

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 100/2019

Urteil vom 16. Mai 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn,
Baselstrasse 7, 4500 Solothurn,
Regierungsrat des Kantons Solothurn,
Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn,
vertreten durch das Bau- und Justizdepartement
des Kantons Solothurn, Rechtsdienst,
Rötihof, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn.

Gegenstand
Räumliches Leitbild (Beschluss der a.o.
Gemeindeversammlung vom 21.08.2017),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 9. Januar 2019
(VWBES.2018.404).

Sachverhalt:

A.

Am 21. August 2017 fand in der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn eine ausserordentliche Gemeindeversammlung mit dem Traktandum "Verabschiedung des räumlichen Leitbildes (Ortsplanungsrevision)" statt. Die Stimmberechtigten beschlossen gestützt auf den Antrag des Gemeinderates mit 135 Ja-Stimmen gegen 66 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen:

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 Baureglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements.

B.

Mit Eingabe vom 31. August 2017 erhob A. _____ Abstimmungsbeschwerde und Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Solothurn. Dieser wies die Abstimmungsbeschwerde mit Beschluss vom 3. Juli 2018 ab, soweit er darauf eintrat, und gab der Aufsichtsbeschwerde keine Folge.

Dagegen erhob A. _____ am 13. August 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Dieses trat mit Urteil vom 16. Oktober 2018 auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Eingabe dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zur Behandlung (Urteil 1C 384/2018). Dieses wies die Beschwerde am 9. Januar 2019 ab.

C.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat A. _____ am 14. Februar 2019 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts, der Beschluss des Regierungsrats vom 3. Juli 2018 und der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 seien aufzuheben. Weiter beantragt er, die vorberatenden Behörden seien anzuweisen, der Gemeindeversammlung ein verbessertes räumliches Leitbild vorzulegen, das dem Raumplanungsrecht von Bund und Kanton entspreche und den Stimmberechtigten eindeutig und widerspruchsfrei den rechtlichen Stellenwert und die Verbindlichkeit des Beschlusses aufzeige.

D.

Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Beschwerde. Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn verzichtet auf eine Stellungnahme zur Beschwerde und verweist auf die zutreffenden Erwägungen des angefochtenen Entscheids.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein Entscheid des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Instanz in kantonalen Stimmrechtssachen (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG wegen Verletzung politischer Rechte offen. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG legitimiert, wer in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Dieses Erfordernis erfüllt der Beschwerdeführer. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

1.1. Zulässig sind allerdings nur Rügen, mit denen die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht wird.

Dazu zählt die Rüge, behördliche Informationen vor bzw. in der Gemeindeversammlung seien unrichtig, irreführend oder unvollständig gewesen, was eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verhindert habe (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 135 I 292 E. 4.2 S. 297; vgl. dazu unten E. 4 und 5).

Mit Stimmrechtsbeschwerde kann grundsätzlich auch geltend gemacht werden, die Stimmbürger seien zu Unrecht daran gehindert worden, in der Gemeindeversammlung Abänderungsanträge zu stellen (vgl. unten E. 6).

1.2. Dagegen berührt die Unterbreitung einer angeblich materiell rechtswidrigen Behördenvorlage in der Regel nicht das Stimmrecht (GEROLD STEINMANN, St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl., Art. 34 N. 23; vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.2 und 1.3.3 S. 199 f. zur Regel und gewissen - vorliegend nicht einschlägigen - Ausnahmen). Dies gilt insbesondere, wenn geltend gemacht wird, eine Planungsvorlage widerspreche dem übergeordneten Raumplanungsrecht (vgl. Urteil 1P.631/2004 vom 28. Dezember 2004 E. 2, insbes. 2.7). Solche Rügen müssen grundsätzlich mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 86 lit. a BGG geltend gemacht werden. Zu deren Erhebung ist der Beschwerdeführer indessen nicht legitimiert, da ihn das (ohnehin nicht eigentümergehörige) räumliche Leitbild nicht mehr als jedermann berührt.

Nicht einzutreten ist daher auf die Rügen, das räumliche Leitbild verletze materiell das Raumplanungsrecht von Bund und Kanton (RPG, RPV, PBG) bzw. die kantonale Richtplanung oder frühere Beschlüsse des Gemeinderats, z.B. weil es kein räumliches Entwicklungskonzept und keine Karte umfasse. Auch auf den Vorwurf der ungenügenden Abstimmung mit der kantonalen Planung kann nicht eingetreten werden. Auf die Vorgaben des Raumplanungsrechts ist nur insoweit einzugehen, als dies für die Beurteilung notwendig ist, ob die Stimmbürger unrichtig oder unvollständig über Inhalt und Tragweite der Abstimmung informiert worden sind (vgl. unten, E. 4).

2.

Mit Stimmrechtsbeschwerde kann neben der Verletzung verfassungsmässiger Rechte und von Völkerrecht (Art. 95 lit. a-c BGG) auch die Verletzung von kantonalem Recht geltend gemacht werden, welches den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts näher normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht (Art. 95 lit. d BGG). Solche kantonalen Bestimmungen prüft das Bundesgericht mit freier Kognition; die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften dagegen nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., N. 61 f. zu Art. 95 BGG mit Hinweisen; zum kantonalen Bau- und Planungsrecht vgl. BGE 123 I 175 E. 2d/cc und dd S. 181 f.).

Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht prüft es dagegen nur insoweit,

als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

3.

Das räumliche Leitbild wird in § 9 Abs. 3 und 4 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG/SO; bGS Nr. 711.1) geregelt. Diese Bestimmung lautet:

§ 9 PBG Zuständigkeit und Inhalt

1 Die Ortsplanung ist Aufgabe der Einwohnergemeinde.

2 Sie besteht im Erlass von Nutzungsplänen (§§ 14 ff.) und der zugehörigen Vorschriften und stützt sich auf einen Raumplanungsbericht. Planungsbehörde ist der Gemeinderat.

3 Die Einwohnergemeinde gibt ihrer Bevölkerung Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern (Leitbild).

4 Die Ortsplanung hat sich an die kantonalen und regionalen Pläne zu halten und im Rahmen der §§ 1 und 4 namentlich zu berücksichtigen:

a) das von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament verabschiedete Leitbild der Gemeinde;

b) die kantonalen und regionalen Interessen;

c) eine zweckmässige Abstimmung mit der Planung der Nachbargemeinden.

4.

Der Beschwerdeführer macht in erster Linie geltend, die Gemeindeversammlung sei vom Stadtpräsidenten (als Versammlungsleiter) über die Tragweite der Abstimmung falsch informiert worden: Dessen Auskunft, wonach das räumliche Leitbild bzw. dessen Leitsätze nicht behördenverbindlich seien, sei unrichtig gewesen. Dies ergebe sich aus § 9 Abs. 4 PBG/SO sowie Bundesraumplanungsrecht; die Aussage des Stadtpräsidenten widerspreche auch dem Antrag des Gemeinderats, dem Mitwirkungsbericht des kantonalen Raumplanungsamts (vgl. Mitwirkungsbericht vom 26. April 2017 S. 14 Ziff. 3.1 Nr. 3) sowie der Praxis der übrigen Solothurner Gemeinden.

4.1. Aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung vom 21. August 2017 (nachfolgend: Protokoll) ergibt sich, dass die Behördenverbindlichkeit des räumlichen Leitbilds kontrovers diskutiert wurde. Der Stadtpräsident hielt einleitend fest, dass gemäss PBG das räumliche Leitbild Grundlage für die Nutzungsplanung sei. Planungsbehörde sei in Solothurn der Gemeinderat, d.h. die Exekutive. Das Leitbild sei nicht behördenverbindlich; dies bedeute, dass der Gemeinderat dieses berücksichtige, in begründeten Fällen jedoch davon abweichen könne (Protokoll S. 6/7). Nicht behördenverbindlich bedeute, dass sich die Stadt Solothurn nicht wörtlich, sondern nur sinngemäss ans räumliche Leitbild halten müsse. Das Leitbild befinde sich auf einer Stufe zwischen "völlig unverbindlich" und "verbindlich" (S. 8/9). Der Stadtpräsident hielt fest, dass seine Ausführungen auf der Auskunft des Chefs des Rechtsdienstes des Bau- und Justizdepartements beruhten (Protokoll S. 13). Er bestätigte, dass die Stadtverwaltung ursprünglich beantragt hatte, Kapitel 3 des räumlichen Leitbilds als behördenverbindlich zu beschliessen, dieser Satz jedoch vom Gemeinderat in der Sitzung vom 6. Juni 2017 gestrichen worden sei (Protokoll S. 13/14). Die Leiterin des Stadtbauamts führte ergänzend aus, man habe sich mit dem Kanton auf die jetzige Formulierung geeinigt. Dies stelle keinen Freipass dar: Festgehalten würden die Stossrichtungen und Zielvorstellungen; diese seien für die Phase der Nutzungsplanung enorm wichtig. Das, was heute beschlossen werde, gelte als Grundlage für die Nutzungsplanungen (Protokoll S. 14).

4.2. Das Verwaltungsgericht bestätigte die Rechtsauffassung des Stadtpräsidenten (wie zuvor schon der Regierungsrat). Es führte aus, § 9 Abs. 3 Satz 2 PBG/SO habe bis zum 31. Dezember 2007 der Gemeindeversammlung die Möglichkeit eingeräumt, Grundsatzbeschlüsse als behördenverbindlich zu erklären. Dieser Satz sei jedoch aufgehoben worden, d.h. den (früheren) Begriff der Behördenverbindlichkeit gebe es im revidierten PBG nicht mehr. Damit sei der Gemeindeversammlung die Möglichkeit genommen worden, die Planungsbehörden zu verpflichten, einzelne Leitsätze zwingend weiter zu berücksichtigen. Vielmehr sei das Leitbild als Ganzes gemäss § 9 Abs. 4 lit. a PBG bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts stützen sich auf den heute geltenden Wortlaut von § 9 Abs. 3 und 4 PBG und dessen Entstehungsgeschichte (Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 19. September 2006), und lassen keine Willkür erkennen.

4.3. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, lässt sich die Behördenverbindlichkeit auch nicht aus dem Raumplanungsrecht des Bundes ableiten. Gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann, überlässt aber die nähere Konkretisierung dem kantonalen Gesetzgeber. Als bundesrechtliches Minimum wird den Behörden nur abverlangt, aus der Bevölkerung Vorschläge entgegenzunehmen, Planentwürfe zu allgemeiner Ansichtsäusserung freizugeben und in beiden Fällen Vorschläge und Einwände materiell zu beantworten (BGE 111 Ia 161 E. 2d S. 168 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Art. 4 N. 3 mit Hinweisen zur kantonalen Umsetzung). Verlangt wird nur der Einbezug der Bevölkerung in die Phase der politischen Meinungsbildung; demokratische Mitwirkungsrechte lassen sich aus Art. 4 RPG nicht ableiten (Entscheid 1C 243/2017 vom 5. Februar 2018 E. 5.3.3; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 2).

Gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG sind Richtpläne für die Behörden verbindlich. Dies gilt jedoch nur für die bundesrechtlichen Mindestinhalte gemäss Art. 8 ff. RPG und Art. 5 ff. RPV (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art 9 N. 12; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1981, Art. 9 N. 17; TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Kommentar RPG, 2010, Art. 9 N. 12), die sich einzig auf die kantonale Richtplanung beziehen. Auf kommunaler Ebene können Richtpläne daher auch nicht-behördenverbindlich sein (vgl. als Beispiel Urteil 1P.513/1997 vom 15. April 1998 E. 1c/bb) oder es können andere nicht-behördenverbindliche Instrumente vorgesehen werden.

4.4. Nach dem Gesagten kann dem Stadtpräsidenten nicht vorgeworfen werden, die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung falsch informiert zu haben, als er die Behördenverbindlichkeit des räumlichen Leitbilds verneinte.

5.

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Stimmbürger seien über den Inhalt und Gegenstand der Abstimmung ungenügend informiert gewesen. Die Gemeindeversammlung sei durch grosse Verwirrung gekennzeichnet gewesen. Den wenigsten Stimmbürgern sei klar gewesen, dass weite Teile des Stadtentwicklungskonzepts - das auf einer breiten Mitwirkung der Bevölkerung beruht habe - ohne Beschluss des Gemeinderates aus dem räumlichen Leitbild entfernt worden seien. Verletzt sei auch der aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit folgende Anspruch auf eine klare und korrekte Fragestellung: Unklar sei insbesondere das Verhältnis von Antrag 1 des Gemeinderats (betreffend das räumliche Leitbild als Ganzes) zu dessen Antrag 2 (betreffend Kapitel 3 "Die Stadt als stimmiges Ganzes" mit 6 Leitsätzen und Handlungsempfehlungen) gewesen. Selbst der Regierungsrat habe an diesem Dispositiv Kritik geübt, weil der zweite Antrag aus seiner Sicht nicht notwendig gewesen wäre.

5.1. Die Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung enthielt die Anträge des Gemeinderats sowie eine Botschaft dazu. Die sechs Leitsätze mit den dazugehörigen Handlungsempfehlungen wurden in der Einladung abgedruckt; im Übrigen wurde auf das Leitbild mit Anhang sowie den Mitwirkungsbericht verwiesen, die im Internet aufgeschaltet waren bzw. von der Stadtverwaltung in Papierform angefordert werden konnten. Damit waren die Stimmbürger über die für die künftige Stadtentwicklung wesentlichen Leitsätze informiert, und konnten sich, soweit sie sich dafür interessierten, über die übrigen Teile des räumlichen Leitbilds und seines Anhangs informieren. In den aufgeschalteten Unterlagen wurde insbesondere auch die Entwicklung vom Stadtentwicklungskonzept mit 18 Leitgedanken zum räumlichen Leitbild mit 6 Leitsätzen dargestellt (räumliches Leitbild Kapitel 1 S. 7 f.).

5.2. Dagegen ist dem Beschwerdeführer einzuräumen, dass der Antrag des Gemeinderats insofern missverständlich war, als er zwischen der Verabschiedung des räumlichen Leitbilds als Ganzem (Antrag 1) und den sechs Leitsätzen und Handlungsempfehlungen des Kapitels 3 (Antrag 2) unterschied, und nur letztere zur Grundlage für die Ausarbeitung des Zonenplans, die Anpassung des Bau- und Zonenreglements und für die Überarbeitung des Parkplatzreglements erklärte, obwohl das räumliche Leitbild als Ganzes vom Gemeinderat zu berücksichtigen ist (vgl. oben E. 4). Diese Formulierung stammt noch aus dem ursprünglichen Entwurf der Stadtverwaltung, in dem die sechs Leitsätze mit Handlungsempfehlungen für behördenverbindlich erklärt werden sollten (Antrag 2 Satz 2). Dieser Satz wurde zwar vom Gemeinderat gestrichen, der erste Satz von Antrag 2 aber beibehalten (vgl. Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 6. Juni 2017 S. 21).

Es kann daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass gewisse Stimmbürger aufgrund der Lektüre der Anträge in der Einladung zur Gemeindeversammlung den Eindruck gewinnen konnten, die sechs Leitsätze des Kapitels 3 mit den zugehörigen Handlungsempfehlungen seien (im Gegensatz zum übrigen räumlichen Leitbild) behördenverbindlich. Diesfalls wurden sie jedoch spätestens an der Gemeindeversammlung, aufgrund der Erläuterungen des Stadtpräsidenten, eines anderen belehrt, so

dass sie in Kenntnis der (beschränkten) rechtlichen Tragweite des räumlichen Leitbilds darüber abstimmen konnten.

Dass Stimmbürger, die irrtümlich von der Behördenverbindlichkeit der Vorlage ausgingen, sich davon hätten abhalten lassen können, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen, wird vom Beschwerdeführer nicht behauptet und erscheint auch nicht plausibel.

6.

Der Beschwerdeführer rügt vor Bundesgericht erstmals die Verletzung des in § 42 Abs. 1 lit. a des Solothurner Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GemG/SO; BGS 131.1) und § 4 lit. c der Gemeindeordnung für die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 25. Juni 1996 (GO/Gde SO) gewährleisteten Rechts der Stimmbürger, an der Gemeindeversammlung Anträge zu den traktandierten Abstimmungsgegenständen zu stellen. Der Stadtpräsident habe an der Gemeindeversammlung einleitend mitgeteilt, man könne nur ja oder nein zum räumlichen Leitbild sagen, aber keine Änderungsanträge stellen. Diese Aussage treffe indes nicht zu: Auch wenn es im räumlichen Leitbild nur um Grundsätze für die künftige räumliche Entwicklung gehe, sei nicht einsichtig, weshalb diese nicht beraten und abgeändert werden dürften. § 9 Abs. 3 PBG gebe der Bevölkerung vielmehr das Recht, sich zum Leitbild zu äussern - auch an der Gemeindeversammlung mittels Antrag.

6.1. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Mängel im Vorfeld von Abstimmungen möglichst sofort und vor Durchführung der Abstimmung zu rügen (BGE 118 Ia 271 E. 1d S. 274; 415 E. 2a S. 417; Urteil 1C 217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2, in: ZBI 111/2010 S. 162; je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt auch für die Durchführung von Gemeindeversammlungen und die Anfechtung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen. Nach der bundesgerichtlichen Praxis muss der an der Gemeindeversammlung teilnehmende Stimmberechtigte - soweit zumutbar - Mängel bereits an der Gemeindeversammlung beanstanden. Dieses Erfordernis soll der raschen Klarstellung der Förmlichkeiten dienen, eine allfällige Korrektur des Verfahrens ermöglichen und damit zur Vermeidung einer Wiederholung der Gemeindeversammlung beitragen. Unterlässt der Stimmberechtigte eine Beanstandung, obwohl eine entsprechende Intervention nach den Umständen als zumutbar erscheint, so kann er sich in der Folge nicht mehr darauf berufen, dass die Abstimmung nicht richtig zustandegekommen sei (Urteil 1C 537/2012 vom 25. Januar 2013 E. 2.3, in: ZBI 114/2013 S. 563; RDAF 2014 I S. 252; 1C 582/2016 vom 5. Juli 2017 E. 2.4, in: ZBI, 119/2018 298; 1C 528/2017 vom 1. Juni 2018 E. 5.2, in: ZBI 120/2019 S. 192; je mit Hinweisen).

6.2. Dieser Grundsatz gilt grundsätzlich unabhängig vom kantonalen Recht, gestützt auf das auch die Privaten verpflichtende Prinzip von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV (Urteil 1C 582/2016 vom 5. Juli 2017 E. 2.4). Allerdings hat das Bundesgericht in BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 275 (betreffend Mängel im Vorfeld einer Abstimmung) ausgeführt, dass die Kantone gestützt auf ihre Organisationsautonomie frei seien, anderen Erwägungen, wie namentlich einem leicht zugänglichen Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte, einen höheren Stellenwert zuzumessen. Die Verwirkung wurde daher vom Bundesgericht nur in Fällen geprüft, in denen die letzte kantonale Instanz auf die Beschwerde bzw. die entsprechende Rüge nicht eingetreten war oder aber direkt Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werden konnte (vgl. Urteil 1C 2017/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2 mit Hinweisen). Auch die oben zitierten Entscheide zur Verwirkung von Rügen gegen Gemeinderatsbeschlüsse betreffen kantonale Nichteintretensentscheide.

Vorliegend sind Regierungsrat und Verwaltungsgericht auf die Stimmrechtsbeschwerde eingetreten, ohne allerdings das Antragsrecht zu behandeln, dessen Verletzung im kantonalen Verfahren nicht geltend gemacht wurde. Die Verwirkung muss indessen erst recht greifen, wenn ein Mangel, dessen Geltendmachung bereits in der Gemeindeversammlung hätte erwartet werden können und müssen, weder in der Gemeindeversammlung noch in den nachfolgenden kantonalen Rechtsmittelverfahren geltend gemacht wird, sondern erstmals im bundesgerichtlichen Verfahren. Der Grundsatz, wonach die Kantone einen grosszügigeren Rechtsschutz gewähren können, setzt mit anderen Worten voraus, dass die entsprechenden Mängel spätestens im kantonalen Rechtsmittelverfahren beanstandet werden.

6.3. Die Zumutbarkeit der sofortigen Geltendmachung beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. In der Regel wird sie für Mängel des formellen Ablaufs der Debatte bejaht, die mit einem passenden Ordnungsantrag an der Gemeindeversammlung angefochten werden könnten, nicht aber, wenn die inhaltliche Unrichtigkeit der Ausführungen von Gemeindevertretern beanstandet wird (Urteil 1C 582/2016 vom 5. Juli 2017 E. 3.2.3, in: ZBI. 199/2018 S. 298). Dies entspricht § 59 Abs. 2 GemG/SO, wonach derjenige, der mit einer verhandlungsleitenden Verfügung des

Versammlungsleiters nicht einverstanden ist, sich sogleich bei der Gemeindeversammlung zu beschweren hat, die unverzüglich entscheidet.

6.4. An der streitigen Gemeindeversammlung führte der Stadtpräsident als Versammlungsleiter einleitend aus, dass im Kanton Solothurn der Gemeinderat Planungsbehörde sei; dies bedeute, dass die Gemeindeversammlung das vorliegende Leitbild nur annehmen oder ablehnen, nicht jedoch abändern könne. Sollten Änderungsanträge gestellt werden, könne darüber nur eine Konsultativabstimmung erfolgen (Protokoll S. 7). Dagegen wurden keine Einwände erhoben. In der Folge wurden auch weder Änderungsanträge noch Anträge auf eine Konsultativabstimmung gestellt, sondern lediglich ein Rückweisungsantrag deponiert. Dieser wurde grossmehrheitlich abgelehnt und die Anträge des Gemeinderates angenommen (Protokoll S. 19 f.).

Der Beschwerdeführer macht geltend, auf Grund des Überraschungsmoments sei keiner im Saal in der Lage gewesen, sich gegen diese massive Einschränkung der politischen Rechte zu wehren. Aus dem Protokoll ergibt sich indessen, dass kontrovers über die gleichzeitig gemachte Aussage des Stadtpräsidenten zur Behördenverbindlichkeit diskutiert (oben E. 4) und in diesem Zusammenhang auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung als unangemessen kritisiert wurden (Protokoll S. 18 oben). Der Überraschungsmoment und die Autorität des Stadtpräsidenten verhinderten also weder die Diskussion seiner Aussagen noch Kritik am Vorgehen der Behörden. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, weshalb es unzumutbar gewesen wäre, Einwände auch gegen den Ausschluss von Änderungsanträgen zu erheben bzw. solche Anträge zu deponieren und sich gegen deren Nichtzulassung bei der Gemeindeversammlung gemäss § 59 Abs. 2 GemG/SO zu beschweren.

6.5. Nach dem Gesagten kann sich der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr auf die Verletzung des Antragsrechts berufen.

7.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

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

Lausanne, 16. Mai 2019

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber