die Einsprache des Gemeindepräsidenten (und anderer Einsprecher) wurde über weite Teile abgewiesen und einzig mit Bezug auf die Tiefgaragenschliessung und die Dachform gutgeheissen. Im nachfolgenden Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat waren weder der Gemeindepräsident noch D. ___ Partei. Sämtliche Einsprecher hatten auf eine weitere Teilnahme am Verfahren verzichtet (vgl. Schreiben des BJD vom 15. Februar 2018 an den Vertreter der heutigen Beschwerdegegnerinnen).

E. 1.4

Das Gemeindegesetz regelt die Abtretungspflicht in § 117 wie folgt:

1 Behördemitglieder und Ersatzmitglieder, Beamte, Beamtinnen und Angestellte haben in Ausstand zu treten:

- a) wenn sie selbst, ihre Ehegatten, (), an der zu behandelnden Angelegenheit ein persönliches oder materielles Interesse besitzen;
- b) wenn sie sich schon in anderer amtlicher Stellung oder aufgrund eines privatrechtlichen Mandats mit der Sache befasst haben.

2 Bei Wahlen

3 Bei Geschäften, welche die ganze Gemeinde oder Teile davon, andere öffentlich-rechtliche Organisationen oder eine allgemein umschriebene Mehrheit von Personen betreffen, namentlich bei rechtsetzenden Erlassen, besteht keine Abtretungspflicht.

4 An der Gemeindeversammlung besteht keine Abtretungspflicht.

Die Absätze 3 und 4 von § 117 GG wurden anlässlich der Teilrevision des Gemeindegesetzes 2005 eingefügt, dies wegen gewisser Unsicherheiten über die Ausstandspflicht anlässlich von Gemeindeversammlungen. In seiner Botschaft an den Kantonsrat führte der Regierungsrat (RRB Nr. 2004/2035 vom 27. September 2004 S. 32) zu § 117 damals aus:

«Die Abtretungspflicht hat ihre Berechtigung, wenn sich ein Individuum aufgrund einer Behördenmitgliedschaft eine bessere Ausgangslage schaffen kann, einzig weil es eben Mitglied dieser Behörde ist. Es gibt aber keinen Grund, ein Behördenmitglied gegenüber einem anderen Stimmbürger zu benachteiligen. Das Teilnahmerecht an der Gemeindeversammlung ist wie das Teilnahmerecht an einer Urnenabstimmung ein Ausfluss direkt-demokratischen Prinzipien und entsprechend zu behandeln []».

Die Formulierung von § 117 Abs. 3 GG belässt einen Spielraum und ist nicht auf Geschäfte der Gemeindeversammlung beschränkt, ansonsten Abs. 4 genügen würde. Exemplarisch

werden zwar rechtsetzende Erlasse genannt als Geschäfte, welche die gesamte Gemeinde betreffen können. Ein Gestaltungsplan als Nutzungsplan stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein «Zwischengebilde eigener Art» zwischen Erlass und Verfügung dar (so schon BGE 94 I 336). Grundsätzlich unterliegen Nutzungspläne allerdings der Einzelaktanfechtung, sie werden also den Verfügungen gleichgestellt. Immerhin gehören zum Gestaltungsplan auch Sonderbauvorschriften, die einem Erlass nahekommen, auch wenn sie bezüglich Anfechtung aufgrund der engen Verknüpfung mit dem Plan ebenfalls wie eine Verfügung behandelt und nicht mit abstrakter Normenkontrolle überprüft werden (vgl. BGE 133 II 353 E. 3.3). Indessen handelt es sich hier um einen Gestaltungsplan im Dorfkern, in einem für die Gemeinde zentralen Gebiet, dessen Bebauung schon lange der planerischen Lösung harret. Dass daran ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht und dass ein Grossteil der Einwohner tangiert ist, zeigte sich schon aufgrund der Sammeleinsprache und den sechs Einzeleinsprachen auf kommunaler Ebene. Und auf die Vorbringen des heutigen Gemeinderatsmitglieds D. ___ war damals nachgerade nicht eingetreten worden, weil sie öffentliche Interessen betrafen und sein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Plananfechtung nicht ersichtlich war. Beim Gemeindepräsidenten musste die Legitimation aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft zum Gestaltungsplangebiet nicht weiter geprüft werden. Aber auch er machte in seiner Einsprache massgeblich öffentliche Interessen geltend.

Hinzu kommt, dass die Gemeinde eine Verletzung ihrer Autonomie als Trägerin der Planungshoheit rügt. Auch dabei handelt es sich um ein öffentliches Interesse. Die Gemeinde ist nicht etwa als private Bauherrin betroffen. Den Beschluss zur Beschwerdeerhebung als nichtig zu erklären, weil zwei vormalige Einsprecher, die nicht mehr am Verfahren beteiligt waren, nicht in den Ausstand getreten sind, ginge mit Blick auf § 117 Abs. 3 GG klar zu weit. Die beiden Mitglieder des Gemeinderats mussten aufgrund des allgemeinen kommunalen Interesses an dem Geschäft nicht in den Ausstand treten. Daran ändert auch die Meinungsäusserung des Gemeindepräsidenten gegenüber der Presse nichts. Als Vertreter der Gemeinde gegen aussen durfte er seine erste Einschätzung der Angelegenheit abgeben und war nicht gehalten, gegenüber den Medien Stillschweigen zu bewahren.

Formell ist darum von einem gültigen Beschluss zur Beschwerdeerhebung auszugehen. Zu prüfen bleiben die übrigen Eintretensvoraussetzungen.

E. 2

Am 1. Juli 2016 wurde der Gestaltungs- und Erschliessungsplan «Dorfzentrum Nord» mit Sonderbauvorschriften (nachfolgend auch SBV) öffentlich aufgelegt. Er umfasst die Parzellen GB Horriwil Nrn. 1032, 1196 und 1522. Dem dazugehörigen Raumplanungsbericht lässt sich zur planerischen Ausgangslage entnehmen, die in Ziff. 1 hiervor erwähnten Pläne stammten aus unterschiedlichen Zeitepochen und seien nicht aufeinander abgestimmt, so dass an dieser für das Ortsbild wichtigen Lage nur eine unbefriedigende und nicht ins Dorfzentrum passende Bebauung entstehen könnte. Dies war der Grund, weshalb der Gemeinderat über die vier Grundstücke GB Horriwil Nrn. 1020, 1032, 1034 und 1196 eine Planungszone erliess, damit eine überzeugende und koordinierte Bebauung entstehen könne. In der Zwischenzeit wurden gemäss Raumplanungsbericht über die gesamte Freifläche «Ortsbauliche Leitlinien» erarbeitet, die aufzeigen, wie an diesem zentralen Ort eine typologisch in die Umgebungsstruktur eingepasste Bebauung entstehen könne.

E. 2.1

Gemeinden sind gemäss § 12 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 124.11) zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werden und ein schutzwürdiges kommunales Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben. Die Legitimationsvoraussetzungen nach solothurnischem Recht entsprechen denjenigen des Bundesrechts, so dass die entsprechende Praxis auch für das kantonale Recht übernommen werden kann.

E. 2.2

Gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) sind Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, soweit sie die Verletzung von Garantien rügen, welche ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Immerhin ist in der Beschwerde darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind (BGE 133 II 353 E. 1 S. 356). Bei einer Autonomiebeschwerde muss die Gemeinde begründen, worin die behauptete Verletzung ihrer Autonomie liegen soll (vgl. BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92; 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407)

E. 2.3

Die Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei relativ erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt (BGE 136 I 397 E. 3.2.1). Der geschützte Autonomiebereich kann sich insbesondere auf die Befugnis zum Erlass und die Anwendung eigener kommunaler Vorschriften beziehen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f. und BGE 133 I 128 E. 3.1 S. 130 f.). Gemäss § 45 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV, BGS 111.1) ist das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet. Nach § 9 PBG ist die Ortsplanung Sache der Einwohnergemeinde. Sie erlässt die Nutzungspläne und die zugehörigen Vorschriften. Nach § 133 Abs. 1 PBG sind die Gemeinden auch befugt, ergänzende Bauvorschriften zu erlassen. Ein Gestaltungsplan mit den dazugehörigen Sonderbauvorschriften ist Teil der Nutzungsplanung (vgl. § 14 Abs. 2 i.V.m. §§ 44 ff. PBG). In diesem Bereich ist die Gemeinde somit autonom. Ist eine Gemeinde zur Rechtsetzung befugt, so ist sie grundsätzlich auch in der Anwendung dieses Rechts autonom, d.h. die Gemeinde hat das Recht, die von ihr erlassenen Reglemente selber auszulegen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 1917).

E. 2.4

Der Regierungsrat hat den Einspracheentscheid des Gemeinderats vom September 2017 aufgehoben und den Gestaltungsplan im Sinne der Bauherrschaft und nicht des

Gemeinderats genehmigt. Da die Gemeinde grundsätzlich Trägerin der Planungshoheit ist, hat sie ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerde zuständig (§ 49 des Gerichtsorganisationsgesetzes, GO, BGS 125.12 und § 5 Abs. 2 PBG), weshalb darauf einzutreten ist.

E. 3

An seiner Sitzung vom 21. September 2016 beschloss der Gemeinderat, den aufgelegten Gestaltungsplan zurückzuziehen und ihn mit öffentlicher Mitwirkung teilweise zu überarbeiten. Der Regierungsrat hob mit Beschluss RRB Nr. 2017/571 vom 28. März 2017 diesen kommunalen Entscheid auf Beschwerde der Bauherrschaft hin auf und wies den Gemeinderat an, das Nutzungsplanverfahren zum Gestaltungsplanverfahren Dorfzentrum Nord im Sinne der Erwägungen fortzuführen. Dazu wurde eine Frist von drei Monaten ab Rechtskraft des Beschlusses gesetzt. Der Regierungsrat wies den Gemeinderat an, die Beschwerdeführer (heutige Beschwerdegegnerinnen) aufzufordern, sich zu den Einsprachen zu äussern. Danach habe er die Einsprachen zu behandeln und den Entscheid zu den Einsprachen zusammen mit dem Beschluss über den Gestaltungsplan allen Beteiligten zu eröffnen. Der Gemeinderat habe sich mit der Sache in planungsrechtlicher Hinsicht in genügender Weise auseinanderzusetzen und die Begründung habe für die Adressaten verständlich und nachvollziehbar auszufallen.

E. 3.1

Bei einem Gestaltungsplan handelt es sich wie erwähnt um einen Nutzungsplan. Gemäss § 15 Abs. 1 PBG sind Nutzungspläne nach Vorprüfung durch das zuständige Amt vom Gemeinderat während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Die Auflage ist zu publizieren. Danach entscheidet der Gemeinderat über die Einsprachen und beschliesst über den Plan (§ 16 Abs. 3 PBG). Die Nutzungspläne sind dann durch den Regierungsrat zu genehmigen (§ 18 Abs. 1 PBG). Der Regierungsrat entscheidet über die Beschwerden, überprüft die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen. Pläne, die rechtswidrig oder offensichtlich unzweckmässig sind und Pläne, die übergeordneten Planungen widersprechen, weist er an die Gemeinde zurück (§ 18 Abs. 2 PBG). Allfällige Änderungen kann der Regierungsrat selber beschliessen, wenn deren Inhalt eindeutig bestimmbar ist und die Änderungen der Behebung offensichtlicher Mängel oder Planungsfehler dienen (Abs. 3). Wenn der Regierungsrat vom Beschluss der Gemeinde von Amtes wegen abweichen will, hört er den Gemeinderat an. In diesem Fall holt er die Stellungnahme der Raumplanungskommission ein (§ 20 PBG).

E. 3.2

Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung der Verfügungen und Nutzungspläne im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG durch mindestens eine Beschwerdebehörde. Diese volle Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelbehörde auch bei umfassender Kognition Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit planerischer Massnahmen zu befinden ist. Sie darf nicht unter mehreren zweckmässigen Lösungen wählen bzw. ihr eigenes Ermessen an die Stelle des zuständigen Gemeinwesens setzen, sondern hat sich lediglich mit dem Nachweis zu begnügen, dass überhaupt angemessen verfügt worden ist. Eine derartige Zurückhaltung ist insbesondere bei der Überprüfung von Nutzungsplänen geboten, wo den Planungsbehörden

von Gesetzes wegen ein Ermessensspielraum zusteht (Art. 2 Abs. 3 RPG). Eine entsprechende Zurückhaltung drängt sich vor allem auf, wenn es um die Würdigung lokaler Verhältnisse geht, Fachwissen eine entscheidende Rolle spielt oder Zukunftsprognosen anzustellen sind sowie bei Fragen im Grenzbereich zwischen Recht und Ermessen (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 33 N. 64 und 66 mit zahlreichen Hinweisen zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur; ebenso Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 N 71 ff.). Das Bundesgericht gesteht den kommunalen Behörden bei der Auslegung von Vorschriften eines Gestaltungsplans nach gefestigter Praxis einen erheblichen Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu (Urteil 1C_541/2017 vom 15. Mai 2018 E. 2.4).

E. 3.3

Im Einzelfall ist auf die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG zurückzugreifen (Pierre Tschannen: in Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.]: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, N 35 zu Art. 3 RPG). Die Grenze des Planungsermessens wird überschritten, sobald Ergebnisse anfallen, die sich als Folge deutlich unsorgfältiger Interessenabwägung sachlich nicht vertreten lassen, d.h. im Lichte der Ziele und Grundsätze der Art. 1 und 3 RPG räumlich nicht mehr als folgerichtig erscheinen (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 91 f.). Verfassungsrechtlich genügt, dass eine Grenzziehung sachlich vertretbar, das heisst nicht willkürlich ist.

E. 3.4

Unklar ist, ob der Gemeinderat formell überhaupt einen bestimmten Plan beschlossen hat. Aus dem Beschluss geht jedenfalls unmissverständlich hervor, dass der Auflageplan ■ in teilweiser Gutheissung gewisser Einsprachen - nicht beschlossen werden sollte. Nicht deutlich wird, ob die Absicht war, den Plan unter der Bedingung der geänderten Dachform und anderer Erschliessung zu beschliessen oder ob er sinngemäss zur Überarbeitung an die Beschwerdegegnerinnen zurückgewiesen wurde. Dispo-Ziff. 2 lautet: «Die Einsprachen werden betreffend der Einfahrt in die unterirdische Einstellhalle und bezüglich der Dachform im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Der Gestaltungsplan und die Sonderbauvorschriften werden entsprechend angepasst». Im Dispositiv fehlt jegliche Neu-Formulierung der Sonderbauvorschriften. In den Erwägungen ist immerhin zur Erschliessung in Ziff. B./11. eine detaillierte Beschreibung zu finden. Hingegen wird in Erwägung D./11. zur Dachform ausdrücklich festgehalten, der Gestaltungsplan und die Sonderbauvorschriften seien im Sinne dieser Erwägungen zu überarbeiten. Damit scheint die Rückweisungsvariante logischer.

E. 3.5

Die Beschwerdeführerin macht heute geltend, sie habe den Gestaltungsplan mit diesen Änderungen beschlossen, gesteht aber selber zu, sie habe sich noch nicht festgelegt, ob der Gestaltungsplan noch einmal neu aufgelegt werde oder dem Regierungsrat zur Genehmigung beantragt werde. Diesen Entscheid hätte sie ihrer Meinung nach, sofern keine der Parteien ein Rechtsmittel ergriffen hätte, nach Eintritt der Rechtskraft treffen können. Der Regierungsrat, der mit Blick auf die langwierige Planungsgeschichte (verständlicherweise) weitere Verzögerungen verhindern wollte, prüfte die Genehmigung des aufgelegten Plans.

E. 3.6

Wie dargelegt, ist es in erster Linie Sache der Gemeinde, im Rahmen der kantonalen Vorgaben zu bestimmen, wie sie mit der Nutzungsplanung der betroffenen Grundstücke verfahren will, solange die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Was nicht angehen kann, ist, dass die Beschwerdeführerin den Entscheid über Neuauflage in ein späteres Verfahrensstadium verschiebt. § 16 Abs. 3 PBG dient der Verfahrenskoordination und sieht eine solche Aufsplittung nicht vor. In Berücksichtigung dieser Voraussetzungen ist nachfolgend zu prüfen, ob der Regierungsrat in unzulässiger Weise in den Beurteilungsspielraum der Gemeinde eingegriffen hat.

E. 4

Gegen die im Juli 2016 aufgelegte Planung hatten sieben Einzelpersonen und 56 Sammeleinsprecher Einsprache beim Gemeinderat erhoben. Auf zwei der sieben Einzeleinsprachen trat der Gemeinderat mit Entscheid vom 28. September 2017 mangels Legitimation nicht ein. Bezüglich der Sammeleinsprache zog der Gemeinderat in Erwägung, zahlreiche Einsprecher seien nicht legitimiert. Aber da etliche mittelbare Nachbarn des Gestaltungsplanperimeters seien, sei auf die Sammeleinsprache grundsätzlich einzutreten und diese materiell zu behandeln. Wegen Befangenheit traten zwei der fünf Gemeinderäte anlässlich der Beratung in den Ausstand.

In der Folge hiess der Gemeinderat diejenigen Einsprachen gut, in welchen die Dachform und die typologische Einpassung bemängelt worden waren. Desgleichen erachtete er die Rügen hinsichtlich zweier Tiefgaragenausfahrten als begründet. Die übrigen Einsprachepunkte wies er ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden waren. In Ziff. 2 des Dispositivs wurde beschlossen: «Die Einsprachen werden betreffend Einfahrt in die unterirdische Einstellhalle und bezüglich Dachform () gutgeheissen. Der Gestaltungsplan und die Sonderbauvorschriften werden entsprechend angepasst». In den Erwägungen hierzu hatte der Gemeinderat ausgeführt, der Plan und § 10 SBV würden so angepasst, dass der Baubereich für die unterirdische Einstellhalle vergrössert werde und die drei Häuser A, B und C gesamthaft umfasse. Die Erschliessung erfolge über die Rampe an der westlichen Parzellengrenze von GB [] Nr. 1032. Die Mitbenützung der Zufahrt durch die Parzellen GB Horriwil Nrn. 1034 und 1020 sei weiterhin sicherzustellen. Die genaue Ausdehnung der unterirdischen Parkplätze sei im Baubewilligungsverfahren festzulegen. Zum bemängelten Pultdach gab der Gemeinderat zu bedenken, diese Dachform sei an der gemeinsamen Besprechung mit der Bauherrschaft der kleinste gemeinsame Nenner gewesen. Objektiv betrachtet widerspreche die gewählte Variante den Ortsbaulichen Leitlinien, da dort im Baubereich B entlang der []-strasse ausdrücklich Flachdächer (Attika) oder Sattel- bzw. Krüppelwalmdächer vorgeschrieben seien. Diese Vorgaben seien für die Planungsbehörde verbindlich. Unter Verweis auf § 5 Abs. 5 des kommunalen Zonenreglements erschien dem Gemeinderat eine Gebäudehöhe von 8.10 m bei einer Dachneigung von minimal 30° und maximal 45° für drei Vollgeschosse als ausreichend.

E. 4.1

Offenbar hatten sich die heutigen Beschwerdegegnerinnen und der damalige Gemeinderat im Sinne eines Kompromisses auf Pultdächer anstelle von Flachdächern geeinigt (Protokolle der Gemeinderatssitzungen vom 3. und 23. Februar 2016, Urk. 10 und 11 der vorinstanzlichen Beschwerdebegründung vom 14. Dezember 2017). Das aus dem Jahr 1999 stammende und am 20. August 2000 beschlossene kommunale Zonenreglement (ZR) sieht

für die Kernzone in § 5 Abs. 5 Sattel- und Krüppelwalmdächer mit beidseits gleicher Neigung vor. Generell schliesst § 2 Abs. 2 ZR für die gesamten Wohn-, Kern- und Landwirtschaftszonen Flachdächer aus. Gestaltungspläne haben sich an der Grundnutzung des Zonenplans zu orientieren (§ 44 Abs. 4 PBG); allerdings können Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften von den allgemeinen baupolizeilichen Vorschriften abweichen (§ 45 Abs. 2 PBG).

E. 4.2

Gemäss dem räumlichen Leitbild der Gemeinde aus dem Jahr 2014 soll eine gezielte und qualitätsvolle innere Entwicklung ermöglicht werden, die den historischen Hintergrund des Dorfkerns gebührend berücksichtigt. Mit der Nutzungsplanung seien Rahmenbedingungen für Ersatz- und Ergänzungsbauten im Ortsbild zu studieren (siehe «Kommunale Ziele» S. 18).

E. 4.3

In den am 24. Juni 2015 verabschiedeten Ortsbaulichen Leitlinien wird für den an der Grabackerstrasse gelegenen Baubereich B festgelegt, dieser solle mit Baukörpern bebaut werden, die in der Volumetrie den Bauten des Baubereichs A untergeordnet seien. Es sei eine einheitliche und rhythmische Bebauungsstruktur mit zweigeschossigen Bauten plus Attika oder Dachgeschoss in hindernisfreier Bauweise vorzusehen. Den Erdgeschosswohnungen sollten private Aussenräume (Gärten) zugeordnet werden. Die Fassaden seien zurückhaltend und schlicht zu gestalten sowie auf das Ortsbild abzustimmen.

E. 4.4

Der Raumplanungsbericht vom 4. Juni 2016 zum Gestaltungs- und Erschliessungsplan Dorfzentrum Nord führte Folgendes aus:

«Auf Grund der wesentlich geringeren Gebäudehöhe mit einem Flachdach, als mit einem Schrägdach, ordnen sich Flachdachbauten auf subtile Weise der Umgebung unter. Zudem bewirkt ein einseitig rückspringendes Attikageschoss mit der geringeren Bautiefe und auf Grund des Rücksprungs, dass das ganze Gebäude eine feingliedrige Erscheinung erhält. Die volumetrische Erscheinung ist weniger dominant und von einer klaren und zeitgemässen Formensprache geprägt.

Der Gestaltungsplan sah deshalb ursprünglich eine Bebauung mit Flachdächern vor, welche auch Ausdruck zeitloser Eleganz sind. Zudem bieten Flachdächer optimale Voraussetzungen für eine extensive Begrünung und können problemlos mit Fotovoltaikanlagen nachgerüstet werden. Damit können die kommenden Zielsetzungen der 2000 Watt-Gesellschaft problemlos erfüllt werden.

Auf Grund der Opposition im Gemeinderat gegen Flachdachbauten einigte man sich an der Sitzung vom 23. Februar 2016 auf den Kompromiss, leicht geneigte Pultdächer mit einer Neigung von 5° bis 8° vorzusehen.

Beim obersten Geschoss kann daher neu nicht mehr von einem Attikageschoss gesprochen werden, das gemäss Gesetz zwingend ein Flachdach aufweisen muss, sondern von einem zurückgesetzten obersten Geschoss».

E. 4.5

Im Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumplanung (ARP) vom 6. Juni 2016 wird dargelegt, in den Kernzonenvorschriften und den bisherigen Gestaltungsplänen sei der Grundsatz verankert, dass sich das Neue an das Bestehende anzupassen habe, indem etwa die Dachform von der bestehenden Bebauung mit den markanten Steildächern übernommen werde. Ausgeprägt komme diese Haltung in der dörfliartigen Überbauung an der Grabackerstrasse aus den 1980er-Jahren zum Ausdruck. In der städtebaulichen Diskussion habe sich in den letzten Jahren vermehrt die Haltung durchgesetzt, bestehende Ortskerne mit ihren gewachsenen Qualitäten mit Bauten in zeitgemässer Architektursprache zu ergänzen, sodass das Neue ablesbar bleibe und ein Dialog zwischen Alt und Neu entstehe. Die Ortsbaulichen Leitlinien von 2015 orientierten sich an dieser Grundhaltung und hätten zum Ziel, dass das Neue seine eigenen Qualitäten entwickeln könne und sich so eine attraktive Weiterentwicklung des Ortskerns ergebe. Sodann wird sinngemäss darauf hingewiesen, dass wegen der als Kompromiss gewählten Pult- statt Flachdächer das oberste Geschoss anzurechnen sei, was gegenüber einer nicht anrechenbaren Attikalösung bei vergleichbarem Gebäudevolumen eine deutlich höhere Ausnutzungsziffer und Gebäudehöhe zur Folge habe. Das Ausschöpfen des möglichen Spielraums (betr. Abweichung von den Vorschriften der Kernzone) sei gerechtfertigt.

E. 4.6

Sämtliche Beteiligten (auch die Mehrheit des Gemeinderats) gingen zunächst von der Zulässigkeit von Flachdächern aus, ja, durften aufgrund der Ortsbaulichen Leitlinien schliessen, dass diese Dachform auch von der Gemeinde gewollt sei. Im Rahmen der gemeinsamen Gespräche gab es dann Opposition von Seiten zweier Gemeinderäte, die sich grundsätzlich gegen Flachdächer in der Gemeinde aussprachen. Deshalb einigte man sich auf die Variante mit den Pultdächern, als Kompromiss zwischen Sattel- und Flachdach. Als die Einsprachen zu behandeln waren, war der Gemeinderat personell neu besetzt, wobei zwei Mitglieder (der heutige Gemeindepräsident als damaliger Einsprecher und eine Gemeinderätin, deren Ehemann Einsprache erhoben hatte) bei der Beratung in den Ausstand traten. Zwar ist die «Kehrtwende» einigermassen erstaunlich. Indes ist, wie gesehen, Planungsbehörde der Gemeinderat, und er entscheidet erstinstanzlich über das weitere Schicksal eines Plans. So wurde im Einspracheentscheid als Erklärung denn auch dargelegt, der Gemeinderat habe sich im Februar 2016 nicht vertieft mit den Ortsbaulichen Leitlinien auseinandergesetzt, obwohl diese behördenverbindlich seien. Der Regierungsrat erachtete dieses Vorgehen als willkürlich und krassen Verstoss gegen das Gebot von Treu und Glauben.

E. 4.7

Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die planende Bauherrschaft keine Garantie dafür hat, dass ein Vorhaben genau wie vorbesprochen dereinst auch genehmigt wird. Der Auflagebeschluss des Gemeinderats ergeht nicht vorbehaltlos, sonst verkäme das Auflage- und Einspracheverfahren zur blossen Farce. Es ist durchaus denkbar, dass die Planungsbehörde im Einspracheverfahren auf Aspekte hingewiesen wird, denen sie bis anhin zu wenig Beachtung geschenkt hat und die sie im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung nicht einfach von der Hand weisen kann, ohne sich Rechtswidrigkeit vorwerfen zu lassen. Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, sofern eine Vertrauensgrundlage besteht, auf welche die Person, die sich darauf beruft, berechtigterweise vertrauen durfte, sofern sie gestützt darauf nachteilige

Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 S. 73). Eine Vertrauensgrundlage kann sich namentlich aus einer vorbehaltlosen und nicht erkennbar unrichtigen Auskunft einer dafür zuständigen Person in einem konkreten Fall ergeben (BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193; 131 II 627 E. 6.1 S. 637). Die Rechtsfolge des Vertrauensschutzes ist in erster Linie, dass die Behörde an die Vertrauensgrundlage gebunden ist. Es bleibt jedoch abzuwägen, ob ausnahmsweise trotzdem das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung dem Vertrauensschutz vorzugehen hat. Wird von der begründeten Vertrauensgrundlage aufgrund überwiegender entgegenstehender Interessen abgewichen, kann stattdessen ein Anspruch auf Entschädigung entstehen (Urteil 2C_502/2013 E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen zu Literatur und Rechtsprechung).

E. 4.8

Hier sah der zur Auflage gebrachte Gestaltungsplan eine Dachform vor, die weder in den Ortsbaulichen Leitlinien noch im Zonenreglement explizit vorgesehen ist. Zwar sind im Gestaltungsplan Abweichungen von der Grundnutzung zulässig (vgl. § 44 Abs. 4 und § 45 Abs. 2 PBG). Die Anforderungen und das Ausmass der Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden aber im Gesetz nicht näher umschrieben. Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGE 135 II 209 E).

E. 4.9

Recht zu geben ist dem Regierungsrat allerdings darin, dass die Gemeinde, was sie auch zugesteht, in ihrem Einspracheentscheid zwar auf zu ändernde Sonderbauvorschriften hingewiesen, diese aber nicht beschlossen und ausformuliert hat, was im entsprechenden Entscheid hätte geschehen müssen. Solange die Sonderbauvorschriften nicht angepasst sind, erweisen sie sich tatsächlich als offensichtlich unzweckmässig, insbesondere die Vorschrift über das zurückzusetzende 3. Geschoss. Anzupassen sind aber wohl auch die maximale Ausnützung und möglicherweise auch die restriktiven Vorschriften (des Zonenreglements) bezüglich Gestaltung der Dächer, insbesondere von Lukarnen, Dacheinschnitten und Dachfenstern.

E. 5

Gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderates gelangten die B.____ AG als Eigentümerin von GB [] Nr. [...] und die C.____ AG als (behauptete) Miteigentümerin zu ½ an GB Horriwil Nr. [...] am

E. 5.1

Der vom Regierungsrat genehmigte ursprüngliche Auflageplan sieht zwei voneinander getrennte Einstellhallen mit zwei Einfahrten, einmal an der westlichen Parzellengrenze von GB Horriwil Nr. 1032 (Erschliessung Haus C) und einmal mit Rampe direkt auf die []strasse (Erschliessung Häuser A und B) vor. Der Gemeinderat gelangte aufgrund der Vorbringen im Einspracheverfahren zum Schluss, mit der östlichen Ein- und Ausfahrt der Tiefgarage werde die Sicherheit der Schulkinder zu sehr gefährdet. Auch nach Realisierung der geplanten Wohnungen mit den entsprechenden Parkierungsmöglichkeiten bleibt die []strasse immer noch eine nur schwach befahrene Quartierstrasse. Die nun geplante Einfahrt zur Erschliessung der Häuser A und B erscheint tatsächlich nicht besonders durchdacht, führt doch die Ein- und Ausfahrt direkt über den Eingangsbereich zu den Wohnungen im Haus B. Dazu hatte das ARP in seiner Vorprüfung vom 6. Juni 2016 festgehalten:

«Die unterirdische Parkierung ist zu begrüßen, da so die Umgebung nicht unnötig mit Parkplätzen belastet wird. Die Rampe zur Einstellhalle unter dem Haus C wurde optimiert. Die Rampe zur Einstellhalle der Häuser A und B direkt an der []strasse beurteilen wir hinsichtlich der Sichtverhältnisse und der Vorplatzgestaltung als nicht optimal. Auf Grund der Topografie und der bestehenden Versickerungsanlage ist in diesem Bereich eine andere Lösung allerdings kaum realisierbar».

Bedenken zu den Sichtverhältnissen und damit zur Verkehrssicherheit bei der vorgesehenen Einfahrt waren also bereits damals vorhanden, selbst wenn der Gemeinderat bei der Ausarbeitung des Auflageplans nicht weiter darauf eingegangen war. In den Ortsbaulichen Leitlinien ist vorgesehen, dass die Parkierung grundsätzlich unterirdisch zu lösen sei. Einzelne oberirdische Besucherparkplätze seien zulässig. Die genaue Lage der Tiefgaragen und eine allfällige Verbindung und Erschliessung über eine gemeinsame Zufahrt seien im Projekt/Gestaltungsplan festzulegen. Unter dem Titel «Zufahrten Tiefgaragen» wird ausgeführt, grundsätzlich seien die Tiefgaragen ab der []strasse zu erschliessen.

E. 5.2

Mit der vom Gemeinderat im Einspracheentscheid beschlossenen einzigen Einfahrt an der westlichen Parzellengrenze von GB [] Nr. 1032 verfügt die Überbauung zwar gesamthaft über eine hinreichende Erschliessung, jedenfalls wenn eine gemeinsame und gleichzeitige Überbauung erfolgt. Und selbst wenn in den Ortsbaulichen Leitlinien mittels roter Pfeile zwei Zufahrten für Tiefgaragen dargestellt werden, schliesst der dazugehörige Text die Variante der Planungsbehörde nicht unbedingt aus: Wie gesehen wird eine im Gestaltungsplan festzulegende gemeinsame Zufahrt ausdrücklich erwähnt. Zur Lage der Tiefgarage wird die grundsätzliche Erschliessung über die []strasse festgelegt. Dem wird mit dem Vorhaben der Gemeinde immer noch Rechnung getragen. Allerdings wird mit dieser geänderten Vorgabe auch in dieser Hinsicht die bisherige Planung umgestossen und der entsprechende Aufwand zunichte gemacht, und zwar mit nicht überzeugender Argumentation und unter Ausklammerung der daraus sich ergebenden Probleme, z.B. betreffend die Durchfahrt unter den Leitungen, die unter der Zufahrtsstrasse zu den Einfamilienhausparzellen liegen. Auch die in den Sonderbauvorschriften vorgesehene Etappierung der Überbauung ist unter Umständen in Frage gestellt, zumal die beiden Grundstücke im Plangebiet verschiedenen Eigentümerinnen gehören. Der Regierungsrat, der die Einsprache der Grundeigentümerinnen in diesem Punkt zumindest im Ergebnis wohl zu Recht als begründet erachtete, zeigt aber in seiner Entscheidung die Rechtswidrigkeit des kommunalen Vorschlags nicht auf, sondern verweist bloss auf die Ortsbaulichen Leitlinien mit den vorgesehenen zwei Einfahrten. Die Erschliessungslösung der Beschwerdegegnerinnen mit zwei separaten Tiefgaragen ist, abgesehen von der unglücklichen Anordnung der Ausfahrt vor dem mittleren Haus, durchaus recht- und zweckmässig. Es geht aber im Planverfahren im Unterschied zum Baugesuchsverfahren nicht darum, ob das Vorhaben eines Privaten rechtmässig ist und dieser Anspruch auf eine Bewilligung hat, sondern ob die Planungsabsicht der Gemeinde recht- und zweckmässig ist. Indem der Regierungsrat dem Vorhaben der Beschwerdegegnerinnen Vorrang eingeräumt hat, ohne die etwaige rechtliche Fehlerhaftigkeit der kommunalen Planung aufzuzeigen, hat er sein Prüfungsermessen überschritten und die planerische Hoheit der Gemeinde missachtet. Ohnehin hätte er bezüglich des betroffenen Grundstücks GB Nr. 1196, auf welchem die Häuser A und B mit der (zweiten) Einfahrt in die (separate) Tiefgarage zu stehen kommen sollen, keinen gutheissenden Beschwerdeentscheid zugunsten der C. ____

AG treffen dürfen, da bei ihm diesbezüglich gar keine gültige Beschwerde erhoben war, ist doch die C.____ AG entgegen ihrer Behauptung in der Beschwerdeschrift gemäss Grundbuchauszug nicht Miteigentümerin, sondern in einer einfachen Gesellschaft zusammen mit der [] GmbH Gesamteigentümerin und damit nicht alleine zur Beschwerde legitimiert. Verfahrensökonomische Gründe machen das Vorgehen des Regierungsrats zwar nachvollziehbar, rechtfertigen aber weder das Absehen von der Prüfung der Beschwerdelegitimation und das Eintreten auf die Beschwerde noch den Eingriff in die Gemeindeautonomie ohne genügende Begründung.

6. Die Beschwerde der Gemeinde erweist sich somit als begründet; sie ist gutzuheissen und der Entscheid vom 3. Juli 2018 des Regierungsrats aufzuheben. Weitere Verfahrensverzögerungen sind aber zu vermeiden. Die Beschwerdeführerin hat den Gestaltungsplan «Dorfzentrum Nord» und die dazugehörigen Sonderbauvorschriften im Sinne ihres Entscheids vom 28. September 2017 innert vier Monaten nach Rechtskraft dieses Urteils zu überarbeiten. Falls zur Wahrung der Rechte Dritter, z.B. bisher nicht beteiligter Anstösser, notwendig ■ beispielsweise wegen einer zufolge der verlangten Steildächer erheblich grösseren Gebäudehöhe ■, ist der abgeänderte Plan dann nochmals aufzulegen und anschliessend an ein allfälliges zusätzliches Einspracheverfahren und den definitiven Planbeschluss dem Regierungsrat zur formellen Genehmigung einzureichen.

7.1 Bei diesem Ausgang haben der Kanton Solothurn (vgl. SOG 2010 Nr. 20) und die Beschwerdegegnerinnen die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 3'000.00 je hälftig, also mit je CHF 1'500.00 zu tragen. Zudem haben sie die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor Verwaltungsgericht angemessen zu entschädigen. Der Vertreter der Beschwerdeführerin macht einen zeitlichen Aufwand von 28.25 h à CHF 250.00 geltend. Dies entspricht etwas mehr dreieinhalb Arbeitstagen. Da der Anwalt erst im Verfahren vor Verwaltungsgericht mandatiert wurde und der geltend gemachte Stundenansatz im von § 160 Abs. 2 des Gebührentarifs (GT; BGS 615.11) vorgegebenen Rahmen liegt, ist der Beschwerdeführern eine Parteientschädigung im geltend gemachten Umfang von insgesamt CHF 7'972.30 (inkl. Auslagen und MWST) zuzusprechen. Diese ist je hälftig vom Kanton und den Beschwerdegegnerinnen zu tragen. Das Gesuch um Ausrichtung einer Parteientschädigung zugunsten der Beschwerdegegnerinnen muss abgewiesen werden.

7.2 Neu zu regeln ist bei diesem Ergebnis auch der Kostenentscheid des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500.00 sind vom B.____ AG und der C.____ AG je zur Hälfte, unter Solidarhaft, zu tragen. Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat steht den Grundeigentümerinnen keine zu; da die Gemeinde nicht vertreten war, steht auch ihr keine Entschädigung zu. Die Genehmigungsgebühr zu Lasten der Gemeinde entfällt vorderhand.

Demnach widerkannt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen: Die Verfügung des Regierungsrats vom 3. Juli 2018 wird aufgehoben.
2. Die Einwohnergemeinde Horriwil hat innert vier Monaten ab Rechtskraft dieses Urteils einen im Sinne ihres Entscheids vom 28. September 2017 überarbeiteten Gestaltungsplan «Dorfzentrum Nord» mit angepassten Sonderbauvorschriften zu beschliessen und anschliessend (im Sinne von Erw. 6) zur Genehmigung einzureichen.

3. Der Kanton Solothurn hat CHF 1'500.00 an die Verfahrenskosten vor Verwaltungsgericht zu zahlen.

4. Die B.____ AG und die C.____ AG haben unter solidarischer Haftbarkeit insgesamt CHF 1'500.00 an die Verfahrenskosten vor Verwaltungsgericht zu zahlen.

5. Der Kanton Solothurn sowie die B.____ AG zusammen mit der C.____ AG haben die Einwohnergemeinde Horriwil für das Verfahren vor Verwaltungsgericht mit je CHF 3'986.15 (insgesamt CHF 7'972.30, inkl. Auslagen und MWST) zu entschädigen, wobei die B.____ AG und die C.____ AG für ihren Anteil von CHF 3'986.15 solidarisch haften.

6. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat von CHF 1'500.00 sind unter Solidarhaft von der B.____ AG und der C.____ AG zu bezahlen.

7. Die Gesuche der B.____ AG und der C.____ AG um Ausrichtung von Parteientschädigungen für die Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht werden abgewiesen.

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

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Die Gerichtsschreiberin

Scherrer Reber

Gottesman

E. 10

November 2017 an den Regierungsrat des Kantons Solothurn. Sie beantragten die Aufhebung des Einspracheentscheides und die Genehmigung des aufgelegten Gestaltungsplans. Der Regierungsrat hiess die Beschwerden mit RRB Nr. 2018/1116 vom 3. Juli 2018 gut und genehmigte den Gestaltungs- und Erschliessungsplan Dorfkern Nord mit Sonderbauvorschriften in der Version der öffentlichen Auflage. Im Wesentlichen und sinngemäss begründete der Regierungsrat seinen Entscheid damit, dass der Gemeinderat krass gegen das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben verstossen habe, weil er selber bei der Planausarbeitung Hand zum Kompromiss bezüglich Pultdach geboten habe. Zudem sähen sowohl die Ortsbaulichen Richtlinien als auch das Richtprojekt je eine Rampe im Westen und im Osten des Planperimeters vor. Die Bedenken des Gemeinderats wegen der Verkehrssicherheit der Schulkinder erachtete der Regierungsrat wegen des geringen Verkehrsaufkommens als nicht überzeugend. Insgesamt befand der Regierungsrat den Einspracheentscheid der Gemeinde als nicht schlüssig.

6. Daraufhin liess die Einwohnergemeinde Horriwil am 16. Juli 2018 Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben. Sie beantragte die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses RRB Nr. 2018/1116 und die Bestätigung ihres Entscheids vom 28. September 2018 (recte: 2017). In prozessualer Hinsicht ersuchte sie um Gewährung der aufschiebenden Wirkung sowie einer Nachfrist zur einlässlichen Begründung und Präzisierung der Rechtsbegehren.

Im Wesentlichen machte sie eine Verletzung der Gemeindeautonomie, des rechtlichen Gehörs und des kommunalen Zonenreglements geltend.

7. Das Verwaltungsgericht forderte die Beschwerdeführerin am 18. Juli 2018 auf, neben der Leistung eines Kostenvorschusses bis 30. August 2018 einen Beschluss des Gemeinderats einzureichen, der sie zur Beschwerdeerhebung ermächtige.

8. Mit Eingabe vom 30. August 2018 begründete die Beschwerdeführerin ihre Vorbringen einlässlich und legte u.a. den Protokollauszug über den gemeinderätlichen Beschluss vom 16. August 2018 bei. Der Beschluss zur Beschwerdeerhebung wurde mit 4:1 Stimmen gefasst.

9. Der Regierungsrat liess am 4. September 2018 durch das instruierende Bau- und Justizdepartement (BJD) auf Abweisung der Beschwerde schliessen.

Die privaten Beschwerdegegnerinnen, die B.____ AG und die C.____ AG, beantragten am 12. September 2018, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Ihrer Meinung nach hätten der Gemeindepräsident und Gemeinderat D.____ bei der Beschlussfassung über die Beschwerdeermächtigung in den Ausstand treten müssen, da sie beide im ersten Verfahren als Einsprecher gegen den Gestaltungsplan aufgetreten waren. Zudem habe der Gemeindepräsident bereits wenige Tage nach Eröffnung des RRB über die Medien bekunden lassen, der Entscheid sei aus seiner Sicht nicht rechtens. Zu diesem Zeitpunkt habe der Gemeinderat noch gar nicht abschliessend über die Ergreifung des Rechtsmittels befunden gehabt. Es handle sich um eine besonders gravierende Verletzung von Ausstandsvorschriften, weshalb der Beschluss des Gemeinderats vom 16. August 2018 nichtig sei. In materieller Hinsicht erachteten sie die Rügen der Gemeinde als unbegründet und werfen dieser vor, nicht koordiniert im Sinn von §§ 15 ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) vorgegangen zu sein. Dass ein Gemeinderat zunächst die Rechtskraft des Einspracheentscheids abwarte, um anschliessend darüber zu befinden, ob er die Planung nochmals neu auflegen oder überhaupt beschliessen wolle, entspreche nicht dem Gesetz.

Mit Eingabe vom 10. Oktober 2018 äusserten sich die B.____ AG und die C.____ AG in materieller Hinsicht zur Beschwerde und legten dar, weshalb sie eventualiter abzuweisen wäre.

10. In ihrer Stellungnahme vom 18. Oktober 2018 hielt die Beschwerdeführerin sinngemäss und im Wesentlichen an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Zudem äusserte sie sich zur geltend gemachten Verletzung der Ausstandspflicht.

II.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.