

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 243/2017

Urteil vom 5. Februar 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,
4. D. \_\_\_\_\_,
5. E. \_\_\_\_\_,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Dominik Strub und Sophie Balz-Geiser,

gegen

Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn, Baselstrasse 7, 4500 Solothurn,  
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt  
Dr. Roland Müller,

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

Gegenstand

Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 15. März 2017  
(VWBES.2016.162).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 19. Januar 2010 beschloss der Gemeinderat der Stadt Solothurn den "Masterplan Energie 2009". Er zeigte darin gebietsweise Präferenzen zur künftigen Energieversorgung auf und legte Zielsetzungen und Leitsätze zur Reduktion des Gesamtenergieverbrauchs sowie zur Förderung erneuerbarer Energiequellen fest. Zur Sicherstellung der planerischen Umsetzung erarbeitete die Stadt Solothurn in Zusammenarbeit mit der Regio Energie Solothurn (RES), dem öffentlich-rechtlichen Unternehmen der Stadt für die Energie- und Wasserversorgung, einen "Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe (Teil Nord und Süd)". Darin sind in weiten Teilen der Gemeinde ausserhalb der Altstadt Zonen mit einer grundsätzlichen Anschlusspflicht an die Fernwärmeleitung vorgesehen.

A.b. Der Erschliessungsplan mit den Erschliessungsvorschriften lag vom 21. November 2013 bis zum 20. Dezember 2013 öffentlich auf. Innert Frist gingen vier Einsprachen der Anwohner A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_ (in einer gemeinsamen Eingabe), D. \_\_\_\_\_ sowie E. \_\_\_\_\_ ein. Am 1. Juli 2014 wies der Gemeinderat der Stadt Solothurn die Einsprachen ab und beschloss den Erschliessungsplan mit den dazugehörigen Vorschriften.

A.c. Dagegen erhoben die fünf Einsprecher Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Solothurn. Dieser wies die Beschwerde am 26. April 2016 ab, soweit er darauf eintrat, und genehmigte den

"Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe (Teil Nord und Süd) " mit den Erschliessungsvorschriften. Gleichzeitig sprach er ihm die Bedeutung einer Baubewilligung zu. Einer von dritter Seite gegen die Gemeinde erhobenen Aufsichtsbeschwerde gab der Regierungsrat nicht statt.

B.

Die fünf vor dem Regierungsrat unterlegenen Beschwerdeführer reichten dagegen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn ein. Mit Urteil vom 15. März 2017 wies dieses die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Im Wesentlichen hielt es dazu fest, die ihm vorgelegten Verfahrensrügen seien unbegründet und der Erschliessungsplan und seine Vorschriften seien rechtmässig und verletzten insbesondere nicht Verfassungsrecht.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 28. April 2017 an das Bundesgericht beantragen A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_\_, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und den "Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe (Teil Nord und Süd) " mit Erschliessungsvorschriften nicht zu genehmigen; eventuell sei die Sache zur ordnungsgemässen Durchführung eines Nutzungsplanverfahrens an die Stadt Solothurn zurückzuweisen; subeventuell wird die Rückweisung an das Verwaltungsgericht zu neuem Entscheid beantragt. In prozessualer Hinsicht ersuchten die Beschwerdeführer um Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Zur Begründung machen sie in der Sache im Wesentlichen verschiedene Verfahrensmängel sowie einen Verstoss gegen Gesetzes- und Verfassungsrecht geltend.

Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn stellt für den Regierungsrat ohne weitere Ausführungen den Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 8. September 2017 teilten die Beschwerdeführer dem Bundesgericht mit, keine weiteren Bemerkungen mehr anzubringen.

D.

Mit Verfügung vom 23. Mai 2017 erkannte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu, soweit die Beschwerdeführer im Reparaturfall von einer Anschlusspflicht betroffen sind, und wies im Übrigen das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen anfechtbaren kantonal letztinstanzlichen Entscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) im Bereich des Raumplanungs- und Energierechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. BGG).

1.2. Die Beschwerdeführer waren am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind als Bewohner bzw. Eigentümer von Grundstücken, die grundsätzlich der Anschlusspflicht an die Fernwärmeleitung unterliegen, sowie als direkte Adressaten des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.3. Streitgegenstand bildet einzig der "Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe (Teil Nord und Süd) " mit den dazugehörigen Erschliessungsvorschriften. Nicht Streitgegenstand sind insbesondere die zeitgleich parallel vom Regierungsrat behandelte Aufsichtsanzeige sowie allfällige Baubewilligungsverfahren zur Erstellung von Leitungen, soweit darüber im vorliegenden Verfahren nicht unmittelbar mitentschieden wurde.

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht sowie des kantonalen Verfassungsrechts gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Die Beschwerdeschrift erfüllt diese Voraussetzungen nicht in allen Punkten, indem nicht überall ganz klar wird, was gerügt werden soll.

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

Die Beschwerdeführer machen verschiedene Verfahrensmängel geltend. Ganz allgemein beanstanden sie zunächst, die beiden Vorinstanzen hätten die bereits bei ihnen vorgebrachten Gehörsrügen nie ernsthaft geprüft. Indessen ist der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 26. April 2016 in E. 3.2.1 und 3.2.4 ausführlich darauf eingegangen. Auch das Verwaltungsgericht setzt sich in E. 2 des angefochtenen Entscheids eingehend mit den ihm vorgetragene Gehörsrügen auseinander. Die von den Beschwerdeführern erhobenen Verfahrensrügen waren allerdings schon vor den Vorinstanzen teilweise sehr allgemein gehalten, indem etwa unklar blieb, auf welche Dokumente sich die geltend gemachten Gehörs- und Akteneinsichtsansprüche genau beziehen sollten. Mit Blick darauf wurden sie von den Vorinstanzen grundsätzlich rechtsgenügend geprüft. Detaillierter einzugehen ist im Folgenden auf die jeweilige inhaltliche Tragweite der angerufenen Verfahrensrechte.

3.

3.1. Die Beschwerdeführer rügen einen Verstoss gegen das Akteneinsichtsrecht. Sie hätten nicht alle verfahrenswesentlichen Unterlagen einsehen können, insbesondere nicht jene zur Festlegung des Planungspersimeters, zu den im Vorfeld zum Planungsbeschluss erfolgten Vorprüfungen sowie zum Raumplanungsbericht, zu den erforderlichen Ausnahme- und Nebenbewilligungen, zur parallel vom Regierungsrat behandelten Aufsichtsbeschwerde sowie zum Wärmeliefervertrag zwischen der Regio Energie Solothurn und dem Bau- und Justizdepartement.

3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV umfasst als Mitwirkungsrecht all jene Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1 S. 293 mit Hinweisen). Die von einer Verfügung betroffene Person hat insbesondere das Recht, zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor der Entscheid gefällt wird; dazu muss sie vorweg Einsicht in die massgeblichen Akten nehmen können (BGE 132 II 485 E. 3.1 S. 494).

3.3. Das Verwaltungsgericht hielt den Beschwerdeführern vor, sie hätten selbst eingeräumt, im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat seien ihnen die "vermissten Akten" nachgereicht worden. Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, damit nicht gemeint zu haben, auch alle wesentlichen Unterlagen erhalten zu haben.

3.4. In ihrer Beschwerde an den Regierungsrat vom 30. September 2014 bestätigten die Beschwerdeführer ausdrücklich, dass sie folgende Akten erhalten hätten:

- "1. Reglement über die Versorgung von Energie und Wasser durch die Regio Energie Solothurn vom 11. September 1984
2. Konzessionsvertrag zwischen der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn und der Regio Energie Solothurn
3. Kommunalen Masterplan Energie 2009 vom 15. April 2009 inkl. Karte
4. Protokoll des Gemeinderates vom 19. Januar 2010, 1. Sitzung
5. Vorprüfung Erschliessungsplan des Amtes für Raumplanung vom 10. Februar 2012
6. Entwurf der Erschliessungsvorschriften zum Erschliessungsplan Fernwärme der Stadt Solothurn vom 01. Mai 2012
7. Abschliessende Vorprüfung des Amtes für Raumplanung vom 4. Juli 2013
8. Protokoll des Gemeinderates vom Dienstag, 12. November 2013, 9. Sitzung
9. Erschliessungsplan Fernwärme 1. Etappe 1:1000, öffentliche Auflage vom 12. November 2013, Teil Süd und Teil Nord
10. Raumplanungsbericht WAM Partner und Ingenieure AG, öffentliche Auflage vom 15. November 2013."

Die Beschwerdeführer beanstanden, damit nur die Auflage-, nicht aber sämtliche Verfahrensakten erhalten zu haben. Im vorliegenden Verfahren haben sie aber nur Anspruch auf Einsicht in die für den Erlass des Erschliessungsplans massgeblichen Unterlagen, nicht auch in solche von parallelen Verfahren. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgehalten hat, hätten die Beschwerdeführer zusätzlich Anspruch auf Einsicht gehabt in die Stellungnahmen der Regio Energie Solothurn vom 31. Januar 2014 sowie des Stadtbauamts vom 30. Januar 2014. Dieser Mangel wurde jedoch durch die nachgeholt Zustellung im regierungsrätlichen Verfahren geheilt und ist heute nicht mehr von Belang.

3.5. Was die angeblich fehlenden Unterlagen zu den Vorprüfungen betrifft, befinden sich verschiedene Raumplanungsberichte in den Akten. Dass diese in massgeblicher Weise unvollständig sein sollten, wie die Beschwerdeführer behaupten, ist nicht nachvollziehbar. In den Akten liegt sodann ebenfalls der Bericht der Planungskommission. Diese Unterlagen waren für die Beschwerdeführer zugänglich. Im Übrigen sind die entsprechenden Vorbringen zu unspezifisch, indem nicht klar ist, welche weiteren wesentlichen Vorprüfungsberichte oder Teile davon denn noch fehlen sollten. Auch wenn Verfahrensbeteiligte naturgemäss nicht ohne weiteres wissen können, was es möglicherweise sonst noch für wesentliche Unterlagen gibt, die sich nicht in den Akten befinden, müssen doch zumindest erkennbare Anhaltspunkte für die Existenz solcher Dokumente und deren Massgeblichkeit vorhanden sein, damit ein Anspruch auf Akteneinsicht angenommen werden kann. Eine solche Sachlage liegt hier jedoch nicht vor.

3.6. Was die Bewilligungsverfahren betrifft, so ist zu unterscheiden:

3.6.1. Kommt dem Erschliessungsplan gleichzeitig die Bedeutung der Baubewilligung zu, so ist dies gemäss § 39 Abs. 4 des solothurnischen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) in der Publikation und im Genehmigungsbeschluss festzustellen. Für das hier fragliche Fernwärmenetz trifft dies zu, denn der Erschliessungsplan verfügt nach § 5 Abs. 1 der Erschliessungsvorschriften in Anwendung von § 39 Abs. 4 PBG teilweise über den Charakter einer Baubewilligung. Dies gilt ausdrücklich für Leitungen auf öffentlichen Strassen; für solche ausserhalb des öffentlichen Strassenraums ist hingegen ein gesondertes Baubewilligungsverfahren erforderlich (§ 5 Abs. 2 und 3 der Erschliessungsvorschriften).

3.6.2. Die neben dem strittigen Erschliessungsplan in separaten Verfahren allenfalls erteilten Ausnahme- und Nebenbewilligungen und die damit verbundenen Baugesuche und -publikationen bilden hier nicht Prozess- bzw. Streitgegenstand. Die Beschwerdeführer haben daher im vorliegenden Verfahren auch kein entsprechendes Einsichtsrecht. Auf die in den Erschliessungsplan integrierten Baubewilligungen wird später eingegangen (vgl. hinten E. 4).

3.7. In analoger Weise besteht kein Einsichtsrecht in die Akten des vom Regierungsrat parallel, aber unabhängig vom Streitpunkt des Erschliessungsplans behandelten Aufsichtsbeschwerdeverfahrens sowie in allfällige weitere Akten zu möglichen Wärmelieferverträgen, insbesondere einem solchen zwischen der Stadt und der Regio Energie Solothurn. Immerhin haben die Beschwerdeführer den entsprechenden Konzessionsvertrag erhalten und ist das Reglement des Regionalunternehmens auf Internet aufgeschaltet.

3.8. Der von den Beschwerdeführern konkret als unvollständig gerügte Planungssperimeter ist entgegen ihrer Darstellung aus dem in den Akten liegenden Erschliessungsplan parzellenscharf ersichtlich. Daraus lässt sich jedenfalls mit genügender Klarheit ableiten, ob ihre Grundstücke im Perimeter liegen bzw. von der grundsätzlichen Anschlusspflicht ans Fernwärmenetz betroffen sind. Hingegen geht aus den vorliegenden Akten nicht hervor, wie der Perimeter festgelegt wurde. Zwar haben die beiden Vorinstanzen festgehalten, dass der "Masterplan Energie 2009" der Stadt Solothurn als Grundlage für die Ausarbeitung des Perimeters diene und dieser auf erkennbaren Kriterien wie insbesondere der spezifischen Wärmedichte, der Effizienz des Leitungskalibers und der Wirtschaftlichkeit des Netzes beruhe. Diese Herleitung ist aber zu allgemein. Es ist offensichtlich, dass für den Perimeter insbesondere die Leistungsmöglichkeiten des Fernwärmewerks und die geografischen bzw. örtlichen Bedingungen bestimmend sind. Bei dessen Festlegung gibt es jedoch wie bei allen Plänen gewisse Spielräume. Dabei steht den entscheidenden Behörden ein nicht unerhebliches Planungsermessen zu, das allerdings anhand sachlicher, objektiver Kriterien auszuüben ist. Es muss

für die betroffenen Liegenschaftseigentümer sowie die übergeordneten Instanzen möglich sein, anhand der verwendeten Kriterien konkret zu überprüfen, ob die Planungsbehörde ihr Ermessen pflichtbewusst und nicht willkürlich ausgeübt hat. Ohne genauere Kenntnis der verwendeten Parameter ist das ausgeschlossen. Für die Beschwerdeführer muss erkennbar sein, aus welchen Gründen ihre Parzellen dem Planungssperimeter zugewiesen wurden. Zur Wahrung ihrer Rechte sind sie daher auf die entsprechenden Informationen angewiesen. Dazu muss es auch Unterlagen geben, oder die Planungsbehörde muss konkret erläutern, wie und auf welcher Grundlage sie den Perimeter festgelegt hat. Da sich dies aus den Akten nicht ausreichend ergibt, wurde den Beschwerdeführern insoweit von den Vorinstanzen das Gehör verweigert.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer rügen sodann einen Verstoss gegen die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV sowie ihres Anspruchs auf ein faires Verfahren gemäss Art. 30 BV. Ergänzend rufen sie Art. 18 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO; SR 131.221) an.

4.2. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern ihnen Art. 18 Abs. 1 KV/SO einen weiter gehenden Schutz gewährt als die im gleichen Zusammenhang angerufenen Bestimmungen der Bundesverfassung. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen.

4.3. Die Beschwerdeführer sehen im vorzeitigen Leitungsbau einen Verstoss gegen das Erfordernis eines fairen Verfahrens. Damit würden vollendete Tatsachen geschaffen und unter Umständen unnötige Kosten zu Lasten der Öffentlichkeit generiert. Überdies hätten sie ihre Rechte im Baubewilligungsverfahren nicht wahrnehmen können.

4.4. Die Beschwerdeführer wenden sich zwar in erster Linie gegen den Anschlusszwang. Es steht ihnen aber frei, sich gegen alle mit dem Erschliessungsplan und dessen Vorschriften getroffenen Regelungen zu wehren. Wer im Bau- und Planungsrecht zur Beschwerdeerhebung berechtigt ist, darf alle Gründe für eine mögliche Rechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids anrufen, selbst wenn in einem konkreten Punkt keine eigene Betroffenheit vorliegt. Die Anträge der Beschwerdeführer lauteten denn auch vor allen Instanzen auf Aufhebung des ganzen Erschliessungsplans und nicht nur auf Aufhebung der Anschlusspflicht. Es ist ihnen daher unbenommen, vor Bundesgericht die im Erschliessungsplan gemäss § 39 Abs. 4 PBG integrierten Bestimmungen bzw. Rechtswirkungen zum Leitungsbau anzufechten.

4.5. In ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht führt die Stadt Solothurn aus, dass sie für die Erstellung des Strom- und Glasfasernetzes kaum je separate Baubewilligungen einholt, selbst wenn es dafür keine Erschliessungsplanung gibt. Die in aller Regel auf öffentlichem Strassenareal erstellten entsprechenden Leitungsnetze seien unbestritten.

4.6. Mit dem Verwaltungsgericht ist festzuhalten, dass die Frage, ob vor Erlass des Erschliessungsplans und damit formell ohne Baubewilligung bereits mit der Erstellung des Fernwärmenetzes begonnen wurde, im vorliegenden Verfahren nicht von Belang ist. Hat die Stadt bereits mit der Erstellung des Fernwärmenetzes angefangen, so tat sie das auf ihr eigenes Risiko. Ein prozessualer Baustopp erschiene im vorliegenden Verfahren unverhältnismässig und wurde nicht ernstlich in Betracht gezogen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer vermögen denn auch die entsprechenden baulichen Vorleistungen nicht vollendete Tatsachen zu schaffen, die keine Korrektur einer eventuell rechtswidrigen Planung mehr zulassen.

4.7. Mit dem Erschliessungsplan werden in Anwendung von § 39 Abs. 4 PBG auch die nachträglichen Baubewilligungen für bereits erstellte und die zeitgerechten Baubewilligungen für allfällige neue Leitungen auf dem öffentlichen Strassenareal erteilt. In diesem Umfang bilden die Bewilligungen für den Leitungsbau Bestandteil des vorliegenden Verfahrens, und insoweit können die Beschwerdeführer ihre Parteirechte geltend machen. Insbesondere verfügen sie diesbezüglich über einen Gehörsanspruch mit Akteneinsichtsrecht.

4.8. Das Verwaltungsgericht ist auf die entsprechende Rüge nicht eingetreten (vgl. E. 9.1 des angefochtenen Entscheids) und hat damit die Verfahrensrechte der Beschwerdeführer verletzt. Daran ändert nichts, dass für die Erstellung des Strom- und Glasfasernetzes kaum je separate Baubewilligungen eingeholt werden, obwohl dafür keine Erschliessungsplanung vorgesehen ist und die in aller Regel auf öffentlichem Strassenareal erstellten entsprechenden Leitungsnetze gemeinhin offenbar unbestritten sind. Die Beschwerdeführer haben im vorliegenden Zusammenhang Anspruch darauf, auch in das in die Erschliessungsplanung integrierte Baubewilligungsverfahren einbezogen zu werden und ihren entsprechenden Rechtsstandpunkt einzubringen.

5.

5.1. Der angefochtene Entscheid ist bereits aufgrund der festgestellten Verfahrensmängel mit Blick auf deren formelle Natur aufzuheben. Es rechtfertigt sich jedoch, auch die übrigen Verfahrensrügen zu behandeln, damit das Verfahren insofern nicht eine zusätzliche Verzögerung erleidet.

5.2. Die Beschwerdeführer rügen mögliche Interessenkonflikte durch eine angebliche fragwürdige Verstrickung kantonaler und kommunaler Behörden. Diese Vorbringen sind jedoch zu vage und

jedenfalls zu wenig konkret, als dass sich daraus eine massgebliche Unvereinbarkeit bzw. ein wesentlicher Verfahrensmangel ableiten liesse. Insbesondere vermag der Umstand, dass der Stadtpräsident und der damalige Leiter des Rechtsdienstes der Gemeinde von Amtes wegen auch Funktionen in der Regio Energie Solothurn als ausgelagerter Verwaltungseinheit wahrnehmen, noch nicht einen Anschein von Befangenheit bzw. für ein fehlerhaftes Verfahren zu begründen.

5.3. Die Beschwerdeführer sehen darin einen Verfahrensmangel, dass ihnen die gesetzlichen Informations- und Mitwirkungsrechte nicht gewährt worden seien. Sie berufen sich dabei auf Art. 29 BV, Art. 4 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sowie § 3 PBG). Ergänzend machen sie geltend, der angefochtene Entscheid sei im fraglichen Zusammenhang willkürlich.

5.3.1. Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesgericht kann lediglich die mangelnde Bundesrechtskonformität des angefochtenen Entscheids gerügt werden (vgl. vorne E. 1.4). Das Bundesgericht prüft die Auslegung und Anwendung von kantonalem Recht nur auf Willkür hin. Gemäss der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich gemäss Art. 9 BV, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 134 II 124 E. 4.1 S. 133; je mit Hinweisen).

5.3.2. Nach Art. 4 RPG unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (Abs. 1); sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2); die Pläne sind öffentlich (Abs. 3). § 3 PBG nimmt diese bundesrechtliche Regelung auf. Danach arbeiten bei der Anwendung des Planungs- und Baugesetzes Kanton, Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen zusammen (Abs. 1); sie unterrichten die Bevölkerung frühzeitig über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz und sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2); die Pläne sind öffentlich (Abs. 3).

5.3.3. 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 (BGE 135 II 286 E. 4.2.3 S. 291 f.; vgl. auch WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, N. 2 zu Art. 4 RPG). Art. 4 RPG konkretisiert nicht den Gehörsanspruch gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Dieses spezifische prozessuale Recht bezieht sich hier auf das individuelle Einsprache- und Beschwerdeverfahren und steht im von den Beschwerdeführern angerufenen Kontext, in dem es um die allgemeine Information und Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung geht, nicht in Frage. Hingegen ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die Anforderungen an ein gesetzmässiges Verfahren im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV eingehalten wurden. Naturgemäss kommt es dafür wesentlich auf die Tragweite der gesetzlichen Verfahrensordnung an. Dabei ist die Auslegung und Anwendung von Art. 4 RPG frei, diejenige von § 3 PBG hingegen nur auf Willkür hin zu prüfen (vgl. vorne E. 5.2).

5.3.4. Den zuständigen Behörden steht bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG ein weiter Handlungsspielraum zu. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des Kreises, der in ein Mitwirkungsverfahren einzubeziehen ist (BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290; 133 II 120 E. 3.2 S. 124). Berechtigt, sich informieren zu lassen und an der Mitwirkung teilzunehmen, ist "die Bevölkerung". Damit sind weder nur die Stimmberechtigten der planenden Gebietskörperschaft noch nur die Grundeigentümer im Planperimeter oder die im Sinne der Rechtsschutzbestimmungen besonders betroffene Bevölkerung zu verstehen. Ein besonderer Interessennachweis ist nicht verlangt. Es liegt allerdings nahe, dass die durch die Planung direkt Betroffenen, welche in einem späteren Rechtsmittelverfahren zur Beschwerde legitimiert sind, ihre Interessen bereits im Mitwirkungsverfahren im Sinne von Einwendungen und Anregungen geltend machen (BGE 135 II 286 E. 4.2.3 S. 292). Mit Blick auf die Zweckbestimmung des Mitwirkungsrechts ist es jedoch mit Art. 4 RPG vereinbar, wenn Interessierte nicht vorgängig an jedem einzelnen Punkt der Neugestaltung teilnehmen können und insoweit namentlich von der Planänderung direkt Betroffene auf den Rechtsweg verwiesen werden (BGE 135 II 286 E. 4.2.3 S. 292).

5.3.5. Verpflichtet zur Information sind gemäss Art. 4 Abs. 1 RPG die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden. Das sind sämtliche Behörden, die raumwirksame Tätigkeiten ausüben (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O. N. 6 zu Art. 4 RPG). § 3 PBG konkretisiert für den Kanton Solothurn, dass diese Pflicht den Kanton, die Einwohnergemeinden und die Regionalplanungsorganisationen trifft. Dies ist mit Art. 4 Abs. 1 RPG vereinbar und stellt klar, dass nicht nur eigentliche kantonale und kommunale Behörden, sondern ausdrücklich auch die im Kanton Solothurn eingesetzten Regionalplanungsorganisationen die Informations- und Mitwirkungsaufgaben wahrnehmen können. Für die Erschliessungsplanung zuständig ist die Einwohnergemeinde (vgl. § 9 Abs. 1 PBG). Planungsbehörde ist der Gemeinderat (vgl. § 9 Abs. 2 PBG). Im vorliegenden Zusammenhang erfüllt die Gemeinde die Planungsaufgabe in enger Zusammenarbeit mit der Regio Energie Solothurn, die als ausgelagertes öffentlich-rechtliches Unternehmen der Stadt für deren Energie- und Wasserversorgung zuständig und konzessioniert ist und von den Fachkenntnissen her besser geeignet erscheint, entsprechende Planungsaufgaben wahrzunehmen bzw. die Pläne vorzubereiten. Die Regio Energie Solothurn ist zwar in erster Linie

Versorgungs- und nicht Planungsorganisation. Dennoch steht nichts entgegen, dass sie als Fachunternehmen die Informationsaufgabe übernimmt, sofern die Mitwirkungshandlungen mit Blick auf deren teilweise politischen Charakter nicht nur gegenüber dem Regionalunternehmen, sondern auch direkt gegenüber den politischen Behörden möglich bleiben. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG dabei, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden inhaltlich mit den Vorschlägen und Einwänden befassen; eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt (BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290 mit Hinweis; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 13 zu Art. 4 RPG).

5.3.6. Das Verwaltungsgericht stellte im Einklang mit den Akten und damit für das Bundesgericht verbindlich (vgl. E. 1.5) fest, dass die Regio Energie Solothurn mit vier Inseraten zu Informationsveranstaltungen in den vier betroffenen Quartieren eingeladen hatte. Diese Informationsveranstaltungen fanden am 28. Oktober und 7. November 2011 sowie am 24. und 31. Januar 2012 statt. Aufgrund der genauen Umschreibung der betroffenen Quartiere bzw. Strassenzüge war es den Anwohnern möglich, sich vor Erlass des Erschliessungsplans zu informieren und ihre Meinung dazu kund zu tun. Dass damals einige Aspekte wie insbesondere die Anschlusspflicht oder die Gründe für die Festlegung des Planungssperimeters noch nicht klar waren, liegt in der Natur eines frühen Planungsstadiums. Die Beschwerdeführer hätten sich im Zweifel bereits damals vorsorglich gegen einen Anschlusszwang aussprechen und Vorbehalte zum Perimeter anbringen können. Soweit ihnen in der Folge nicht das rechtliche Gehör verweigert wurde, stand es ihnen überdies offen, ihre Rechte im späteren Einsprache- und Beschwerdeverfahren geltend zu machen, wie sie es weitgehend auch getan haben. Dass die Informationsveranstaltungen von der fachkundigen Regionalversorgungsorganisation durchgeführt wurden, ist nicht zu beanstanden, da es den Beschwerdeführern unbenommen blieb, sich mit entsprechenden Eingaben auch an die Gemeindebehörden zu wenden. Dass sie dies getan hätten und die Gemeindeorgane entsprechende Äusserungen nicht entgegen- bzw. zur Kenntnis genommen hätten, ist nicht ersichtlich.

5.3.7. Insgesamt verletzt das im vorliegenden Fall angewandte Informations- und Mitwirkungsverfahren weder Art. 29 BV noch Art. 4 RPG noch verstösst es in willkürlicher Weise gegen § 3 PBG. Mit dem Verwaltungsgericht ist jedoch festzuhalten, dass das durchgeführte Verfahren eher rudimentär erscheint. Es bewegt sich in diesem Sinne am unteren Ende des noch Zulässigen. Es ist daher zu begrüssen, dass die Stadt Solothurn für die weitere Bauetappe inzwischen offenbar ein formelles Mitwirkungsverfahren eingeführt hat, wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil festhält.

## 6.

6.1. Die Beschwerde erweist sich mit Blick auf die festgestellten Verfahrensmängel als begründet und ist angesichts von deren formellen Natur ohne Prüfung der materiellen Rechtmässigkeit des angefochtenen Entscheids gutzuheissen. Dieser muss dementsprechend aufgehoben werden. Die fehlenden Informationen lagen, soweit ersichtlich, schon vor der ersten Entscheidungsinstanz nicht vor. Überdies wird es in erster Linie dieser selbst obliegen, die Akten entsprechend zu ergänzen. Aus diesen Gründen und zwecks Gewährleistung des vollen Instanzenzugs rechtfertigt es sich, die Streitsache an die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen (vgl. Art. 107 BGG).

6.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 BGG). Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer hat dem Bundesgericht eine Kostennote über Fr. 14'008.15 eingereicht. Aus der angehängten detaillierten Aufstellung geht allerdings hervor, dass darin unter anderem Medienkontakte mitberücksichtigt werden, die nicht verfahrensrelevant und daher nicht entschädigungspflichtig sind. Die Parteienschädigung ist daher ermessensweise und der Einfachheit halber für das vorinstanzliche und das bundesgerichtliche Verfahren zusammen festzusetzen. Das Verwaltungsgericht wird zudem die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu verlegen haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 15. März 2017 wird aufgehoben. Die Streitsache wird an die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zurückgewiesen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn hat die Beschwerdeführer für das vorinstanzliche und das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 10'000.-- zu entschädigen.

4.

Das Verwaltungsgericht hat die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu verlegen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn, dem Regierungsrat des Kantons Solothurn und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Februar 2018

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax