

SO_GERICHTE VWBES.2020.152 vom 24. Mai 2022

SO Obergericht, 2022-05-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2020.152

FR: SO_GERICHTE VWBES.2020.152 du 24 mai 2022

IT: SO_GERICHTE VWBES.2020.152 del 24 maggio 2022

Erwägungen

E. 1

Das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn (BJD) legte vom 30. Oktober 2017 bis 28. November 2017 gestützt auf § 68 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 711.1) den Erschliessungsplan über die Verkehrsanbindung Thal, Gesamtprojekt, Abschnitt Wengimattstrasse bis Thalstrasse, Balsthal auf. Gleichzeitig mit der kantonalen wurde auch die kommunale Erschliessungsplanung aufgelegt. Rechtsmittel gegen die kantonale Planung waren beim Regierungsrat einzureichen, solche gegen die kommunale beim Gemeinderat Balsthal.

Ebenfalls aufgelegt wurden der Umweltverträglichkeitsbericht vom 30. September 2017 (UVB) und der Raumplanungsbericht gleichen Datums.

E. 2

Gemäss Projekt beginnt das Trasse der Verkehrsanbindung Thal ab der Wengimattstrasse westlich der Solothurnerstrasse. Dabei quert sie in rund 6 -10 m Höhe auf einem Viadukt (Brückenbreite 9.5 m) den Schmelzihof, die OeBB-Gleise und die Dünneren. Die Linienführung verläuft weiter durch das Areal der ehemaligen Firma RTC Hydraulic Tooling AG (RTC) bis zum Tunnelportal Süd. Von da führt der Tunnel Guntenflüeli (Fahrbahnbreite 8.0 m) bis zum Tunnelportal Nord. Dieses befindet sich ca. 3 m über Boden. Das Trasse führt als Brücke über den Leberweg, anschliessend auf einer Stützkonstruktion bis zur Dünnerenbrücke, überquert den Hunweg (mit neuer Personenunterführung) und führt schliesslich ebenerdig, ohne den Augstbach zu queren, bis zur Thalstrasse, an welche es mit einem Kreiselschleifen (Raumplanungsbericht vom 30. September 2017 S. 16f.).

Als flankierende Massnahmen sind gemäss Raumplanungsbericht «Los 10, Flankierende Massnahmen (FLAMA), Verkehrsanbindung Thal, Bericht Betriebs- und Gestaltungskonzept» der BSB+Partner vom 30. April 2015 (Variante 3) u.a. folgende Gestaltungsmassnahmen geplant: In der Inneren Klus soll die historische Verschmelzung von Vorplätzen und Strasse (ohne Bäume) wieder hergestellt werden (ohne Pflasterung). Angestrebt wird ein rücksichtsvolles Nebeneinander von motorisiertem Verkehr mit Tempo 30, Velofahrern, Fussgängern und der privaten Nutzung der Vorplätze. Der südöstliche Ein- und Austritt aus der Inneren Klus wird durch vier quadratisch angeordnete und in den Strassenraum integrierte Bäume, stellvertretend für das ehemalige Stöckli, verstärkt. In der Klus (Abschnitt 1, Süd) soll der Strassenraum mit einer neuen Baumreihe optisch verengt und damit der Eintritt ins Städtchen Klus «dramatisiert» werden. Im Abschnitt 3 (Nord) ist im Bereich des Bahnhofs Thalbrücke geplant, das Ortsbild durch den entstehenden Platzbedarf für die Wendemanöver der Gelenkbusse durch eine begrünte Verkehrsinsel aufzuwerten. Als Betriebskonzept ist vorgesehen, generell Tempo 30 mit Rechtsvortritt,

ohne Fussgängerstreifen, einzuführen, gewisse Ausnahmen vorbehalten. Die Langsamverkehrs-Verbindungen sollen durch eine entsprechende Strassenraumgestaltung attraktiver werden.

Sämtliche wesentlichen Projektunterlagen sind unter www.thalplus.ch abrufbar (zuletzt besucht am 13. Mai 2022).

E. 2.1

folgendermassen: «Ravellenflue und Chluser Roggen bilden die östliche Hälfte der bewaldeten Klus, die sich als 500 Meter tiefer Einschnitt zwischen Balsthal und Oensingen durch die erste Jurakette erstreckt. Der Aufbau der Klus in Form einer komplexen Verfaltung mit einer Überschiebung ist eine geologische Besonderheit und aussergewöhnlich gut einsehbar. Markant ragen aus den Felsbändern und den Flühen das im Mittelalter erbaute Schloss Neu Bechburg und die Burg Alt Falkenstein an den beiden Eingängen des Tales auf. Die Ravellenflue ist aufgrund extremer Trockenheit und tiefer Lage im obersten Teil von einem lockeren Flaumeichenbuschwald bewachsen, der im Bereich des Gipfelgrates in natürliche Felsnasen und eine Kalkfelsflur übergeht. Diese trockenwarme Felslandschaft im fließenden Übergang zwischen Wald und Fels ist Lebensraum für eine aussergewöhnliche Vielfalt wärmeliebender Pflanzen und Tiere. Die Ravellenflue sowie der Chluser und der Oensinger Roggen sind mit insgesamt drei Einzelhöfen sehr dünn besiedelt. Das Kulturland ist von Wiesen und Weiden sowie vor allem am Oensinger Roggen von zahlreichen Hecken, Einzelbäumen und Sträuchern geprägt».

Begründet wird die nationale Bedeutung dieser Landschaft mit dem exemplarischen Einblick in den tektonischen Bau des Faltenjuras, den zusammenhängenden, vielfältigen und überwiegend naturnahen Wäldern auf kalkreichem Untergrund, dem grossen Reichtum an trockenwarmen Lebensraumtypen auf Kalkfels, der Vielfalt an seltenen und bedrohten Pflanzenarten, dem schweizweit einzigen Standort des Felsen-Bauernsenfs und den historisch bedeutenden und landschaftsprägenden Bauten, dem Schloss Neu Bechburg und der Burg Alt Falkenstein (vgl. Ziff. 1 des Objektblatts).

Als Schutzziele werden u.a. der Erhalt des landschaftlichen Charakters und der Silhouette der Ravellenflue sowie des Chluser Roggens und des Oensinger Roggens formuliert; ebenso sollen die geologischen und geomorphologischen Formen und Strukturen, die Vielfalt der Waldgesellschaften und das Mosaik von Wald, Fels und Offenland erhalten werden. Auch das Schloss Neu Bechburg und die Burg Alt Falkenstein sollen in ihrer Substanz und mit ihrem Umfeld erhalten bleiben (siehe Ziff. 3 des Objektblatts).

E. 2.2

Art. 33 Abs. 3 lit. b des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) 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 in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 33 N 83 ff.). Insofern belässt das Verwaltungsgericht der Planungsbehörde bei der Überprüfung in fachlicher Hinsicht den notwendigen Beurteilungsspielraum, dies trotz seiner umfassenden Kognition nach § 67bis Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 124.11); es ist nicht selber Planungsbehörde.

E. 3

Innert der Auflagefrist gingen 22 Einsprachen beim Regierungsrat ein, wobei sich zwei davon massgeblich gegen die kommunale Planung richteten; diese wurden an den Gemeinderat überwiesen und in der Folge zurückgezogen. Nach Einigungsverhandlungen und Rückzügen trat der Regierungsrat auf vier Einsprachen mangels Legitimation nicht ein. Diese Nichteintretensentscheide sind unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

Zu behandeln war u.a. die Einsprache der A.____ AG. Sie hatte beantragt, das Projekt nicht zu genehmigen und das Verfahren bis zur Auflage der kommunalen Ortsplanung zu sistieren. In erster Linie bemängelte die Einsprecherin die Erschliessungssituation ihrer Parzelle.

E. 3.1

Die Innere Klus ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS] als Objekt Nr. 3143 (Spezialfall) eingetragen. Allgemein wird deren Lagequalität im ISOS wie folgt beschrieben: «Ausserordentliche Lagequalitäten dank der Situation in einer geologisch einzigartigen Landschaft in der engen Klus, deren Talboden durch die Dünnern zweigeteilt wird». Unter dem Titel «räumliche Qualitäten» wird ausgeführt: «Hohe räumliche Qualitäten wegen der kompakten Zeilenbebauung im Städtchen und der Folge traufständiger Gebäude in der Vorstadt, dominiert von der hoch oben situierten Burganlage. In spannungsvollem Gegensatz dazu die Grünflächen mit Solitärbauten sowie das weite Industrieareal mit den grossen Fabrikhallen». Und zu den architekturhistorischen Qualitäten heisst es: «Bemerkenswerte architekturhistorische Qualitäten aufgrund der Baugruppen, Anlagen und Einzelbauten, an welchen sich die historische, wirtschaftliche und räumliche Entwicklung des Ortes deutlich ablesen lässt und deren Entstehung eine weite Zeitspanne umfasst: von der mittelalterlichen Burg und dem spätmittelalterlichen Städtchen mit teilweise barocken Gebäuden bis zu den klassizistischen und historistischen Erweiterungsbauten in der Vorstadt, den öffentlichen Gebäuden, wertvollen Arbeitersiedlungen und dem ausgedehnten Industrieareal mit Bauten aus dem Zeitalter der Industrialisierung bis heute». Während das mittelalterliche Städtchen dem Erhaltungsziel A, Erhalten der Substanz, zugeteilt ist (siehe Art. 9 Abs. 4 lit. a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]: «Erhalten der Substanz bedeutet, alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen; Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche bedeutet, die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten zu bewahren und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen»), gilt für die

Arbeiterhäuser, die für den Strassenbau abgebrochen werden sollen, das Erhaltungsziel B, Erhalten der Struktur (Art. 9 Abs. 4 lit. b VISOS: «Erhalten der Struktur bedeutet, die Anordnung und die Gestalt der Bauten und Freiräume zu bewahren und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale integral zu erhalten»). Kantonal geschützt ist der Schmelzihof, der wie die meisten Bauten in der Klus parallel zur Talrichtung steht und im ISOS E 0.0.6 mit Erhaltungsziel A eingetragen ist. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite befinden sich an der Solothurnerstrasse 47-53 die sogenannten Beamtenhäuser, die ebenfalls kantonal geschützt und im ISOS mit Hinweis 0.0.10 verzeichnet sind. Nähere Ausführungen zu den ISOS-Einträgen folgen in E. 4 im Zusammenhang mit dem Gutachten der beiden eidgenössischen Kommissionen.

E. 3.2

Direkt an den Projektperimeter angrenzend erstreckt sich das im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) eingetragene Objekt Nr. 1020, «Ravellenflue und Chluser Roggen». Beschrieben wird die Landschaft im Objektblatt unter Ziff.

E. 3.3

Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Wahrnehmung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen. Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 mit Hinweisen).

Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren.

Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213 mit Hinweisen zur Literatur).

Wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein inventarisiertes Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen, so hat die zuständige Behörde (vgl. Art. 7 Abs. 1 NHG) rechtzeitig ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG einzuholen, worin darzulegen ist, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG; BGE 143 II 77 E. 3.2 S. 85f.; Urteile 1C_482/2012 des Bundesgerichts vom

E. 3.4

Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 Bundesverfassung (BV, SR 101) zu verstehen ist, führt Art. 2 Abs. 1 NHG in nicht abschliessender Weise aus: Dazu gehören insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, wie z.B. Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen oder Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, Transportanstalten, Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b), die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Abs. 1 lit. c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Art. 2 Abs. 2 NHG).

Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Bundesaufgabe auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat, beispielsweise bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG (grundlegend BGE 112 Ib 70 E. 4b S. 74 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist zudem die Erstellung von Zivilschutzbauten (Urteil 1A.231/1998 vom 12. Juli 1999 E. 1b/bb, in: URP 2000 S. 659) und von Mobilfunkanlagen (BGE 131 II 545 E. 2.2 S. 547 f. mit Hinweis) eine Bundesaufgabe, und zwar selbst dann, wenn dies im ordentlichen Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone geschieht. Ausdrücklich in Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG erwähnt ist die Rodungsbewilligung: Erteilt eine kantonale Forstbehörde eine Rodungsbewilligung oder stellt sie diese verbindlich in Aussicht, so erfüllt sie eine Bundesaufgabe (BGE 121 II 190 E. 3c/cc S. 197). Im jüngeren Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 hat das Bundesgericht in E. 4 mit Verweis auf BGE 142 II 509 E. 2.5 S. 515f. festgehalten, Neueinzonungen, die sich auf Art. 15 des revidierten RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) stützen, stellen nach der Rechtsprechung eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV bzw. Art. 2 NHG dar. Auch der Biotop- und der Moorschutz sind den Kantonen übertragene Bundesaufgaben (BGE 133 II 220 E. 2.2 S. 223; 118 Ib 11 E. 2e S. 15 f.). Ebenfalls zu den Bundesaufgaben gehört der Schutz von wildlebenden Säugetieren und Vögeln (BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103). Gleiches gilt für die Bewilligung von technischen Eingriffen in ein Gewässer nach Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0) bzw. für die Erteilung von fischereirechtlichen Bewilligungen (BGE 110 Ib 160 E. 2 S. 161) sowie für

den spezifischen Gewässerschutz, insbesondere die Sicherung angemessener Restwassermengen (Urteil 1C_262/2011 vom 15. November 2012 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 139 II 28; vgl. zum Ganzen BGE 139 II 271 E. 9.2 S. 273 f. und Urteil 1C_482/2012 vom

E. 3.5

Im zu beurteilenden Fall greift die Rechtsprechung, wonach die Erteilung von durch das Bundesrecht geregelten Spezialbewilligungen eine Bundesaufgabe darstellt; vorliegend wurden mehrere Bewilligungen erteilt bzw. in Aussicht gestellt (Rodungsbewilligung, gewässerschutzrechtliche, wasserrechtliche und fischereirechtliche Bewilligung), die auch den Schutz von Natur und Landschaft bezwecken (BGE 118 Ib 1 E. 1c S. 7; 120 Ib 27 E. 2c/aa S. 30 f.; Urteil 1C_262/2011 vom 15. November 2012 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 139 II 28). Dass diese Bewilligungen ein Vorhaben betreffen, das über weite Teile im Baugebiet liegt, ist, wie ausgeführt, nicht entscheidend (BGE 139 II 271 E. 10.3 S. 276; 131 II 545 E. 2.2 S. 547). Zwar stellen die Nutzungsplanung und die Vergabe von Baubewilligungen im Baugebiet grundsätzlich eine kantonale Aufgabe dar. Die Bewilligungsbehörde handelt jedoch vorliegend zugleich in Erfüllung einer Bundesaufgabe, da das Projekt diverser bundesrechtlicher Bewilligungen bedarf und die Trasseeführung unmittelbar durch die Klus führt, deren «Innere Klus» durch das ISOS geschützt ist. Der erforderliche Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz ist damit ohne Weiteres gegeben. Kommt hinzu, dass auch der Kanton im Jahr 1997 bei der Prüfung einer früheren Variante ein Gutachten (damals bei der ENHK) zum nämlichen Thema eingeholt hatte.

E. 3.6

Zwar wurde das Projekt bereits auf Richtplanstufe unter der Bezeichnung «Verkehrsentlastung Klus» als Beschluss festgesetzt. Indes lässt die E. 2.3.7.2 des angefochtenen RRB Nr. 2020/514 auf S. 32 vermuten, dass dem ISOS bei der kommunalen Zonenplanung nicht genügend Gewicht beigemessen wurde. So wird dargelegt, bei so viel Brachland dürfte es möglich sein, die dem Städtchen vorgelagerten Grünräume als unüberbaubare Zonen zu erklären, damit die Abgrenzung zwischen den einzelnen Siedlungsteilen, aber auch zu Balsthal klar erkennbar blieben []. Wohl werde das Bauwerk der Entlastungsstrasse in diesem Abschnitt (zwischen Kantonsstrasse und Industrieareal) prägnant in Erscheinung treten, womit der lokalen Zielsetzung des ISOS in diesem Bereich nicht entsprochen werde. Nachdem aber die Brachflächen heute zu Gewerbebezwecken überbaut werden dürften, die Entlastungsstrasse der Revitalisierung des Städtchens und der Reduktion der Lärm- und Luftbelastung diene, könne in diesem Bereich von einem mässigen Konflikt mit dem ISOS gesprochen werden. Gewisse Ziele des ISOS würden mit dem Projekt erreicht, andere nicht.

Im vom Kanton eingeholten ersten Gutachten der SKK Landschaftsarchitekten vom 2. Dezember 2010 wurde zudem unter dem Stichwort «Beurteilung Konflikt» ausgeführt, gemäss den Plänen erfordere die Variante OW-3 OPT den Abbruch eines zum Ensemble im Gebiet 3 gehörigen Gebäudes (Doppelhaus Guntenfluhweg 9/11, direkt betroffen ist Nr. 11). Damit werde direkt in die schutzwürdige Bebauungsstruktur eingegriffen. Zudem übersteige die Dimension des breiten Einspurbereichs beim Anschluss Sagmattstrasse die Grössenordnung, wie sie in diesem Gebiet zur Erhaltung der Schutzwerte angezeigt wäre (Strassen kleinräumig ausbauen). Und allzu hohe Lärmschutzwände würden ebenfalls die schutzwürdige Bebauungsstruktur beeinträchtigen. Der Konflikt mit den Zielen des ISOS in

diesem Gebiet werde von den SKK Landschaftsarchitekten deshalb als stark eingeschätzt. Allerdings finde sich keine entsprechende Umsetzung des ISOS im gültigen Zonenplan und in der Zonenordnung. Das fragliche ISOS-Gebiet 3 gehöre zu den Wohnzonen W2A sowie W3; die schutzwürdige Bebauungsstruktur gemäss ISOS erfahre im Zonenplan keinen weitergehenden Schutz. Ob der Konflikt mit dem ISOS die Genehmigungsfähigkeit des Projekts gefährden könnte, würden die Gutachter darum bezweifeln.

Diese Ausführungen legen offensichtlich den Schluss nahe, dass bereits bei der Zonenplanung gewisse Konflikte mit dem ISOS nicht berücksichtigt wurden. Insofern rechtfertigte sich der Beizug der eidgenössischen Kommissionen erst recht (vgl. Art. 7 Abs. 2 NHG).

E. 3.7

Die Stellungnahme der eidgenössischen Kommissionen ist für die entscheidenden Behörden und die Gerichte nicht bindend. Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde (Art. 7 Abs. 3 NHG). Es stellt jedoch eine bundesrechtlich vorgeschriebene amtliche Expertise dar, der grosses Gewicht zukommt und von deren Ergebnis ■ namentlich bezüglich der tatsächlichen Feststellungen ■ nur aus triftigen Gründen bzw. bei begründeten Zweifeln abgewichen werden darf (Urteil 1C_893/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.3.3; BGE 136 II 214 E. 5 S. 223 f.; 127 II 273 E. 4b S. 281; BVR 2009 S. 129 E. 7.3; Urteil des bernischen Verwaltungsgerichts VGE 100.2014.226 vom 16. März 2016 in BVR 2017 S. 556 ff., 565). Der zitierte Abs. 3 von Art. 7 NHG ist erst am 1. April 2020 in Kraft getreten. Er spiegelt die bereits vorher gängige Praxis nun auf Gesetzesebene wider, wonach die Gutachten der ENHK und EKD nicht als einzige, sondern als eine Grundlage von mehreren für den Entscheid über solche Projekte betrachtet werden. Damit soll die Bedeutsamkeit der Gutachten im Gesetz festgehalten werden (BB1 2019 349 S. 352 unten).

4. Die eidgenössischen Kommissionen haben ihre Beurteilung in verschiedene Teilbereiche aufgeteilt. Dabei haben sie jeweils in einem ersten Schritt die Schutzziele des ISOS konkretisiert und danach die Konsequenzen aufgezeigt, die eine Realisierung des strittigen Projekts für diese Schutzziele hätte.

E. 4

Am 31. März 2020 genehmigte der Regierungsrat die kantonale «Erschliessungsplanung Verkehrsanbindung Thal, Gesamtprojekt, Bestandteil Genehmigungsinhalt gemäss Ziffer 1 (ohne TZP)» sowie die kommunale Teilzonen- und Erschliessungsplanung der Einwohnergemeinde Balsthal, «Verkehrsanbindung Thal, Gesamtprojekt, Bestandteil Genehmigungsinhalt gemäss Ziffer 1» und erteilte die notwendige Ausnahmegewilligung für die Rodung von Waldareal (RRB Nr. 2020/514). Fünf Einsprachen gegen die kantonale Planung wurden wegen Rückzugs als erledigt abgeschrieben, zehn Einsprachen wies der Regierungsrat ab, soweit er darauf eintrat, und eine Einsprache war gegenstandslos geworden. Zwei Beschwerden gegen die kommunale Planung wurden abgewiesen, soweit der Regierungsrat darauf eintrat.

E. 4.1

Zu den Auswirkungen der Umfahrungsstrasse im Perimeter Wengimattstrasse bis Tunnelportal Süd (also in Fahrtrichtung von Oensingen herkommend) wird dargelegt, die Kommissionen hätten als erstes Schutzziel «die ungeschmälerte Erhaltung der prägnanten

und für das Ortsbild typischen, parallel zum heutigen Flusslauf und Tal orientierten Siedlungsstrukturen und Infrastrukturen zwischen dem Städtchen Innere Klus und der Äusseren Klus» konkretisiert. Aus ihrer Sicht würde insbesondere das Viadukt, welches das Tal zwischen dem Knoten Wengimattstrasse und der südlichen Tunneleinfahrt in Hochlage diagonal queren soll, in dieser charakteristischen Konfiguration aus linearen Landschaftselementen und zumeist parallel dazu angeordneten Infrastrukturen und Bauten eine schwere Beeinträchtigung darstellen. Als neues und fremdartiges Element würde das Viadukt, das in einer Höhe von 6 ■ 10 m das Gewerbegebiet, die Bahngeleise und die Dünnern überquere, wegen seiner das Tal diagonal durchschneidenden Linienführung und seiner massiven Präsenz in exponierter Lage «nicht nur die anthropogenen Elemente, sondern auch die natürlichen Eigenschaften der Klus und ihre Bedeutung für die heutige Kulturlandschaft verunklären». Mit den vorgesehenen Lärmschutzwänden beidseits des Viadukts wirke die Verkehrsinfrastruktur dreidimensional, was die negative Wirkung zusätzlich verstärke. Damit würde das Viadukt wesentliche Qualitäten des Ortsbilds von nationaler Bedeutung schmälern und im Widerspruch zum erwähnten Schutzziel stehen. Darüber hinaus würde das Viadukt auch die über dem Städtchen thronende Siedlung der Burg Alt Falkenstein in ihrer Wirkung beeinträchtigen. Insbesondere die Sichtachse von der Autobrücke südlich des Bahnhofs Klus nach Norden würde durch das Viadukt stark gestört. Das Vorhaben stehe damit auch in Konflikt zum Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung der Wirkung der Burg Alt Falkenstein in Substanz und als Wahrzeichen der Inneren Klus», obwohl die Substanz der Burg durch das Vorhaben nicht in Frage gestellt werde.

Die beim Knoten Wengimattstrasse stehenden geschützten Denkmäler Schmelzihof (Wengimattstrasse 2) und «Beamtenhäuser» (Solithurnstrasse 47-53) würden in ihrer massgeblichen Umgebung sowie in ihrem Zusammenspiel einschneidende Veränderungen erfahren. Auch wenn der Fläche, die sich nordwestlich des Schmelzihofs ausdehne und von dessen Balkon an der nordwestlichen Fassade aus überschaut werde, kein gestalterischer Eigenwert zukomme, so wohne ihr als von Baureihen geprägter Freiraum doch eine strukturierende Bedeutung im Ortsbild inne. Durch das Viadukt werde der Freiraum visuell und teilweise auch physisch in zwei Teile zerschnitten. Insbesondere würde aber die Wirkung des Schmelzihofs geschmälert, weil dessen nordwestliche Fassade mit der expressiven Erkerkonstruktion durch das ab der Solothurnerstrasse um 6 % markant ansteigende Viadukt von Standorten entlang der Solothurnerstrasse wie auch vom Bahnhofplatz Klus stark bedrängt und teilweise verdeckt würde. Der Anschluss an die Solothurnerstrasse solle im Bereich des Schmelzihofs und der «Beamtenhäuser» erfolgen. Durch den neuen, dominanten Verkehrsknotenpunkt, der sich zwischen das Ensemble schöbe, und die bereits zwischen dem Schmelzihof und den Beamtenhäusern ansteigende Umfahrungsstrasse würde die torähnliche Situation, die heute den ortsbildliche Auftakt zum historischen Städtchen Klus bilde, stark gestört. Auch wenn die Substanz der geschützten Denkmäler nicht unmittelbar infrage gestellt sei, würde das Vorhaben durch die Verbauung von wesentlichen Sichtachsen und der Umdeutung der räumlichen Beziehung doch dem Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung der baukulturellen Zeugen, welche die Geschichte des mittelalterlichen Städtchens wie auch die Industriegeschichte in der Inneren Klus dokumentieren, in Substanz und Wirkung» widersprechen und zu einer schweren Beeinträchtigung des Ortsbilds führen.

Immerhin halten die Kommissionen dem Projekt im Bereich der Industriebauten westlich der Dünnern zugute, die neue, dort in 6 ■ 8 m über das Areal führende Strasse wirke zwar

trennend. Der industrielle und gewerbliche Charakter des Gebiets werde damit jedoch nicht geschmälert und es wären keine historisch wertvollen Industriebauten direkt betroffen (Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung des industriellen und gewerblichen Charakters des Gebiets G2»).

E. 4.2

Von der Umfahrungsstrasse seien auch die Ortsbildteile nördlich des Tunnels Guntenflüeli zwischen dem Tunnelportal Nord und dem Kreisanschluss Thal betroffen. Der geplante Abbruch des Einfamilienhauses und der Mehrfachgaragen auf den Parzellen Nrn. 2408, 3787 und 3788 liege innerhalb der Umgebungsrichtung U-Ri VII des ISOS. In diesem Bereich komme den Bauten unmittelbar entlang des Guntenfluhwegs keine Ortsbildrelevanz zu, so dass die Situation heute wie bereits zur Zeit der ISOS-Aufnahme nicht mit dem generellen Erhaltungsziel gemäss VISOS übereinstimme. Das Vorhaben würde in diesem Bereich darum keine Beeinträchtigung darstellen.

Der gegen Norden gerichteten Baugruppe B 0.2 wohne nach Ansicht der Kommissionen hingegen eine sehr hohe ortsbildliche Qualität inne, die sich insbesondere in den räumlichen Bezügen der um 1900 entstandenen Arbeiterhäusern und den in den frühen 1970er Jahren gebauten, quer liegenden Mehrfamilienhäusern zeige. Zwischen den Bauten spannten sich grosszügige Rasenflächen mit altem Baumbestand auf, die Rasenflächen würden ineinander überfließen und zu einem parkartigen Ganzen verschmelzen, das sich bis zum Augstbach erstrecke. Auch wenn der zum Abbruch vorgesehene Baute Thalstrasse 1/3 kein hoher bzw. dem Haus Guntenfluhweg 9/11 aufgrund der weitgehend intakten bauzeitlichen Substanz ein gewisser architekturhistorischer Eigenwert zukomme, so stelle das über die Zeit gewachsene Ensemble ein wichtiges lokales Zeugnis sozialer Einrichtungen dar, dessen authentische Wirkung teilweise und räumliche Qualitäten vollumfänglich bis heute erhalten seien. Ganz wesentlich sei, dass sowohl der Abbruch der beiden Bauten wie auch der Bau der Umfahrungsstrasse, die auch hier mit hohen Lärmschutzwänden eine dreidimensionale Wirkung erlangen würde, zur unwiederbringlichen Zerstörung eines Teils der qualitätsvollen Siedlungsstruktur führen würde. Durch den Verlust der Bauten und des Freiraums zwischen dem östlichsten Wohnhaus aus den 1970er Jahren und der Dünnern wäre die ursprüngliche Anordnung nicht mehr ablesbar und das Verhältnis zwischen den noch verbleibenden Bauten der Baugruppe B 0.2 würde gestört. Das Vorhaben stehe somit in einem deutlichen Widerspruch zum Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung der klar ablesbaren Struktur der Baugruppe B 0.2 mit den prägenden Bauten und Freiräumen sowie den dadurch definierten räumlichen Qualitäten» und würde eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbilds bedeuten. Der unmittelbar am nördlichen Rand der Baugruppe B 0.2 geplante Anschluss an die bestehenden Strassen mit einem Kreisel würde in der Struktur der Baugruppe nach Meinung der Kommissionen ebenfalls störend wirken.

E. 4.3

Was das BLN-Objekt Nr. 1020 anbelangt, gelangten die Kommissionen zum Schluss, das Schutzziel 3.1, den landschaftlichen Charakter und die Silhouette der Ravellenflue, des Chluser Roggens und des Oensinger Roggens zu erhalten, werde nicht in erheblichem Masse beeinträchtigt. Weder würde die Silhouette des Roggens noch die bewaldete Flanke direkt tangiert. Wie bei der Ortsbildbeurteilung ausgeführt, würde die Wirkung der Burg Alt Falkenstein durch das quer durch das Tal verlaufende Viadukt relativiert; wichtige Sichtachsen würden gestört. Das ISOS-Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung der Wirkung

der Burg Alt Falkenstein in Substanz und als Wahrzeichen der Innern Klus» stimme mit dem BLN-Schutzziel 3.8 «das Schloss Neu Bechburg und die Burg Alt Falkenstein in ihrer Substanz und mit ihrem Umfeld erhalten» überein. Somit würde auch das BLN-Objekt durch das Vorhaben beeinträchtigt, jedoch nur in leichtem Masse.

E. 4.4

Hinsichtlich der flankierenden Massnahmen (FLAMA) halten die Kommissionen dafür, durch die Umfahrung würde ein wesentlicher Teil des Verkehrs, der heute das Städtchen Klus belastet, auf die Umfahrungsstrasse geführt. Damit würde sich die Lärm- und Luftbelastung unmittelbar im Städtchen stark verbessern, was auch im Sinne der generellen Empfehlungen des ISOS liege. Das Vorhaben würde somit zu einer deutlichen Verbesserung in Bezug auf das Schutzziel ungeschmälerter Erhaltung der kompakten Zellenbebauung des Städtchens Klus in Substanz und Wirkung führen. Die Entlastung dürfte auch die Situation vor den Arbeiterhäusern Baugruppe 3.1 verbessern; durch die Nähe der Umfahrungsstrasse und die Addition von Verkehrsflächen westlich des Augstbachs dürfte diese Verbesserung aber nach Auffassung der Kommissionen nur gering sein.

E. 4.5

Zusammengefasst hielten die Kommissionen in ihrem Gutachten vom 14. Juli 2021 fest, das Vorhaben würde den Zusammenhang von Siedlung und natürlich geformter Landschaft, d.h. den Charakter der historisch gewachsenen Strukturen, praktisch im ganzen Ortsbild von nationaler Bedeutung stark verändern und die ortsbildlichen Qualitäten schmälern. Gesamthaft beurteilten die EKD und die ENHK die beschriebenen negativen Auswirkungen hinsichtlich der Schutzziele als schwere Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung. Die positiven ortsbildlichen Auswirkungen im Städtchen selbst und in den angrenzenden Bereichen vermöchten nach Fachmeinung der Kommissionen die festgestellte schwere Beeinträchtigung nicht aufzuwiegen.

Angesichts der Tragweite der festgestellten Konflikte mit den konkretisierten Schutzzielen des ISOS und der Denkmäler seien die Kommissionen der Ansicht, dass geringfügige Änderungen am vorliegenden Vorhaben den Grad der Beeinträchtigung kaum vermindern würden. Eine leichte Beeinträchtigung der konkretisierten Schutzziele und damit hinsichtlich des Ortsbilds von nationaler Bedeutung könne mit dem vorliegenden Projekt nicht erreicht werden.

Auf der Basis der beigezogenen Unterlagen und der Ergebnisse des Augenscheins ihrer Delegation kamen die Kommissionen zum Schluss, das Vorhaben würde zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung und zu einer leichten Beeinträchtigung des BLN-Objekts führen.

E. 4.6

Nachfolgend ist zu prüfen, ob für das Verwaltungsgericht Anlass besteht, von den Beurteilungen der Kommissionen abzuweichen.

5. Vorab ist festzuhalten, dass den kantonalen und kommunalen Vorinstanzen nicht vorzuwerfen ist, sie hätten leichtfertig auf die Einholung eines eidgenössischen Fachgutachtens verzichtet. Die umfangreiche, langjährige Planung ist unter Einbezug massgeblicher Betroffener und zahlreicher Fachstellen erfolgt. Zudem wurden zwei Gutachten der SKK Landschaftsarchitekten (vom 2. Dezember 2010 und 1. November

2017) eingeholt, die sich - wenn auch nicht allzu ausführlich - mit den Wirkungen des Projekts auf die im ISOS formulierten Schutzziele auseinandergesetzt haben. Eng ins Verfahren eingebunden war die kantonale Denkmalpflege. Im UVB wurde Bezug auf das ISOS und andere Besonderheiten genommen und die Interessenabwägung aufgezeigt. Entsprechend hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum Gutachten grundlegende Kritik an diversen Punkten geäussert, auf die nachfolgend einzugehen ist.

5.1.1 Das BJD bemängelt namens des Regierungsrats sinngemäss, das Gutachten fokussiere zu sehr auf den historischen Kontext und lasse den Ist-Zustand gänzlich ausser Acht. Insbesondere wird gerügt, das historische Städtchen sei nicht begangen worden. Eine sorgfältige Prüfung der Ist-Situation sei zwingende Voraussetzung für die Beurteilung, ob das Projekt die Schutzziele beeinträchtige.

5.1.2 Dieser Vorhalt geht offensichtlich fehl. Das Gutachten äussert sich in Ziff. 3.2 sehr wohl zur aktuellen Situation vor Ort. Erwähnt werden etwa die Lachsräucherei Dyhrberg oder der «erst jüngst eingerichtete, die Verkehrssituation akzentuierende Kreisell». Die Gesamtsituation wird in Kontext gestellt zum ISOS-Eintrag. Dass dabei auf die Siedlungsgeschichte Bezug genommen wird, versteht sich von selbst. So kann gezeigt werden, wie das Ortsbild von nationaler Bedeutung gewachsen ist, wie es sich verändert hat. Es wird verglichen zwischen dem Zustand zur Zeit der ISOS-Aufnahme und der heutigen Situation (ausführlich etwa S. 7 des Gutachtens). Dieser Vorwurf des Regierungsrats ist unbegründet.

5.2.1 Sodann stört sich der Regierungsrat daran, dass gewisse neue Bauten im Gutachten gänzlich unerwähnt blieben. Genannt werden die Lachsräucherei Dyhrberg «mit optisch zweifelhafter und industriell anmutender Blechfassade», welche die Sichtbeziehung und die Erkennbarkeit der Innern Klus entscheidend schwäche, und die Autowaschanlage «der Blaue Elephant» unmittelbar neben der Gleisanlage am Ende der Baumallee in UZ IV, die unmittelbar neben der Querung durch das Viadukt liege. Zudem erwähnt das Departement namens des Regierungsrats die Unterstation AEN, AEK, Onyx in unmittelbarer Nachbarschaft zum Objekt 0.0.4, dem ehemaligen Schulhaus mit Pausenplatz und Platanen, welche die Sichtbeziehungen in beide Richtungen versperre und keine Erkennbarkeit der dahinterliegenden Bebauung ermögliche. Die überproportionale Coop-Tankstelle an der Torsituation mit dem Schmelzihof 0.0.6 und dem Bahnhof Klus beeinträchtige beide letztgenannten Objekte durch ihr enormes Volumen und behindere die Sichtbeziehungen. Die Gebäude an der Solothurnerstrasse zwischen Schmelzihof und Unterstation seien alle verschwunden oder ersetzt worden. Dort befinde sich jetzt eine Brache mit Auto- und Containerabstellplatz.

5.2.2 Wie bereits gezeigt, fand die Lachsräucherei Dyhrberg sehr wohl Erwähnung im Gutachten. Für die Kommissionen stand aber in Vordergrund, dass auch dieser Gebäudekomplex ■ wie das Stationsgebäude der OeBB, der Schmelzihof und das ehemalige Schulhaus ■ der Linearität des engen Tals folgt und parallel liegt zu den Schluchthängen. Die Materialisierung der Räucherei stand nicht zur Diskussion und kann auch hier nicht vom eigentlich zu beurteilenden Strassenprojekt ablenken, das mit seinem die Schlucht querenden Viadukt diese typische und weitgehend erhaltene Parallelität eben aufhebt oder doch massgeblich stört. Was die Autowaschanlage und die Unterstation anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass diese Bauten offensichtlich behördlich bewilligt wurden. Gegen die in Ziff. 3.5 S. 9 f. des Gutachtens konkretisierten Schutzziele verstossen sie nicht. Im Übrigen verbietet das ISOS Neubauten nicht, der einmal erhobene Zustand wird nicht

«zementiert». Selbst wenn die vom Departement zitierten Beispiele nicht unbedingt im Einklang mit dem Schutzziel stehen würden, hat dies nicht automatisch zur Folge, dass ein erheblich stärkerer Eingriff deswegen gerechtfertigt wäre, quasi nach dem Motto: «Es kommt nun auch nicht mehr darauf an». Mit dieser Argumentation würde das ISOS seines Sinns entleert und verkäme zu leerem Buchstaben. Art. 7 Abs. 2 NHG sieht den Beizug der eidgenössischen Kommissionen entsprechend nur bei der Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung vor. Ähnlich verhält es sich mit der Coop Tankstelle, die zwar recht prominent in Erscheinung tritt, allerdings vor dem Kreisel (von Oensingen herkommend) und in deutlichem Abstand zum Schmelzihof und den ehemaligen Beamtenhäusern, die das eigentliche Tor zum Städtchen bilden. Das Viadukt hingegen beginnt direkt vor diesen letztgenannten Bauten zu steigen und lässt diese quasi verschwinden. Auch wenn die Kommissionen nicht sämtliche dieser vom Regierungsrat jetzt genannten Bauten erwähnt haben, deutet dies nicht unweigerlich auf schwere Mängel des Gutachtens hin. Es fand sehr wohl eine Aufnahme der Ist-Situation statt, einer Situation, die bereits heute gewisse Verstösse gegen die Schutzziele des ISOS aufweist. Die Umfahrungsstrasse lässt sich aber damit nicht vergleichen, tritt sie doch ungleich prominenter und massiger in Erscheinung als etwa die vom Regierungsrat bemängelte Verkleidung bei der Lachsräucherei Dhyrberg. Wie die Kommissionen in Ziff. 3.2 S. 5 des Gutachtens festhalten, ist die besondere geologisch-topographische Situation der Balsthaler Klus konstituierend für das Ortsbild von nationaler Bedeutung. Und diese wird weder durch die Lachsräucherei noch durch die Tankstelle oder die Waschanlage massgeblich beeinträchtigt.

E. 5

Mit Eingabe vom 29. April 2020 erhob die A.____ AG Beschwerde gegen den erwähnten RRB und beantragte, das Projekt Verkehrsanbindung Thal wegen Verletzung eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Rechts «abzuweisen». Es sei der Koordinationspflicht in geeigneter Weise Rechnung zu tragen und für die inhaltliche Abstimmung aller Gesuchsunterlagen zu sorgen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Insbesondere seien die fehlenden Bewilligungen und Ausnahmegewilligungen im Zusammenhang mit dem Gewässerschutz zu beschaffen und aufzulegen.

E. 5.3

Soweit der Regierungsrat zum ISOS-Gebiet G2 erwähnt, auch dort seien im ISOS aufgeführte Bauten entfernt und durch anspruchslose Bebauungen ersetzt worden, ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kommissionen sehr wohl mit diesem Gebiet auseinandergesetzt und in dieser Hinsicht einen positiven Aspekt des Verkehrsprojekts hervorgehoben haben. Sie halten ihm nämlich im Bereich der Industriebauten westlich der Dünnern zugute, die neue, dort in 6 ■ 8 m über das Areal führende Strasse würde zwar trennend wirken. Der industrielle und gewerbliche Charakter des Gebiets werde damit jedoch nicht geschmälert und es wären keine historisch wertvollen Industriebauten direkt betroffen (Schutzziel «ungeschmälerte Erhaltung des industriellen und gewerblichen Charakters des Gebiets G2»; vgl. E. 4.1 hiervor).

5.4.1 Weiter rügt das zuständige Departement, das Gutachten stelle das Viadukt im Ergebnis mit den bestehenden Landschaftselementen gleich, was falsch sei bzw. einer simplen Sicht aus der Luft entspreche und die Anstrengungen der Projektverfasser negiere, das Viadukt gestalterisch vom Boden aus der Umgebung anzupassen. Nach detaillierten

Ausführungen zur Gestaltung der Pfeiler vertritt das BJD die Auffassung, ein Fussgänger werde die im Gutachten gerügte Diagonalität des Viadukts nicht so wahrnehmen. Vielmehr würden die Pfeiler und die Untersicht des Viadukts die Linearität von bestehender Strasse, Gleisen und Gewässer aufnehmen.

5.4.2 Die Kommissionen verkennen die Arbeit der Projektverfasser keineswegs. So wird denn auch S. 11/12 bei der Beschreibung des Vorhabens dargelegt, um die Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild möglichst zu reduzieren, werde das Viadukt so kurz und schlank wie möglich errichtet, die Lärmschutzwände würden transparent und in einer minimalen Höhe ausgebildet; die Pfeiler aus wetterfestem Stahl seien als zehn schlanke, in Talrichtung angeordnete Stützenpaare geplant. Dem Fussgänger wird aber nicht als erstes auffallen, dass die Pfeiler parallel zu den Gleisen verlaufen; ins Auge sticht das Viadukt mit seinen Lärmschutzwänden, welches das Tal diagonal durchschneidet. Selbst wenn die Strasse anschliessend linear zur gesamten Besiedlung verläuft, ist es die dominante Talquerung in 6 -10m Höhe, die gemäss den Kommissionen zur schweren Beeinträchtigung der Schutzziele führt, was durchaus nachvollziehbar ist.

Offensichtlich ist auch, dass die vom Regierungsrat mehrfach herangezogene Coop-Tankstelle bei Weitem keinen vergleichbaren Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild darstellt wie das Viadukt, das wie ein Querriegel von Weitem sichtbar sein wird und wohl noch vor der Burg Alt Falkenstein die Blicke auf sich ziehen wird.

5.5.1 Der Regierungsrat stellt sodann in Abrede, dass beim Schmelzihof heute noch eine torähnliche Situation bestehe. Ebenfalls bemängelt wird die Situation rund um den Schmelzihof, die vom Departement als Bricolage bezeichnet wird und von der Gemeinde als Industrie- und Gewerbezone ausgeschieden wurde. Werte, die früher zweifellos bestanden hätten, seien heute nicht mehr vorhanden.

5.5.2 Dem Regierungsrat ist zuzugestehen, dass die heute nördlich des Schmelzihofs bestehende Autoabstellfläche unter Gesichtspunkten des Ortsbildes sicher nicht befriedigend ist. Auch das Gutachten nimmt dies auf, hält aber fest, der Fläche komme kein «gestalterischer» Eigenwert zu (S. 13). Für die eigentliche Torsituation, die von den Kommissionen betont wird, spielt dieses Gebiet aber keine Rolle, zumal es kaum einsehbar ist. Vor dem Schmelzihof und den Beamtenhäusern, also aus Richtung Oensingen kommend, kann von Bastelei keine Rede sein. Die immer wieder erwähnte Coop-Tankstelle ist deutlich von diesen Bauten abgegrenzt, die nach dem Kreisel (wiederum in Fahrtrichtung Balsthal) unverändert das eigentliche Einfahrtstor in die Klus darstellen: Von diesem Punkt an säumen, parallel zum Talverlauf, die Häuser des Städtchens die Strasse. Nördlich thront die Burg Alt Falkenstein über der Szenerie. Es bedarf keiner grossen Vorstellungskraft, um die Schlussfolgerung der Gutachter nachzuvollziehen, wonach das Viadukt, das genau über bzw. unmittelbar vor dem Schmelzihof zu steigen beginnt, diese torähnliche Situation stark stören würde.

E. 5.6

Der Regierungsrat argumentiert über weite Teile massgeblich mit früheren «Bausünden» im fraglichen Gebiet und scheint daraus einen Anspruch ableiten zu wollen, nun auch erheblich gröbere Verstösse gegen die Schutzziele des ISOS zuzulassen. Damit vermag er aber keine qualifizierten Mängel des Gutachtens aufzuzeigen. Schliesslich kann er aus dem Umstand, dass die ENHK 1997 gegen das damalige Vorhaben keine massgeblichen Einwände hatte, nichts ableiten. Einerseits standen damals landschaftsschützerische Belange im

Vordergrund, andererseits war die Linienführung eine andere. Insbesondere die nun massgeblich kritisierte Dünnernquerung war weiter südlich geplant, in deutlicherem Abstand zum Schmelzihof und den Beamtenhäusern. Und die Beeinträchtigung des Wohngebiets nördlich des Tunnels war weniger einschneidend als bei der aktuellen Variante.

E. 5.7

Zusammenfassend besteht für das Verwaltungsgericht kein Anlass, die Schlussfolgerungen der eidgenössischen Kommissionen grundsätzlich in Frage zu stellen. Die detaillierten Ausführungen des Regierungsrats lassen keine falschen Sachverhaltserhebungen durch die Gutachter erkennen.

E. 6

Nachdem das Verwaltungsgericht am 29. April 2020 die aufschiebende Wirkung gewährt hatte und die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde am 15. Juni 2020 einlässlich begründet hatte, schloss das BJD als instruierendes Departement am 6. August 2020 namens des Regierungsrats auf Abweisung der Beschwerde.

E. 6.1

Nach Art. 6 Abs. 2 NHG darf ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

In einem nächsten Schritt ist also zu prüfen, ob gleich- oder höherwertige Interessen von nationalem Interesse vorhanden sind, die einen Eingriff in die von den Kommissionen konkretisierten Schutzziele des ISOS rechtfertigen. Neben dem Gutachten fliessen in die Abwägung als Entscheidungsgrundlagen insbesondere die Gesuchs-, Projekt- bzw. Planungsunterlagen, die Stellungnahmen kantonaler Fachbehörden, Einsprachen etc. ein (vgl. BBl 2019 349 S. 353).

E. 6.2

Beeinträchtigungen im Sinne eines Abweichens von der ungeschmälerten Erhaltung als schwere Eingriffe in ein geschütztes Objekt sind mithin nur unter den Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 2 NHG zulässig. Damit statuiert diese Bestimmung strengere Anforderungen an das Abwägungsprozedere als z.B. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) über die allgemeine Interessenabwägung. Bei einem schweren Eingriff dürfen konsequenterweise nur Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung in die Abwägung einbezogen werden (Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.2 mit Hinweisen). Mit der Wendung «Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» zielt Art. 6 Abs. 2 NHG auf öffentliche Interessen von besonderer Qualität (Pierre Tschannen/Fabian Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Umwelt [BAFU], Bern, 7. November 2012, S. 25). Bei der Ermittlung der berührten Interessen dürfen für einen Eingriff also nur qualifizierte Interessen in Frage kommen. Die Abwägung mit den Schutzinteressen ist ausserdem nur zulässig, wenn sich bei der Beurteilung der Interessen gezeigt hat, dass die Eingriffsinteressen mindestens von gleichem Gewicht sind wie die Schutzinteressen (i.d.S. Tschannen/Mösching S. 45).

E. 6.3

Demgegenüber werden Eingriffe, die eine geringfügige Beeinträchtigung bewirken, als zulässig erachtet, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts (BGE 127 II 273 E. 4c S. 282 f.; vgl. auch Art. 10 Abs. 2 VISOS). Bei einem geringfügigen Eingriff hängt deshalb die Bewilligung nicht von dessen nationaler Bedeutung ab. Zudem dürfen wegen solcher Einzeleingriffe, die zwar für sich allein mit leichten Nachteilen verbunden sind, nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen (Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.2 mit Hinweisen).

Soweit das Natur- und Heimatschutzrecht einzelne Aspekte der Interessenabwägung konkret regelt, ist vorweg zu klären, ob die Festsetzungen im Rahmen eines Nutzungsplans mit diesen Vorschriften zu vereinbaren sind. Erst wenn dies zutrifft, ist die Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen im Rahmen der Raumplanung koordiniert durchzuführen (vgl. BGE 146 II 347 E. 3.5 S. 353 mit Hinweisen).

E. 6.4

Lehre und Rechtsprechung unterscheiden zwischen Bundesaufgaben von grundsätzlich nationaler Bedeutung einerseits und den zu treffenden Vorkehrungen im Einzelfall. Die abstrakte Zuerkennung einer nationalen Bedeutung heisst somit nicht ohne weiteres, dass auch jedes konkrete Vorhaben zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung ist. Die «nationale Bedeutung» ist gemäss Tschannen/Mösching (S. 23 f.) doppelt zu verifizieren. Die beiden zitierten Autoren schlagen vor, zunächst nach der nationalen Bedeutung des Aufgabeninteresses an sich zu fragen, also, ob die Aufgabe grundsätzlich einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dient. In einem zweiten Schritt lautet die Fragestellung, ob das zu beurteilende Projekt mit dem damit verbundenen schweren Eingriff ausreichend zur Verwirklichung des Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung beiträgt.

E. 6.5

Gelangt man zum Schluss, ein «Abweichen» von der ungeschmälernten Erhaltung sei gestützt auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung zulässig, so ist immer noch die Pflicht zur «grösstmöglichen Schonung» des Inventarobjekts zu beachten (Art. 6 Abs. 1 NHG). Der Eingriff darf nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, und es dürfen keine ungeeigneten oder unnötig schädigenden Massnahmen ergriffen werden (Tschannen/Mösching, S. 20 mit Verweis).

Und auch für die allfällige Annahme eines leichten Eingriffs in der Gesamtwirkung ist nach der Rechtsprechung die Prüfung von Alternativstandorten (resp. hier Alternativvarianten) vorausgesetzt (Urteil 1C_86/2020 des Bundesgerichts vom 22. April 2021 E. 4.4).

7.1.1 Bei der Frage, ob den Schutzziele des ISOS öffentliche Interessen von nationaler Bedeutung gegenüberstehen, vermag der Hinweis des Regierungsrats auf die Festsetzung im Richtplan und dessen Genehmigung durch den Bundesrat nicht zu überzeugen. Im Richtplan ist unter der Abstimmungskategorie «Festsetzung» festgehalten:

«Handlungsanweisungen: Die Verkehrsanbindung Thal sieht eine Umfahrung des Städtchens Klus (Balsthal) auf der Westseite des Von-Roll-Areals mit flankierenden Massnahmen auf der bestehenden Ortsdurchfahrt vor». Eine konkrete Aussage über den Streckenverlauf, Sinn und Zweck der Umfahrung oder gar ein Hinweis auf mögliche

Varianten findet sich nicht. In der Richtplankarte ist die Linienführung grob mit roten Punkten aufgeführt. Sie entspricht aber nicht der heute streitigen Variante, sondern eher einer «angedachten» Streckenführung. Das macht auf dieser planerischen Stufe durchaus Sinn, zumal ein Richtplaneintrag weder parzellenscharf noch grundeigentümergebunden ist. Es zeigt aber auch, dass dem Richtplan nicht diese Bedeutung zukommt, die ihm der Regierungsrat hier beimessen will. Im Genehmigungsbeschluss des Bundesrats findet sich keine explizite Erwähnung des Projekts oder gar des ISOS. Das Zitat des Regierungsrats (Gutachten Tschannen/Mösching) greift darum zu kurz. Die beiden Autoren halten zwar dafür, die Genehmigung durch den Bundesrat setze unter anderem voraus, dass die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigt wurden. Relativierend weisen die Gutachter aber darauf hin, Vorhaben mit weitreichenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürften schon auf Richtplanstufe einer Positivplanung. Dies treffe beispielweise auf grössere Abbaustandorte und Deponien, bedeutende Anlagen zur Energiegewinnung, regionale Wasserfassungen oder überörtliche Verkehrswege zu. Sollte der Bundesrat über genügende Beurteilungsgrundlagen unterhalb der Konzept- oder Sachplanstufe verfügen, könne derartigen Richtplanaussagen im Genehmigungsbeschluss nationale Bedeutung zuerkannt werden (allerdings sei zu fordern, dass die Beurteilung mit besonderer Sorgfalt erfolgt). Sachgerecht dürfte ein solches Vorgehen nach Meinung der Autoren vorab bei regional zu erfüllenden Aufgaben von nationaler Bedeutung sein. Analoges gelte für Richtplanaussagen, die die Freihaltung von Inventarobjekten bezweckten und insofern der Negativplanung zuzuordnen seien (Tschannen/Mösching, S. 42f.). Diese Vorgaben sind hier mitnichten erfüllt. Der Verkehrsanbindung Thal kommt nur ■ aber immerhin ■ regionale Bedeutung zu (vgl. BGE 127 II 273 E. 4e S. 286), keine gesamtschweizerische. Schon an dieser Stelle sei auf die erste Einschätzung in der Planungsstudie von 2008 (E. 7.6.1 hiernach) verwiesen, wonach der Effekt der Umfahrung Klus erheblich überschätzt werde, wenn sie effektiv als massgebend für die Prosperität der ganzen Region Thal betrachtet werde.

7.1.2 Die Umfahrung an sich kann nicht als Vorhaben von ebenfalls nationalem Interesse qualifiziert werden. Es handelt sich in erster Linie um ein örtlich eng begrenztes Stauproblem, das hier gelöst werden soll, und die dadurch erschwerte Anbindung der Region Thal an die Nationalstrasse mit Auf-/Abfahrt in Oensingen, die verbessert werden soll. Im Kurzbericht zur Mobilitätsstrategie wird entsprechend festgehalten, der Grossteil der Fahrten durch die Klus beginne oder ende im Bezirk Thal, da ansonsten höhere Querschnittswerte an den übrigen Übergängen zu beobachten wären (Mobilitätsstrategie Thal von 2012, Kurzbericht, S. 4). Weitere Erwägungen hierzu erübrigen sich.

E. 7

Am 10. September 2020 teilte das Verwaltungsgericht den Parteien mit, es hole gestützt auf Art. 7 Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) ein Gutachten der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) ein. Die EKD teilte mit, da die Begutachtung Fragen zum Schutz von Denkmälern und deren Umgebung wie auch zum Schutz des Ortsbilds und einer Landschaft von nationaler Bedeutung umfasse, werde das Gutachten von ihr und der eidgenössischen Kommission für Natur- und Heimatschutz (ENHK) zusammen verfasst.

E. 7.2

Die öffentlichen Interessen, die hier in Konkurrenz zum Ortsbildschutz stehen könnten, sind Lärm- und Luftschutz. Es dürfte unbestritten sein, dass der Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Immissionen durch Lärm und Schmutzgrundsätzlich von nationaler Bedeutung ist (Bsp. für öffentliche Interessen bei Tschannen/Mösching S. 26 ff.). Im ISOS-Eintrag zum Objekt Nr. 3143 wird denn auch auf die Lärm- und Luftsituation in der Klus Bezug genommen, indem S. 12 unter dem Titel Empfehlungen ausgeführt wird: «Jede Massnahme ist zu unterstützen, welche die historische Bedeutung des Städtchens betont und dessen Gebäude einer adäquaten Nutzung zuführt. Massnahmen zur Eindämmung der durch den Verkehr verursachten Lärm- und Luftbelastungen sind zu realisieren». Allerdings weisen die vorgängig zitierten Autoren auch darauf hin, dass das Gesetz immerhin einen Unterschied zwischen Objekten von nationaler und solchen von bloss regionaler oder lokaler Bedeutung (Art. 4 NHG) mache. Dies lasse wenigstens den Rückschluss zu, dass Eingriffsinteressen von «ebenfalls nationaler Bedeutung» mehr als nur örtlich begrenzte Relevanz aufweisen müssen (Tschannen/Mösching, S. 23). Dies ist hier klar zu verneinen, ohne damit die missliche Lage im betroffenen Gebiet zu verharmlosen. Im Fokus steht ein eng begrenztes Gebiet, die Innere Klus und Balsthal selber.

Der Vollständigkeit halber sei die Interessenabwägung zwischen den (schwer) beeinträchtigten Schutzzielen des ISOS und dem Schutz der betroffenen Kluser und Balsthaler Bevölkerung vor Lärm und Luftverschmutzung dennoch vorgenommen.

E. 7.3

Laut Raumplanungsbericht hat die Strassenverkehrszählung 2010 für die Solothurnerstrasse einen durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von 21■000 Motorfahrzeugen ausgewiesen (so ebenfalls festgehalten im Kurzbericht Mobilitätsstrategie S. 3). Die Lastrichtung sei am Morgen die Fahrtrichtung Oensingen, am Abend die Fahrtrichtung Balsthal. Die Morgenspitze liege zwischen 6 und 8 Uhr und könne in der Regel bewältigt werden. Ebenso gebe es zwei Spitzenstunden am Abend von

E. 7.5

Mit der Umfahrung können ■ unter Einbezug der FLAMA - sicher Verbesserungen in Sachen Luftqualität und Lärmverminderung in der Inneren Klus erreicht werden. Nicht zu verkennen ist aber, dass es auch zu einer Umlagerung der Lärmbeeinträchtigung kommen wird (vgl. UVB S. 56). Bezüglich der Luftqualität geht der UVB von einer generellen Senkung der Schadstoffemissionen im Strassenverkehr aus (S. 51). Die aus der Umfahrung resultierenden Verbesserungen für die betroffene Bevölkerung in der Klus sind sicher positiv zu werten. Dieses Ziel kann aber auch mit einer für die im ISOS formulierten Schutzgüter weniger einschneidenden Linienführung erreicht werden. Der Regierungsrat verweist selber auf das damals wohlwollende Gutachten der ENHK aus dem Jahr 1997. Beim damaligen Projekt war die Dünnernquerung bspw. weiter südlich des Schmelzihofs geplant.

7.6.1 Selbst wenn aber dem Luft- und Lärmschutz der betroffenen Bevölkerung ein grösseres Gewicht beigemessen würde als den Schutzzielen des ISOS und ein «Abweichen» von der ungeschmälernten Erhaltung als zulässig erachtet würde, wäre immer noch die Pflicht zur «grösstmöglichen Schonung» des Inventarobjekts zu beachten. Dass es hier andere, schonendere Varianten gab, zeigen die beiden Planungsstudien der Ernst Basler + Partner AG (EBP=) aus den Jahren 2008 und 2011. Im Juni 2008 war die erste Studie zum Schluss gelangt, unter der Annahme, dass flankierende Massnahmen im Dorf Klus (u.a.

Verkehrslenkungsmassnahmen) längerfristig nicht genügen, solle die Variante OW3 (ebenerdige Trassierung westlich des Augst- und Dünnerbaches, Brückenviadukt über Dünner, Rangiergleise OeBB-Linie und Kiesplatz nördlich des Schmelzihofes) mit der eindeutig besten Kostenwirksamkeit aller Umfahrungsvarianten weiter verfolgt werden. Falls die Eingriffe dieser Variante in Natur und Landschaft sowie die damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Risiken als zu gross beurteilt würden, stünden nur noch die sehr teuren Tunnelvarianten zur Verfügung. Von diesen attestierte das Planungsbüro der Variante TO1 (Ostumfahrung mit bergmännischem Tunnel, Anschluss an neuen Kreisel im Bereich Grossmatt/Lindenallee) die beste Kostenwirksamkeit, sie habe sowohl den höchsten Gesamtnutzen als auch die tiefsten Kosten aller Tunnelvarianten. Stark relativierend für das gesamte Projekt ist die erste Einschätzung des Planungsbüros, die auf S. 2 des Berichts vom 25. Juni 2008 dargelegt wird: Der Effekt der Umfahrung Klus werde erheblich überschätzt, wenn sie effektiv als massgebend für die Prosperität der ganzen Region Thal betrachtet werde. Die Umfahrung bringe einen Zeitgewinn von einigen wenigen Minuten, und zwar ausschliesslich in der Spitzenzeit. Die Attraktivität einer Region, sowohl als Wohn- als auch als Dienstleistungs- oder Produktionsstandort, werde durch wesentlich mehr Parameter als nur gerade durch die Erreichbarkeit in der Spitzenzeit bestimmt.

7.6.2 Es fällt auf, dass in keiner der Studien Bezug auf das ISOS genommen wird. Umweltauswirkungen werden massgeblich hinsichtlich des Augstbaches und der Dünner geprüft, das Landschaftsbild wird v.a. im Zusammenhang mit der geschützten Felsnase Guntenflüeli und dem rechten Dünnerufer erwähnt. Festgehalten wurde aber, bei der Variante OW3opt(OW3 aus dem Jahre 2008, zusätzlich mit einer Verlegung des Augstbaches ab dem Kreisel Thalbrücke auf die Westseite der Umfahrungsstrasse) würden die Umweltauswirkungen im Bereich Guntenflüeli, Dünner und Städtchen Klus weiterhin unbefriedigend bleiben (Studie EBP vom März 2011, Empfehlung S. III und S. 18).

Es ist also nicht unmöglich, den Schutzziele mehr Beachtung zu schenken und dennoch eine Verbesserung der heutigen Belastungssituation zu erreichen. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht zu bedenken gibt, hätte die massgebliche Beeinträchtigung durch das Viadukt minimiert werden können, wenn das Viadukt wie bei der Variante im Jahr 1997 wesentlich weiter südlich geplant worden wäre. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, mögliche andere Lösungen aufzuzeigen. Aber die umfangreichen Akten und Vorarbeiten der letzten Jahre zeigen, dass auch andere Streckenführungen denkbar sind, welche die Schutzziele des ISOS (z.T. bedeutend) weniger tangieren.

8. Zusammenfassend besteht für das Verwaltungsgericht kein Anlass, von der fachlichen Beurteilung durch die eidgenössischen Kommissionen abzuweichen. Entsprechend ist von einem schweren Eingriff in die durch das ISOS vorgegebenen Schutzziele auszugehen. Am Bau der Umfahrungsstrasse besteht kein gleichwertiges Interesse von nationaler Bedeutung. Selbst davon ausgehend, dass der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Luftverschmutzung ein gleichwertiges nationales Interesse wie der Schutz der im ISOS verzeichneten Kulturgüter darstellt, vermag die hier zu erwartende Verbesserung für die Einwohner der Inneren Klus und von Balsthal den schweren Eingriff ins ISOS nicht zu rechtfertigen. Dafür sind die Verbesserungen zu marginal, zumal eine Umlagerung der Lärmbelastung stattfindet und sich die Luftqualität mit neuen Technologien und vermehrter Nutzung des Homeoffice grundsätzlich verbessern dürfte.

Und selbst wenn von einem geringfügigen Eingriff in die Schutzziele des ISOS oder einem überwiegenden Interesse an Luft- und Lärmschutz auszugehen wäre, wird dem Gebot der grösstmöglichen Schonung mit der Linienführung des Viadukts nicht genügend Rechnung getragen.

Ob der hohe Stellenwert, der den Inventaren des Bundes zukommt, gerechtfertigt ist, muss hier offen bleiben (befürwortend Arnold Marti, Die Entdeckung des ISOS als Glücksfall, ZBI 120 2019 S. 57 f; kritisch dagegen Peter Karlen, Das ISOS ■ ein übergrosses Gewand für den Ortsbildschutz des Bundes, ZBI 121 2020 S. 461f). De lege lata sind die gesetzlichen Vorgaben des NHG durch das hier zu beurteilende Vorhaben nicht erfüllt. Der Vollständigkeit halber sei noch festgehalten, dass daran auch das Resultat der Abstimmung vom 26. September 2021 nichts zu ändern vermag.

E. 8

Pandemiebedingt etwas verzögert, fand am 15. März 2021 eine Begehung mit der EKD und der ENHK, einer Delegation des Verwaltungsgerichts sowie sämtlichen Parteien, die gegen das Projekt Beschwerde erhoben hatten, statt. Gestützt auf die dort gesammelten Eindrücke verfassten die beiden Kommissionen am 14. Juli 2021 ein umfassendes Gutachten, in welchem sie zum Schluss gelangten, das Vorhaben führe insgesamt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung und zu einer leichten Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1020 (Ravellenflue und Chluser Roggen).

E. 9

In der Folge liessen sich das BJD namens des Regierungsrats, die Gemeinde Balsthal und die Beschwerdeführerin zum Gutachten vernehmen.

E. 9.1

Die Beschwerde erweist sich somit als begründet; sie ist im Hauptantrag gutzuheissen, auch wenn sich die Beschwerdeführerin (zumindest zunächst) auf andere Argumente gestützt hatte: Der Beschluss RRB Nr. 2020/514 vom 31. März 2020 ist aufzuheben. Eine Behandlung der übrigen Rügen der Beschwerdeführerin erübrigt sich damit.

E. 9.2

Die Verfahrenskosten trägt bei diesem Verfahrensausgang der Staat (§ 77 VRG i.V.m. Art. 106 ff. der Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Der Kanton Solothurn hat der Beschwerdeführerin gestützt auf § 161 i.V.m. § 160 des Gebührentarifs (GT; BGS 615.11) eine Parteientschädigung auszurichten. Der Anwalt Manuel Schmid teilte zwar am 31. März 2022 mit, er vertrete die Beschwerdeführerin nicht mehr. Zu diesem Zeitpunkt waren die massgeblichen Rechtsschriften aber bereits verfasst und die Angelegenheit war spruchreif, weshalb die Zusprechung einer Parteientschädigung trotzdem gerechtfertigt ist. Rechtsanwalt Manuel Schmid macht für das Verfahren vor Verwaltungsgericht ab dem 28. September 2020 einen zeitlichen Aufwand von 15.6 Stunden à CHF 225.00 geltend, was angemessen erscheint, auch wenn es sich bei gewissen Posten um nicht entschädigungsfähigen Kanzleiaufwand handeln dürfte. Daraus ergibt sich für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine durch den Kanton zu entrichtende Parteientschädigung von CHF 3'780.30 (inkl. MWST). Bei Weitem übersetzt erscheinen indes die Aufwendungen, die der vorherige Anwalt der Beschwerdeführerin, Othmar Schmid, für das vorinstanzliche Verfahren und die Aufwendungen bis zur Mandatsniederlegung am 20. Juni 2020 geltend macht: 120.10 Stunden (inkl.

Stundenaufwand für die Einsprache auf Gemeindeebene 121.80 Stunden) sind nicht angemessen, insbesondere in Vergleich mit den zeitlichen Aufwendungen der Rechtsvertreter in den Parallelverfahren VWBES.2020.148 und VWBES.2020.147 und mit Blick darauf, dass die Beschwerde nun nicht wegen der Argumentation der Beschwerdeführerin, sondern gestützt auf das vom Verwaltungsgericht eingeholte Gutachten der eidgenössischen Fachkommissionen gutgeheissen wird. Der Regierungsrat hatte der Beschwerdeführerin in der Hauptsache entgegengehalten, sie nutze ihre Parzelle nicht zonenkonform, womit ihre Rügen weitgehend unbegründet seien. Bei Nutzung gemäss geltender Ordnung entstehe gar kein Konflikt mit der neuen Strasse. Damit setzte sich die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht zwar auseinander, ihre massgebliche Argumentation war aber die fehlende Koordination bei der Planung, weil gewisse Ausnahmegewilligungen erst in Aussicht gestellt wurden, die Ortsplanungsrevision der Gemeinde nicht abgewartet wurde etc. Aufgrund einer summarischen Prüfung wäre diesen Rügen kaum Erfolg beschieden gewesen. Jedenfalls findet die nun entscheidrelevante fehlende Berücksichtigung des ISOS in der Beschwerde keinerlei Erwähnung. Angesichts des Umstands, dass offensichtlich Rechtsanwalt Othmar Schmid die Beschwerde vor Verwaltungsgericht verfasst hat (das Mandat wurde erst im Juni 2020 niedergelegt), rechtfertigt sich ein Aufwand von 50 Stunden à CHF 225.00, was eine Entschädigung von CHF 12'116.25 (inkl. MWST) ergibt. Insgesamt hat der Kanton die Beschwerdeführerin für das gesamte Verfahren mit CHF 15'896.55 (inkl. MWST) zu entschädigen.

Demnach widerkannt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen: Der Beschluss RRB Nr. 2020/514 des Regierungsrats vom 31. März 2020 wird aufgehoben.
2. Der Kanton Solothurn hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu tragen.
3. Der Kanton Solothurn hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von CHF 15'896.55 (inkl. MWST) auszurichten.

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

Scherrer Reber

Die Gerichtsschreiberin

Gottesman

Auf eine gegen das vorliegende Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 1C_384, 385, 386 und 387/2022 vom 31. Januar 2023 nicht ein.

E. 10

Mit Schreiben vom 10. März 2022 ersuchte die Beschwerdeführerin um Sistierung des Verfahrens, weil sie sich mit der Gemeinde vergleichen wolle. Das Verwaltungsgericht lehnte die Sistierung mit Verfügung vom 15. März 2022 ab.

II.

1. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie ist zulässiges Rechtsmittel und das Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuständig (vgl. § 49 Gerichtsorganisationsgesetz, GO, BGS 125.12, i.V.m. § 5 Abs. 2 PBG). Die A.____ AG ist als Eigentümerin eines Grundstücks im Projektperimeter (GB Balsthal Nr. []) direkt vom Umfahrungsvorhaben betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Beschlusses. Auf ihre Beschwerde ist darum grundsätzlich einzutreten.

E. 14

Mai 2014 E. 3.4).

Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe ist gemäss Bundesgericht in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt (Urteil 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 139 II 271 E. 9.3 und 9.4 S. 274 f.).

E. 16

bis 18 Uhr; diese Abendspitzen führten regelmässig zu Staus. Die Staus behinderten auch den öffentlichen Verkehr, was dessen Fahrzeiten verlängern könne und im schlimmsten Fall dazu führe, dass ein Anschluss nicht gewährleistet werden könne. Als Folge werde die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs beeinträchtigt. Der Verkehr beeinträchtige durch seine starke Lärm- und Luftbelastung die Wohn- und Lebensqualität im geschützten, historischen Städtchen Klus. Dort seien die Abwärtserscheinungen augenfällig; es werde nicht investiert. Die Folge sei ein sukzessiver Zerfall. Dies äussere sich z.B. durch Nutzungsänderungen in unerwünschte Richtungen und Leerstände (Raumplanungsbericht S. 6). Diese Situation ist gerichtsnotorisch.

7.4.1 Im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) der Sieber, Cassina + Partner AG vom 30. September 2017 wird S. 48 und 51 zur Luftbelastung nach Realisierung des Projekts Folgendes prognostiziert:

«Gemäss Berechnungen führt die VA Thal gegenüber dem Referenzzustand zu einer Reduktion der Stickoxidemissionen um 0.6 kg/d oder 17 % und der Feinstaubemissionen um etwa 5 g/d oder knapp 9 %. Die Abnahme der Emissionen Massnahmenkategorie B gemäss Baurichtlinie Luft Emissionsabnahme während Betriebsphase ist wesentlich auf eine Verflüssigung des Verkehrs zurückzuführen. Diese wird durch die Wahl der ■levels of service■ im Modell angenommen. Dabei können insbesondere Kreuzungssituationen nur ungenügend berücksichtigt werden. Im Falle der Überlastung einzelner Knoten können im Modell die Emissionen daher lokal unterschätzt werden.

Sofern die Emissionen von Schadstoffen aus dem Strassenverkehr bis 2030 im erwarteten Umfang gesenkt werden können, ist sowohl im Referenz- wie im Betriebszustand nur noch punktuell mit Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte zu rechnen. Die Emissionen von primärem Feinstaub haben in diesem Fall keinen nennenswerten Einfluss auf die Gesamtmission mehr. Werden die Emissionsfaktoren nicht im erwarteten Umfang

gesenkt oder kommt es zu einem massiv höheren Verkehrsaufkommen als prognostiziert, muss insbesondere im Bereich der Tunnelportale auch 2030 noch mit Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte gerechnet werden []. In Bezug auf die betroffene Bevölkerung führt das Projekt zu einer Verringerung der Belastung entlang der Solothurnerstrasse in Klus, eine Mehrbelastung erfährt das Wohnquartier Neumatt nahe dem neuen Thalkreisel».

7.4.2 Und zur Lärmsituation nach Inbetriebnahme der Umfahrung wird S. 56 f. u.a. dargelegt:

«Die Verkehrsanbindung Thal führt im Betriebszustand zu einer Verkehrsverminderung im Städtchen Klus. Jedoch ist insbesondere das Siedlungsgebiet im Nordabschnitt von der neuen Strasse und dem zunehmenden Verkehrsaufkommen betroffen. Die verwendeten Verkehrszahlen basierend auf dem Gesamtverkehrsmodell des Kantons Solothurn (GVM) und die daraus berechneten Emissionspegel für die einzelnen Abschnitte im Ist-Zustand und im Betriebszustand sind im Anhang 4.1 ersichtlich.

Mit der Umsetzung der Verkehrsanbindung Thal wird der Durchfahrtsverkehr durch das Städtchen Klus reduziert. Grundsätzlich werden rund 75% des Durchfahrtsverkehrs über die Entlastung geleitet. Die Durchfahrt Klus ist die Hauptverkehrsachse von den umliegenden Gemeinden zur nahe gelegenen Nationalstrasse. Bereits heute führt der gesamte Verkehr über diesen Engpass. Aufgrund dieser Erkenntnisse entsteht mit der Erstellung der Verkehrsanbindung Thal keine Verkehrszunahme im Städtchen Klus, jedoch wird eine Zunahme der Lärmemissionen auf dem umliegenden Strassennetz erwartet.

Die in der UVB-Voruntersuchung [2] und im Technischen Bericht [1] durchgeführten Lärmberechnungen zeigen eine Überschreitung der Planungs- und Immissionsgrenzwerte im umliegenden Strassennetz der Verkehrsanbindung Thal. Daher wurden in Absprache mit dem Amt für Raumplanung (ARP) und dem Amt für Umwelt (AfU) des Kantons Solothurn im Rahmen des Technischen Berichts verschiedene Lärmschutzmassnahmen definiert.

Als erste Massnahme an der Quelle wird für die Verkehrsanbindung Thal der Einbau eines lärmarmen Belags vom Typ SDA 8 Klasse B vorgesehen. Für diesen Belag wird ein Korrekturwert von -1 dB(A) angenommen. Neben dem Einbau des lärmarmen Belags wurden als weitere Massnahme im Ausbreitungsweg der Einbau von Lärmschutzwänden definiert, wobei die vorgesehenen Lärmschutzbauten keine Ortsbild-Riegel darstellen und zudem zu keiner Verschattung der Liegenschaften in der Umgebung führen sollen [].

Mit den vorgesehenen Lärmschutzwänden kann die Lärmbelastung in den betroffenen Gebäuden vor allem in den untersten Geschossen deutlich gesenkt werden. Trotzdem können an insgesamt zwölf Liegenschaften die Planungswerte nicht über alle Geschosse eingehalten werden. Zudem bleiben bei sechs dieser Liegenschaften die Immissionsgrenzwerte überschritten. Die Lärmbelastungstabelle für die Liegenschaften in der ersten und zweiten Bautiefe der Verkehrsanbindung Thal mit Überschreitung der PW im Betriebszustand ohne Massnahmen ist in Anhang A4.3 ersichtlich.».

Im UVB werden die Liegenschaften aufgeführt, bei denen wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Lärmschutzfenster eingebaut werden sollen. Dennoch müssen für zwölf Liegenschaften Erleichterungen nach Art. 7 Abs. 2 der Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) beantragt werden (Anhang A4.2 des UVB). Wesentlich miteinzubeziehen sind die Flankierenden Massnahmen (FLAMA): Gemäss den Verfassern des UVB führen die vorgesehenen FLAMA grundsätzlich zu einer Reduktion der Lärmemissionen im Zentrum

des Städtchens Klus. Insbesondere mit der Temporeduktion sowie den optischen Verengungen der Strasse könne eine Verkehrsberuhigung und Verminderung der Lärmemissionen erreicht werden.

7.4.3 Schliesslich wird im UVB auch Bezug auf das Ortsbild und Kulturdenkmäler genommen. Zwar wird erkannt, das Projekt beeinträchtige das Landschafts- und Ortsbild. Die Beeinträchtigungen seien jedoch deutlich geringer als bei anderen Projektvarianten, welche zu einem früheren Zeitpunkt geprüft worden seien. Dank der geänderten Linienführung erfolge für den Kernbereich des Städtchens Klus eine deutliche Verbesserung und der Eingriff ins Ortsbild habe deutlich reduziert werden können (S. 162). S. 163 wird lediglich ausgeführt, vom Vorhaben seien keine im Zonenplan der Gemeinde Balsthal enthaltenen unter Denkmalschutz stehenden Gebäude und auch keine schützenswerten oder erhaltenswerten Gebäude betroffen. Die beiden abzubrechenden Gebäude seien auch im ISOS nicht als Einzelobjekte aufgeführt. Diese Einschätzung deckt sich offensichtlich in keiner Weise mit der Beurteilung durch die eidgenössischen Kommissionen.

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