

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_266/2012

Urteil vom 28. August 2012
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Y._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Müller,

gegen

Regierungsrat des Kantons Solothurn,
Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn,
handelnd durch das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn, Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn.

Gegenstand
Gründung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach,

Beschwerde gegen das Urteil vom 27. März 2012 des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn.

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 2. März 2010 sicherte der Regierungsrat des Kantons Solothurn die amtliche Mitwirkung zu für die Gründung einer Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach sowie für die Durchführung einer umfassenden Güterregulierung.

Die Akten zur Gründung der Flurgenossenschaft lagen in den Gemeindeverwaltungen von Breitenbach und Büsserach je vom 4. Februar 2011 bis 7. März 2011 öffentlich auf. Die geplante Gründungsversammlung und die Durchführung der Güterregulierung Breitenbach-Büsserach wurden zudem durch Veröffentlichungen u.a. im Amtsblatt vom 28. Januar 2011 sowie per eingeschriebenem Brief an die betroffenen Grundeigentümer im Bezugsgebiet bekannt gemacht.

B.

Am 10. Januar 2011 beschloss der Gemeinderat Büsserach, dass die prognostizierten Kosten der Flurgenossenschaft von jährlich Fr. 350.-- für die Einwohnergemeinde und jährlich Fr. 1'500.-- für die Bürgergemeinde Büsserach in die Entscheidungskompetenz des Gemeinderates fielen. Er verzichtete daher auf die Durchführung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung und beauftragte den Leiter der Arbeitsgruppe Büsserach, für die Flächen der Einwohner- und der Bürgergemeinde Büsserach für die Gründung der Flurgenossenschaft zu stimmen. Dagegen führte die Bürgergemeinde Breitenbach eine ausserordentliche Versammlung der Bürgergemeinde zur Genehmigung der prognostizierten Kosten von jährlich Fr. 300.-- durch.

An der Gründungsversammlung vom 5. Mai 2011 wurde die Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach angenommen. Dagegen wurden die Statuten mit grossem Mehr abgelehnt. Über die übrigen Traktanden (Wahl des Präsidenten und der übrigen Vorstandsmitglieder) wurde deshalb nicht mehr abgestimmt.

C.

Gegen die Gründung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach erhoben u.a. Y._____ und Z._____ Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Solothurn. Sie machten geltend, der

Gemeinderat Büsserach habe seine Finanzkompetenzen überschritten und sei für die Zustimmung zur Gründung der Flurgenossenschaft nicht zuständig gewesen. Ohne dessen Zustimmung wäre die Flurgenossenschaft nicht zustande gekommen, da die privaten Eigentümer mehrheitlich gegen deren Gründung gestimmt hätten.

Der Regierungsrat wies die Beschwerde am 29. November 2011 ab.

Die dagegen erhobene Beschwerde von Y._____ und Z._____ wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn am 27. März 2012 ab.

D.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat Y._____ am 15. Mai 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt die Aufhebung der Rechtsmittelentscheide des Verwaltungsgerichts und des Regierungsrats, des Beschlusses des Gemeinderats Büsserach vom 10. Januar 2011 sowie des Beschlusses zur Gründung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach vom 5. Mai 2011. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E.

Das Verwaltungsgericht und das Volkswirtschaftsdepartement Solothurn schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

F.

In seiner Replik vom 16. August 2012 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Flurgenossenschaft (vgl. § 26 Abs. 1 der Solothurner Verordnung vom 24. August 2004 über die Bodenverbesserungen in der Landwirtschaft [Bodenverbesserungsverordnung; BoVo]).

1.1 Beschlüsse der Gründungsversammlung müssen nach kantonalem Recht innert 10 Tagen mit Beschwerde an den Regierungsrat angefochten werden (§ 33 BoVo) und können später nicht mehr in Frage gestellt werden. Diese Regelung zeigt, dass die Gründung der Flurgenossenschaft ein in sich geschlossenes, selbstständiges Verfahren bildet. Der angefochtene Entscheid ist deshalb als Endentscheid i.S.v. Art. 90 BGG zu qualifizieren (vgl. BGE 117 Ia 412 E. 1a S. 414 [Einleitung eines amtlichen Quartierplanverfahrens] und BGE 110 Ia 134 E. 1 S. 135 [Abgrenzung eines Perimetergebiets], beide zu Art. 87 OG; vgl. auch BGE 135 II 310 E. 1.2 S. 311 f. [zweistufiges Enteignungsverfahren]). Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen.

1.2 Der Beschwerdeführer ist Eigentümer eines Grundstücks in Breitenbach, im Beizugsgebiet der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach. Als solcher ist er befugt, gegen die Gründung der Flurgenossenschaft bzw. den diesen Beschluss bestätigenden Entscheid des Verwaltungsgerichts Solothurn Beschwerde zu führen (Art. 82 lit. a i.V.m. 89 Abs. 1 BGG).

Dagegen ist er als Einwohner der Gemeinde Breitenbach nicht befugt, Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte der Einwohnergemeinde Büsserach zu erheben, in der er nicht stimmberechtigt ist (Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 89 Abs. 3 BGG; BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176). Er macht auch nicht geltend, in Büsserach heimatberechtigt und damit in der Bürgergemeinde Büsserach stimmberechtigt zu sein. Er ist daher nicht legitimiert, die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderats Büsserach vom 10. Januar 2011 zu beantragen; insoweit ist auf seine Beschwerde nicht einzutreten.

Immerhin kann er mit Beschwerde gegen die Gründung der Flurgenossenschaft geltend machen, die Stimmabgabe der Bürgergemeinde Büsserach sei aufgrund der angeblich fehlenden Finanzkompetenz des Gemeinderats ungültig gewesen, und sich auf die Nichtigkeit des Gemeinderatsbeschlusses vom 10. Januar 2011 berufen. Ob dies zutrifft, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung.

Mit dieser Massgabe ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Im Verfahren nach Art. 82 lit. a BGG (Beschwerde in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts) kann die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten i.S.v. Art. 95 lit. a und c BGG gerügt werden. Dagegen ist das kantonale Recht (anders als bei der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 95 lit. d BGG) nicht Prüfungsmassstab. Das Bundesgericht kann daher nur prüfen, ob die kantonalen Behörden bei der Auslegung und Anwendung des kantonalen

Rechts das Willkürverbot (Art. 9 BV) oder anderes Verfassungsrecht verletzt haben. Dies setzt voraus, dass eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und rechtsgenügend begründet worden ist (Rügeprinzip; vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

2.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Flurgenossenschaft sei lediglich aufgrund der Zustimmung der Bürgergemeinde Büsserach zustande gekommen, da die Mehrheit der privaten Landbesitzer dagegen gestimmt habe. Die Stimmabgabe der Bürgergemeinde sei ungültig gewesen, weil deren Vertreter durch den Gemeinderat und damit durch ein unzuständiges Organ instruiert worden sei: Zuständig wäre die Bürgergemeindeversammlung und nicht der -gemeinderat gewesen. Dies habe zur Folge, dass die Abstimmung aufzuheben und, nach Durchführung einer Gemeindeversammlung der Bürgergemeinde Büsserach, zu wiederholen sei. Keinesfalls sei die ungültige Stimmabgabe als Ja-Stimme zu werten, wie dies § 32 Abs. 3 BoVo für nicht erschienene oder nicht stimmende Grundeigentümer vorsehe.

2.1 Gemäss § 56 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 des Solothurner Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG) sind Geschäfte, deren Auswirkungen einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen, der Gemeindeversammlung vorbehalten; gleiches gilt (gemäss Ziff. 6) für den Beschluss über die Gründung, Erweiterung oder Aufhebung von Anstalten und Unternehmungen sowie die Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmungen, sofern der finanzielle Aufwand einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigt. In der Bürgergemeinde Büsserach liegt die Finanzlimite des Gemeinderats bei Fr. 10'000.-- für jährlich einmalige und Fr. 2'000.-- für jährlich wiederkehrende Auslagen (§ 19 lit. b Ziff. 3 und 9 sowie § 23 lit. a der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Büsserach [GBB]).

2.2 Der Beschwerdeführer bestreitet in erster Linie, dass die jährlichen Teilzahlungen für die Kosten der Güterregulierung als jährlich wiederkehrende Ausgaben zu qualifizieren seien. Es handle sich um Akontozahlungen, die unter dem Vorbehalt der endgültigen Kostenabrechnung stünden. Diese erfolge am Ende der Güterregulierung durch eine Schätzungskommission, unter Berücksichtigung der effektiven Vor- und Nachteile für jeden Genossenschafter (§ 50 Abs. 2 BoVo). Die Akontozahlungen müssten korrekterweise transitorisch in der Buchhaltung der Bürgergemeinde Büsserach verbucht werden und erst in dem Jahr belastet werden, in welchem die definitive Rechnung für die Güterregulierung ausgestellt werde. Die finanzielle Auswirkung des Geschäfts Güterregulierung i.S.v. § 19 lit. b Ziff. 3 GBB sei daher die einmalige definitive Kostenabrechnung und nicht die während der Dauer der Güterregulierung jährlich wiederkehrenden Akontozahlungen.

Der Gemeinderat sei an seiner Sitzung vom 10. Januar 2011 selbst von einer Dauer von sechs bis acht Jahren ausgegangen, womit - selbst unter Zugrundelegung der gemeinderätlichen Berechnungen - mit Kosten zwischen Fr. 9'000.-- bis Fr. 12'000.-- zu rechnen sei. Der Beschwerdeführer selbst berechnet auf der Grundlage der von der Vorbereitungskommission geschätzten minimalen Totalkosten von Fr. 2'000.--/ha einmalige Kosten von mindestens Fr. 44'000.-- für die 22 ha der Bürgergemeinde Büsserach.

2.3 Im Übrigen sei die Argumentation des Verwaltungsgerichts selbst dann willkürlich, wenn von jährlich wiederkehrenden Auswirkungen ausgegangen werde. Die Pauschale von jährlich Fr. 1'500.-- sei auf der Grundlage von § 36 Abs. 2 des Statutenentwurfs der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach berechnet worden, der bei grossflächig arrondierten und gut erschlossenen Grundeigentumsverhältnissen im Hinblick auf die zu erwartenden geringen Verbesserungen im Rahmen der Güterregulierung die Erhebung einer auf 30 % reduzierten Akontozahlung vorsehe. Diese Statuten seien jedoch an der Gründungsversammlung nicht genehmigt worden und dürften deshalb bei der Berechnung der jährlichen Ausgaben nicht berücksichtigt werden.

Der Gemeinderat Büsserach sei massgeblich in der Vorbereitungskommission vertreten gewesen, welche die Statuten entworfen habe. Er habe sich selbst einen erheblichen Rabatt zugesprochen und zugleich dafür gesorgt, dass die Finanzkompetenz des Geschäfts beim Gemeinderat verbleibe und nicht der Gemeindeversammlung Büsserach zukomme: Einerseits durch Festlegung von auf 30 % reduzierten Akontozahlungen, andererseits indem eine an sich geeignete Fläche von 48 ha der Bürgergemeinde nicht zum Beizugsgebiet gezählt worden sei. Es sei vorhersehbar gewesen, dass der Statutenentwurf in dieser Form an der Gründungsversammlung nicht genehmigt werden würde. Unter diesen Umständen laufe es dem Gerechtigkeitsgedanken entgegen und sei willkürlich, wenn der Gemeinderat seine Finanzkompetenz auf den Statutenentwurf gegründet habe.

3.

Das Verwaltungsgericht ging - wie schon der Regierungsrat - davon aus, dass die vor und während

der Durchführung der Bodenverbesserung zu leistenden Teilzahlungen zur Deckung der laufenden Kosten bis zur Vorlage der Schlussabrechnung als jährlich wiederkehrende Aufwendungen zu qualifizieren seien. Dies entspreche auch der Praxis der Gemeinde Büsserach, welche die jährlich vorgesehene Pauschale als Ausgabe des laufenden Jahres (Kto. Nr. 790, Raumordnung) verbucht habe. Auch bei der aktuellen Landumlegung in der Industriezone würden die Kosten so verbucht. Ergänzend verweist es in seiner Vernehmlassung darauf, dass auch nach kantonalem Steuerrecht Akontozahlungen als Kosten bzw. Aufwand des laufenden Jahres verbucht werden dürften, jedenfalls solange ihnen eine entsprechende Gegenleistung gegenüberstehe.

Die Behauptung des Beschwerdeführers, wonach nur die Bürgergemeinde Büsserach bei den jährlichen Teilzahlungen von einem Rabatt profitiere, treffe nicht zu. Die im Entwurf der Statuten vorgesehene reduzierte Akontozahlung komme jedem Grundeigentümer zugute, der die massgebenden Voraussetzungen (grossflächig arrondiertes und gut erschlossenes Land) erfülle. Diese Regelung entspreche dem Grundsatz, wonach sich die Kostenverteilung nach den allgemeinen Vorteilen und den besonderen Vor- und Nachteilen richtet, die dem Pflichtigen aus der Bodenverbesserung erwachsen (§ 50 Abs. 2 BoVo).

Das in die Güterregulierung einbezogene Land der Bürgergemeinde (326'127 m², davon ca. ein Drittel Wald) diene in erster Linie der Grenzbegradigung anderer Grundstücke. Der Gemeinderat habe deshalb von einem unterdurchschnittlichen Vorteil für die Bürgergemeinde ausgehen und diesem Umstand bei der Schätzung der Akontozahlung Rechnung tragen dürfen, selbst wenn zu diesem Zeitpunkt noch offen gewesen sei, ob die Statuten genehmigt würden oder nicht. Stehe von vornherein fest, dass ein Grundeigentümer unterdurchschnittlich belastet werde, mache ein bewusst höher veranschlagter Beitrag keinen Sinn. Dieses Vorgehen lasse keine Umgehungsabsicht des Gemeinderats erkennen.

Der Vorwurf, es sei nur gerade so viel Land der Bürgergemeinde Büsserach einbezogen worden, dass die Finanzkompetenz des Gemeinderats noch gewahrt werden konnte, sei aus der Luft gegriffen und durch keinerlei Fakten belegt. Selbstredend würden in eine Güterregulierung nur Grundstücke einbezogen, mit denen die angestrebten Verbesserungen gemäss § 55 BoVo erreicht werden könnten (Arrondierung der Grundstücke, Erstellung eines zweckmässigen Wegenetzes, Verbesserungen von gemeinschaftlichem Interesse). Der Beschwerdeführer lege in keiner Weise dar, inwiefern sich die 48 ha Land, die nicht in die Güterregulierung mit einbezogen worden seien, für die vorgesehenen Massnahmen geeignet hätten.

Die Unterstellung, der Rat habe die Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung umgehen wollen, sei durch keinerlei Fakten belegt. Ob es politisch geschickter gewesen wäre, das Geschäft der Gemeindeversammlung vorzulegen, sei nicht zu prüfen; jedenfalls sei das gewählte Vorgehen zulässig gewesen. Unter diesen Umständen könne offenbleiben, ob eine ungültige Stimmabgabe der Bürgergemeinde mit derjenigen eines abwesenden oder nicht stimmenden Grundeigentümers gleichzustellen wäre (§ 31 Abs. 2 i.V.m. § 32 Abs. 3 BoVo). Es möge insgesamt stossend erscheinen, dass die Flurgenossenschaft trotz der deutlichen Ablehnung der privaten Grundeigentümer zustande gekommen sei. Dies sei aber schon vom eidgenössischen Gesetzgeber so gewollt (vgl. Art. 703 ZGB).

4.

Das Volkswirtschaftsdepartement Solothurn wirft dem Beschwerdeführer in seiner Vernehmlassung vor, weiterhin mit falschen Zahlen zu operieren. Der von ihm geschätzte Gesamtaufwand von Fr. 44'000.-- lasse ausser Acht, dass ca. 80 % der Kosten der Güterregulierung durch Beiträge des Bundes und des Kantons gedeckt würden; nur die verbleibenden ca. 20 % (Restkosten) würden unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile der Güterregulierung aufgeteilt. Aufgrund des einbezogenen Grundeigentums sei eine weit unterdurchschnittliche Kostenbelastung der Bürgergemeinde Büsserach im Sinne von § 36 Abs. 2 des Statutenentwurfs der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach absehbar.

5.

Wie oben bereits dargelegt wurde, kann das Bundesgericht die Handhabung der kantonalen und kommunalen Bestimmungen nur auf Willkür hin prüfen. Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser 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 (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).

5.1 Streitig ist zunächst, ob die (Rest-)Kosten einer Güterregulierung und die hierfür geleisteten Akontozahlungen als jährlich einmalige oder wiederkehrende Auswirkungen i.S.v. § 19 lit. b Ziff. 3 und

9 GBB zu qualifizieren sind.

5.1.1 Die von Rechtsprechung und Doktrin entwickelten Kriterien zum Finanzreferendum, die zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen, Anlagen und Ausgaben, gebundenen und ungebundenen Ausgaben differenzieren, sind jedenfalls nicht unmittelbar anwendbar, wenn es um die Abgrenzung der Zuständigkeiten in einer Bürgergemeinde geht, deren Aufgabe insbesondere die "Verwaltung ihrer Güter" ist (vgl. § 3 Abs. 2 lit. c GBB). Dementsprechend spricht § 19 lit. b Ziff. 3 GBB auch nicht von Ausgaben, sondern von "Auswirkungen" eines Geschäfts. Dennoch kann bei der Auslegung der genannten Normen die von der Rechtsprechung für das Ausgabenreferendum entwickelte Unterscheidung zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben beigezogen werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt eine einmalige Ausgabe für einen einmaligen Zweck. Sie ist auch dann gegeben, wenn die Ausgabe nicht auf einmal erfolgt und deshalb die nötigen Kredite aufgeteilt werden. Sie wird für einen Zweck getätigt, der in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird (BGE 99 Ia 188 E. 2a S. 192), auch wenn sich die Ausführung über eine gewisse Zeit erstreckt. Wiederkehrende Ausgaben liegen dagegen vor, wenn eine Leistung periodisch fällig wird und die Gesamtdauer des Vorgehens und damit die Gesamtsumme nicht feststehen (BGE 121 I 291 E. 2b S. 294; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 747 N. 1881). Massgeblich ist, ob sich die wiederkehrend getätigten Ausgaben in einer unbestimmten Zahl von Jahren wiederholen werden; wird die Massnahme hingegen befristet, zum Beispiel eine Subvention dreimal hintereinander in gleicher Höhe ausgerichtet, so handelt es sich um ein in sich geschlossenes Vorhaben und damit um eine einmalige Ausgabe (Urteil 1P.557/2003 vom 12. Dezember 2003 E. 2.2.3; HANGARTNER/KLEY, a.a.O. N. 1882).

5.1.2 Für die Sichtweise des Beschwerdeführers spricht der Umstand, dass die Akontozahlungen einem einzigen Zweck dienen (der Finanzierung des Meliorationsverfahrens), und hierfür eine Gesamtabrechnung erstellt wird.

Allerdings stehen die Gesamtkosten des Güterregulierungsverfahrens und der Anteil jedes Genossenschafters erst nach der von einer Schätzungskommission zu erstellenden und gerichtlich überprüfaren Kostenverteilung fest. Zu Beginn des Verfahrens sind die Dauer des Meliorationsverfahrens und die Höhe der Gesamtkosten nicht bekannt: Zwar rechnete der Gemeinderat mit einer Verfahrensdauer von sechs bis acht Jahren; die Erfahrung zeigt jedoch, dass Güterregulierungsverfahren deutlich länger dauern können. Dies spricht für die Auffassung der Vorinstanzen, auf die jährlich wiederkehrende Belastung durch die jährlichen Akontozahlungen abzustellen: Auch wenn diese im Zeitpunkt der Gründungsversammlung noch nicht definitiv festgelegt worden sind, kann deren ungefähre Höhe besser geschätzt werden als der Gesamtkostenbetrag.

Hinzu kommt vorliegend, dass (nach den insoweit unbestrittenen Ausführungen des Verwaltungsgerichts) auch die Buchhaltungspraxis der Gemeinde Büsserach von jährlich wiederkehrendem Aufwand ausgeht, die Akontozahlungen also nicht als bloss transitorische Posten auffasst.

Unter diesen Umständen ist es jedenfalls nicht willkürlich, von jährlich wiederkehrenden Auswirkungen in Höhe der jährlichen Akontozahlungen auszugehen.

5.2 Aus Sicht von Art. 9 BV ist auch die Berechnung des jährlichen Teilzahlungsbetrags nicht zu beanstanden:

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass der in die Flurgenossenschaft einbezogene Grundbesitz der Bürgergemeinde Büsserach grossflächig arrondiert und gut erschlossen ist und die Bürgergemeinde daher weit unterdurchschnittlich von der Güterregulierung profitieren wird. Dies hat zur Folge, dass sie gemäss § 50 Abs. 2 BoVo in der Gesamtabrechnung voraussichtlich nur einen geringen Anteil der Restkosten zu tragen haben wird. Dieser Umstand durfte durch einen Rabatt auf die Akontozahlungen berücksichtigt werden.

Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Regelung in § 36 Abs. 2 des Statutenentwurfs der Umgehung der Gemeindeversammlung diene: Vielmehr wurde der Entwurf von der Vorbereitungskommission (in der Büsserach und Breitenbach je hälftig und nicht ausschliesslich durch Gemeinderäte vertreten waren) erarbeitet und die Kostenschätzung zusammen mit einem Experten erstellt.

5.3 Soweit der Beschwerdeführer den Nichteinbezug von 48 ha Land rügt, begründet er auch vor Bundesgericht nicht, weshalb dieses für die Güterregulierung geeignet und sein Einbezug geboten gewesen wäre.

5.4 Ist nach dem Gesagten Willkür zu verneinen, ist die Beschwerde abzuweisen. Es kann daher offenbleiben, ob (im Falle der Bejahung von Willkür) der Gemeinderatsbeschluss vom 10. Januar

2011 nichtig gewesen wäre und wie sich dies auf den Beschluss über die Gründung der Flurgenossenschaft ausgewirkt hätte.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

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

Lausanne, 28. August 2012

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

Das präsidiierende Mitglied: Aemisegger

Die Gerichtsschreiberin: Gerber