



1C 530/2022

Urteil vom 23. November 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Haag, Merz,
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte
Einwohnergemeinde der Stadt Olten, Dornacherstrasse 1, Stadthaus, Postfach, 4600 Olten,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokat Philipp Rupp,

gegen

1. A. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Christian Bär,
2. B. _____,
Beschwerdegegnerschaft,

Regierungsrat des Kantons Solothurn,
Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn,
vertreten durch das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn, Rötihof, Werkhofstrasse 65,
4509 Solothurn.

Gegenstand
Zonenplan, Gestaltungsplan und Erschliessungsplan Olten Süd-West 2018,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 30.
August 2022 (VWBES.2021.457 und 459).

Sachverhalt:

A.
Olten ist die grösste Stadt des Kantons Solothurn und als Eisenbahnerstadt der Bahnknotenpunkt zwischen Zürich, Basel, Luzern und Bern. Das Gemeindeareal umfasst 1'149 Hektaren; davon sind 40 % bewaldet. Olten hatte im Jahr 2020 ca. 19'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im Jahr 2019 bestanden in Olten insgesamt 10'700 Wohnungen. Nun soll ein neues Quartier gebaut werden: "Olten Süd-West".
Ursprünglich lag die ganze Fläche dieses Areals in der Industriezone. In einer ersten Etappe wurde ein Teil einer Wohnmischnutzung zugewiesen. Vor zehn Jahren wurde ein Baufeld überbaut. Nun sieht ein neuer Teilzonenplan eine differenzierte Zuordnung von Nutzungen und Volumina vor. Es

werden Baufelder und Grünräume ausgeschieden. Dazu wurde ein Freiraumkonzept erarbeitet und ein "Gestaltungsbeirat" geschaffen. Vorgesehen sind hauptsächlich drei-, fünf- und sechsgeschossige Wohnzonen, eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und eine Zone für höhere Bauten (Höhen nach dem Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster des Flugplatzes Gheid, Gebäudehöhe maximal 43 m), dies mit Gestaltungsplanpflicht. In der Zone für höhere Bauten soll zudem ein qualitätssicherndes Verfahren (Wettbewerb, Studienauftrag, Testplanung) vorgeschrieben werden. Insgesamt umfasst die Planung 3.38 Hektaren Bruttogeschossfläche (ohne öffentliche Bauten), dies für 2'100 Wohneinheiten und 771 Arbeitsplätze. Die Erschliessung soll auf den Bahnhof Olten Hammer ausgerichtet werden mittels einer noch zu realisierenden Unterführung für Fussgänger und Velos.

B.

Am 2. November 2021 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Solothurn die Änderung des Zonenplans mit Zonenvorschriften, den Gestaltungsplan und die Sonderbauvorschriften (mit einer Anpassung) sowie den Erschliessungsplan "Olten SüdWest 2018" der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (RRB 2021/1589). Die dagegen erhobenen Beschwerden wurden alle kostenfällig abgewiesen. Der Regierungsrat befand, ohne "Personenunterführung Hammer" (PU Hammer) gälten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen. Wie die Unterführung finanziert werde, bleibe Sache der Stadt Olten. Die Unterführung unterliege aber dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG/SO; BGS 711.1). § 7 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften zum Gestaltungsplan wurde vom Regierungsrat neu formuliert. Die Bestimmung lautete danach wie folgt:

"Vor einer Baubewilligung der nächsten Baueingabe mit mindestens 500 m² Nutzfläche im Perimeter des Gestaltungsplanes muss die Personenunterführung Hammer finanziell und baurechtlich sichergestellt sein. Die Realisierung hat innert der 2 Folgejahre nach Rechtskraft der vorgenannten Bewilligung und bis spätestens Baubeginn im Baufeld A oder spätestens 2027 (das was zuerst eintritt) zu erfolgen. Ohne PU Hammer gelten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen (§ 139 PBG des Kt. SO). Die PU Hammer unterliegt dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 PBG." Öffentlich aufgelegt hatte folgender Wortlaut:

"Vor einer Baubewilligung der nächsten Baueingabe mit mindestens 500 m² Nutzfläche im Perimeter des Gestaltungsplanes muss die Personenunterführung Hammer finanziell sichergestellt sein. Die technische und rechtliche Sicherstellung hat innert der 2 Folgejahre und die Realisierung bis spätestens Baubeginn Baufeld A oder spätestens 2027 (das was zuerst eintritt) zu erfolgen. Ohne PU Hammer gelten die Baufelder F bis K als nicht erschlossen (§ 139 PBG des Kt. SO). Die PU Hammer unterliegt dem Grundeigentümeranspruch gemäss § 101 Abs. 5 PBG."

Neu muss also nicht bloss die Finanzierung sichergestellt, sondern auch eine Baubewilligung für die Unterführung eingeholt sein, bevor weiter gebaut werden darf. Abs. 1 der fraglichen Normierung lautet unverändert: "Das Areal wird in Etappen entwickelt. Die Baufelder A, B, C, D und E sind zuerst und baulich zu nutzen. Erst nach der Realisierung von 75 % der BGF der Baufelder A, B, C, D und E können die Baufelder F bis K baulich genutzt werden."

C.

Gegen diesen Regierungsratsbeschluss erhob die A. _____ AG Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (VWBES.2021.457) mit dem Hauptantrag, es sei der Regierungsratsbeschluss insoweit aufzuheben, als damit Änderungen von § 7 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften beschlossen worden seien. Eventuell sei die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Auch B. _____, wohnhaft im Kleinholz in Olten, erhob Beschwerde beim Verwaltungsgericht (VVVBES.2021.459). Er beantragte sinngemäss, der Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben. Mit Urteil vom 30. August 2022 vereinigte das Verwaltungsgericht die beiden Beschwerden, wies die Beschwerde der A. _____ AG (VWBES.2021.457) ab, hiess die Beschwerde von B. _____ (VVVBES.2021.459) gut und hob den Regierungsratsbeschluss Nr. 21/1589 vom 2. November 2021 auf.

D.

Mit Eingabe vom 6. Oktober 2022 reicht die Einwohnergemeinde der Stadt Olten Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein. Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. August 2022 aufzuheben und den Beschluss des Regierungsrats vom 2.

November 2021 zu bestätigen. Allenfalls sei die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die A. _____ AG sowie der Regierungsrat beantragen, die Beschwerde gutzuheissen. B. _____ stellt sinngemäss den Antrag, die Beschwerde abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE verzichtet auf eine Stellungnahme, da sich für ihn keine relevanten Fragen aus dem Bereich des Bundesraumplanungsrechts stellen würden. Soweit sich die Parteien nochmals äussern, halten sie an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit von Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG), und zwar auch in Bezug auf das vorinstanzliche Verfahren (**BGE 148 V 265 E. 1** mit Hinweisen).

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid auf dem Gebiet des Raumplanungsrechts (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen; ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Mit dem angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz die regierungsrätliche Genehmigung der Änderung des Zonenplans mit Zonenvorschriften, Gestaltungsplan und Sonderbauvorschriften sowie Erschliessungsplan "Olten SüdWest 2018" der Einwohnergemeinde der Stadt Olten aufgehoben.

1.2. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten kann ihre Beschwerdeberechtigung auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG stützen. Nach dieser Bestimmung sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewähren. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (**BGE 146 I 36 E. 1.4**). Für das Eintreten genügt, wenn sich die Gemeinde in vertretbarer Weise auf einen ihr zustehenden Autonomiebereich beruft. Das trifft vorliegend zu, kommt doch den Solothurner Gemeinden im Bereich des Raumplanungsrechts eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu (vgl. Urteil **1C_141/2014** vom 4. August 2014 E. 2.2).

1.3. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten, die sich gestützt auf Art. 50 BV auf die Gemeindeautonomie beruft, ist deshalb befugt, das Urteil des Verwaltungsgerichts anzufechten. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

1.4. Hingegen ist zu präzisieren, dass im bundesgerichtlichen Verfahren nur Streitgegenstand sein kann, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein müssen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist. Letzteres ergibt sich aus den Parteibegehren, insbesondere den Beschwerdeanträgen. Im Laufe eines Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand somit verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (vgl. **BGE 142 I 155 E. 4.4.2**; **136 II 457 E. 4.2**; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeanträge legen nahe, dass der angefochtene Entscheid integral aufzuheben sei. Aus der Beschwerdebegründung geht jedoch klar hervor, dass der angefochtene Entscheid nur insoweit strittig ist, als er das Verfahren betrifft, das der Beschwerdegegner 2 geführt hat (VWBES.2021.459). Diese Beschwerde des Beschwerdegegners 2 hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil gutgeheissen und den Regierungsratsbeschluss vom 2. November 2021 aufgehoben (Dispositiv-Ziff. 3 des angefochtenen Entscheids). Dagegen wird der angefochtene Entscheid nicht infrage gestellt, soweit er die Beschwerde der Beschwerdegegnerin 1 (VWBES.2021.457) betrifft. Der Streitgegenstand beschränkt sich daher auf das angefochtene Urteil, soweit dieses die Beschwerde des Beschwerdegegners 2 behandelt. Auf die Beschwerde ist demnach insoweit nicht einzutreten, als die Beschwerdeanträge über den Streitgegenstand hinaus gehen.

2.

Umstritten ist, ob die Vorinstanz auf die Beschwerde des Beschwerdegegners 2 hätte eintreten dürfen.

2.1. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG ist die Legitimation in kantonalen Verfahren betreffend Nutzungspläne und raumplanerische Verfügungen mindestens im gleichen Umfang gewährleistet wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Gleiches ergibt sich aus Art. 111 Abs. 1 BGG (Grundsatz der Einheit des Verfahrens).

2.1.1. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist nach Art. 89 Abs. 1 BGGberechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Ist die beschwerdeführende Person nicht Verfügungsadressatin, muss sie durch den angefochtenen Entscheid stärker betroffen sein als eine beliebige Drittperson und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Zudem muss sie einen eigenen, praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, das heisst, ihre Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht in der Vermeidung eines unmittelbaren materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für sie mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse genügt nicht (zum Ganzen: **BGE 142 II 451** E. 3.4.1 mit Hinweisen).

2.1.2. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarinnen und Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben insbesondere dann legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft (**BGE 136 II 281** E. 2.3.1 mit Hinweisen). Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings darf nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden. So ist etwa ein einzelnes Kriterium, wie die Sichtverbindung zum Bauprojekt, nicht für sich allein entscheidend (Urteil **1C_540/2015** vom 30. März 2016 E. 3.2). Vielmehr ist eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich (**BGE 140 II 214** E. 2.3; Urteil **1C_204/2016** vom 19. August 2016 E. 2.4; je mit Hinweisen). Ein schutzwürdiges Interesse liegt somit vor, wenn die Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse ergibt, dass die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (**BGE 137 II 30** E. 2.2.2 mit Hinweis). Diese Grundsätze finden auch auf die Frage der Legitimation bei planungsrechtlichen Verfahren Anwendung (vgl. zum Ganzen auch Urteil **1C_682/2020** vom 14. Januar 2022 E. 5.2, in: ZBI 124/2023 222; DANIELA THURNHERR, Beschwerdelegitimation in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten, ZBI 122/2021 S. 647 ff.).

2.1.3. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführenden als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Sie können daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen eine Beschwerdeführung, mit der einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer bzw. der Beschwerdeführerin im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (**BGE 141 II 50** mit Hinweisen).

2.2. Die Vorinstanz begründet die Beschwerdebefugnis des Beschwerdegegners 2 damit, dass dieser von seiner Wohnung aus freie Sicht auf die künftige Baustelle, das künftige Quartier, habe - wie der Regierungsrat festgehalten habe. Das Vorhaben tangiere zumindest seine Aussicht. Nachdem sowohl die kommunale als auch die kantonale Vorinstanz die Legitimation des Beschwerdegegners 2 bejaht hätten, sei die hinreichende Beziehungsnähe zum Streitgegenstand auch vor Verwaltungsgericht zu bestätigen.

Da die Vorinstanz die Frage der Beschwerdeberechtigung abweichend von den unterinstanzlichen Entscheiden beantworten könnte, bleibt einzig die Begründung übrig, dass das Vorhaben die Aussicht

des Beschwerdegegners tangiert. Insbesondere macht die Vorinstanz auch nicht geltend, das kantonale Verfahrensrecht regle die Beschwerdeberechtigung grosszügiger als das BGG (vgl. dazu BGE 144 I 43 E. 2.1 mit Hinweisen; BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 7 zu Art. 111 BGG). Stattdessen stützt sie ihre Auslegung auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG. Indes genügt es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht, dass ein Vorhaben die Aussicht des Betroffenen "tangiert" (siehe oben E. 2.1).

2.3. Wie sich aus den Akten ergibt und von der Beschwerdegegnerin 1 geltend gemacht wird, wohnt der Beschwerdegegner 2 ungefähr 280 m (Luftlinie) vom nächstgelegenen Rand des betroffenen Perimeters entfernt. Seine Wohnlage ist leicht erhöht. Auch wenn sich einige grosse Gebäude und Bäume zwischen seinem Wohnort und dem betroffenen Perimeter befinden, könnte er angesichts seiner erhöhten Wohnlage wohl zumindest die Dächer und allenfalls auch einzelne obere Stockwerke der geplanten Gebäude von seiner Wohnung aus sehen. Vorliegend ist erst ein Teilzonenplan und noch keine Baubewilligung zu beurteilen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin 1 hat dies keinen Einfluss auf die Beschwerdeberechtigung des Beschwerdegegners 2. Hingegen ist fraglich, ob die erforderliche Beziehungsnähe besteht und inwieweit sich die vorgesehene Überbauung dazu eignet, die Situation des Beschwerdegegners 2 in relevanter Weise zu beeinflussen.

2.4. Der Regierungsrat hatte die Beschwerdeberechtigung des Beschwerdegegners 2 in seinem Beschluss vom 2. November 2021 E. 2.4.4 damit begründet, dass seine Vorinstanz (der Stadtrat von Olten) im Einspracheverfahren diese bejaht habe, "insbesondere aufgrund der möglichen Veränderung der Aussicht" - dieser Auffassung sei zuzustimmen, "zumal sie mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Einsprache- und Beschwerdebefugnis hinsichtlich Planänderungen korrespondier[e]". Wie bereits erwähnt, genügt jedoch eine "mögliche Veränderung der Aussicht" nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG nicht, um das Beschwerderecht zu begründen.

Der Stadtrat von Olten wiederum hatte in seinem Einspracheentscheid vom 17. August 2020 in E. 3.1 dazu ausgeführt: "Die bezeichnete Wohnadresse des Einsprechers (...) liegt zum nächst gelegenen Baufeld E in einer Distanz von ca. 260 Metern. Aufgrund des grossen Planungsgebietes, welches ein Quartier umfassend neugestaltet, kann in diesem Falle ausnahmsweise von einer Betroffenheit - insbesondere bezüglich der Veränderung der Aussicht des Einsprechenden - ausgegangen werden. Aus diesem Grund ist festzuhalten, dass die von der projektierten Anlage entstehenden Immissionen ästhetisch wahrnehmbare Auswirkungen auf das Domizil des Einsprechers haben werden und dieser entsprechend ein schutzwürdiges Interesse aufweist." Eine beliebige "Betroffenheit" und "ästhetisch wahrnehmbare Auswirkungen" genügen jedoch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG ebenfalls nicht, um das Beschwerderecht zu begründen.

2.5. Der Beschwerdegegner 2 ist nicht Verfügungsadressat. Er müsste daher glaubhaft machen, dass er durch den angefochtenen Entscheid stärker betroffen ist als eine beliebige Drittperson und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (vorne E. 2.1). Er beruft sich in seiner Einsprache vom 28. April 2020 auf die Aussicht von der von ihm mitgenutzten Dachterasse seines Hauses (im 4. OG) bzw. von seiner Wohnung auf die Bauten in Olten Südwest. Er sei entsprechend Nachbar des fraglichen Baugebietes. Olten Südwest sei ihm sowohl physisch wie emotional nahe.

Eine besondere Betroffenheit ist daraus nicht ersichtlich, insbesondere ist fraglich, inwiefern die Beeinflussung der Aussicht durch das Vorhaben als "Nachteil" anzusehen wäre, der mit der Gutheissung seiner Beschwerde vermieden werden könnte. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass die bestehende Industriebrache ästhetisch vorteilhafter sein könnte als die geplante Überbauung. Angesichts der beträchtlichen Distanz von ca. 260 Metern ist es auch nicht offensichtlich, dass die geplante Überbauung eine namhafte und zudem negative Auswirkung auf die Aussicht des Beschwerdegegners 2 haben wird. Daran ändert auch nichts, dass diese Überbauung einen beträchtlichen Anteil des horizontalen Sichtfelds von der Wohnung bzw. der Dachterasse des Beschwerdegegners 2 beschlagen dürfte. Zudem dürfte die angebliche Beeinträchtigung der Privatsphäre bei der vorliegenden Distanz äusserst gering sein. Dass der Beschwerdegegner 2 grössere Wahlchancen für seine Kandidatur in das Gemeindeparlament erwartet, sollte er in diesem Verfahren obsiegen, begründet entgegen seiner Ansicht sein Beschwerderecht nicht. Auch die übrigen Einwände des Beschwerdegegners 2 führen zu keinem anderen Schluss. Eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung des Beschwerdegegners 2 zur Streitsache wurde weder dargetan noch ist eine solche ersichtlich.

2.6. Dem Beschwerdegegner 2 fehlt es demnach sowohl an der notwendigen Beziehungsnähe zum Streitobjekt als auch an einem schutzwürdigen Interesse, da er nicht glaubhaft machen konnte und nicht ersichtlich ist, dass seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens negativ beeinflusst würde. Das Obsiegen hätte für ihn demnach keinen erkennbaren praktischen Nutzen; die Zulässigkeit und der Umfang der Überprüfung des Bauvorhabens setzt jedoch einen solchen voraus (vorne E. 2.1.3). Die Vorinstanz hätte daher gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG nicht auf seine Beschwerde eintreten dürfen.

2.7. Nun steht es den Kantonen jedoch grundsätzlich frei, die Beschwerdeberechtigung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grosszügiger als in Art. 89 Abs. 1 BGG vorgesehen einzuräumen (vgl. vorne E. 2.2). Für den Kanton Solothurn legt § 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 124.11; im Folgenden: VRG/SO) das Beschwerderecht für Beschwerden an das Verwaltungsgericht fest. Es lautet:

"Zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat."

Die terminologische Nähe zu Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist augenfällig. Aus einem jüngeren, beim Bundesgericht angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn geht denn auch hervor, dass sich der Zugang an das kantonale Verwaltungsgericht im Hinblick auf das Beschwerderecht mit der Regelung von Art. 89 Abs. 1 BGG deckt (Urteil des Bundesgerichts 2C_736/2021 vom 11. November 2021 E. 3.4.1 mit Hinweis). Die jüngste Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn lässt ebenfalls keinen anderen Schluss zu, stützt sie sich doch ebenfalls direkt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und verschiedentlich auch auf die Lehre zu Art. 89 Abs. 1 BGG (so etwa geschehen im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2023.168 vom 18. September 2023 E. 2.1). Im angefochtenen Entscheid wurde auf die kantonale Verfahrensnorm (§ 12 Abs. 1 VRG/SO) gar nicht erst Bezug genommen, sondern das Beschwerderecht des Beschwerdegegners 2 direkt gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG bejaht.

2.8. Weder § 12 Abs. 1 VRG/SO noch die dazugehörige Praxis legen demnach eine grosszügigere Auslegung des Beschwerderechts vor dem kantonalen Verwaltungsgericht nahe als dies Art. 89 Abs. 1 i.V.m. 111 Abs. 1 BGG verlangt. Die Vorinstanz nennt keine diesbezügliche Praxisänderung. Zudem legen weder die Vorinstanz noch der Beschwerdegegner 2 in Bezug auf dessen Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren - soweit er diese nicht ohnehin zumindest teilweise wieder zurückgezogen hatte - dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass der Beschwerdegegner 2 an der Beschwerdeführung ein praktisches Interesse hatte und er nicht bloss ein öffentliches Interesse verfolgte. Demnach war der Beschwerdegegner 2 im vorinstanzlichen Verfahren nicht beschwerdeberechtigt.

3.

Es erübrigt sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Auch muss nicht geprüft werden, ob der Beschwerdegegner 2 im Verfahren vor dem Regierungsrat beschwerdeberechtigt war, da der Regierungsrat die Beschwerde des Beschwerdegegners 2 ohnehin abgewiesen hat. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Bundesgericht hebt das angefochtene Urteil insoweit auf, als dieses die Beschwerde des Beschwerdegegners 2 gutgeheissen und den Regierungsratsbeschluss vom 2. November 2021 aufgehoben hat (Dispositiv-Ziff. 3 des angefochtenen Urteils; siehe dazu vorne E. 1.4; vgl. zum Vorgehen BGE 142 V 67 E. 2.1; 127 II 32 E. 2 und 3a; je mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht wird die Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu verlegen haben (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Eine Parteientschädigung ist der in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegenden Gemeinde nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG). Dagegen hat der unterliegende Beschwerdegegner 2 die anwaltlich vertretene und obsiegende Beschwerdegegnerin 1 angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 30. August 2022 wird insoweit aufgehoben, als dieses die Beschwerde des Beschwerdegegners 2 gutgeheissen und den Regierungsratsbeschluss vom 2. November 2021 aufgehoben hat.

2.

Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Der Beschwerdegegner 2 hat die Beschwerdegegnerin 1 für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat des Kantons Solothurn, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. November 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Bisaz