

BGer 1C_489/2023 vom 17. März 2026

Bundesgericht, 2026-03-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_489_2023

FR: TF 1C_489/2023 du 17 mars 2026

IT: TF 1C_489/2023 del 17 marzo 2026

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden richten sich gegen dasselbe Urteil des Verwaltungsgerichts. Sie hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahren in sinngemässer Anwendung von Art. 24 BZP (in Verbindung mit Art. 71 BGG) zusammenzufassen und durch ein einziges Urteil zu erledigen.

E. 2

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die private Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und besitzt Grundeigentum innerhalb des Gestaltungsplanperimeters, weshalb sie vom angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die beschwerdeführende Gemeinde wird durch den angefochtenen Entscheid in ihrer hoheitlichen Stellung als Planungsträgerin berührt und ist somit gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG befügt, eine Verletzung der in Art. 50 Abs. 1 BV gewährleisteten Gemeindeautonomie zu rügen (BGE 146 I 36 E. 1.4 mit Hinweisen). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist einzutreten.

E. 3.1

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (siehe dazu im Einzelnen BGE 147 I 433 E. 4.1 mit Hinweisen). Gemäss Art. 45 Abs. 2 KV/SO (SR 131.221) ist das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, "im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet". Die Ortsplanung, bestehend aus dem Erlass von Nutzungsplänen und zugehörigen Vorschriften, ist im Kanton Solothurn Aufgabe der Einwohnergemeinden (§ 9 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 [PBG; BGS 711.1]). Den solothurnischen Gemeinden kommt auf Grund dieser Regelung beim Erlass von (Teil-) zonenplänen und Gestaltungsplänen (vgl. § 14 PBG) Autonomie zu (vgl. Urteile 1C_530/2022 vom 23. November 2023 E. 1.2; 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 2.2; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Eine in ihrer Autonomie betroffene Gemeinde kann sich dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die einschlägigen Vorschriften unrichtig auslegt und anwendet. Ferner kann sie geltend machen, die kantonale Behörde habe die Tragweite von verfassungsmässigen Rechten missachtet. Schliesslich kann sie sich auf das Willkürverbot und auf

Verfahrensgrundrechte berufen, soweit diese Vorbringen mit der behaupteten Rüge der Autonomieverletzung in engem Zusammenhang stehen (BGE 144 I 193 E. 7.4.1 ; 135 I 302 E. 1.2; je mit Hinweisen).

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht erwog, die zu beurteilende Sondernutzungsplanung verstosse gegen die Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (SR 700). Würden Sondernutzungsplanungen, wie hier, während einer Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung vorgezogen, müssten sie sich in deren planerisches Gesamtkonzept einordnen, d.h. sie dürften nicht ohne Bezug zur übrigen Ortsplanung erlassen werden (mit Hinweis auf Urteil 1A.79/1996 vom 9. August 1996, in: ZBI 98/1997 S. 231).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerinnen stellen sich auf den Standpunkt, eine Abstimmung auf die laufende Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung habe sehr wohl stattgefunden. Sie verweisen dazu unter anderem auf den Raumplanungsbericht vom 21. Oktober 2016, den kommunalen Mobilitätsplan, Stadtratsprotokolle und die Übereinstimmung mit dem inzwischen verabschiedeten räumlichen Leitbild der Stadt Olten vom 14. März 2022. Den angefochtenen Entscheid bezeichnen sie in diesem Punkt als nicht nachvollziehbar und unzureichend begründet.

E. 4.3

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 146 II 335 E. 5.1; 143 III 65 E. 5.2; je mit Hinweisen).

E. 4.4

Die vorinstanzlichen Erwägungen, soweit sie sich auf den konkreten Fall beziehen und die Beachtung der aus Art. 2 Abs. 1 RPG fliessenden Vorgaben betreffen, lauten wie folgt:

"Im vorliegenden Fall wird ein grosses Einkaufszentrum mit vielen Wohnungen in der Nähe des Hauptbahnhofs geplant. Von den Auswirkungen ist ein ganzer Stadtteil betroffen. Man baut eben 'ein neues Quartier' in der Nähe des Bahnhofs. Bezug zur laufenden Revision der Zonenplanung besteht keiner. Dass dies nicht angängig ist, liegt auf der Hand."

Die Feststellung, dass kein Bezug zur laufenden Revision der Zonenplanung bestehe, begründet das Verwaltungsgericht mit keinem Wort. Im Ergebnis handelt es sich um eine unbelegte Behauptung. Den Beschwerdeführerinnen war es unter diesen Umständen nicht möglich, das Urteil des Verwaltungsgerichts in diesem Punkt sachgerecht anzufechten. Ihre Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV ist begründet.

E. 5.1

Ein weiterer Streitpunkt war im vorinstanzlichen Verfahren die Frage, ob der Gestaltungsplan genügend Parkplätze vorsehe. Das Verwaltungsgericht erwog, insgesamt seien 685 Parkplätze geplant, was eine Erhöhung um lediglich 60 bedeute. Die diesbezüglichen Anforderungen ergäben sich insbesondere aus § 42 Abs. 3 der kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) und der die VSS-Norm 640 280. Zwar könnte die Gemeinde eine ergänzende Regelung treffen (§ 147 PBG), eine solche bestehe jedoch (noch) nicht. Der Mobilitätsplan existiere bloss als Entwurf aus dem Jahr 2018. Das Stadtparlament habe am 22. März 2018 die Vorlage zum Mobilitätsplan abgewiesen. Angesichts der geplanten Nutzung seien wohl viel zu wenig Parkplätze geplant. In den nächsten Jahren würden die Bürger zwar wohl auch in Olten fürs Einkaufen "umsteigen", aber wohl eher auf Autos, die elektrisch, mit Wasserstoff, Erdgas oder Bioethanol betrieben werden, nicht aufs Velo oder den Bus. Dies möge aber alles offenbleiben.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerinnen widersprechen der vorinstanzlichen Darstellung, dass der erwähnte Mobilitätsplan lediglich als Entwurf vorliege. Vielmehr sei er vom Stadtrat ausgearbeitet und vom Gemeindeparlament mit Beschluss vom 27. September 2018 genehmigt worden. Darin werde zudem just dargelegt, dass nur noch 685 Parkfelder zur Verfügung stehen würden. Dass die Gemeinden gestützt auf § 147 PBG eine ergänzenden Regelung treffen könnten, eine solche hier jedoch nicht existiere, sei ebenfalls unzutreffend. Die Beschwerdeführerinnen verweisen auf Abs. 4 dieser Bestimmung, der folgenden Wortlaut hat [Hervorhebung hinzugefügt]:

"Die Gemeinden können durch Reglemente und Nutzungspläne aus Grün- den des Umweltschutzes und der Raumplanung die Zahl der Abstellplätze beschränken oder diese ganz ausschliessen, die Parkplatzbewirtschaftung regeln, die Anwohnerprivilegierung auf öffentlichem Grund einführen und die Schaffung von Gemeinschaftsanlagen vorsehen."

Die Beschwerdeführerinnen machend geltend, mit dem vorliegenden Nutzungsplan habe die Stadt Olten genau dies getan.

E. 5.3

Da sich das Verwaltungsgericht nicht abschliessend festlegte, sondern die Frage der hinreichenden Anzahl an Parkplätzen im Ergebnis offenliess, erübrigt sich, auf die Kritik der Beschwerdeführerinnen einzugehen. Sollte sich erweisen, dass die Sache an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen ist, wird sich dieses vertiefter mit den erwähnten Punkten auseinandersetzen müssen.

E. 6.1

Das Verwaltungsgericht stellte weiter in zweierlei Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Regierungsrat (bzw. durch das kantonale Bau- und Justizdepartement, das offenbar das Verfahren instruierte) fest. Zum einen habe das Departement der D._____ AG die Einsicht in die Rechtsschriften der übrigen Beschwerdeführer des regierungsrätlichen Verfahrens verweigert und damit den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Diese Verletzung zu heilen, komme nicht in Betracht. Zum andern habe der Regierungsrat festgestellt, dass sich die Stadt mit der Plausibilität der Zahlen und Annahmen des Umweltverträglichkeitsberichts zum projektinduzierten Verkehrsaufkommen nicht ausreichend auseinandergesetzt habe. Der Regierungsrat sei

davon ausgegangen, dass er diese Verletzung des rechtlichen Gehörs heilen könne. Dies zu begründen, wäre aber zentral gewesen; Überlegungen zum Verkehr seien hier von grösster Bedeutung. Infolgedessen hätten die Beschwerdeführerinnen des regierungsrätlichen Verfahrens den Beschluss der Stadt nicht wirksam anfechten können. Ein mangelhaft begründeter Entscheid sei auf Beschwerde hin grundsätzlich aufzuheben. Der Regierungsrat habe diesen schweren Mangel nicht heilen können.

E. 6.2

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist zwar formeller Natur, womit seine Verletzung grundsätzlich ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (BGE 148 IV 22 E. 5.5.2 mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann jedoch ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtsanwendung frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus - im Sinne einer Heilung des Mangels - selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3 mit Hinweisen). Auch ohne Heilung der Gehörsverletzung kann zur Verhinderung eines Leerlaufs von einer Rückweisung abgesehen werden, wenn an der Rückweisung kein schützenswertes Interesse besteht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Partei nicht darlegt, dass sie in den Punkten, in denen ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt wurde, bei Gewährung desselben überhaupt Ausführungen hätte machen können, die zufolge der Verletzung nicht berücksichtigt werden konnten (Urteil 4A_27/2018 vom 3. Januar 2019 E. 3.2.4 mit Hinweisen).

E. 6.3

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung liegt nicht auf der Hand, weshalb das Verwaltungsgericht davon ausgeht, die Verweigerung der Einsicht in Rechtsschriften von anderen Beschwerdeführerinnen könne nicht geheilt werden, zumal die davon betroffene D._____ AG in ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht vom 27. Oktober 2022 nicht behauptete, dadurch in der Ausübung ihrer Rechte irgendwie gehemmt worden zu sein. Ebenso wenig begründet das Verwaltungsgericht, weshalb der Regierungsrat eine von ihm als nicht hinreichend erachtete Begründung durch den Stadtrat nicht hätte ergänzen und damit eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht heilen können. Jedenfalls folgt aus dem Umstand, dass Überlegungen zum Verkehr hier von grösster Bedeutung sind, nicht zwingend, dass die allfällige Verletzung der Begründungspflicht schwerwiegend war. Selbst wenn im Übrigen zuträfe, dass der Stadtrat bzw. der Regierungsrat den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und eine Heilung ausgeschlossen war, wäre das Verwaltungsgericht verpflichtet gewesen zu begründen, weshalb es die Sache nicht zur Neubeurteilung an die betreffende Instanz zurückwies (vgl. zu den Rechtsfolgen bei der Verletzung von Verfahrensgrundrechten STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 25 ff. zu Art. 29 BV).

E. 7.1

Schliesslich hielt das Verwaltungsgericht fest, der Entscheid des Regierungsrats sei ohnehin nichtig. Dies begründete es damit, dass Letzterer den Gestaltungsplan "Louis-Giroud-Strasse" ganz und den Gestaltungsplan "Sälistrasse - Theodor-Schweizer-Weg" teilweise aufgehoben hatte. Einen Gestaltungsplan zu erlassen oder aufzuheben sei Sache der Gemeinde (im Verfahren nach § 47 PBG). Der Regierungsrat sei bloss Genehmigungsinstanz. Entscheide eine funktionell unzuständige Behörde, habe dies Nichtigkeit zur Folge.

E. 7.2

Das Bundesgericht war bereits früher mit Fällen befasst, in denen der Regierungsrat des Kantons Solothurn seine Zuständigkeit im Rahmen der Genehmigung von Nutzungsplänen überschritten hatte. Es erwog, die kantonale Genehmigungsbehörde (Art. 26 RPG) sei grundsätzlich nicht befugt, anlässlich der Genehmigung stellvertretend für die Gemeinde und unter Umgehung der demokratischen kommunalen Willensbildung Nutzungspläne zu ändern oder zu erlassen. Das Bundesgericht wies freilich auch darauf hin, dass der Regierungsrat nach § 18 Abs. 3 PBG allfällige Änderungen selber beschliessen kann, wenn deren Inhalt eindeutig bestimmbar ist und die Änderungen der Behebung offensichtlicher Mängel oder Planungsfehler dienen (BGE 111 Ia 67 E. 3d; Urteil 1C_550/2023 vom 21. Juli 2025 E. 6.2; je mit Hinweisen).

E. 7.3

Dem zuletzt zitierten Urteil des Bundesgerichts lag eine ähnliche prozessuale Konstellation zu Grunde wie hier. Die Einwohnergemeinde Kappel hatte damals eine Gesamtrevision ihrer Ortsplanung beschlossen. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn genehmigte diese grundsätzlich, hob jedoch gleichzeitig einen Bebauungsplan auf, was vom Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn im Rechtsmittelverfahren wieder rückgängig gemacht wurde. Das Bundesgericht schützte dieses Vorgehen und erwog, dass der Regierungsrat unter den gegebenen Umständen die seiner Ansicht nach fehlerhafte bzw. unzweckmässige Ortsplanung nicht selber hätte abändern dürfen, sondern ihr die Genehmigung hätte verweigern und die Sache an die Gemeinde zurückweisen müssen (Urteil 1C_550/2023 vom 21. Juli 2025 E. 7.2).

E. 7.4

Wie das Vorgehen des Regierungsrats im vorliegenden Verfahren zu beurteilen ist und ob ein Fall von Anfechtbarkeit oder Nichtigkeit zur Diskussion steht, spielt im Ergebnis keine Rolle und ist deshalb nicht weiter zu erörtern. Entscheidend ist vielmehr Folgendes: Wie die beschwerdeführende Gemeinde zu Recht geltend macht, betraf der vom Verwaltungsgericht beanstandete Zuständigkeitsfehler lediglich die Aufhebung der beiden älteren Gestaltungspläne, nicht aber die Genehmigung des Gestaltungsplans "Riggenbachstrasse" und des Teilzonenplans. Vor diesem Hintergrund liegt nicht auf der Hand, weshalb das Verwaltungsgericht den Entscheid des Regierungsrats in seiner Gesamtheit und ohne eine Rückweisung der Sache aufhob. Das angefochtene Urteil enthält dazu keine Ausführungen. Auch in dieser Hinsicht genügt es den Begründungsanforderungen nicht.

E. 8

Die Beschwerden sind aus diesen Erwägungen gutzuheissen, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mit offenem Ausgang gilt für die Frage der Kosten- und Entschädigungsfolgen als vollständiges Obsiegen (BGE 141 V 281 E. 11.1 mit Hinweis). Somit tragen die Beschwerdegegnerinnen die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Zudem haben sie der privaten Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 2 BGG), während die beschwerdeführende Gemeinde, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Die Beschwerdegegnerin 3 hat mit Schreiben vom 15. Mai 2025 mitgeteilt, dass sie kein Interesse mehr an der Nichtgenehmigung des Gestaltungsplans habe und sich mit der privaten Beschwerdeführerin darauf habe einigen können, dass Letztere allfällige Verfahrenskosten übernehme, soweit diese nicht einer anderen Verfahrenspartei auferlegt würden. An den erwähnten Kosten- und Entschädigungsfolgen ändert das jedoch nichts. Zum einen bewirkt die Desinteresse-Erklärung hier nicht die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens und hatte zudem angesichts des Umstands, dass sie erst bei Abschluss des Schriftenwechsels erklärt wurde, auch keine Reduktion des Aufwands zur Folge. Zum anderen gibt die interne Abmachung keinen Anlass, von der gesetzlichen Regel betreffend gemeinsam auferlegte Gerichtskosten und Parteientschädigungen abzuweichen (vgl. Art. 66 Abs. 5 und Art. 68 Abs. 4 BGG).

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