

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juli 2018

Nr. 2018/1117

Solothurn: Gemeindeversammlungsbeschluss der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn in Sachen räumliches Leitbild / Behandlung von Beschwerde und Aufsichtsbeschwerde

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Mit Gemeinderatsbeschluss vom 26. März 2013 wurde das Vorgehenskonzept zur Revision der Ortsplanung vom 14. März 2013 (mit den beschlossenen Ergänzungen) genehmigt. Das Vorgehenskonzept sah in einer ersten Phase eine Stadtanalyse und die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts (STEK) vor. In einer zweiten Phase war die Erarbeitung von kommunalen Masterplänen und Konzepten angedacht. In der dritten und letzten Phase anschliessend war die Überarbeitung der Nutzungsplanung beabsichtigt.

Der Gemeinderat der Stadt Solothurn beschloss am 30. Juni 2015 die Kenntnisnahme des STEK und die Verbindlichkeit von dessen Leitgedanken für die zweite Phase der Ortsplanungsrevision. Des Weiteren wurde das Stadtbauamt beauftragt, ein räumliches Entwicklungskonzept (REK) gemäss Vorgehenskonzept Masterplanung und Konzepte (zweite Phase der Ortsplanungsrevision) zu erarbeiten.

Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn schrieb 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 (Gesamtmasterplan und Teilpläne) 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 Siegerteam mit der 3. Phase (Nutzungsplanung) zu beauftragen. [...]»

In der Folge wurde die Testplanung mit Beschluss der Kommission für Planung und Umwelt vom 21. Dezember 2015 an die ecoptima AG, die Metron AG und die Planteam S AG vergeben. Die selektionierten Bewerber wurden am 12. Februar 2016 auf der Plattform SIMAP publiziert.

Mit Verfügung vom 22. Juli 2016 vergab das Stadtbauamt Solothurn den Auftrag für die «Synthese der Juryempfehlungen in das REK 2030» respektive die Ausarbeitung des räumlichen Leitbildes gestützt auf den einstimmigen Juryentscheid an die Planteam S AG.

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 Leitbilds statt. Zu diesem Anlass wurden auch die Ergebnisse der Testplanung der drei eingeladenen Teams ausgestellt und die Gemeinderäte erhielten den Jurybericht zur Testplanung.

Anlässlich seiner Sitzung vom 6. Juni 2017 beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (nach der Behandlung diverser Anträge in der Sache) einstimmig Folgendes:

- «I. In eigener Kompetenz
 1. Der Mitwirkungsbericht vom 26. April 2017 wird zur Kenntnis genommen.
 2. Die Gemeinderatskommission und der Gemeinderat werden frühzeitig in das Verfahren der Phase 3 miteingebunden.
- II. Zuhanden der Gemeindeversammlung
 1. Das räumliche Leitbild vom 9. Mai 2017 wird zur Kenntnis genommen und verabschiedet.
 2. Das Kapitel 3 „Die Stadt als stimmiges Ganzes“, Konzept der räumlichen Stadtentwicklung, insbesondere die sechs Leitsätze mit den Handlungsempfehlungen, dient als Grundlage für die Ausarbeitung des Zonenplans, die Anpassung des Bau- und Zonenreglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements.»

Mit der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 wurde die «Verabschiedung des räumlichen Leitbildes (Ortsplanungsrevision)» traktandiert. Die Anträge des Gemeinderates wurden mit Ausnahme des Datums des räumlichen Leitbildes unverändert wiedergegeben:

- «1. Das räumliche Leitbild vom 6. Juni 2017 wird zur Kenntnis genommen und verabschiedet.
- 2. Das Kapitel 3 „Die Stadt als stimmiges Ganzes“, Konzept der räumlichen Stadtentwicklung, insbesondere die sechs Leitsätze mit den Handlungsempfehlungen, dient als Grundlage für die Ausarbeitung des Zonenplans, die Anpassung des Bau- und Zonenreglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements.»

Die dazugehörige Botschaft verwies unter anderem auf den Mitwirkungsbericht und das Leitbild mit dessen Anhang, welche im Internet abrufbar seien. In der Folge wurden die sechs Leitsätze mit den dazugehörigen Handlungsempfehlungen wiedergegeben.

An der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 beschlossen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger - nachdem ein Rückweisungsantrag grossmehrheitlich abgelehnt worden war - gestützt auf den Antrag des Gemeinderates (in geheimer Abstimmung) mit 135 Ja-Stimmen gegen 66 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen die vorstehenden Ziffern 1 und 2.

1.2 Verfahrensgeschichte

Mit Eingabe vom 31. August 2017 erhob Hans Andreas Bühlmann (nachfolgend Beschwerdeführer) «Abstimmungsbeschwerde und Aufsichtsbeschwerde» beim Regierungsrat des Kantons Solothurn gegen die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (1. Gemeindeversammlung, 2. Gemeinderat, 3. Steuerungsausschuss der Ortsplanrevision, 4. temporäre Kommission Forum Solothurn 2030, 5. Planungs- und Umweltkommission, 6. Jury der Testplanungen, 7. Stadtbauamt und Stadtplanung, 8. Ausschuss für Geschäftsprüfung) und stellte dabei folgende Rechtsbegehren:

- «1. Aufhebung des räumlichen Leitbildes der Stadt Solothurn. Aufhebung sämtlicher Beschlüsse der Gemeindeversammlung von 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.
- 2.1 Die Planungsphase 1 ist vollständig durchzuführen.
 - a) Die statistischen Grundlagen sind zu erheben und in der Stadtanalyse geeignet darzustellen.
- 2.2 Die Planungsphase 2 ist vollständig durchzuführen.

- a) Juryentscheide innerhalb der Ortsplanungsrevision sind dem Vorgehenskonzept unterstellt und sind vom Gemeinderat zu bestätigen.
 - b) Die vorgesehenen behördenverbindlichen Masterpläne und Planungskonzepte sind zu erarbeiten, vom Gemeinderat zu beschliessen und von der Gemeindeversammlung zu bewilligen.
 - c) Planungsaufträge an Externe sind vom Gemeinderat zu vergeben.
- 2.3 Die Planungsphase 3 ist ordentlich durchzuführen.
- a) Das Planungsvorgehen ist ordentlich zu detaillieren und vom Gemeinderat zu beschliessen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

Weiter stellte der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Eingaben diverse Verfahrensanträge, auf welche in den Erwägungen eingegangen wird, sofern sie nicht bereits hinfällig geworden sind.

Mit Schreiben vom 22. September 2017 überwies das Volkswirtschaftsdepartement (VWD) die Angelegenheit zuständigkeitshalber an das Bau- und Justizdepartement (BJD).

Mit Eingabe vom 4. Dezember 2017 liess sich die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn in der Sache vernehmen und verlangte die Abweisung der Beschwerde, sofern darauf einzutreten sei; unter Kostenfolge. Es werde darauf hingewiesen, dass mit der Anfechtung eines Entscheids einer Behörde auch die Entscheide der vorinstanzlichen oder vorberatenden Behörden als mit angefochten gelten. Die umfangreiche Liste an Behörden und Kommissionen, gegen welche sich die Beschwerde richte, sei daher überflüssig.

Die Beschwerdegründe bei Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung würden sich gemäss § 203 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) richten. Der Beschwerdeführer rüge im Kern seiner Beschwerde aber einzig, dass sich der Gemeinderat nicht an seine eigenen Beschlüsse bzw. an die von ihm verabschiedeten Vorgehenskonzepte gehalten habe. Da der Gemeinderat im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren jedoch auf seine eigenen Beschlüsse grundsätzlich später wieder zurückkommen könne, stelle dies keinen justiziablen Beschwerdegrund dar, sondern sei ein im politischen Entscheidungsprozess üblicher Vorgang. Verfahrensmängel im Sinne von Verstössen gegen gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensvorschriften, einen aufgrund konkreter Anhaltspunkte unangemessenen Entscheid oder eigentliche Rechtsverletzungen rüge der Beschwerdeführer jedoch nicht. Die vom Beschwerdeführer unter Ziffer C.4 seiner Beschwerde genannten Beschwerdegründe gemäss § 204 Abs. 2 Bst. a und Bst. b GG kämen nur zur Anwendung, wenn ausschliesslich die Verletzung von Vorschriften formeller Art gerügt werde. Vorliegend habe der Beschwerdeführer jedoch keine konkreten Verfahrens- oder Formvorschriften genannt, welche mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 verletzt worden wären. Da der Beschwerdeführer keine im VRG oder in § 204 Abs. 2 GG vorgesehenen Beschwerdegründe rüge bzw. belegt habe, sei auf seine Beschwerde nicht einzutreten. Die weiteren Ausführungen würden vorsorglich erfolgen, für den Fall, dass wider Erwarten auf die Beschwerde eingetreten werde.

Mit Replik vom 12. April 2018 nahm der Beschwerdeführer erneut Stellung und ergänzte seine Beschwerde im Wesentlichen betreffend Submissionsverfahren, mit welchem die Testplanung (und später aufgrund der Jurybewertung die Ausarbeitung des räumlichen Leitbildes) vergeben wurde.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird - sofern rechtlich relevant - in den Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

2. Erwägungen

2.1 Zuständigkeit/Ausstand

Der Regierungsrat ist sowohl zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung als auch der Aufsichtsbeschwerde zuständig (§§ 199 und 211 GG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat stellt das instruierende Departement dem Regierungsrat Antrag (§ 36^{bis} VRG). Die Thematik des räumlichen Leitbildes bzw. der Ortsplanungsrevision liegt im Bereich der Raumplanung und fällt somit ohne weiteres in den Aufgabenbereich des BJD (Anhang zur Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000, Anhang RVOV; BGS 122.112).

Der Beschwerdeführer beantragt einen Verbleib der Verfahrensleitung beim (ursprünglich adressierten) VWD bzw. den Ausstand des gesamten Rechtsdienstes des BJD. Dies begründet er damit, dass der Rechtsdienst des BJD selber in die Beschwerdesache verwickelt sei, da er nicht nur beratend tätig gewesen sei, sondern die Formulierung des Antrags 2 zuhanden der Gemeindeversammlung in die Feder der Gemeindeverwaltung diktiert habe. Insofern sei er aktiv dabei behilflich gewesen, das Vorgehenskonzept der Ortsplanungsrevision zu umgehen und die generellen Planungsempfehlungen des kantonalen Amtes für Raumplanung zur Ortsplanung zu untergraben. Damit sei die Vorbefassung mit der Sache und dementsprechend die Befangenheit (Art. 29. Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101) gegeben. Der Leiter des Rechtsdienstes des BJD, Christoph Schläfli, sei mit der Gemeinderätin Susanne Asperger Schläfli verheiratet. Da sich die Beschwerde auch gegen den Gemeinderat richte, liege eine Interessenkollision von öffentlichem und privatem Umfeld vor, weshalb seine Befangenheit gegeben sei. Als Leiter sei er ausserdem gegenüber seinen Untergebenen weisungsbefugt. Es sei daher zweifelhaft, ob die Untergebenen je zu einem offenen Untersuchungsergebnis kommen könnten. Damit sei auch die Befangenheit der Mitarbeiter im Rechtsdienst gegeben.

Betreffend Ausstands- und Ablehnungsgründe verweist § 8 Abs. 1 VRG auf das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12), welches in §§ 92 und 93 den Ausschluss respektive die Ablehnungsfälle auflistet.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass über die Beschwerden weder der Leiter noch ein Mitarbeiter des Rechtsdienstes entscheidet. Der Rechtsdienst des BJD ist lediglich vorbereitend tätig. Entscheidende Instanz ist der Gesamtregierungsrat. Eine Befangenheit von Mitgliedern des Regierungsrates macht der Beschwerdeführer mit Recht nicht geltend.

Gemäss Auszug des Protokolls des Gemeinderates vom 6. Juni 2017 (S. 10 f.) wurde nach Rücksprache mit dem Kanton vorgeschlagen, die ausdrückliche Verbindlichkeit aus dem Antrag 2 zu streichen. Aus dieser einfachen Rechtsauskunft kann nun aber keinesfalls eine Vorbefassung mit der Sache abgeleitet werden. Die Auskunft des Rechtsdienstes des BJD, dass keine Auswahl einzelner behördenverbindlicher Ziele mehr vorgenommen werden kann (dazu später mehr), entspricht dem geltenden Recht und ist insofern völlig unabhängig von einer materiellen Überprüfung des räumlichen Leitbildes. Die ursprünglich angedachte Variante mit der Verbindlichkeit einzelner Ziele wäre schlicht und ergreifend unzulässig gewesen. Die umfassende Beratungstätigkeit des BJD erfolgt im Übrigen auch stets unter der Prämisse der genaueren Überprüfung im Beschwerdefall (sofern denn das BJD überhaupt zuständig ist). Würde jede rechtliche Auskunft zum Ausstand des Rechtsdienstes des BJD führen, dürfte kaum mehr ein Fall durch diesen beurteilt werden.

Wie der Beschwerdeführer vorbringt, ist der Leiter des Rechtsdienstes des BJD, Christoph Schläfli, mit der Gemeinderätin Susanne Asperger Schläfli verheiratet. Auch wenn kein Ausschluss-

grund nach § 92 GO vorliegt und fraglich ist, ob ein Ablehnungsfall nach § 93 GO aufgrund der Ehe mit einer Gemeinderätin zu bejahen wäre, trat Christoph Schläfli für die Instruktion der vorliegenden Beschwerden in den Ausstand. Seine Funktion wurde vom stellvertretenden Leiter des Rechtsdienstes, Ralph Kaiser, wahrgenommen. Christoph Schläfli war demzufolge auch nicht befugt, in der Sache Weisungen zu erteilen oder sonstwie auf das Verfahren Einfluss zu nehmen. Ein Ausstand des gesamten Rechtsdienstes des BJD war hingegen in Anbetracht der auf das BJD zugeschnittenen Thematik sowie des Umstandes, dass der Regierungsrat und nicht das BJD Entscheidbehörde ist, nicht angezeigt.

2.2 Aufsichtsbeschwerde

Zur Anhebung einer «Aufsichtsbeschwerde» bzw. treffender zur Anzeige an die Aufsichtsbehörde ist jedermann - unabhängig der Erfüllung der Legitimationsvoraussetzungen nach § 12 VRG - berechtigt.

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein subsidiärer Rechtsbehelf, welcher - im Gegensatz zu den förmlichen Rechtsmitteln - keinen Erledigungsanspruch verleiht. Die untersuchende Behörde teilt dem Aufsichtsanzeiger, dem im Übrigen keine Parteirechte - mithin insbesondere kein Anspruch auf rechtliches Gehör und somit kein Akteneinsichtsrecht - zukommen, das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit. Die Anzeige wird als Ausprägung des Petitionsrechts verstanden. Nach Art. 26 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) hat jeder das Recht, Gesuche und Eingaben an die Behörden zu richten. Die zuständige Behörde ist verpflichtet, innert angemessener Frist, jedoch vor Ablauf eines Jahres, eine begründete Antwort zu geben. Gegen den Entscheid über eine Aufsichtsbeschwerde steht - mit Ausnahme einer allfälligen Kostenfolge - kein Rechtsmittel zur Verfügung.

Der Regierungsrat schreitet von Amtes wegen ein, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden oder Verfügungen, Entscheide oder Versäumnisse eines Gemeindeorgans das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind (§ 211 Abs. 1 und 2 GG). Die Kosten der Untersuchung können dem Beschwerdeführer oder der Gemeinde auferlegt werden (§ 212 Abs. 3 GG). Bestätigt die Untersuchung Missstände, fordert der Regierungsrat die Gemeinde auf, die Mängel zu beheben (§ 212 Abs. 1 GG). Behebt die Gemeinde die Mängel nicht, so kann der Regierungsrat selbst die erforderlichen Anordnungen treffen oder die entsprechenden Massnahmen durchführen (§ 212 Abs. 2 GG).

In den (umfangreichen) Akten sind weder Anzeichen für Straftaten noch Disziplinarverstösse oder sonstige massive Verfehlungen, welche Anlass geben würden, aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen, ersichtlich. Insbesondere liegt das Vorgehen in der Ortsplanungsrevision in der Kompetenz des Gemeinderates. Segnet dieser ein räumliches Leitbild ab und legt es der Gemeindeversammlung vor, so liegt es nicht am Regierungsrat, die Vorgehensweise zu kritisieren (zumal diese gesetzlich nicht geregelt ist). Der Gemeinderat hat zumindest insofern reagiert als er in der dritten Phase früher eingebunden werden will (vgl. Protokoll der Sitzung des Gemeinderates vom 6. Juni 2017). Auch betreffend Submissionsverfahren sind keine Mängel ersichtlich, welche ein aufsichtsrechtliches Einschreiten rechtfertigen würden. Die Testplanung wurde gemäss den ausgeschriebenen Zuschlagskriterien (Akten pag. 0482: 35% Auftragsanalyse, 40% aufgabenspezifische Kompetenzen und Referenzprojekte der Schlüsselpersonen und 25% Preis) vergeben. Bezeichnenderweise hat denn auch keine der konkurrenzierenden Firmen Submissionsbeschwerde geführt. Bezüglich der späteren Vergabe gestützt auf die Jurybewertung scheint der Anzeiger bei Betrachtung der Urkunde 5 der Vorinstanz insofern nicht Unrecht zu haben als zwei Zuschlagskriterien «gemäss Programm 5.6» (Urkunde 25, Ausschreibung Planerleistungen, S. 18) unter dem Titel «Gesamtkonzept» gemeinsam behandelt wurden, was tatsächlich zu einer Verzerrung der fünf als gleichwertig angedachten Kriterien (a. a. O.) geführt haben dürfte. Der Anzeiger erkennt aber, dass dies noch lange keinen Missstand darstellt, gestützt auf welchen der Regierungsrat aufsichtsrechtliche Massnahmen gegenüber der Gemeinde ergreifen könnte. Es steht dem Regierungsrat nicht zu, anstelle des Verwaltungsge-

richtes eine eingehende rechtliche Überprüfung einer erfolgten Vergabe (gegen welche aufgrund des Betrages von Fr. 30'000.00 die Submissionsbeschwerde gar nicht offen stand) über den Umweg einer Aufsichtsanzeige vorzunehmen.

In Anbetracht dieser Sachlage rechtfertigen sich derzeit keine weiteren Abklärungen. Der Aufsichtsbeschwerde wird keine Folge gegeben. Von einer Kostenauflegung nach § 211 Abs. 3 GG wird abgesehen.

2.3 Beschwerde gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss vom 21. August 2017

2.3.1 Eintreten

Nach § 199 Abs. 1 GG kann, wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse. Nach § 202 Abs. 1 GG sind Beschwerden innert 10 Tagen einzureichen. Nach § 202 Abs. 2 GG beginnt die Beschwerdefrist, wenn ein Stimmberechtigter oder eine Stimmberechtigte gegen einen Beschluss der Gesamtheit der Stimmberechtigten Beschwerde erheben will, an dem der Gemeindeversammlung folgenden Tag.

Der Beschwerdeführer ist Stimmberechtigter der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn und somit zur Anhebung der Beschwerde gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss betreffend das räumliche Leitbild legitimiert. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich - unter Vorbehalt nachstehender Erwägungen - einzutreten.

Soweit der Beschwerdeführer gemäss Betreff seiner Beschwerde zusätzlich zum Gemeindeversammlungsbeschluss vom 21. August 2017 sämtliche vorgängigen Entscheide des Gemeinderates, der Stadtplanung, des Steuerungsausschusses, der temporären Kommission Forum Solothurn 2030, der Kommission für Planung und Umwelt sowie der Jury der Testplanungen anfechtet, ist auf seine Beschwerde nicht einzutreten. Der Gemeinderat hat mit Datum vom 26. März 2013 und 30. Juni 2015 Beschlüsse betreffend das Vorgehen in der Ortsplanungsrevision gefasst (siehe Ziffer 1.1). Selbstverständlich kann aber der Gemeinderat als Planungsbehörde (§ 9 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978, PBG; BGS 711.1) von einem dazumal gewählten Vorgehen abweichen. An seiner Sitzung vom 6. Juni 2017 beschloss der Gemeinderat (einstimmig!), das Leitbild der Gemeindeversammlung vorzulegen. Allfällige Abweichungen von einem geplanten Vorgehen wären damit ohne weiteres abgesegnet worden. Zudem hätte der Beschwerdeführer bereits diesen Gemeinderatsbeschluss anfechten müssen. Der Beschwerdeführer kann vorliegend lediglich das Ergebnis - mithin das räumliche Leitbild als solches - anfechten. Insbesondere kann der Beschwerdeführer keine Submissionsbeschwerde führen. Selbst wenn einzelne Vergabeentscheide rechtswidrig gewesen sein sollten, wäre der Beschwerdeführer nicht legitimiert, diese anzufechten. Auf sein zweites Rechtsbegehren betreffend das Vorgehenskonzept mit den drei Planungsphasen, welches einzuhalten sei, ist demnach nicht einzutreten. Es sei lediglich noch erwähnt, dass der Beschwerdeführer selbst bestätigt, dass die Planungsphase 1 ordentlich durchgeführt wurde (S. 5 der Beschwerde, C. 2.1).

2.3.2 Akteneinsicht

Der Beschwerdeführer rügt, nicht vollumfängliche Akteneinsicht erhalten zu haben. Insbesondere verlangt er Einsicht in die detaillierten Bewertungen des Submissionsverfahrens.

Die weiteren vom Beschwerdeführer einverlangten Akten hat die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn eingereicht, soweit sie überhaupt die Ortsplanungsrevision betreffen bzw. überhaupt Protokoll geführt wurde. Was darüber hinaus nicht vorhanden ist, kann auch nicht eingereicht werden.

Betreffend das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers ist festzuhalten, dass dieser keinen Anspruch auf die individuellen Bewertungen bzw. weitere Akten aus dem Submissionsverfahren hat. Im Vergabeverfahren nach dem Submissionsgesetz kann keine Akteneinsicht verlangt werden (§ 24 Abs. 3 VRG). Im Beschwerdeverfahren ist das Akteneinsichtsrecht eingeschränkt. Der Beschwerdeführer - welcher selbst nicht einmal zur Submissionsbeschwerde legitimiert gewesen wäre - kann nun nicht über Umwege Einsicht in die detaillierten Bewertungen des Submissionsverfahrens erlangen und als Unbeteiligter eine Art nachträgliche Submissionsbeschwerde erheben. Im Übrigen wäre es diesfalls für ein Unternehmen ein Leichtes, mit Hilfe eines vorderhand Unbeteiligten an die gesamten Akten des Submissionsverfahrens zu gelangen. Das Submissionsverfahren ist zudem nicht Gegenstand des Verfahrens gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss vom 21. August 2017 betreffend das Leitbild und für dessen Überprüfung überdies ohnehin irrelevant. Soweit die Vergabe im Rahmen der Aufsichtsbeschwerde zu überprüfen war, sei nochmals wiederholt, dass der Beschwerdeführer im Aufsichtsbeschwerdeverfahren keinerlei Parteirechte - und somit auch kein Akteneinsichtsrecht - genießt.

2.3.3 Zeugenbefragung

Von einer Befragung des ehemaligen Stadtplaners sind hinsichtlich der sich betreffend des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 21. August 2017 stellenden Fragen keine neuen Erkenntnisse zu erwarten. Auf die Zeugenbefragung kann demnach verzichtet werden.

2.3.4 Überprüfungsbefugnis

Mit der Beschwerde können Verfahrensmängel jeder Art, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes, Unangemessenheit, unrichtige Rechtsanwendung, Verweigerung des rechtlichen Gehörs und sonstige Umstände geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheides oder den Erlass eines Verwaltungsaktes zu begründen (vgl. § 30 Abs. 1 VRG). Die Rüge der Unangemessenheit entfällt bei letztinstanzlichen Verfügungen oder Entscheiden der Gemeinden, die im Rahmen der Gemeindeautonomie ergehen (vgl. § 30 Abs. 2 VRG).

2.3.5 Inhaltliches

2.3.5.1 Behördenverbindlichkeit des Leitbildes

Aus den Akten ist ersichtlich, dass hinsichtlich der Behördenverbindlichkeit des Leitbildes Klärungsbedarf besteht. In der Botschaft des Regierungsrates vom 19. September 2006 zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (RRB Nr. 2006/1727) wird zur Änderung von § 9 Abs. 3 und 4 folgendes ausgeführt: «Die bisherige Bestimmung von Absatz 3 (2. Satz) [welcher lautete: *Die Gemeindeversammlung beziehungsweise das Gemeindeparlament kann solche Grundsatzbeschlüsse als behördenverbindlich erklären.*] hat in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt, insbesondere weil politisch motivierte Gemeindeversammlungen den Begriff des „Grundsatzbeschlusses“ zuweilen sehr extensiv auslegten und in die gesetzlich verankerte Planungshoheit des Gemeinderates eingriffen. Beschlüsse über die Breite einer bestimmten Strasse oder die Planung eines Trottoirs können ebenso wenig Grundsatzbeschlüsse darstellen wie die Forderung nach Begrünung bestimmter Zonen. Das sind Kompetenzen der Exekutive. Vielmehr sollte 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 soll oder welche Bedürfnisse z.B. für welche Bevölkerungsstrukturen abgedeckt werden sollen. Die Konzeption des Gesetzes ist neu folgende: Im breit durch eine Mitwirkung abgestützten Verfahren erlässt die Gemeindeversammlung ein Leitbild, welches sich über die Grundzüge der angestrebten räumlichen Ordnung der Gemeinde äussert. Es gibt keine aus dem Leitbild separaten extrahierten Grundsatzbeschlüsse mehr, welche unmittelbar wirken; das Leitbild ist von der Planungsbehörde insgesamt bei der

Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Das Leitbild enthält eher generelle Aussagen zur räumlichen Entwicklung, welche der Gemeinderat konkret umzusetzen hat.»

Festzuhalten ist somit, dass die Gemeindeversammlung über das Leitbild als Ganzes abzustimmen hat. Eine Auswahl einzelner behördenverbindlicher Ziele kann nicht (mehr) vorgenommen werden. Raumplanerisch nicht relevante Ziele sind bei der kommenden Ortsplanungsrevision ohnehin unbedeutend, während sämtliche raumplanerisch relevanten Ziele bei der Ortsplanung gemäss § 9 Abs. 4 Bst. a PBG zu berücksichtigen sind. Eine Behördenverbindlichkeit, wie sie früher für einzelne Ziele statuiert werden konnte (Grundsatzbeschlüsse), existiert heute also nicht mehr. Das räumliche Leitbild wird als Ganzes verabschiedet. Dies bedeutet nun aber nicht, dass sämtliche Ziele bei der Ortsplanungsrevision zwingend umzusetzen wären. Das wäre infolge dessen, dass die Ziele nur die grundsätzliche Stossrichtung vorzugeben haben und oftmals eher den Charakter eines Wunsches aufweisen, auch gar nicht möglich. Der Gemeinderat als Planungsbehörde hat das räumliche Leitbild bei der kommenden Ortsplanungsrevision lediglich - aber immerhin - zu berücksichtigen, was bedeutet, dass das räumliche Leitbild bloss ein Element darstellt, welches im Rahmen der §§ 1 und 4 PBG zu beachten ist (§ 9 Abs. 4 PBG). Der Gemeinderat kann somit bei der Ortsplanung in begründeten Fällen von den Zielvorgaben des räumlichen Leitbildes abweichen. Nur dies ist im Übrigen mit § 9 Abs. 2 PBG vereinbar, wonach der Gemeinderat - und nicht die Gemeindeversammlung - Planungsbehörde ist. Mit dem räumlichen Leitbild werden lediglich die Grundzüge festgelegt, gestützt auf welche der Gemeinderat alsdann die Ortsplanung weiterentwickelt. Sofern es sich bei den Zielen des Leitbildes folglich nicht um grundsätzliche Vorgaben handelt, sind sie ohnehin unbeachtlich, da sie in unzulässiger Weise in die Kompetenz des Gemeinderates eingreifen.

Es kann somit festgehalten werden, dass sämtliche Ziele des räumlichen Leitbildes zu berücksichtigen sind, sofern es sich um raumplanerisch relevante und grundsätzliche Vorgaben handelt.

2.3.5.2 Gemeindeversammlung

Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, die Anträge seien redundant, irreführend und es mangle dem Antragsdispositiv an der für den Stimmbürger notwendigen Klarheit und sei daher rechtswidrig.

Die Einladung zur Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 benannte als Traktandum die «Verabschiedung des räumlichen Leitbildes (Ortsplanungsrevision)». Damit dürfte jedem Stimmbürger klar gewesen sein, um was es geht. Die Anträge des Gemeinderates lauteten:

- «1. Das räumliche Leitbild vom 6. Juni 2017 wird zur Kenntnis genommen und verabschiedet.
2. Das Kapitel 3 „Die Stadt als stimmiges Ganzes“, Konzept der räumlichen Stadtentwicklung, insbesondere die sechs Leitsätze mit den Handlungsempfehlungen, dient als Grundlage für die Ausarbeitung des Zonenplans, die Anpassung des Bau- und Zonenreglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements.»

Der Beschwerdeführer hat insofern nicht Unrecht, als der zweite Antrag streng genommen nicht notwendig gewesen wäre, da das räumliche Leitbild bereits mit Gutheissung des ersten Antrages verabschiedet worden wäre. Es handelte sich dabei aber nicht um einen eigenständigen Antrag, sondern vielmehr um eine Präzisierung, wo sich in dem umfangreichen räumlichen Leitbild der Stadt Solothurn der eigentliche Kern - mithin die Leitsätze mit Handlungsempfehlungen - befindet. Bezeichnenderweise wurde denn auch nicht separat über die beiden Anträge abgestimmt. Das Leitbild hält dies auch in der Einleitung zu Kapitel 3 fest (S. 18): « [...] Auf der folgenden Seite werden die Ziele der räumlichen Stadtentwicklung in sechs einfachen, aber doch umfassenden Leitsätzen kurz zusammengefasst und veranschaulicht. In der Nutzungsplanung sollen sie schliesslich umgesetzt werden. Sie dienen als integraler Bestandteil des räumlichen Leitbildes, das die Basis für künftige Planungsentscheide darstellt. Im Kapitel 3 werden diese

konkretisiert, und darauf basierend wird das Konzept der räumlichen Stadtentwicklung dargestellt». Etwas unschön ist, dass im räumlichen Leitbild sowohl von Handlungsanweisungen als auch von Handlungsempfehlungen die Rede ist. Dies ändert aber nichts an deren Verbindlichkeit, d.h. sofern es sich um raumplanerisch relevante und grundsätzliche Vorgaben handelt, sind diese vom Gemeinderat zu berücksichtigen (vorstehend, Ziffer 2.3.5.1). Die Verbindlichkeit des räumlichen Leitbildes wurde zudem anlässlich der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 einlässlich thematisiert. Bereits aufgrund des Traktandums war klar, dass die Verabschiedung des räumlichen Leitbildes erfolgen sollte. Die Rüge, es habe für den Stimmbürger die notwendige Klarheit gefehlt, ist demnach unbegründet.

2.3.5.3 Räumliches Leitbild

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, das beschlossene räumliche Leitbild erfülle die minimalen gesetzlichen Vorgaben nicht. Im Dokument fehle die Kennzeichnung des verbindlichen Inhaltes. Insbesondere fehle die Beschlussmöglichkeit über einen behördenverbindlichen räumlichen Plan. Die Form von blossen Leitsätzen sei völlig ungeeignet, weil sie generelle Handlungsanweisungen mit sehr grosser Flughöhe seien.

Hinsichtlich der Verbindlichkeit des räumlichen Leitbildes kann auf die bisherigen Ausführungen verwiesen werden. Das Leitbild ist als Ganzes bei der Ortsplanungsrevision zu berücksichtigen. Eine Unterteilung in einen verbindlichen und einen nicht verbindlichen Inhalt kann nicht vorgenommen werden. Unverbindlich ist der Inhalt des räumlichen Leitbildes lediglich dann, wenn es sich um raumplanerisch nicht relevante Ziele handelt oder die Ziele nicht grundsätzlicher Art sind und daher in unzulässiger Weise in die Kompetenz des Gemeinderates eingreifen. Die vom Beschwerdeführer kritisierten generellen Handlungsanweisungen mit «grosser Flughöhe» sind somit gerade Bedingung des räumlichen Leitbildes. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers muss das räumliche Leitbild zudem weder aus einem Plan bestehen noch einen solchen enthalten. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der vom Beschwerdeführer angeführten «Arbeitshilfe Ortsplanungsrevision» des Amtes für Raumplanung (ARP), welche ohnehin lediglich eine Hilfestellung darstellt. Der Beschwerdeführer verkennet, dass das räumliche Leitbild lediglich die Stossrichtung für die eigentliche Ortsplanung vorgeben soll. Die Zuweisung von «Bodenflächen und Nutzungen», welche der Beschwerdeführer in einem Plan zum räumlichen Leitbild vermisst, findet erst in der nächsten Phase statt. Wie bereits ausgeführt, ist der Gemeinderat Planungsbehörde und nicht die Gemeindeversammlung. Das von der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 verabschiedete Leitbild enthält grundlegende Stossrichtungen (Leitsätze) und Handlungsempfehlungen, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Es erfüllt ohne weiteres die gesetzlichen Anforderungen an ein räumliches Leitbild.

Soweit der Beschwerdeführer ferner behauptet, der Planungsprozess habe § 204 Abs. 2 Bst. a und b GG verletzt, legt er nicht dar, welche formellen Vorschriften verletzt worden sind. Insbesondere stellt eine Abweichung vom ursprünglich geplanten Vorgehen keine Verletzung formeller Vorschriften im Sinne von § 204 Abs. 2 Bst. a und b GG dar. Hinsichtlich des Planungsprozesses ist im Übrigen erneut anzumerken, dass dieser vom Gemeinderat mit Beschluss vom 6. Juni 2017 - in Kenntnis des Juryberichtes bzw. der Ergebnisse der Testplanung - mit der Verabschiedung des räumlichen Leitbildes zuhanden der Gemeindeversammlung einstimmig genehmigt wurde. Dieser Gemeinderatsbeschluss blieb unangefochten.

Der Beschwerdeführer bringt auch im Übrigen nichts vor, was zu einem anderen Ergebnis führen würde.

2.3.6 Schlussfolgerung

Die Beschwerde erweist sich - soweit darauf einzutreten ist - als unbegründet. Sie ist vollumfänglich abzuweisen.

2.3.7 Kosten

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.00 festgesetzt (§ 18 Abs. 1 Bst. a i.V.m. § 3 des Gebührenrentarifes vom 8. März 2016, GT; BGS 615.11). Der Beschwerdeführer unterliegt vollständig und hat die Kosten des Verfahrens von Fr. 3'000.00 zu bezahlen. Diese sind mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.00 zu verrechnen. Der Beschwerdeführer hat somit noch Verfahrenskosten von Fr. 1'800.00 zu bezahlen. Ausgangsgemäss hat der Beschwerdeführer, welcher ohnehin nicht anwaltschaftlich vertreten ist, keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

3. Beschluss

- 3.1 Die Beschwerde von Hans Andreas Bühlmann vom 31. August 2017 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 3.2 Hans Andreas Bühlmann hat die Kosten des Verfahrens von total Fr. 3'000.00 zu bezahlen. Diese werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.00 verrechnet. Der Beschwerdeführer hat somit noch Verfahrenskosten von Fr. 1'800.00 zu bezahlen.
- 3.3 Der Aufsichtsbeschwerde wird keine Folge gegeben.
- 3.4 Für das aufsichtsrechtliche Verfahren werden keine Kosten erhoben.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen Ziffer 3.1 und Ziffer 3.2 dieses Entscheids kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.

Gegen Ziffer 3.3 und Ziffer 3.4 dieses Entscheids betreffend Aufsichtsbeschwerde steht kein Rechtsmittel offen.

Kostenrechnung

**Hans Andreas Bühlmann, Hermesbühlstrasse 73,
4500 Solothurn**

Verfahrenskosten (inkl. Entscheidgebühr):	Fr. 3'000.00	(Fr. 1'200.00 von 1015004 / 054 auf 4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
Kostenvorschuss:	Fr. 1'200.00	
Restliche Kosten:	<u>Fr. 1'800.00</u>	(4210000 / 054 / 81087)
Zahlungsart:	Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen Rechnungstellung durch Staatskanzlei	

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst rk/sw (2)

Bau- und Justizdepartement, br (Beschwerde Nr. 2017/130)

Bau- und Justizdepartement, Debitorenbuchhaltung

Amt für Raumplanung

Amt für Finanzen (2), zum Umbuchen

Hans Andreas Bühlmann, Hermesbühlstrasse 73, 4500 Solothurn, mit Rechnung **(Einschreiben)**

Stadtpräsidium Solothurn, Urs F. Meyer, Leiter Rechts- und Personaldienst, Baselstrasse 7,
4502 Solothurn (2) **(Einschreiben)**