

# **SO\_GERICHTE VWBES.2018.404 vom 9. Januar 2019**

SO Obergericht, 2019-01-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2018.404\\_d20190109](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2018.404_d20190109)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2018.404 du 9 janvier 2019

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2018.404 del 9 gennaio 2019

## **Regeste**

räumliches Leitbild

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Mit Gemeinderatsbeschluss vom 26. März 2013 wurde das Vorgehenskonzept zur Revision der Ortsplanung der Stadt Solothurn beschlossen. Dieses sah vor, in einer ersten Phase eine Stadtanalyse und die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts (STEK) zu realisieren. In einer zweiten Phase war die Erarbeitung von kommunalen Masterplänen und Konzepten vorgesehen und in einer dritten und letzten Phase die Überarbeitung der Nutzungsplanung beabsichtigt. Am 30. Juni 2015 nahm der Gemeinderat das Stadtentwicklungskonzept zur Kenntnis und beschloss die Verbindlichkeit von dessen Leitgedanken für die zweite Phase der Ortsplanungsrevision. Zudem wurde das Stadtbauamt beauftragt, ein räumliches Entwicklungskonzept (REK) zu erarbeiten. Zu diesem Zweck schrieb die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn am 23. Oktober 2015 die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Ortsplanungsrevision im selektiven Verfahren aus. Der detaillierte Aufgabenbeschrieb lautete: «Für die Erarbeitung des REK 2030 der Stadt Solothurn wird ein Vorgehen in mehreren Schritten gewählt. Im Rahmen eines Testplanungsverfahrens erarbeiten drei interdisziplinär zusammengestellte Teams in Konkurrenz zueinander Masterpläne für die Stadtentwicklung. Im Anschluss an die Testplanung wird ein Team mit der Synthese der Juryempfehlungen in das konsolidierte REK 2030 beauftragt. Es ist vorgesehen, das Siegersteam mit der dritten Phase, der Nutzungsplanung, zu beauftragen». In der Folge wurden drei Planungsteams ausgewählt und die selektionierten Bewerber am 12. Februar 2016 auf der Plattform SIMAP publiziert. Mit Verfügung vom 22. Juli 2016 vergab das Stadtbauamt den Auftrag für die Synthese der Juryempfehlungen respektive die Ausarbeitung des räumlichen Leitbildes gestützt auf den einstimmigen Juryentscheid an die B.\_\_\_\_. Vor der Gemeinderatssitzung vom 20. Dezember 2016 fand gemeinsam mit der Jury und den Mitgliedern der Kommission für Planung und Umwelt eine Präsentation über den Stand der Ortsplanung und des räumlichen Leitbildes statt. Zu diesem Anlass wurden auch die Ergebnisse der Testplanung der drei eingeladenen Teams ausgestellt und die Gemeinderäte erhielten den Jurybericht. Am 6. Juni 2017 beschloss der Gemeinderat einstimmig das räumliche Leitbild vom 9. Mai 2017 zur Kenntnis zu nehmen und zu verabschieden. Zudem wurde das Kapitel 3 mit der Überschrift «Die Stadt als stimmiges Ganzes», Konzept der räumlichen Stadtentwicklung, insbesondere die 6 Leitsätze mit den Handlungsempfehlungen, als Grundlage für die Ausarbeitung des Zonenplans, die Anpassung des Bau- und Zonenreglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements definiert.

### **E. 2**

Am 21. August 2017 fand eine ausserordentliche Gemeindeversammlung zur «Verabschiedung des räumlichen Leitbildes (Ortsplanungsrevision)» statt. Die Anträge des Gemeinderates lauteten wie folgt:

In der Botschaft wurde unter anderem auf den Mitwirkungsbericht und das Leitbild mit Anhang verwiesen. Beide Dokumente waren vor der Versammlung im Internet aufgeschaltet worden. Die sechs Leitsätze mit den dazugehörigen Handlungsempfehlungen wurden wiedergegeben. Die vorstehenden beiden Anträge wurden von der Gemeindeversammlung in geheimer Abstimmung mit 135 Ja-Stimmen gegen 66 Nein-Stimmen bei vier Enthaltungen angenommen.

### **E. 2.1**

Bis zum 31. Dezember 2007 lautete Absatz 3 des § 9 PBG wie folgt:

Die Einwohnergemeinde gibt ihrer Bevölkerung Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern. Die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament kann solche Grundsatzbeschlüsse als behördenverbindlich erklären.

In der Botschaft und dem Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 19. September 2006 (RRB Nr. 2006/1727) hielt der Regierungsrat zu dieser Änderung fest, in der Praxis hätte es bezüglich der Behördenverbindlichkeit Schwierigkeiten gegeben. Dies insbesondere, weil politisch motivierte Gemeindeversammlungen den Begriff des «Grundsatzbeschlusses» zuweilen sehr extensiv ausgelegt und in die gesetzlich verankerte Planungshoheit des Gemeinderates eingegriffen hätten. Beschlüsse über die Breite einer bestimmten Strasse oder die Planung eines Trottoirs könnten ebenso wenig Grundsatzbeschlüsse darstellen wie die Forderung nach Begrünung bestimmter Zonen. Das seien Kompetenzen der Exekutive. Vielmehr solle es um grundsätzliche Aussagen zur Entwicklung der Gemeinde gehen: Aussagen über das beabsichtigte Wachstum im Rahmen der Vorgaben des kantonalen Richtplanes, wie sich die Gemeinde strukturell (Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen) entwickeln solle oder welche Bedürfnisse zum Beispiel für welche Bevölkerungsstrukturen abgedeckt werden sollen. Die Konzeption des Gesetzes sei neu folgende: Im breit durch eine Mitwirkung abgestützten Verfahren erlasse die Gemeindeversammlung ein Leitbild, welches sich über die Grundzüge der angestrebten räumlichen Ordnung der Gemeinde äussere. Es gebe keine aus dem Leitbild extrahierten separaten Grundsatzbeschlüsse mehr, welche unmittelbar wirkten. Das Leitbild sei von der Planungsbehörde insgesamt bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Es enthalte daher eher generelle Aussagen zur räumlichen Entwicklung, welche der Gemeinderat dann konkret umzusetzen habe.

### **E. 2.2**

Die Ausgangslage ist demnach völlig klar. Den (früheren) Begriff der Behördenverbindlichkeit gibt es im revidierten geltenden Gesetzestext nicht mehr. Damit wurde der Gemeindeversammlung die Möglichkeit genommen, einzelne Sätze des Leitbildes in den Vordergrund zu stellen und die Planungsbehörde zu verpflichten, diese zwingend weiter zu berücksichtigen. Man wollte dadurch eben genau verhindern, dass die Gemeindeversammlung in die Planungshoheit des Gemeinderates eingreift und damit einzelne (möglicherweise untergeordnete) Punkte der Planung, wie z.B. die Erstellung eines Trottoirs, herausgreift und damit die gesamte Planung präjudiziert. Die Gemeindeversammlung soll auf das grosse Ganze, nämlich wohin sich die Gemeinde in den

nächsten circa 15 Jahren entwickeln soll, Einfluss nehmen können. Die konkrete Umsetzung ist anschliessend Sache der Planungsbehörde, nämlich des Gemeinderates. Wenn heute noch - wie im vorliegenden Fall geschehen (vgl. Ziffer 2 des Beschlusses der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017) - einzelne Leitsätze speziell erwähnt werden, dann bloss, um diesen mehr Gewicht zu geben. Ein räumliches Leitbild enthält sehr viele Aussagen zu verschiedensten Themen, die nicht alle gleich wichtig sind. Wenn einzelne dieser Themen herausgegriffen und speziell erwähnt werden, dient dies bloss der Präzisierung des Gesamtbildes. Entscheidend ist das Leitbild als Ganzes. Dieses ist von der Planungsbehörde in der weiteren Planung zu berücksichtigen. Dass der Begriff der Behördenverbindlichkeit immer noch existiert und verwendet wird, indem Gemeindeversammlungen «behördenverbindliche» Beschlüsse fassen, ändert daran nichts, ebenso wenig wie die weiteren Ausführungen des Beschwerdeführers in seinen Rechtsschriften.

### **E. 2.3**

Auch aus der Arbeitshilfe Ortsplanungsrevision des ARP kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Bezüglich der rechtlichen Verbindlichkeit des Leitbildes hält die Arbeitshilfe unmissverständlich fest, dass es keine aus dem Leitbild einzeln herausgegriffenen Grundsatzbeschlüsse mehr gebe (dies im Gegensatz zur früheren Gesetzgebung). Das Leitbild sei von der Planungsbehörde gemäss § 9 Abs. 4 lit. a PBG als Ganzes bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Zwar hält die Arbeitshilfe fest, das Leitbild bestehe aus den Elementen Karte/Plan und Bericht, doch stellt sie ausdrücklich auch die Frage, ob das Leitbild nur mit der Karte funktioniere. Die Erfahrung zeige nämlich, dass es bei manchen Gemeinden sinnvoll sei, die Karte wegzulassen. Damit wird gleichzeitig gesagt, dass eine Karte oder ein Plan - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht zwingender Bestandteil eines räumlichen Leitbildes sein muss. Gerade in städtischen Verhältnissen - wie vorliegend - wäre es ein grosser zusätzlicher Aufwand, im Stadium des räumlichen Leitbildes bereits eine aussagekräftige Karte respektive einen Plan zu erstellen. Die Verhältnisse sind meist kompliziert und da die Planung noch nicht verbindlich ist, macht es keinen Sinn, das räumliche Leitbild mit einem Plan zu verdeutlichen. Wie der Richtplan macht auch ein Leitbild keine parzellenscharfe Aussage. Generell ist zu sagen, dass die Arbeitshilfe nicht mehr ist, als ihr Titel sagt, nämlich eine Hilfe für die Einwohnergemeinden. Sie hat keine weitere rechtliche Bedeutung und lässt denn auch den Planungsbehörden die nötige Freiheit, indem sie ausdrücklich keine gestalterischen Vorgaben macht und mehrheitlich nur Fragen stellt, die im Sinne einer Checkliste den Gemeinden bei der Planung eben Hilfe bieten sollen. Auch aus dem Modul 10 «Information und Mitwirkung» kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Information und Mitwirkung seien zwar Voraussetzung für die regierungsrätliche Genehmigung, in welcher Form diese aber durchgeführt werde, sei offen. Sie diene dazu, die Interessen der Bevölkerung direkt in die Planung einzubringen. Explizit wird erwähnt, dass die Gemeindebehörde in der Wahl der Mitwirkungsform frei sei. In der Tat hält § 3 des PBG, der sich auf Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) stützt, fest, dass Kanton, Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen die Bevölkerung frühzeitig über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten (BGE 111 Ia 164 E. 2d S.

168). Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden materiell mit den Vorschlägen und Einwänden befassen, eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt (BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290, mit Hinweisen zu Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, N 13 zu Art. 4 RPG; siehe auch Urteil des Bundesgerichts 1C\_101/2007 vom 26. Februar 2008 E. 3.1). Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Deshalb verlangt deren Durchführung einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist (BGE 135 II 286 E. 4.2.3 S. 291 f. mit Hinweisen).

#### **E. 2.4**

Auch insoweit der Beschwerdeführer vorbringt, das räumliche Leitbild, das die Gemeindeversammlung am 21. August 2017 beschlossen hat, erfülle die gesetzlichen Anforderungen des RPG, respektive des PBG nicht, kann er nicht gehört werden. Der Beschwerdeführer verkennt, dass das räumliche Leitbild lediglich die Stossrichtung für die eigentliche Ortsplanung vorgeben soll, daher detailliertere Vorgaben darin keinen Platz finden. Diese weitergehende und detailliertere Planung findet erst im nächsten Schritt, nämlich in der effektiven Nutzungsplanung, für die der Gemeinderat als Planungsbehörde zuständig ist, statt. Das von der Gemeindeversammlung verabschiedete Leitbild enthält grundlegende Stossrichtungen und Handlungsempfehlungen, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Es erfüllt, wie die Vorinstanz richtig festhält, ohne weiteres die gesetzlichen Anforderungen an ein räumliches Leitbild im Sinne des Planungs- und Baugesetzes. Insoweit sich der Beschwerdeführer bezüglich des Vorgehens in der Planung auf die beiden Gemeinderatsbeschlüsse vom 26. März 2013 und vom 30. Juni 2015 beruft und moniert, der Gemeinderat habe sich nicht an seine Beschlüsse gehalten und ein anderes Vorgehen gewählt, als ursprünglich beschlossen, ist ihm entgegenzuhalten, dass eine Planung kein fixer Prozess ist und keinen fixen Ablauf kennt. Es ist schrittweise vorzugehen und der Prozess ist ständig zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Wie gesehen, bestehen für das Mitwirkungsverfahren im Planungsprozess keine fixen Regeln. Für das vorliegende Verfahren ist massgebend, was der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 für Informationen vorlagen und ob bis dahin keine Verfahrensfehler begangen (und gerügt) wurden. Solche sind keine ersichtlich und wurden auch nicht geltend gemacht. Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 6. Juni 2017 - nach einer mehrjährigen Erarbeitung, in Kenntnis des Juryberichtes und der Ergebnisse der Testplanung - das räumliche Leitbild zuhanden der Gemeindeversammlung einstimmig genehmigt und verabschiedet. Dieser Gemeinderatsbeschluss blieb unangefochten. Die Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 21. August 2017, die die Anträge und die Botschaft dazu enthielt, verwies unter anderem auf den Mitwirkungsbericht sowie das Leitbild mit dessen Anhang, welche im Internet abrufbar waren. Die sechs Leitsätze mit den dazugehörigen Handlungsempfehlungen wurden explizit wiedergegeben. Damit ist klar, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Solothurn genügend Informationen besaßen, um am 21. August 2017 gültig über die Verabschiedung des räumlichen Leitbildes beschliessen zu können, was sie denn auch gesetzeskonform taten. Weitergehende Ansprüche hat der Beschwerdeführer als Stimmbürger nicht. Eine

Gehörsverletzung liegt ebensowenig vor.

3. Der Beschwerdeführer rügt weiter die unangemessene Kostenauflegung. Hierzu kann auf die Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Nach § 18 Abs. 1 lit. a des Gebührentarifs (GT, BGS 615.11) ist für verwaltungsrechtliche Entscheide und Beschwerdeentscheide des Regierungsrates, sofern keine spezielle Gebühr vorgesehen ist, eine Gebühr von CHF 100.00 ■ 7'000.00 geschuldet. Nach § 3 GT sind die Gebühren nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, nach der Bedeutung des Geschäftes, nach dem Interesse an der Verrichtung sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen zu bemessen. Die vom Regierungsrat erhobene Gebühr von CHF 3'000.00 liegt im mittleren Bereich. Angesichts des doch recht beträchtlichen Aufwandes und der Bedeutung des Geschäfts ist deren Höhe nicht zu beanstanden. Ein Ermessensmissbrauch und damit eine Rechtsverletzung im Sinne von § 67bis des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 124.11) liegt nicht vor.

4. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat A.\_\_\_\_ nach § 77 VRG die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 3'000.00 festzusetzen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen sind. Der Gebührenrahmen beträgt nach § 147 GT CHF 50.00-15■000.00.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. A.\_\_\_\_ hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 3'000.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlichrechtlichen 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  
Reber

Die Gerichtsschreiberin  
Scherrer  
Kaufmann

Das vorliegende Urteil wurde vom Bundesgericht mit Urteil 1C\_100/2019 vom 16. Mai 2019 bestätigt.

### **E. 3**

Am 31. August 2017 erhob A.\_\_\_\_ (in der Folge Beschwerdeführer) Abstimmungs- und Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Solothurn. Er stellte folgende Rechtsbegehren:

1. Aufhebung des räumlichen Leitbildes der Stadt Solothurn. Aufhebung sämtlicher Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 und Zurückweisung an den Gemeinderat unter Auflagen.

2. Das Vorgehenskonzept der Ortsplanrevision gemäss den Gemeinderatsbeschlüssen vom 26. März 2013 und 30. Juni 2015 ist einzuhalten.

#### **E. 4**

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wies die Beschwerde mit Beschluss Nr. 2018/1117 vom 3. Juli 2018 ab, soweit er darauf eintrat und auferlegte dem Beschwerdeführer die Kosten von CHF 3'000.00. Der Aufsichtsbeschwerde gab er keine Folge. Zur Begründung führte er zusammengefasst aus, bezüglich der Behördenverbindlichkeit des räumlichen Leitbildes bestehe Klärungsbedarf. Bis 2007 habe die Gemeindeversammlung, resp. das Gemeindeparlament gemäss § 9 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz gewisse Grundsatzbeschlüsse der Ortsplanung als behördenverbindlich erklären können. Dies habe zu Schwierigkeiten geführt, weil gewisse politisch motivierte Gemeindeversammlungen den Begriff des Grundsatzbeschlusses zuweilen sehr extensiv ausgelegt und in die gesetzlich verankerte Planungshoheit des Gemeinderates eingegriffen hätten. Die Konzeption des Gesetzes sei nun folgende: im breit durch eine Mitwirkung abgestützten Verfahren erlasse die Gemeindeversammlung ein Leitbild, welches sich über die Grundzüge der angestrebten räumlichen Ordnung der Gemeinde äussere. Es gebe keine aus dem Leitbild extrahierten separaten Grundsatzbeschlüsse mehr, welche unmittelbar wirkten; das Leitbild sei von der Planungsbehörde insgesamt bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Das Leitbild enthalte daher generelle Aussagen zur räumlichen Entwicklung, welche der Gemeinderat konkret umzusetzen habe. Die Gemeindeversammlung stimme über das Leitbild als Ganzes ab. Eine Auswahl einzelner behördenverbindlicher Ziele könne nicht mehr vorgenommen werden. Eine Behördenverbindlichkeit, wie sie früher für einzelne Ziele statuiert werden konnte, existiere heute also nicht mehr. Das räumliche Leitbild werde als Ganzes verabschiedet. Mit dem räumlichen Leitbild würden lediglich die Grundzüge festgelegt, gestützt auf welche der Gemeinderat alsdann die Ortsplanung weiterentwickle. Diese Grundzüge hätten oftmals nur den Charakter eines Wunsches. Sofern es sich bei den Zielen des Leitbildes nicht um grundsätzliche Vorgaben handle, seien diese ohnehin unbeachtlich, da sie in unzulässiger Weise in die Kompetenz des Gemeinderates als Planungsbehörde eingreifen würden. Denn die sogenannte Planungshoheit liege beim Gemeinderat. Es könne deshalb festgehalten werden, dass sämtliche Ziele des räumlichen Leitbildes zu berücksichtigen seien, sofern es sich um raumplanerisch relevante und grundsätzliche Vorgaben handle. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Anträge des Gemeinderates seien nicht klar, irreführend und rechtswidrig gewesen, sei unbegründet, denn es sei klar gewesen, dass es um die Verabschiedung des räumlichen Leitbildes gehe. Der zweite Antrag des Gemeinderates an die Gemeindeversammlung sei an sich überflüssig gewesen und habe nur der Konkretisierung des ersten Antrages bezüglich Genehmigung des Leitbildes gedient. Auch könne nicht gesagt werden, das beschlossene räumliche Leitbild erfülle die minimalen gesetzlichen Vorgaben nicht. Denn das Leitbild sei als Ganzes bei der Ortsplanungsrevision zu berücksichtigen. Eine Unterteilung in einen verbindlichen und einen nicht verbindlichen Inhalt könne nicht vorgenommen werden. Unverbindlich sei der Inhalt des räumlichen Leitbildes lediglich dann, wenn es sich um raumplanerisch nicht relevante Ziele handle oder die Ziele nicht grundsätzlicher Art seien und daher in unzulässiger Weise in die Kompetenz des Gemeinderates eingriffen. Die vom Beschwerdeführer kritisierten generellen Handlungsanweisungen mit ■grosser Flughöhe■ seien somit gerade Bedingung des räumlichen Leitbildes. Das räumliche Leitbild müsse denn auch nicht aus einem Plan bestehen, noch einen solchen enthalten. Etwas Anderes ergebe sich auch nicht aus der

■Arbeitshilfe Ortsplanungsrevision■ des Amtes für Raumplanung (ARP), welche ohnehin lediglich eine Arbeitshilfe darstelle. Der Beschwerdeführer verkenne, dass das räumliche Leitbild lediglich die Stossrichtung für die eigentliche Ortsplanung vorgeben solle. Einen eigentlichen Plan dazu brauche es nicht, das Leitbild als solches genüge. Das von der Gemeindeversammlung am 21. August 2017 verabschiedete räumliche Leitbild erfülle ohne weiteres die gesetzlichen Anforderungen. Auch könne nicht gesagt werden, der vom Gemeinderat vorgesehene und beschlossene Planungsprozess entspreche nicht den Vorschriften der Gemeindegesetzgebung.

#### **E. 5**

Entsprechend der Rechtsmittelbelehrung erhob der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13. August 2018 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 16. Oktober 2018 (1C\_384/2018) auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Eingabe des Beschwerdeführers dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zur Behandlung, da gemäss Bundesgerichtsgesetz nur eine gerichtliche Instanz als Vorinstanz in Betracht komme. Der kantonale Instanzenzug sei deshalb noch nicht erschöpft. Daran ändere nichts, dass im kantonalen Recht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht gegen den Beschluss des Regierungsrats nicht vorgesehen sei. Die entsprechende kantonale Verfahrensordnung sei mit Art. 29a BV und den Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes nicht vereinbar.

#### **E. 6**

Im Verfahren vor Bundesgericht stellte der Beschwerdeführer folgende Rechtsbegehren:

Zur Begründung führte er aus, sowohl in der Vorbereitung wie auch in der Durchführung der Gemeindeversammlung sei es zu Unregelmässigkeiten, Widersprüchlichkeiten und falschen Sachinformationen gekommen. Im Besonderen würden ein unklares Antragsdispositiv, widersprüchliche Aussagen zur Behördenverbindlichkeit, widersprüchliche Aussagen über den minimalen Inhalt eines räumlichen Leitbilds und ein mangelhaftes Mitwirkungsverfahren bemängelt. Unter diesen Umständen könne keine Rede davon sein, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung habe treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können. Der zweite Antrag des Dispositivs sei überflüssig und nicht notwendig gewesen, was sogar der Regierungsrat zugestehe. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit beinhalte den Anspruch auf eine klare und korrekte Fragestellung. Im vorliegenden Fall sei diese Anforderung nicht erfüllt. Bezüglich der Verbindlichkeit des Leitbilds sei für den Stimmbürger nicht klageworden, was grundsätzliche Vorgaben seien und was nicht. Es sei völlig unklar, was Wunsch und was Ziel sei. Im Übrigen gebe es die nach Ansicht der Stadt Solothurn abgeschaffte Behördenverbindlichkeit offenbar in anderen Gemeinden des Kantons Solothurn nach wie vor. Dies sei willkürlich und nicht zulässig. Zudem gebe es im Leitbild einerseits Handlungsanweisungen, andererseits Handlungsempfehlungen. Es sei unverständlich, wie es Handlungsanweisungen geben könne, wenn das ganze Leitbild angeblich unverbindlich sei. Dies sei ein fundamentaler Widerspruch und trage massgeblich zu Unsicherheiten über die Verbindlichkeit des Abstimmungsgegenstandes bei. Auch das Raumplanungsamt des Kantons Solothurn sei in seinem Mitwirkungsbericht zum räumlichen Leitbild der Meinung gewesen, die Verbindlichkeit desselben sei unklar und habe eine bessere Darstellung des

verbindlichen Inhalts verlangt. Der Gemeindeversammlung sei ein räumliches Leitbild vorgelegt worden, das eben gerade nicht aus dem Stadtentwicklungskonzept und dem räumlichen Entwicklungskonzept, sondern aus sechs unverbindlichen Leitsätzen bestanden habe, und keine räumlichen Aussagen gemacht habe, welche auch nicht in einem Plan ■verortet■ und räumlich dargestellt worden seien. Die Darstellung des Planungsablaufs habe aufgezeigt, dass zwar eine breite Mitwirkung durchgeführt worden sei, dass aber im weiteren Verlauf die Ergebnisse aus dem Stadtentwicklungskonzept, respektive aus dem Mitwirkungsverfahren, nicht mehr weiterverfolgt worden seien. Das wesentliche Ergebnis aus der Mitwirkung, nämlich die 18 Leitgedanken mit der entsprechenden Verortung, fänden sich nicht mehr im Leitbild. Die städtischen Behörden hätten demnach eigenmächtig die Bevölkerung um ihr Mitwirkungsrecht gebracht und damit mehrere Gesetzesbestimmungen verletzt. Aufgrund des äusserst komplizierten Planungsablaufs sei den wenigsten Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung klar gewesen, dass sie um die Mitwirkung betrogen worden seien. Das räumliche Leitbild hätte unbedingt aus den beiden Elementen Plan und Bericht bestehen müssen, wie es das Raumplanungsamt in seiner Arbeitshilfe zur Ortsplanungsrevision auch vorsehe. Nur so könne es seine Funktion als Richtplan auf kommunaler Stufe, welche es gemäss Meinung der Stadt Solothurn habe, erfüllen. Wenn das Leitbild also die Funktion eines kommunalen Richtplanes übernehme, müsse es auch über die erforderlichen Inhalte verfügen, mit der erforderlichen Präzision ausgearbeitet (d. h. mit Text und Plan versehen) und behördenverbindlich sein. Bezüglich der ihm auferlegten Kosten bemängelte der Beschwerdeführer, dass diese viel zu hoch ausgefallen seien und der Eindruck entstehe, dass er regelrecht abgestraft werden solle. Eine Recherche habe ergeben, dass die Kosten bei Regierungsratsbeschlüssen (RRB) in der Regel zwischen CHF 1200.00 und 1800.00 liegen würden. Die weitaus höhere Kostenaufgabe sei zudem mit keinem Wort begründet worden.

## E. 7

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn, vertreten durch das Bau- und Justiz Department (BJD), liess sich mit Eingabe vom 11. September 2018 beim Bundesgericht und mit Eingabe vom 2. November 2018 beim Verwaltungsgericht vernehmen. Er beantragte, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung führte er aus, der Beschwerdeführer verkenne, dass es eine eigentliche Behördenverbindlichkeit von Grundsatzbeschlüssen nicht mehr gebe. Die semantische Differenz zwischen «behördenverbindlich» und «zu berücksichtigen» bestehe darin, dass der Gemeinderat bei behördenverbindlichen Vorgaben keinerlei Spielraum mehr habe, während von Zielen, welche es zu berücksichtigen gelte, in begründeten Fällen - nämlich dann, wenn andere Vorgaben im Einzelfall stärker zu gewichten sind - abgewichen werden könne. Soweit der Beschwerdeführer geltend mache, in anderen Gemeinden habe man einzelne Ziele als behördenverbindlich erklärt, sei ihm entgegenzuhalten, dass diese verabschiedeten räumlichen Leitbilder nicht angefochten worden seien und deshalb gar keine rechtliche Beurteilung durch den Regierungsrat habe erfolgen können. Die gesetzlichen Vorgaben, respektive die diesbezügliche Änderung des Gesetzes per 1. Januar 2008, seien hinsichtlich einzelner behördenverbindlicher Grundsatzbeschlüsse völlig klar. Letztere gebe es nicht mehr. Falls einzelne Gemeinden oder das Amt für Raumplanung diesen Begriff weiterhin benutzen würden, sei dies etwas ungeschickt, denn die Möglichkeit, einzelne Grundsatzbeschlüsse als behördenverbindlich zu erklären, sei ja eben aufgehoben worden. Woraus der Beschwerdeführer aber ableite, das gesamte Leitbild sei «angeblich unverbindlich» sei schleierhaft. Das Leitbild als Ganzes sei für den Gemeinderat

als Planungsbehörde insofern verbindlich, als es bei der Ortsplanungsrevision zu berücksichtigen sei und lediglich in begründeten Fällen davon abgewichen werden könne. Es sei festzuhalten, dass die Verabschiedung des Leitbildes ordentlich traktandiert worden sei und die Stimmbürger richtigerweise dahingehend orientiert worden seien, dass das Leitbild als Ganzes zu berücksichtigen sei. Die Stimmberechtigten hätten sehr wohl gewusst, worüber zu befinden gewesen sei, weshalb auch der Rückweisungsantrag anlässlich der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 abgelehnt worden sei. Der Beschwerdeführer bestätige, dass eine breite Mitwirkung stattgefunden habe. Eine gesetzliche Vorgabe, wie die Ergebnisse einer Mitwirkung in ein räumliches Leitbild einzufließen hätten, bestehe nicht. In welcher Form die Mitwirkung Eingang in das Leitbild gefunden habe, sei für sämtliche Stimmberechtigten beim Lesen desselben ersichtlich geworden. Von einer Täuschung der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen könne keine Rede sein. Unzufriedenen Stimmberechtigten habe es zudem offen gestanden, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen oder sich gegen die Verabschiedung des Leitbildes auszusprechen. Der Beschwerdeführer verkenne zudem, dass der Gemeinderat von seinem ursprünglich gewählten Vorgehen abweichen könne und bloss relevant sei, was er schlussendlich zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedete. Dass anstelle eines räumlichen Entwicklungskonzepts (REK) direkt ein räumliches Leitbild - sofern es denn überhaupt eine Differenz gebe - erarbeitet wurde, sei daher unbeachtlich. Soweit der Beschwerdeführer geltend mache, das Amt für Raumplanung halte in seiner Arbeitshilfe zur Ortsplanungsrevision fest, dass das räumliche Leitbild aus Karte/Plan und Bericht bestehe, verkenne er, dass die Arbeitshilfe keine gesetzliche Vorgabe darstelle. Er übersehe zudem geflissentlich, dass in eben dieser Arbeitshilfe der Stellenwert der Karte relativiert und ausdrücklich erwähnt werde, dass es bei manchen Gemeinden sinnvoll sei, die Karte wegzulassen. Zudem werde darauf hingewiesen, dass keine gestalterischen Vorgaben gemacht würden. Bezüglich der Kosten lege der Gebührentarif des Kantons Solothurn für Beschwerdeentscheide des Regierungsrates einen Gebührenrahmen von CHF 100.00 bis 7000.00 fest. Innerhalb dieses Gebührenrahmens seien die Gebühren nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, nach der Bedeutung des Geschäftes, nach dem Interesse an der Verrichtung sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen zu bemessen. Rechne man bei einem Stundenansatz von CHF 175.00 (Tarifstufe 3, juristischer Sekretär), ergebe sich ein Stundenaufwand von bloss 17 Stunden. Tatsächlich habe aber der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Beschwerde (die Aufsichtsbeschwerde, für welche keine Kosten erhoben wurden, ausgenommen) bei mehreren Tagen gelegen. Eine tatsächlich kostendeckende Gebühr wäre noch deutlich höher ausgefallen.

## **E. 8**

Nachdem das Verfahren dem Verwaltungsgericht überwiesen wurde, erhielten die Parteien Gelegenheit, sich nochmals abschliessend zu äussern. Davon machte der Beschwerdeführer Gebrauch, indem er am 15. November 2018 seine Beschwerde ergänzte. Das Stadtbauamt habe mit Beschluss des Gemeinderates vom 30. Juni 2015 den Auftrag erhalten, ein räumliches Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Dieses Entwicklungskonzept sowie ein Plan oder eine Karte würden fehlen, weshalb das räumliche Leitbild nicht vollständig sei. Da an der entscheidenden Abstimmung dieser Umstand nicht bekannt gewesen sei, sei das Gebot der Transparenz in grober Weise verletzt worden. Es sei der Eindruck entstanden, dass die Behörden das fehlende räumliche Entwicklungskonzept vor den Stimmberechtigten verheimlichen wollten. Erst an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 sei erstmals deutlich geworden, dass das

verlangte räumliche Entwicklungskonzept offenbar nicht erstellt worden sei. Für die Stimmberechtigten habe es vor der Abstimmung über das Leitbild zu keinem Zeitpunkt irgendwelche Anzeichen dafür gegeben, dass das vom Gemeinderat beschlossene und in Auftrag gegebene räumliche Entwicklungskonzept fehlen würde. Die Öffentlichkeit sei zu keinem Zeitpunkt darüber informiert worden. Deshalb sei das erstellte räumliche Leitbild unrechtmässig gewesen und ein solches könne einer Gemeindeversammlung nicht zur Verabschiedung vorgelegt werden. Das Amt für Raumplanung überprüfe und genehmige die räumlichen Leitbilder. In ständiger Praxis verlange es, dass wichtige Leitsätze, raumwirksame Tätigkeiten sowie deren Verortung mit Text und Karte darzustellen seien. Diese Teile des Leitbildes müssten behördenverbindlich verabschiedet werden. Ein räumliches Leitbild enthalte in der Regel auch politische Inhalte. Diese Teile seien - im Gegensatz zu den raumwirksamen planerischen Tätigkeiten - nur zu berücksichtigen und müssten nicht mit Text und Karte ergänzt sein. Jener Teil des räumlichen Leitbilds, der die raumwirksamen Tätigkeiten enthalte und mit Text und Karte versehen sein müsse, unterstehe demnach dem Bundesrecht über die Raumplanung. § 9 Abs. 4 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes bleibe somit unbeachtlich.

## **E. 9**

Damit erweist sich das Verfahren als spruchreif. Für die Standpunkte der Parteien und ihre weiteren Vorbringen wird auf die Akten verwiesen. Soweit erforderlich, wird in den nachstehenden Erwägungen darauf eingegangen.

## **II.**

1. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie wurde vom Bundesgericht mit Entscheid 1C\_384/2018 vom 16. Oktober 2018 dem Verwaltungsgericht zur Beurteilung überwiesen. A.\_\_\_\_ ist als Stimmbürger der Stadt Solothurn durch den angefochtenen Entscheid beschwert und damit zur Beschwerdelegitimiert (vgl. § 200 lit. g des Gemeindegesetzes, GG, BGS 131.1). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Gemäss § 9 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 711.1) ist die Ortsplanung Sache der Einwohnergemeinde. Sie besteht im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften und stützt sich auf einen Raumplanungsbericht. Planungsbehörde ist der Gemeinderat (Abs. 2). Gemäss Abs. 3 gibt die Einwohnergemeinde ihrer Bevölkerung Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern (Leitbild). Die Ortsplanung hat sich laut Abs. 4 an die kantonalen und regionalen Pläne zu halten und im Rahmen der §§ 1 und 4 namentlich zu berücksichtigen: das von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament verabschiedete Leitbild der Gemeinde (Bst. a); die kantonalen und regionalen Interessen (Bst. b); eine zweckmässige Abstimmung mit der Planung der Nachbargemeinden (Bst. c). Weitere gesetzliche Bestimmungen auf kantonaler Stufe existieren nicht. Das Amt für Raumplanung hat im August 2009 eine «Arbeitshilfe Raumplanungsrevision» publiziert.

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