

Regierungsratsbeschluss

vom 30. Juni 2026

Nr. 2026/1247

Subingen: Gesamtrevision der Ortsplanung / Behandlung der Beschwerden

1. Ausgangslage

Die Einwohnergemeinde Subingen unterbreitet dem Regierungsrat die Gesamtrevision der Ortsplanung (OPR), bestehend aus den nachfolgend aufgeführten Dokumenten, zur Genehmigung:

- Bauzonenplan, Situation 1:2'000
- Gesamtplan, Situation 1:5'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil A, Unterdorf, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil B, Hole, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil C, Wissensteinacker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil D, Zentrum, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil E, Hohfurenacker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil F, Neumatt, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil G, Affolteracker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil H, Verenamöösli, Situation 1:1'000
- Zonenreglement.

Die Gesamtrevision stützt sich auf verschiedene Inventare und Konzepte sowie weitere Grundlagen. Die Planung konkretisiert die Leitsätze aus dem räumlichen Leitbild.

Die Gesamtrevision wird im Raumplanungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) umfassend erläutert. Der Bericht hat die Aufgabe, die Nachvollziehbarkeit der Planung in allen Teilen, insbesondere gegenüber der Genehmigungsbehörde, zu gewährleisten.

Nutzungspläne sind durch den Regierungsrat zu genehmigen und werden hierzu gemäss § 18 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und die Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungen überprüft. Als Grundlage dienen die Vorprüfungsberichte des Amts für Raumplanung (ARP) vom 27. Mai 2020 (1. Vorprüfung), 3. Februar 2022 (2. Vorprüfung) und 19. Juni 2023 (3. Vorprüfung).

2. Einleitung

2.1 Grundlagen der Ortsplanung

2.1.1 Bundesgesetz über die Raumplanung

Seit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) am 1. Mai 2014 haben Bund, Kanton und Gemeinde in verstärktem Umfang die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und für kompakte Siedlungen zu sorgen. Dabei ist eine angemessene Wohnqualität zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b RPG). Mittels geeigneter Massnahmen sollen die brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen besser genutzt und die Möglichkeiten für eine massvolle, der jeweiligen Situation angepasste Verdichtung ausgeschöpft werden (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG). Weiter sind der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG).

2.1.2 Kantonaler Richtplan

Mit Beschluss (RRB) Nr. 2017/1557 vom 12. September 2017 hat der Regierungsrat den überarbeiteten Richtplan beschlossen. Mit diesem Beschluss wurde der Richtplan verbindlich für die Behörden im Kanton Solothurn. Der Bundesrat hat den Richtplan am 24. Oktober 2018 genehmigt und damit auch für den Bund und die Nachbarkantone verbindlich erklärt. Ebenfalls zu beachten sind die seit der Gesamtüberprüfung vom Regierungsrat beschlossenen Anpassungen. Die Gemeinden haben bei der Gesamtrevision der Ortsplanung alle Richtplanbeschlüsse zu berücksichtigen und umzusetzen.

2.1.3 Regionale Grundlage «Agglomerationsprogramm Solothurn»

Das Agglomerationsprogramm stellt ein geeignetes Instrument für die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über die Gemeindegrenzen hinweg dar. Künftige Entwicklungsfragen oder andere weiterführende Themen wie z.B. zur ortsverträglichen Dichte oder Siedlungsqualitäten können im Agglomerationsprogramm zusammen mit den Nachbargemeinden geklärt bzw. konkretisiert werden. Die Einwohnergemeinde Subingen liegt im Perimeter des Agglomerationsprogramms Solothurn.

Die vorliegende Gesamtrevision der Ortsplanung steht im Einklang mit den im Agglomerationsprogramm Solothurn verfolgten Zielen. Die in diesem Rahmen mögliche Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden, aber auch mit dem Kanton, wird auch künftig von zentraler Bedeutung sein.

2.1.4 Rechtsgültige Ortsplanung der Einwohnergemeinde Subingen

Die rechtsgültige Ortsplanung der Einwohnergemeinde Subingen wurde mit RRB Nr. 1400 vom 2. Juli 2002 genehmigt. Seither wurden einige Teilzonen- und Erschliessungsplanänderungen sowie Gestaltungspläne erarbeitet. Mit der vorliegenden Gesamtrevision kommt die Einwohnergemeinde der gesetzlichen Vorgabe nach, die Ortsplanung alle zehn Jahre zu überprüfen (§ 10 Abs. 2 PBG).

2.1.5 Räumliches Leitbild

§ 9 PBG schreibt vor, dass die Gemeinden als Grundlage für die Ortsplanung ein räumliches Leitbild erarbeiten. Dieses wurde dem Kanton zur Stellungnahme vorgelegt. Das ARP nahm dazu mit Schreiben vom 13. September 2013 Stellung. Das räumliche Leitbild wurde am 3. Dezember 2013 von der Gemeindeversammlung verabschiedet.

2.1.6 Anpassung an neue kantonale gesetzliche Vorgaben

Die vorliegende Ortsplanung setzt die neuen Vorgaben und Begriffe nach der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 22. September 2005 (IVHB; BGS 711.64) respektive der gestützt darauf angepassten Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) um. Darüber hinaus werden Abgabebetriebe nach § 5 Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18) festgehalten.

2.1.7 Wesentliche Inhalte der vorliegenden Gesamtrevision

Rechtskräftig bestehen sechs Reservezonen in der Einwohnergemeinde Subingen im Gesamtumfang von ca. 6.46 ha. Davon werden vier Reservezonen im Umfang von ca. 4.85 ha aufgehoben und der Landwirtschaftszone zugewiesen (GB Subingen Nrn. 2148, 2150 [Teilfläche], 2196, 2201, 2240, 2295 [Teilfläche], 2360, 2372, 2408, 2471, 2472, 2473, 2526, 2546, 2963 und 3257). Eine Reservezone im Umfang von ca. 0.48 ha soll in die Kernzone (ca. 0.2 ha) und die Wohnzone W2M (ca. 0.28 ha) eingezont (GB Subingen Nr. 2577) und eine weitere Reservezone im Umfang von ca. 1.1 ha soll bestätigt werden (GB Subingen Nrn. 2203 [Teilfläche] und 2624).

Nebst der Bestätigung und Einzonung je einer Reservezone werden in Subingen in vorliegender Ortsplanungsrevision weitere Einzonungen vorgenommen. Dabei handelt es sich einerseits um nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Gebäude, welche nach Richtplangrundsatz S-1.1.12 kompensationsfrei eingezont werden können. Dies betrifft eine Teilfläche des Grundstücks GB Subingen Nr. 2187, welche der Kernzone zugeteilt wird, sowie das Grundstück GB Subingen Nr. 2577, welches obenstehend bei den einzuzonenden Reservezonen bereits genannt wurde und in die Wohnzone zweigeschossig Mitteldorf eingezont wird. Weiter wurde die Grundwasserschutzzone (Schutzzonenplan genehmigt mit RRB Nr. 1538 vom 13. Mai 1991) aufgehoben und die sich in den Zonen I und IIA befindlichen Grundstücke sollen in vorliegender Ortsplanungsrevision der Wohnzone dreigeschossig zugewiesen werden.

Die Einwohnergemeinde sieht weiter vor, ein neues Dorfzentrum für die Gemeinde zu bilden. Dafür wurde ein Qualitätsverfahren durchgeführt, auf dessen Grundlage ein Masterplan erarbeitet wurde. Die planerische Sicherung der Resultate erfolgt mit der neu einzuführenden Zentrumszone Entwicklung, wobei deren Einführung als Massnahme zur Verdichtung im bebauten Gebiet beschrieben wird. Die Resultate der städtebaulichen Vertiefungsstudien sollen weiter als Grundlage für die nachfolgenden Gestaltungspläne verwendet werden: Gemäss Zonenvorschriften soll ein Gestaltungsplanobligatorium für Neu- und wesentliche Umbauten gelten. Eine Etappierung resp. Umsetzung in Teilgebieten und somit mehreren Gestaltungsplänen bleibt aufgrund der vorgesehenen Vorschriften möglich.

Mit der vorliegenden OPR sollen keine rechtskräftigen Gestaltungspläne aufgehoben werden. Die weiterhin rechtskräftigen Gestaltungspläne sind im Anhang 3 des Zonenreglements aufgeführt. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass der Gestaltungsplan «Oberstufen-Zentrum» (genehmigt mit RRB Nr. 2367 vom 10. Dezember 2001) bereits mit dem RRB zum Gestaltungsplan «Oberstufenzentrum mit Dreifachhalle» (genehmigt mit RRB Nr. 2020/406 vom 16. März 2020) aufgehoben wurde und somit die Bebauung nicht mehr regeln kann.

Entlang den öffentlichen Gewässern innerhalb der Bauzone werden kommunale Uferschutzzonen und Gewässerbaulinien zur Sicherung des Gewässerraums definiert. Im Rahmen der vorliegenden OPR sollen jedoch keine weiteren Massnahmen zur Revitalisierung unterschiedlicher Gewässer getroffen werden. Die Nutzung ausserhalb des Siedlungsgebiets wird in einem aktualisierten Gesamtplan geregelt.

3. Erwägungen

3.1 Verfahren

Die Grundsatzfragen zur räumlichen Entwicklung wurden bereits im Verfahren zum räumlichen Leitbild behandelt, welches am 3. Dezember 2013 von der Gemeindeversammlung verabschiedet worden ist. Die Bevölkerung erhielt im Rahmen dieses Prozesses die Gelegenheit, bei den Grundzügen der anzustrebenden räumlichen Entwicklung mitzuwirken. So wurde den Einwohnerinnen und Einwohnern von Subingen ermöglicht, das längerfristige, räumliche Umfeld mitzugestalten.

Die öffentliche Mitwirkung zur Gesamtrevision der Ortsplanung fand vom 15. Oktober 2019 bis am 29. November 2019 statt. Während dieser Zeit wurden zwei Mitwirkungsveranstaltungen am 21. Oktober 2019 und am 11. November 2019 durchgeführt. Am 12. November 2019 wurde der erste Entwurf der Unterlagen zur Ortsplanungsrevision dem ARP zur Vorprüfung eingereicht. Mit dem ersten Vorprüfungsbericht vom 27. Mai 2020 hat das ARP hierzu umfassend Stellung genommen. Am 20. Oktober 2020 fand eine Mitwirkungsveranstaltung zur Studie zur Zentrumszone statt. Am 25. Juni 2021 wurden dem ARP die überarbeiteten Unterlagen zur zweiten Vorprüfung zugestellt. Hierzu hat das ARP mit Bericht vom 3. Februar 2022 Stellung genommen. Am 24. Oktober 2022 wurden dem ARP die nochmals überarbeiteten Unterlagen zur dritten Vorprüfung zugestellt, die mit dem Vorprüfungsbericht vom 19. Juni 2023 abgeschlossen wurde.

Die Gesamtrevision der Ortsplanung Subingen lag vom 23. November 2023 bis am 22. Dezember 2023 erstmals öffentlich auf. Dagegen gingen 20 Einsprachen ein. Am 7. November 2024 beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Subingen, die aufgrund der Einsprachen beschlossenen Anpassungen an der Nutzungsplanung und dem Zonenreglement öffentlich aufzulegen. Die zweite öffentliche Auflage dauerte vom 30. Januar 2025 bis am 3. März 2025. Innert Frist gingen fünf Einsprachen ein. Im Rahmen der Behandlung dieser Einsprachen entschied der Gemeinderat, in einigen Fällen Anpassungen an der Erschliessungsplanung vorzunehmen und diese wiederum öffentlich aufzulegen. Die dritte öffentliche Auflage fand vom 2. Juni 2025 bis am 4. Juli 2025 statt, wogegen eine Einsprache eingegangen ist. Mit Verfügungen vom 18. Juli 2025 entschied der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Subingen über die Einsprachen und beschloss die Planung. Am 21. Juli 2025 unterbreitete die Einwohnergemeinde Subingen die Gesamtrevision der Ortsplanung dem Regierungsrat zur Genehmigung.

Gegen die Verfügungen des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Subingen vom 18. Juli 2025 erhoben sieben Parteien Beschwerde beim Regierungsrat.

3.2 Beschwerdeverfahren

Das Bau- und Justizdepartement trat mit Verfügung vom 12. September 2025 auf vier Beschwerden nicht ein. Die Nichteintretensverfügungen erwuchsen unangefochten in Rechtskraft (§ 36^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970, Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11).

Zu den Beschwerden von Pius Gisler, Eibenweg 21, 4553 Subingen (hiernach Beschwerdeführer 1), und von der Fluri Gisler Immo AG, mit Sitz in Subingen (hiernach Beschwerdeführerin 2), jeweils vom 30. Juli 2025, beide vertreten durch Rechtsanwalt Roland Schmid, Solothurn, sowie Erbgemeinschaft A. Gisler sel., Isenbachstrasse 18, 8906 Bonstetten (Beschwerdeführerin 3), vom 30. Juli 2025, nahm der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Subingen (hiernach Vorinstanz), vertreten durch Rechtsanwalt Harald Rüfenacht, nachdem die einlässlichen Beschwerdebegründungen vom 4. September 2025 und 2. Oktober 2025 eingegangen waren, mit Eingabe vom 10. November 2025 Stellung. Dabei beantragte die Vorinstanz die Genehmigung der OPR Subingen sowie die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Erbengemeinschaft A. Gisler sel. veräusserte ihre Streitobjekte (Grundstücke GB Subingen Nrn. 2015, 2439 und 2562) mit öffentlich beurkundetem Kaufvertrag vom 30. März 2026 an die Fluri Gisler Immo AG. Mit dem Gesuch um Parteibeitritt vom 22. April 2026 und mit Zustimmung der austretenden Erbengemeinschaft A. Gisler sel. vom 11. Mai 2026 trat die Fluri Gisler Immo AG an deren Stelle in das Verfahren ein (hiernach Beschwerdeführerin 3).

3.3 Behandlung der Beschwerden

3.3.1 Formelles

3.3.1.1 Zuständigkeit und Kognition des Regierungsrates

Nach § 18 Abs. 1 PBG sind Nutzungspläne durch den Regierungsrat zu genehmigen. Er entscheidet gleichzeitig mit der Plangenehmigung über allfällig erhobene Beschwerden und überprüft die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung. Pläne, die den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, weist er an die Gemeinde zurück. Bei der Prüfung der Zweckmässigkeit auferlegt sich der Regierungsrat nach § 18 Abs. 2 PBG und Art. 2 Abs. 3 RPG - zur Wahrung der den Gemeinden eingeräumten Entscheidungsfreiheit - eine gewisse Zurückhaltung. Er hat den Gemeinden nicht eine von mehreren zweckmässigen Lösungen vorzuschreiben. Diese Beschränkung entspricht der ständigen Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 106 Ia 70). Mit Urteil 1C_180/2022 vom 11. August 2023 (E. 3.1.2) hat das Bundesgericht mit Blick auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG, wonach das kantonale Recht die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten hat, ausgeführt, dass mit dieser Pflicht nicht ausgeschlossen sei, «dass sich eine Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn der unteren Instanz im Zusammenhang mit der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht». Gestützt auf Art. 33 RPG verfügt der Regierungsrat mithin über volle Kognition, auferlegt sich aber eine gewisse Zurückhaltung.

3.3.1.2 Eintreten

Gemäss § 12 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführer weisen allesamt eine besondere Beziehungsnähe zur streitbetroffenen Gesamtrevision der Ortsplanung der Einwohnergemeinde Subingen auf. Sie haben als Einsprecher am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind Adressaten der angefochtenen Verfügungen. Sie sind zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerechten Beschwerden ist einzutreten (§ 17 Abs. 1 PBG und § 33 Abs. 1 VRG).

3.3.1.3 Antrag auf Teil-Inkraftsetzung

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Subingen reichte mit Eingabe vom 8. September 2025 und die Beschwerdeführer mit Beschwerde vom 30. Juli 2025 einen Antrag auf Teil-Inkraftsetzung der nicht beschwerdebelasteten Teile der Ortsplanungsrevision ein (vgl. auch Ziff. 34 der Beschwerdebegründung vom 2. Oktober 2025). Zur Begründung wird ausgeführt, einzig die Zentrumszone Entwicklung sei beschwerdebelastet, wobei es sich um einen räumlich und sachlich klar abgrenzbaren Teil der Ortsplanung handle. Obwohl gegen die übrigen Teile der Ortsplanungsrevision keine Einwände bestünden, werde die Revision als Ganzes blockiert. Zur Vermeidung weiterer Verzögerungen rechtfertige sich daher im Sinne der Verhältnismässigkeit eine Teil-Inkraftsetzung der nicht beschwerdebelasteten Teile der Ortsplanungsrevision.

Voraussetzung für eine Teil-Inkraftsetzung ist in jedem Fall die gesamthafte Abhandlung der Beschwerden und der Genehmigung durch den Regierungsrat. Dieser entscheidet über die Ortsplanung und die Beschwerden gesamthaft (vgl. § 18 Abs. 2 PBG). Dabei werden auch die nicht beschwerdebelasteten Teile auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin geprüft. Eine losgelöste

Beurteilung einzelner Sachverhalte sowie eine Teil-Inkraftsetzung vor der gesamten Genehmigung der Ortsplanungsrevision widersprechen dem bundesrechtlich verankerten Koordinationsprinzip (Art. 25a RPG; vgl. auch Bulletin Rechtsdienst BJD 2/2024, S. 4). Soweit die Antragsteller eine Inkraftsetzung der Ortsplanungsrevision vor der Behandlung der Beschwerden verlangen, ist der Antrag daher abzuweisen. Im Übrigen entspricht es der neuen Praxis, Ortsplanungen nach dem Genehmigungsentscheid zu publizieren, soweit einer dagegen erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt.

3.3.2 Beschwerden von Pius Gisler, Subingen (Beschwerdeführer 1), und Fluri Gisler Immo AG, Subingen (Beschwerdeführerin 2), beide vertreten durch Rechtsanwalt Roland Schmid, Solothurn

Der Beschwerdeführer 1 stellt mit Beschwerde vom 30. Juli 2025 folgende Rechtsbegehren:

- «1. Die von der Beschwerdegegnerin der Beschwerde- und Genehmigungsinstanz zur Genehmigung unterbreiteten Pläne und Reglemente der Ortsplanungsrevision Subingen seien entsprechend den Rechtsbegehren 2. bis 8. hienach zu ändern.
2. Es sei auf die Behördenverbindlichkeit und Allgemeinverbindlichkeit des Masterplans Zentrumsentwicklung, welcher auch als Masterplan Ortskernentwicklung bezeichnet wird, zu verzichten.
3. Es seien die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung Subingen sowie sämtliche daraus hervorgegangenen Arbeitsergebnisse, insbesondere der Masterplan Zentrumsentwicklung bzw. Masterplan Ortskernentwicklung, als unverbindliche mögliche Planungsvisionen zu klassifizieren.
4. Die Gestaltungsplanpflicht für die Zentrumszone Entwicklung (ZE) soll dahingehend angepasst werden, dass die Gestaltungspläne nicht die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung Subingen und nachfolgende Planungen für dieses Gebiet zu berücksichtigen haben, insbesondere sei der Passus «Die Gestaltungspläne berücksichtigen die Studie Zentrumsentwicklung Subingen mit Masterplan (Anhang 9) sowie die nachfolgenden Planungen. In begründeten Fällen kann im Gestaltungsplan davon abgewichen werden, soweit es sich nicht um zwingende Vorgaben handelt.» in § 11 Ziff. 6 des Zonenreglements ersatzlos zu streichen.
5. Der Anhang 9 des Zonenreglements sei ersatzlos zu streichen und auf sämtliche Verweise im Zonenreglement wie auch in den Plänen auf die Gestaltungsvorgaben von Anhang 9 sei zu verzichten, insbesondere sei betreffend die Etappierung in § 11 Ziff. 7 des Zonenreglements der Satz «Diese haben sich möglichst an den Gestaltungsvorgaben (siehe Anhang 9) sowie bereits umgesetzten Etappen zu orientieren.» ersatzlos zu streichen.
6. Der Gestaltungsplanperimeter der Zentrumszone Entwicklung (ZE) soll anhand der Grundeigentümerverhältnisse auf einzelne Teilgebiete aufgeteilt werden, insbesondere sollen die Grundstücke GB Nr. 2439, GB Nr. 2562 und GB Nr. 2015 einen eigenen Gestaltungsplanperimeter bilden.
7. In der Zentrumszone Entwicklung (ZE) seien für alle Grundeigentümer einheitliche Bauvorschriften zu erlassen, wobei sich die zulässigen Geschosshöhen der einzelnen Bauten um maximal 1 Geschoss unterscheiden dürfen und Abweichungen von den allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen in Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften auf das erforderliche Minimum zu beschränken sind.
8. Es sei im Rahmen der Erschliessung der Zentrumszone Entwicklung (ZE) auf eine Verkehrsverbindung zwischen der Luzernstrasse und dem Sägeweg, insbesondere auf die im Anhang 9 des Zonenreglements und im Masterplan Zentrumsentwicklung bzw.

Masterplan Ortskernentwicklung eingezeichnete Wegausgestaltung und Wegführung auf den Grundstücken GB Nr. 2439, GB Nr. 2562 und GB Nr. 2015, zu verzichten.

9. Es sei der Verdacht auf Missachtung des Gleichbehandlungsgebotes, auf rechtmässige Vorteilsnahme und auf Verletzung der einschlägigen Ausstandspflichten durch die an der aufgelegten Ortsplanung und einhergehender Studien beteiligten Mitglieder der Planungs- und Beratungsgremien von einer unabhängigen externen Kommission zu prüfen, allenfalls zu ahnden und durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass derartige Verfehlungen zukünftig unterlassen werden.
10. Die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Juli 2025 sei in diesem Umfang aufzugeben bzw. zu ändern.

Eventualiter:

11. Die von der Beschwerdegegnerin der Beschwerde- und Genehmigungsinstanz zur Genehmigung unterbreiteten Pläne und Reglemente der Ortsplanungsrevision Subingen seien betreffend die Zentrumszone Entwicklung (ZE) nicht zu genehmigen und zur Neubeurteilung im Sinne der Rechtsbegehren Nr. 2. bis 8. hievor sowie im Sinne der Rechtsbegehren Nr. 12. und 13. hienach an die Vorinstanz zurückzuweisen.
12. Sollte ein Masterplan gefordert werden, sei dieser unter umfassender Mitsprache, Mitbestimmung und Information aller betroffener Grundeigentümer und durch eine unabhängige Kommission ohne Beteiligte mit Doppelmandaten oder Interessenkonflikten aufzusetzen.
13. Es seien die Pläne und Reglemente, welche die Zentrumszone Entwicklung (ZE) betreffen, auf ihre potenziellen Auswirkungen auf den Verkehr zu überdenken und zu analysieren (mit entsprechend dokumentierten Nachweisen) und für die Zentrumszone Entwicklung (ZE) ein zweckmässiges Erschliessungs- und Parkierungssystem zu erarbeiten, welches insbesondere entlang der Bahnhofstrasse mehr Raum für den Individual- und Langsamverkehr schafft, wobei insbesondere die östlich der Bahnhofstrasse gelegenen Ein- und Ausfahrten und die geplanten oberirdischen Parkfelder (Längsparkierung) mit Baumbepflanzung unter Berücksichtigung eines steigenden Verkehrsvolumens auf Verkehrstauglichkeit, Verkehrssicherheit und Normenkonformität hin zu überprüfen sind.
14. Es sei derjenige Teil der Ortsplanung, welcher nicht von vorliegender Beschwerde betroffen ist, zu genehmigen (Teil-Inkraftsetzung der Ortsplanung).
15. Die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Juli 2025 sei in diesem Umfang aufzugeben bzw. zu ändern.

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

Die Beschwerdeführerin 2 stellt mit Beschwerde vom 30. Juli 2025 folgende Rechtsbegehren:

- «1. Die von der Beschwerdegegnerin der Beschwerde- und Genehmigungsinstanz zur Genehmigung unterbreiteten Pläne und Reglemente der Ortsplanungsrevision Subingen seien entsprechend den Rechtsbegehren 2. bis 6. hienach zu ändern.
2. Es sei auf die Behördenverbindlichkeit und Allgemeinverbindlichkeit des Masterplans Zentrumsentwicklung, welcher auch als Masterplan Ortskernentwicklung bezeichnet wird, zu verzichten.
3. Es seien die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung Subingen sowie sämtliche daraus hervorgegangenen Arbeitsergebnisse, insbesondere der Masterplan

Zentrumsentwicklung bzw. Masterplan Ortskernentwicklung, als unverbindliche mögliche Planungs-Visionen zu klassifizieren.

4. Die Gestaltungsplanpflicht für die Zentrumszone Entwicklung (ZE) soll dahingehend angepasst werden, dass die Gestaltungspläne nicht die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung Subingen und nachfolgende Planungen für dieses Gebiet zu berücksichtigen haben, insbesondere sei der Passus «Die Gestaltungspläne berücksichtigen die Studie Zentrumsentwicklung Subingen mit Masterplan (Anhang 9) sowie die nachfolgenden Planungen. In begründeten Fällen kann im Gestaltungsplan davon abgewichen werden, soweit es sich nicht um zwingende Vorgaben handelt.» in § 11 Ziff. 6 des aufgelegten Zonenreglements ersatzlos zu streichen.
5. Der Anhang 9 des Zonenreglements sei ersatzlos zu streichen und auf sämtliche Verweise im Zonenreglement wie auch in den Plänen auf die Gestaltungsvorgaben von Anhang 9 sei zu verzichten, insbesondere sei betreffend die Etappierung in § 11 Ziff. 7 des Zonenreglements der Satz «Diese haben sich möglichst an den Gestaltungsvorgaben (siehe Anhang 9) sowie bereits umgesetzten Etappen zu orientieren.» ersatzlos zu streichen.
6. In der Zentrumszone Entwicklung (ZE) seien für alle Grundeigentümer einheitliche Bauvorschriften zu erlassen, wobei sich die zulässigen Geschosshöhen der einzelnen Bauten um maximal 1 Geschoss unterscheiden dürfen und Abweichungen von den allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen in Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften auf das erforderliche Minimum zu beschränken sind.
7. Die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Juli 2025 sei in diesem Umfang aufzugeben bzw. zu ändern.

Eventualiter:

8. Die von der Beschwerdegegnerin der Beschwerde- und Genehmigungsinstanz zur Genehmigung unterbreiteten Pläne und Reglemente der Ortsplanungsrevision Subingen seien betreffend die Zentrumszone Entwicklung (ZE) nicht zu genehmigen und zur Neubeurteilung im Sinne der Rechtsbegehren Nr. 2. bis 6. hievor sowie im Sinne der Rechtsbegehren Nr. 9. und 10. hienach an die Vorinstanz zurückzuweisen.
9. Es seien der geplante Dorfplatz unter Offenlegung der Kosten für dessen Erstellung, Unterhalt und Finanzierung sowie der Masterplan Zentrumsentwicklung bzw. Masterplan Ortskernentwicklung zur Beratung und ggf. Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung zu traktandieren und mittels Urnenabstimmung von der Bevölkerung zu genehmigen.
10. Vor einer neuerlichen Auflage und Genehmigung der Pläne und Reglemente und vor jeder Auflage und Genehmigung zukünftiger Nutzungspläne, welche die Ortskernentwicklung betreffen, sei von der Beschwerdegegnerin die Verkehrssituation und Parkplatzsituation im und unmittelbarer um den Ortskern detailliert aufzuzeigen (mit entsprechend dokumentierten Nachweisen) und ein zweckmässiges Erschliessungs- und Parkierungssystem zu erarbeiten, wobei insbesondere die Verkehrsknotenpunkte sowie die bestehenden Ein- und Ausfahrten über die Luzern- und Bahnhofstrasse bei steigendem Verkehrsvolumen zu überprüfen und berücksichtigen sind.
11. Es sei derjenige Teil der Ortsplanung, welcher nicht von vorliegender Beschwerde betroffen ist, zu genehmigen (Teil-Inkraftsetzung der Ortsplanung).
12. Die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Juli 2025 sei in diesem Umfang aufzugeben bzw. zu ändern.

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

3.3.2.1 Gegenstand

Gegenstand der Beschwerden bildet ausschliesslich die Planung des Dorfsentrums. Die Grundstücke GB Subingen Nrn. 2254, 2015, 2562, 2439, 2286, 2287, 2288, 2370, 2109, 2410, 2614 und 2007 befinden sich nach dem rechtskräftigen Bauzonenplan der Einwohnergemeinde Subingen (genehmigt mit RRB Nr. 1400 vom 2. Juli 2002) in der Zentrumszone 1-2 G (Z2). Im Rahmen der vorliegenden Gesamtrevision der Ortsplanung werden die besagten zwölf Grundstücke der neuen Zentrumszone Entwicklung (ZE) zugeordnet (insgesamt 13'528 m²). Die ZE umfasst jenen Ortsteil, der für die Entwicklung und Neubildung eines dichten Dorfsentrums bestimmt ist, das für die Bevölkerung nötige Einrichtungen enthält (§ 11 Abs. 1 des neuen Zonenreglements; hiernach nZR). Für die ZE gilt eine Gestaltungsplanpflicht. Das nZR regelt zudem, dass die Gestaltungspläne die Studie Zentrumsentwicklung Subingen mit Masterplan (Anhang 9) sowie die nachfolgenden Planungen zu berücksichtigen haben. In begründeten Fällen kann im Gestaltungsplan davon abgewichen werden, soweit es sich nicht um zwingende Vorgaben handelt (§ 11 Abs. 6 nZR).

Die Beschwerden richten sich in der Hauptsache gegen die Verbindlichkeit dieses Masterplans und die Anträge decken sich inhaltlich weitgehend. Sie betreffen somit denselben Planungs- und Streitgegenstand und werfen identische Sach- und Rechtsfragen auf, weswegen es sich rechtfertigt, sie gemeinsam zu behandeln.

3.3.2.2 Beweisanträge

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich der Anspruch auf Beweisabnahme. Auf die Durchführung beantragter Beweismassnahmen kann indessen verzichtet werden, wenn der Regierungsrat aufgrund der bereits erhobenen Beweise oder gestützt auf die Aktenlage seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in antizipierter Beweiswürdigung annehmen darf, dass weitere Beweiserhebungen an dieser Überzeugung nichts ändern würden (BGE 122 II 464 E. 4a; 115 Ia 97 E. 5b).

Die Sache ist anhand der Akten hinreichend dokumentiert und spruchreif. Dem Regierungsrat liegen sämtliche entscheidungsrelevanten Unterlagen vor. Der Beschwerdeführer 1 und die Beschwerdeführerin 2 beantragen Parteibefragungen, Zeugeneinvernahmen sowie Akteneditionen. Auf die Durchführung dieser Beweismassnahmen kann jedoch verzichtet werden, da von ihnen keine neuen, entscheidungswesentlichen Erkenntnisse zu erwarten sind. Die Beweisanträge werden daher abgewiesen.

3.3.2.3 Ablauf des Planverfahrens und Anspruch auf rechtliches Gehör

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer machen zunächst in formeller Hinsicht geltend, sie seien von den verbindlichen Planungsschritten faktisch ausgeschlossen worden. Obwohl die erhebliche planerische Bedeutung des Restaurants «Kreuz» als wichtiges städtebauliches Element und «Ankerpunkt» selbst in der Studie Zentrumsentwicklung immer wieder hervorgehoben worden sei, sei deren Eigentümerschaft eine umfassende Information und angemessene Wirkung verwehrt worden. Zwar habe die Gemeinde verschiedene Informations- und Mitwirkungsveranstaltungen durchgeführt, diese hätten sich jedoch ausschliesslich auf eine ausdrücklich als unverbindliche «Vision», «Zukunftsvision» oder «Diskussionsgrundlage» bezeichnete Zentrumsstudie bezogen. Die Betroffenen hätten deshalb im Vertrauen auf die behördlichen Zusicherungen davon ausgehen dürfen, dass es sich lediglich um unverbindliche Planungsüberlegungen handle. Sie hielten es daher nicht für erforderlich, sich eingehend mit der Planung zu befassen und sich aktiv im Verfahren einzubringen. Die eigentlichen verbindlichen Planungsschritte, insbesondere die Auswahl des Siegerprojekts, die Erarbeitung des Masterplans sowie dessen Überführung in die Nutzungsplanung, seien anschliessend ohne ausreichende Information und ohne Mitwirkungsmöglichkeiten erfolgt. Darin erblicken die Beschwerdeführer eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches

Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101), des Grundsatzes von Treu und Glauben in der Form des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) sowie der Mitwirkungsrechte nach Art. 4 RPG und § 3 PBG (vgl. Ziff. 14-20 der Beschwerdebegründung vom 2. Oktober 2025 und Beschwerde vom 30. Juli 2025, Ziff. 5-11).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz hält entgegen, es sei schlicht falsch und aktenwidrig, dass den Beschwerdeführern eine umfassende Information und angemessene Mitwirkung versagt worden sei oder sie gar systematisch getäuscht oder vom Verfahren ausgeschlossen worden seien. Vielmehr verhalte es sich so, dass die Beschwerdeführer weitgehend darauf verzichtet haben, die Mitwirkungsangebote der Gemeinde zu nutzen. Die Beschwerdeführer würden ihre Passivität auch gar nicht bestreiten. Stattdessen versuchten sie, diese mit der Schutzbehauptung zu begründen, dass die Gemeinde stets versichert habe, dass die in Auftrag gegebenen Studien und der Masterplan unverbindlich seien. Bei den beiden Beschwerdeführern handle es sich um Immobilien- und Planungsprofis (Architekt und Immobilienfirma). Es müsse ihnen also bekannt sein, dass selbst noch so unverbindliche bzw. orientierende Grundlagen zu Planungen nicht ohne Bedeutung für den weiteren Planungsprozess seien. Planung sei ein komplexer Prozess des fortlaufenden Auswertens, Abwägens und Optimierens von Grundlagen und daraus gewonnenen Erkenntnissen. Die Aussage der Beschwerdeführer als Immobilien- und Planungsprofis, dass sie es «nicht für nötig hielten, bereits vor der öffentlichen Auflage wesentlichen Einfluss auf den Planungsprozess zu nehmen» vermöge deren Passivität jedenfalls nicht zu entschuldigen (vgl. Vernehmlassung vom 10. November 2025, Rz. 6 ff.).

c) Würdigung

Die Ortsplanung ist Aufgabe der Einwohnergemeinde (§ 9 Abs. 1 PBG). Sie besteht im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften und stützt sich auf einen Raumplanungsbericht. Planungsbehörde ist der Gemeinderat (§ 9 Abs. 2 PBG). Die Einwohnergemeinde gibt ihrer Bevölkerung die Gelegenheit, sich über die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung der Gemeinde zu äussern (§ 9 Abs. 3 PBG). Sie unterrichtet die Bevölkerung frühzeitig über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz und sorgt dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (§ 3 Abs. 2 PBG; vgl. auch Art. 4 RPG).

Es ist unbestritten, dass im Vorfeld der öffentlichen Auflagen zahlreiche Informations- und Mitwirkungsveranstaltungen durchgeführt wurden. Bereits im Rahmen der Erarbeitung des räumlichen Leitbilds bestand vom 3. Oktober 2013 bis 2. November 2013 eine öffentliche Mitwirkung, bevor das Leitbild von der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2013 verabschiedet wurde. In der Folge orientierte die Gemeinde mehrfach über die geplante Zentrumsentwicklung, namentlich an den Informationsveranstaltungen vom 17. November 2015 und 8. März 2017. Zudem wurde den Beschwerdeführern die Vision der Zentrumsentwicklung am 6. November 2017 persönlich vorgestellt. Kurz darauf erfolgte am 15. November 2017 eine weitere Orientierung der betroffenen Grundeigentümer über den Stand der Planung sowie am 27. November 2017 eine Information im Rahmen der Gemeindeversammlung. Auch im weiteren Verlauf wurden den Betroffenen Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. So fand vom 15. Oktober 2019 bis 29. November 2019 die öffentliche Mitwirkung zur Revision der Ortsplanung statt, begleitet von zwei öffentlichen Präsentationen am 21. Oktober 2019 und 11. November 2019. Darüber hinaus wurde am 5. Oktober 2020 erneut über die Zentrumsentwicklung orientiert. Schliesslich erfolgte im Oktober 2020 eine weitere öffentliche Orientierung über den Stand der Zentrumsentwicklung.

Diese wiederholten Informations- und Mitwirkungsanlässe zeigen, dass die Gemeinde die Bevölkerung und insbesondere die betroffenen Grundeigentümer über Jahre hinweg fortlaufend in den Planungsprozess einbezogen hat. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Beschwerdeführer seien von den Planungsschritten systematisch ausgeschlossen oder über die Entwicklung des Dorfzentrums im Unklaren gelassen worden. Dies wird auch durch die eigenen

Ausführungen der Beschwerdeführer widerlegt, wonach sie zufolge von behördlichen Auskünften davon ausgingen, es sei (sic!) «unnötig», bereits vor der öffentlichen Planaufgabe wesentlichen Einfluss auf den Planungsprozess zu nehmen, weshalb sie auf allfällige Mitwirkungsmöglichkeiten grösstenteils verzichteten (vgl. Beschwerde vom 30. Juli 2025, S. 9). Damit räumen sie selbst ein, dass ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten offenstanden, von welchen sie jedoch bewusst keinen beziehungsweise nur beschränkten Gebrauch machten.

Soweit die Beschwerdeführerin 2 geltend macht, sie sei nicht zu den Mitwirkungsveranstaltungen eingeladen und dadurch ausgeschlossen worden, erweist sich die Rüge als unbehelflich. Wie dargelegt, hatte auch die Beschwerdeführerin 2 Kenntnis von den Mitwirkungsmöglichkeiten, verzichtete jedoch darauf, diese wahrzunehmen. Ausserdem ist der Beschwerdeführer 1 als alleiniger Verwaltungsrat Organ der Beschwerdeführerin 2, weshalb ihr dessen Kenntnisse ohne Weiteres zuzurechnen sind. Aktenwidrig ist die Rüge, dass die Mitwirkungseingabe der Beschwerdeführer unbeantwortet geblieben sei (vgl. Kapitel 15 des Raumplanungsberichts und die tabellarische Übersicht der kommentierten Mitwirkungseingaben).

Soweit die Beschwerdeführer den weitgehenden Verzicht auf die ihnen offenstehenden Mitwirkungsmöglichkeiten mit behördlichen Auskünften begründen, wonach die Studien zur Zentrumsentwicklung und der Masterplan unverbindlich seien, vermag dies nicht zu überzeugen. Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Voraussetzung dafür ist, dass: a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt (BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193 mit Hinweisen; ARV 2015 S. 334, 8C_306/2015 E. 3.2). Vertrauensschutz setzt nicht zwingend eine unrichtige Auskunft oder Verfügung voraus; er lässt sich auch aus einer blossen behördlichen Zusicherung und sonstigem, bestimmte Erwartungen begründendem Verhalten der Behörden herleiten (BGE 143 IV 95 E. 3.6.2 und 111 Ib 116 E. 4 S. 124; Urteil 8C_914/2015 vom 9. Mai 2016 E. 5.3; vgl. SOG 1975 Nr. 23).

Diese Voraussetzungen sind offensichtlich nicht erfüllt. Die von den Beschwerdeführern eingereichten Beweismittel, insbesondere die Präsentation der W+H AG «Entwicklung einer Vision für das Zentrum von Subingen», der Zeitungsartikel in der Solothurner Zeitung vom 4. Juni 2016, die Einladung des Gemeinderats zum Gedankenaustausch vom 21. Februar 2017 und zu verschiedenen Gesprächen und Auskünften (insbesondere Urkunden 4-6), vermögen weder einzeln noch gesamthaft eine konkrete behördliche Zusicherung des zuständigen Gemeinderats zu begründen, wonach die erarbeiteten Studien und der Masterplan keinerlei Einfluss auf die spätere Nutzungsplanung haben würden. Die teilweisen verwendeten Bezeichnungen als «Vision», «Studie» oder «Diskussionsgrundlage» schliessen ausserdem auch nicht aus, dass die entsprechenden Grundlagen in verbindliche Planungsinstrumente überführt werden, sondern bringen lediglich zum Ausdruck, dass die Planungsgrundlagen in diesem Verfahrensstadium noch nicht abgeschlossen beziehungsweise noch weiter zu konkretisieren waren.

Gerade im Bereich der Raumplanung ist es üblich und sachnotwendig, dass Leitbilder, Studien und Konzepte als Grundlage für (grundeigentümerverbindliche) Nutzungsplanungen dienen. Dass sich aus solchen Studien im weiteren Verlauf verbindliche Festlegungen entwickeln können und müssen, liegt in der Natur jedes Planverfahrens und überrascht nicht. Dies mussten die Beschwerdeführer ohne Weiteres erkennen. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die betreffenden Planungsgrundlagen keinerlei Bedeutung für die spätere Ortsplanung entfalten würden, konnte unter diesen Umständen nicht entstehen. Dass die Beschwerdeführer nicht vorbehaltlos

auf eine vollständige Unverbindlichkeit der Planungsgrundlagen vertrauten, ergibt sich im Übrigen aus der Mitwirkungseingabe vom 26. November 2019 selbst. Darin wurde verlangt, die angebliche Unverbindlichkeit durch Streichung bzw. Löschung der entsprechenden Abbildungen im Raumplanungsbericht auf Seite 52 ausdrücklich zu bestätigen, sofern die diesbezüglichen Aussagen tatsächlich zutreffen würden. Bereits daraus wird ersichtlich, dass sie sich der möglichen planungsrechtlichen Tragweite der Studien bewusst waren. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den Beschwerdeführern um planerisch und immobilienrechtlich erfahrene Personen beziehungsweise Unternehmen handelt, denen die Funktion solcher planerischen Grundlagen bekannt sein musste. Schliesslich ist auch der Würdigung des Schlussberichts 2020 zur städtebaulichen Studie zu entnehmen, dass dessen Ergebnisse in eine grundeigentümergebundene Planung überführt werden soll (S. 57). Vor diesem Hintergrund trifft der Vorwurf nicht zu, die Vorinstanz habe den Masterplan «im stillen Kämmerlein» und unter Ausschluss der Öffentlichkeit beziehungsweise der direkt betroffenen Beschwerdeführer für grundeigentümergebunden erklärt. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführer sowohl im Einsprache- als auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren ihre Einwände umfassend vorbringen konnten und davon auch Gebrauch machten. Sie waren zu keinem Zeitpunkt vom Verfahren ausgeschlossen oder an der Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert.

Unter diesen Umständen verletzt die Vorinstanz weder den Grundsatz von Treu und Glauben (Vertrauensschutz; Art. 9 BV) noch den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), wenn sie davon ausgeht, dass die den Beschwerdeführern eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten den Anforderungen von Art. 4 RPG und § 3 PBG genügten und die Beschwerdeführer diese freiwillig nur beschränkt wahrgenommen haben.

Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist daher abzuweisen.

3.3.2.4 Gleichbehandlungsgebot

Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, das durchgeführte Planverfahren verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV. Der Erbgemeinschaft A. Gisler, der sowohl der Beschwerdeführer 1 als auch der alleinige Verwaltungsrat der Beschwerdeführerin 2 angehört, hätte als Eigentümerin von fast einem Drittel der von der Umzonung betroffenen Fläche und insbesondere des sogenannten «Ankergrundstückes» ein Platz im Begleitgremium eingeräumt werden müssen. Sämtliche eingebrachten Entwicklungsmöglichkeiten seien entweder ungeprüft verworfen oder von Mitgliedern des Planungsteams selbst angeeignet worden. So seien weder die Aufgabe des Gastgewerbebetriebs mit einem allfälligen Abbruch des Restaurants «Kreuz» und anschliessendem Neubau noch die Verlegung der Bäckerei Flury ins «Kreuz», die Ansiedlung eines Alters- und Pflegeheimes (direkt neben der Arztpraxis im angrenzenden «Kofmehl-Huus») oder die Realisierung eines möglichen Migros-Standorts fundiert geprüft worden. Es sei mehr als stossend und treuwidrig, dass die Beschwerdeführer, die die Weiterentwicklung des Dorfes angestossen hätten, am Schluss von der verbindlichen Planung ausgeschlossen worden seien. Zudem sei bei der Festlegung und Dimensionierung des Planungssperimeters gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen worden (vgl. insbesondere Ziff. 18-20 der Beschwerdebegründung vom 2. Oktober 2025).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung entfaltet der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV im Planungsrecht, insbesondere bei der Erlassung von Nutzungsplänen, nur eine abgeschwächte Bedeutung. Es liegt in der Natur der Raumplanung und der Ortsplanung, dass zur Steuerung der räumlichen Entwicklung Zonen gebildet und Grenzen gezogen werden müssen, was zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen führt. Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbots (Art. 9 BV) völlig verschieden behandelt werden. Ein Anspruch des Einzelnen auf gleiche Behandlung wie andere von der Planungsmassnahme betroffene Grundeigentümer besteht insoweit nicht. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt im Bereich der Nutzungsplanung weitgehend mit dem Willkürverbot nach Art. 9 BV zusammen. Eine Verletzung liegt demnach erst dann vor, wenn die Unterscheidung keinen sachlichen

Grund hat oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse aufdrängen würden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_395/2024 vom 11. Oktober 2024, E. 2.3 und A-953/2024 vom 12. Mai 2025, E. 5.3.2; BGE 142 I 162 E. 3.7.2 mit Hinweisen).

Die Vorbringen der Beschwerdeführer vermögen nicht zu überzeugen. Der Umstand, dass die Beschwerdeführer keinen Einsitz in einem Begleit- oder Planungsgremium erhielten, begründet keine rechtsungleiche Behandlung. Weder aus Art. 8 BV noch aus den Mitwirkungsbestimmungen von Art. 4 RPG oder § 3 PBG ergibt sich ein Anspruch einzelner Grundeigentümer auf Einsitz in interne Planungs- oder Begleitgremien. Die Mitwirkung der Bevölkerung und der betroffenen Grundeigentümer hat im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Informations- und Mitwirkungsverfahren zu erfolgen, welche vorliegend - wie unter Ziff. 3.3.2.3 dargelegt - mehrfach und rechtsgenügend durchgeführt wurden. Eine darüberhinausgehende Mitwirkung ist weder vorgesehen noch erforderlich. Auch aus dem Einwand, gewisse Grundstücke seien nicht in den Planungssperimeter aufgenommen worden, lässt sich keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots ableiten. Der Zuschnitt eines Planungssperimeters liegt im planerischen Ermessen des Gemeinderats als Planungsbehörde und hat sich an sachlichen städtebaulichen und raumplanerischen Kriterien zu orientieren. Dass einzelne Grundstücke, ausserhalb des Perimeters verbleiben (vorliegend namentlich GB Subingen Nrn. 2263 und 3565), ist nichts Aussergewöhnliches und genügt nicht, um eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darzutun. Die Beschwerdeführer vermögen insbesondere nicht aufzuzeigen, inwiefern die Abgrenzung des Perimeters offensichtlich unhaltbar oder durch sachfremde Motive bestimmt gewesen wäre.

Ebenso wenig dringen die Beschwerdeführer mit dem Einwand durch, die Planung sei nicht ergebnisoffen erfolgt beziehungsweise alternative Entwicklungsmöglichkeiten seien nicht ernsthaft geprüft worden. Planungsverfahren sind notwendigerweise durch eine schrittweise Konkretisierung unterschiedlicher Planungsvarianten geprägt. Der Gemeinderat ist dabei nicht verpflichtet, sämtliche denkbaren Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten vertieft weiterzuverfolgen oder in die Nutzungsplanung zu übernehmen. Vielmehr obliegt es ihr, gestützt auf die erhobenen Grundlagen, Studien und Interessenabwägungen jene Lösung auszuwählen, welche er aus planerischer Sicht als zweckmässig erachtet. Dass gewisse von den Beschwerdeführern favorisierte Ideen - etwa ein Migros-Standort, ein Alters- und Pflegezentrum oder ein Neubau des Restaurants «Kreuz» - letztlich nicht weiterverfolgt wurden, ist weder stossend noch treuwidrig oder gar willkürlich.

Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist daher abzuweisen.

3.3.2.5 Befangenheit

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer machen geltend, den Behörden und den beauftragten Planungsfachkräften würde die erforderliche Unbefangenheit fehlen. So seien bei der Planung der Ortskernentwicklung zwei der acht betroffenen Grundeigentümer von Anfang an Teil des Beratungsgremiums gewesen. Diese seien fortlaufend und umfassend informiert worden und hätten massgeblichen Einfluss auf die Erarbeitung der Gesamtüberbauungsstudie nehmen können. Es liege nahe, dass Roger Blanc als (ehemaliger) Präsident der Planungskommission, (ehemaliges) Mitglied des Gemeinderats sowie Inhaber und Verwaltungsratspräsident der db immobilien ag sowie Lars Egger (Espace Real Estate AG), der die Wirtschaftlichkeit des Projekts beurteilt habe, bereits Jahre vor dem Erwerb der Zentrumsparzellen gewusst hätten, wer Verkaufsabsichten hegte und wo sich die Preisvorstellungen befinden würden. Wahrscheinlich sei auch, dass bereits vor der Eigentumsübertragung, Vorkaufsverträge oder andere vertragliche Vereinbarungen mit den Voreigentümern über den späteren Erwerb abgeschlossen worden seien. Jedenfalls könne es kaum ein Zufall sein, dass genau die beiden Immobilienfirmen, deren Organe als Mitglieder der des in die Zentrumsplanung involvierten Fachgremiums auf die Renditeoptimierung ihrer zukünftigen Parzellen Einfluss nehmen konnten, in der Folge genau jene Fläche des

betroffenen Perimeters zu Eigentum erworben haben, die von besonders wirtschaftlichen Bauvorschriften profitieren sollten (6-stöckig, 20.5 m Fassadenhöhe). Sie verfügten über einen Wissensvorsprung und hätten aktiv auf die Zonenvorschriften Einfluss nehmen können, wohingegen die Beschwerdeführer ausgegrenzt worden seien (vgl. insbesondere Ziff. 18 und 28 der Beschwerdebegründung vom 2. Oktober 2025).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz weist den Vorwurf, das Beurteilungsgremium im städtebaulichen Wettbewerb sei nicht unabhängig gewesen, zurück. Die zwei Immobilienfirmen (Espace Real Estate AG und db immobilien ag) seien von der Gemeinde in keiner Weise bevorzugt worden. Inwiefern die Beschwerdeführer ungleich behandelt worden sein sollen, sei nicht nachvollziehbar. Auch eine Interessenkollision seitens der beiden Firmen sei nicht zu erkennen. Zum einen sei darauf hinzuweisen, dass Lars Egger und Roger Blanc nicht Mitglieder des Beurteilungsgremiums gewesen seien. Sie seien bloss als beratende Experten ohne Stimmrecht beigezogen worden. Zum andern sei der Schlussbericht des Qualitätsverfahrens im Jahr 2020 vorgelegen, womit die Arbeit des Beurteilungsgremiums beendet gewesen sei. Grundeigentum erworben hätten die beiden Firmen erst drei Jahre später, ohne Zutun oder Beteiligung der Gemeinde. Haltlos sei aus denselben Gründen auch der Vorwurf, dass die Planung nur auf die beiden genannten Personen ausgerichtet sei.

c) Würdigung

Nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974 (EMRK; SR 0.101) hat der Einzelne Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Richter - objektiv betrachtet - Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein (BGE 133 I 1 E. 6.2 mit Hinweisen). Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art. 29 Abs. 1 BV eine analoge Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden (BGE 125 I 119 E. 3d und 3f.). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn der Amtsträger selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in «eigener Sache» entscheidet. Eine Beurteilung aller konkreten Umstände ist indessen in jedem Fall unabdingbar. Das Ausstandsbegehren hat sich zudem immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten, und nicht gegen eine Gesamtbehörde (Urteile des Bundesgerichts 1B_86/2011 vom 14. April 2011 E. 3.3 und 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2; vgl. BGE 122 II 471 E. 3; vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_305/2011 vom 22. August 2011 E. 2.4 f.).

Vorliegend vermögen die Beschwerdeführer keine konkreten Umstände darzutun, welche geeignet wären, den Anschein einer Befangenheit zu begründen. Zwar trifft zu, dass die Grundstücke GB Subingen Nrn. 2286, 2287 und 2288 nunmehr im Eigentum der db immobilien ag stehen und dass Roger Blanc und Lars Egger im Rahmen der städtebaulichen Studie Zentrumsentwicklung beratend beigezogen wurden. Indessen waren beide unbestrittenermassen nicht Mitglieder des Beurteilungsgremiums und verfügten über kein Stimmrecht. Ihre Mitwirkung beschränkte sich auf eine rein beratende Funktion im Rahmen des städtebaulichen Qualitätsverfahrens (vgl. Raumplanungsbericht, S. 135 und Schlussbericht zur städtebaulichen Studie Zentrumsentwicklung vom 26. Mai 2020, S. 11).

Ebenso unbestritten ist, dass der Erwerb der betroffenen Grundstücke erst mehrere Jahre nach Abschluss des Qualitätsverfahrens erfolgte. Konkrete Hinweise darauf, dass Roger Blanc und Lars Egger ihre damalige Beratungsfunktion zur gezielten Einflussnahme auf spätere Nutzungsmöglichkeiten von potenziellen eigenen Grundstücken missbraucht hätten, sind weder dargetan noch ersichtlich. Insbesondere lässt sich aus den von den Beschwerdeführern eingereichten Schreiben des Gemeinderats vom 4. März 2016, 5. Dezember 2017 und 20. Dezember 2018, wonach der Gemeinderat die Erbgemeinschaft A. Gisler schriftlich zur Aufnahme von Verkaufsverhandlungen eingeladen und ein Angebot unterbreitet hatte, sowie aus dem Schlussbericht zur städtebaulichen Studie zur Zentrumsentwicklung Subingen, nichts zu Gunsten der Beschwerdeführer ableiten (vgl. Urkunden 15-18). Die entsprechenden Vorbringen bleiben spekulativ und erschöpfen sich damit in Vermutungen und Mutmassungen, ohne dass objektive Anhaltspunkte für eine Befangenheit, eine unrechtmässige Vorteilsnahme oder unzulässige Einflussnahme dargetan oder ersichtlich wären. Die Rüge erweist sich als unbegründet. Die entsprechenden Anträge auf Aufarbeitung bzw. Prüfung durch eine unabhängige externe Kommission sowie auf Erarbeitung eines neuen Masterplans und die hierzu gestellten Eventualanträge sind daher abzuweisen.

3.3.2.6 Masterplan

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, das Raumplanungsrecht des Kantons Solothurn kenne den Zonenplan, den Erschliessungsplan und den Gestaltungsplan, nicht jedoch das Planungsinstrument des «Masterplans». Dessen rechtliche Qualifikation sei nicht anhand seiner Bezeichnung, sondern aufgrund seines Inhalts zu bestimmen. Zweck, Planungsinhalt und Detaillierungsgrad des angefochtenen Masterplans entsprächen einem Gestaltungsplan und definierten nicht lediglich die Grundnutzung. Die Planungsbehörde habe damit einen Rahmennutzungsplan erlassen, der vom Regelungsinhalt und Detaillierungsgrad einem Sondernutzungsplan entspreche (vgl. Ziff. 21-22 der Beschwerdebegründung vom 2. Oktober 2025).

Weiter bringen die Beschwerdeführer vor, definitionsgemäss überlagere der Gestaltungsplan die Grundordnung und gehe dieser in den geregelten Punkten vor. Dieser planerische Grundsatz werde missachtet, indem die zukünftigen Gestaltungspläne nicht von den zwingenden Vorgaben des Masterplans abweichen dürften. Mittels verbindlicher und detaillierter Masterplanvorschriften werde der Vorrang der Grundordnung gegenüber den nachfolgenden Gestaltungsplänen angeordnet. Der Spielraum der späteren Gestaltungspläne werde dadurch auf Nebenpunkte beschränkt. Das Recht, mittels Sonderbauvorschriften von der Grundordnung abzuweichen, werde den Grundeigentümern widerrechtlich entzogen. Dadurch werde das eigentliche Wesen und der gesetzlich vorgesehene Zweck des Gestaltungsplans zumindest teilweise derogiert. Das Verhalten der Planungsbehörde sei rechtsmissbräuchlich und verstosse gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; vgl. Ziff. 22).

Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlange, dass Verwaltungsmassnahmen geeignet, notwendig und zumutbar seien. Im Sinne dieses Prinzips dürfe die Grundordnung lediglich die Grundsätze der erlaubten Nutzung und die baulichen Vorschriften vorgeben. In der Grundordnung sei möglichst viel Spielraum für die nachfolgenden Planungsinstrumente zu belassen. Es könne nicht verhältnismässig sein, wenn im Zonenreglement bereits die genaue Lage der zukünftigen Bauten faktisch vorgegeben werde. Der Gestaltungsplan sei das gesetzlich vorgesehene und erforderliche Planungsinstrument, um komplexe Planungsaufgaben zu koordinieren und zu detaillieren. Die behördliche Qualitätssicherung habe auf Stufe Gestaltungsplan und Baubewilligungsverfahren zu erfolgen. Für eine Qualitätssicherung mittels «Masterplan» auf Stufe Grundordnung bleibe kein Platz. Der Detaillierungsgrad der Grundnutzung könne deshalb nicht demjenigen eines Gestaltungsplans entsprechen. Wenn bereits in der Grundordnung ein konkretes Bauprojekt derart detailliert vorgeschrieben werde, seien die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit verletzt. Die

nachfolgenden Planungsinstrumente würden dadurch faktisch bedeutungslos und die Planentscheidung präjudiziert. Den Grundeigentümern werde gegen ihren Willen ein bis ins Detail vorgegebenes Überbauungsprojekt aufgezwungen. Es handle sich um eine unzulässige Vorwegnahme von Gestaltungsplaninhalten in der Grundordnung (vgl. Ziff. 23 und 25-27).

Ferner machen die Beschwerdeführer geltend, die durch den prozesshaften Charakter der Ortsplanung bedingten Anpassungen fänden ihre Grenze am Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit der Planung. Planänderungen seien nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe zulässig. So sehe das Raumplanungsrecht des Bundes vor, dass Nutzungspläne lediglich dann angepasst werden dürfen, wenn sich die Verhältnisse «erheblich geändert» haben (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG). Weil Planänderungen zu Eingriffen in die Eigentumsgarantie führten und das Vertrauen in die Rechtsbeständigkeit der Pläne enttäuscht werden könnten, seien sie nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig. Je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirke, um so gewichtiger müssten die Gründe sein, welche für die Raumplanung sprechen (BGE 113 Ia 455). Die Auswirkungen der geplanten Ortsplanungsrevision auf die Grundeigentümer der Zentrumszone und die unmittelbare Nachbarschaft seien erheblich. Die geplanten Nutzungs- und Bauvorschriften unterschieden sich wesentlich von der bisherigen Ordnung. Das bisher der Zentrumszone zugewiesene Gebiet solle neu der Zentrumszone Entwicklung zugeteilt werden. Neu seien bis zu sechsgeschossigen Bauten mit Fassadenhöhen bis 20.5 m zulässig. Zudem würden verbindliche Gestaltungsanordnungen sowie Vorgaben zu Baulinien, orthogonalem Raster und «Footprints» erlassen. Die Empfindlichkeitsstufe werde erhöht und eine Gestaltungsplanpflicht eingeführt. Das Quartier bestehe derzeit grösstenteils aus Einfamilienhäusern, welche durch Hochbauten ersetzt werden sollten. Von Verhältnismässigkeit der Planung und einem überwiegenden öffentlichen Interesse könne offensichtlich nicht die Rede sein (vgl. Ziff. 24).

Die Beschwerdeführer bestreiten sodann ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Planung. Ein Interesse der Bevölkerung an einer derart städtischen Siedlung mitten im Dorf inklusive Dorfplatz und zusätzlichem Kleingewerbe sei nicht nachgewiesen. Die geplanten Hochbauten würden die bereits heute unzumutbare Verkehrsüberlastung im Dorfzentrum weiter verschärfen. Ob überhaupt eine Nachfrage nach derart viel zusätzlichem Wohnraum bestehe, sei fraglich. Es bestehe die Gefahr, dass die geplante Hochbausiedlung zur «Geistersiedlung» oder zum «Ghetto» verkomme. Die geplante «Verstädterung» entlang des Gewässerraums führe zudem zu negativen Auswirkungen auf Vegetation und Fauna. Der Gewässerraum entlang des Sagibachs werde durch die direkt am Gewässer vorgesehenen Hochbauten und den geplanten Fussweg stark tangiert. Der Bachraum sei von grosser Bedeutung und drohe dennoch überbaut zu werden, obwohl die Gemeinde bereits hohe Summen in dessen Renaturierung investiert habe. Die geplante Überbauung sei überdimensioniert, unangemessen und unzweckmässig. Es fehle an einem überwiegenden öffentlichen Interesse, welches die Eingriffe in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen würde. Die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Interessenabwägung wirke nachträglich konstruiert und die geltend gemachten öffentlichen Interessen seien nicht durch fundierte Studien oder Analysen belegt (vgl. Ziff. 24).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz verweist zunächst auf die Erwägungen des angefochtenen Einspracheentscheids (Rz. 20–29 und 31–35) und hält fest, die Beschwerdeführer verkannten, dass der gesamte Planungssperimeter der Zentrumszone für einen einzigen Gestaltungsplan ungeeignet sei, da die Grundstücke unterschiedlichen Eigentümern gehörten. Der Grundordnung bzw. der Masterplanung sei deshalb bewusst zugrunde gelegt worden, dass die Grundeigentümer ihre Grundstücke unabhängig voneinander etappenweise beplanen und entwickeln können. Dies habe die Festlegung gewisser Grundregeln erforderlich gemacht. Einigkeit bestehe darin, dass das Zentrum einer sorgfältigen Planung bedürfe, Uneinigkeit herrsche lediglich über die geeignete Planungsstufe.

Weiter führt die Vorinstanz aus, ein grundeigentumsübergreifender Gestaltungsplan sei nicht praktikabel, da die Interessen der beteiligten Grundeigentümer sowohl räumlich als auch zeitlich zu unterschiedlich seien. Teilgestaltungspläne einzelner Grundeigentümer seien konfliktärmer und erfolgversprechender und erhöhten die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen baulichen Umsetzung. Angesichts des planerischen Zusammenhangs der Zentrumszone seien jedoch raumplanerische Leitplanken für die Nachfolgeplanungen erforderlich. Diesem Zweck diene der Masterplan, welcher als Bestandteil des Zonenreglements die Grundnutzung im Zentrum definiere. Die vergleichsweise detaillierten Vorgaben dienten der Qualitätssicherung einer etappierten Entwicklung, welche sich über viele Jahre erstrecken könne. Bereits auf Stufe Grundnutzungsordnung brauche es deshalb detaillierte Bestimmungen, damit das Grundkonzept der Studie «Zentrumsentwicklung» im Rahmen späterer Teilgestaltungsplanverfahren nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden könne. Der Gemeinderat habe sich dabei bemüht, lediglich die zentralen Eckwerte des Masterplans verbindlich in die Grundordnung zu übernehmen, sodass den Nachfolgeplanungen weiterhin erheblicher Gestaltungsspielraum verbleibe.

Die Vorinstanz bestreitet sodann, dass der Masterplan den Beschwerdeführern das Recht nehme, von der Grundordnung abzuweichen. Ein Gestaltungsplan vermittele bereits grundsätzlich keinen Anspruch auf Abweichungen, solche seien vielmehr an gesetzliche Voraussetzungen gebunden. Auch ohne Masterplan bestünden entsprechende Schranken. Weshalb sich die Gemeinde mit dem Masterplan rechtsmissbräuchlich verhalten haben soll, sei nicht ersichtlich.

Weiter hält die Vorinstanz den Vorwurf der Unverhältnismässigkeit für unbegründet. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer gebe der Masterplan die genaue Lage zukünftiger Bauten nicht verbindlich vor. Gebäudeflächen und Baubereiche seien lediglich richtungsweisend; zwingend seien einzig das orthogonale Raster sowie die Gestaltungsbaulinien entlang der angrenzenden Strassenräume. Solche Vorgaben seien im Rahmen einer Grundordnung üblich. Ebenso sei es üblich, dass die Grundordnung künftigen Gestaltungsplänen Schranken setze. Auch moderne Zonenreglemente regelten zunehmend detailliert, welche Ziele mit Gestaltungsplänen verfolgt würden und welche Grenzen einzuhalten seien.

Soweit die Beschwerdeführer einen Verstoß gegen das Gebot der Planbeständigkeit geltend machten, weist die Vorinstanz darauf hin, dass die bestehende Zonenordnung bereits 23 Jahre alt sei.

Schliesslich macht die Vorinstanz geltend, das sehr grosse öffentliche Interesse an der Masterplanung sowie an einer verdichteten Zentrumsentwicklung sei in der raumplanerischen Interessenabwägung umfassend dargelegt worden und überwiege die privaten Interessen an einer möglichst grossen Baufreiheit. Die geplante Entwicklung ermögliche eine verdichtete Zentrumsentwicklung unter Freihaltung grosszügiger Grünräume und Plätze.

c) Würdigung

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, der «Masterplan» stelle ein im solothurnischen Recht nicht vorgesehenes Planungsinstrument dar und entspreche aufgrund seines Inhalts und Detaillierungsgrads faktisch einem Gestaltungsplan, kann ihnen nicht gefolgt werden. Entscheidend ist nicht die Bezeichnung eines planerischen Instruments, sondern dessen rechtliche Einordnung anhand seines Regelungsinhalts. Der Masterplan ist das Resultat eines zweistufigen Qualitätsverfahrens und entspricht der gewünschten räumlichen Entwicklung des Dorfzentrums. Auf der Grundlage einer städtebaulichen Studie zur Zentrumsentwicklung wurde der streitbetreffende Masterplan entwickelt (vgl. zum Ganzen: Raumplanungsbericht, S. 140 ff.). Beim Masterplan handelt es sich um Gestaltungsvorgaben für die Zentrumszone Entwicklung (ZE), die gemäss § 11 Abs. 6 nZR bei der Erstellung von Gestaltungsplänen zu berücksichtigen sind (Anhang 9 nZR). Rechtlich stellen diese Gestaltungsvorgaben nichts anderes dar als Vorschriften des Zonenreglements im Sinne von § 9 Abs. 2 PBG. Der Masterplan bzw. die darin enthaltenen Vorgaben legen damit zusammen mit den Gestaltungsvorgaben insoweit die Grundordnung fest, was

ohne Weiteres zulässig ist. Dass die Grundordnung dabei vergleichsweise detaillierte Vorgaben enthält, vermag ihre rechtliche Qualifikation - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer - nicht in Frage zu stellen. Der Gemeinderat handelt im Rahmen seiner Gemeindeautonomie und verfügt bei der Erarbeitung und Ausgestaltung der Grundordnung auch hinsichtlich des Detaillierungsgrads der Vorschriften über einen erheblichen Ermessensspielraum (Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 45 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 KV; BGS 111.1; Art. 2 Abs. 3 RPG und § 9 Abs. 1 und 2 PBG). Bei der Normierung des Inhalts sind die künftigen Objekte, ihre Eigenschaften und die angestrebte bauliche Entwicklung zu berücksichtigen, wobei die zulässige Bodennutzung genauer und detaillierter umschrieben werden kann (vgl. JEANNERET ELOI/MOOR PIERRE, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich - Basel - Genf 2016, Art. 14 N 14 ff.). Der vom Gemeinderat gewählte Detaillierungsgrad der Zonenvorschriften erweist sich für die Zentrumszone Entwicklung als angemessen und sachlich gerechtfertigt. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet und daher abzuweisen. Schliesslich ist auch der Antrag abzuweisen, den Masterplan beziehungsweise die darin enthaltenen Gestaltungsvorgaben als unverbindlich zu qualifizieren. Die Grundordnung ist von Gesetzes wegen parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG).

Ebenso unbegründet ist der Einwand, die nachfolgenden Gestaltungspläne würden durch den Masterplan unzulässig präjudiziert oder ihres Zwecks beraubt. Der Planungssperimeter umfasst Grundstücke unterschiedlicher Eigentümer mit unterschiedlichen zeitlichen und räumlichen Entwicklungsinteressen. Die Vorinstanz durfte daher davon ausgehen, dass ein einziger grundeigentumsübergreifender Gestaltungsplan nicht praktikabel wäre. Dass dabei einzelne Eckwerte verbindlich vorgegeben werden, ist nicht nur zulässig, sondern entspricht dem Zweck einer geordneten Nutzungsplanung. Dass solche Leitplanken ausschliesslich auf der Stufe der Sondernutzungsplanung festgelegt werden dürften, findet weder im kantonalen noch im Bundesrecht eine Stütze. Die Festlegung verbindlicher Leitplanken auf Stufe Grundordnung dient der Sicherstellung einer koordinierten und qualitätsvollen Zentrumsentwicklung. Den nachfolgenden Gestaltungsplänen verbleibt weiterhin ein Gestaltungsspielraum. Ein Verstoß gegen den planerischen Stufenbau liegt nicht vor.

Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus weitere Einwendungen gegen den Detaillierungsgrad der Gestaltungsvorgaben sowie deren inhaltliche Ausgestaltung erheben, insbesondere hinsichtlich des Bezugs zur örtlichen Baukultur und des verbleibenden Gestaltungsspielraums, ist auf die vorstehenden Erwägungen zu verweisen. Daraus ergibt sich, dass die angefochtene Planung weder gegen den planerischen Stufenbau verstösst, noch den nachfolgenden Gestaltungsplänen ihren Regelungsgehalt entzieht.

Es liegt in der Natur der Sache, dass der Gestaltungsspielraum bei einer detaillierten Grundnutzung geringer ist als bei einer weniger detaillierten Grundnutzung. Dies lässt die Grundnutzung jedoch nicht als unzulässig erscheinen, zumal ihr Detaillierungsgrad rechtlich nicht beschränkt ist und auch Gestaltungspläne im Nutzungsplanverfahren erlassen werden (§§ 14 Abs. 2 und 15 ff. PBG). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist es sehr wohl möglich, dass die Grundnutzung den genauen Standort bestimmter Gebäude und auch den Verlauf von Verkehrswegen vorgibt (JEANNERET/MOOR, a.a.O., Art. 14 N 20 ff.). Die Grenzen der zulässigen Abweichung von der Grundnutzung ergeben sich aus den Erfordernissen der städtebaulichen Gestaltung und der Wahrung der berechtigten Nachbarinteressen (§ 45 Abs. 2 PBG). Die Sonderbauvorschriften haben sich an der Grundnutzung zu orientieren und dürfen von dieser ohnehin nicht allzu stark abweichen (vgl. SOG 2007 Nr. 13). Vor diesem Hintergrund ist die geltend gemachte Verletzung von Treu und Glauben und des Rechtsmissbrauchsverbots nicht ersichtlich.

Auch eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Gleichbehandlungsgebots liegt nicht vor. Die Gemeinde verfolgt mit der Masterplanung das legitime öffentliche Interesse einer qualitätsvollen und koordinierten Entwicklung des Dorfzentrums. Die vorgesehenen Regelungen sind geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie erweisen sich auch als erforderlich, nachdem die

Entwicklung etappenweise durch verschiedene Grundeigentümer erfolgen soll und ohne übergeordnete Leitlinien die Gefahr einer unkoordinierten baulichen Entwicklung bestünde. Schliesslich erweist sich die Planung auch als zumutbar. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer werden weder konkrete Bauprojekte verbindlich festgelegt noch die genaue Lage sämtlicher zukünftiger Bauten abschliessend vorgeschrieben. Gemäss dem streitbetroffenen Masterplan sind die Gebäudeflächen und Baubereiche sowie weitere Vorgaben lediglich richtungsweisend und nicht verbindlich ausgestaltet (vgl. Ziff. 2, Anhang 9 nZR). Verbindlich vorgegeben werden einzelne Grundelemente wie das orthogonale Raster und die Gestaltungsbaulinien entlang der Strassenräume. Solche Vorgaben sind im Rahmen einer Grundordnung nicht unüblich und ohne Weiteres zulässig.

Die Beschwerdeführer rügen in einem weiteren Schritt, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der letzten Anpassung der Nutzungsplanung nicht erheblich geändert hätten und es bestünden keine überwiegenden öffentlichen Interessen an einer Planänderung.

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Bereits aus dem Gesetz ergibt sich, dass die Anpassung von Nutzungsplänen in zwei Schritten erfolgt. In einem ersten Schritt werden die Nutzungspläne, wenn sich die Verhältnisse verändert haben, überprüft und in einem zweiten Schritt angepasst, wenn ein echter Bedarf gegeben ist. Die Planungsbehörde hat somit zwei aufeinanderfolgende Interessenabwägungen vorzunehmen. Bei der ersten geht es um die Frage, ob auf eine Anpassung des Nutzungsplans einzutreten ist. Die zweite wägt den Inhalt der vorgesehenen Anpassungen gegenüber den Folgen für die Betroffenen ab. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Anforderungen an die erste Interessenabwägung weniger hoch. In BGE 140 II 25 hielt das Bundesgericht fest, dass die Erheblichkeit bereits dann zu bejahen ist, wenn eine Anpassung des Nutzungsplans im fraglichen Gebiet in Betracht gezogen werden kann und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung zum Vorneherein ausgeschlossen ist (vgl. THIERRY TANQUEREL, Praxiskommentar, a.a.O., Art. 21 N 34). Der zitierte Autor gibt zu bedenken, dass sich die beiden Phasen der Prüfung nicht strikte voneinander trennen lassen, denn es sei schwierig, die erste Interessenabwägung ohne Kenntnis der beabsichtigten Änderungen ihres ungefähren Inhalts und der Tragweite vorzunehmen. Bisweilen nimmt selbst das Bundesgericht bei der Prüfung von Beschwerden gegen die Änderung von Nutzungsplänen eine Gesamtinteressenabwägung vor, ohne sich vorgängig zu fragen, ob überhaupt die Notwendigkeit einer Anpassung des Nutzungsplans besteht (TANQUEREL, a.a.O., N 35).

Gemäss Lehre und Rechtsprechung darf bei einem Plan, je neuer er ist, umso mehr mit seiner Beständigkeit gerechnet werden. Die Gründe für die Planänderung müssen in einem solchen Fall umso gewichtiger sein, je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt. Umgekehrt ist es umso einfacher, Überprüfungsgründe zu bejahen, je näher ein Nutzungsplan dem Planungshorizont von 15 Jahren nach Art. 15 RPG kommt (TANQUEREL, a.a.O., Art. 21 N 39). Auf kantonaler Ebene sieht § 10 Abs. 2 PBG entsprechend vor, dass die Einwohnergemeinde die Ortsplanung in der Regel alle zehn Jahre zu überprüfen und wenn nötig zu ändern hat. Geänderte Verhältnisse, die im Einzelfall der Planbeständigkeit gegenüberzustellen und mit ihr abzuwägen sind, können auch rein faktischer Natur sein.

Die letzte Ortsplanungsrevision stammt aus dem Jahre 2002 und liegt damit deutlich über dem Planungshorizont von 10 Jahren nach § 10 Abs. 2 PBG bzw. 15 Jahren nach Art. 15 Abs. 1 RPG. Bereits aus diesem Zeitablauf ergibt sich die Notwendigkeit einer Überprüfung der Nutzungsplanung und der Grundsatz der Planbeständigkeit kann durch die vorliegend zur Diskussion stehende Plananpassung nicht als verletzt gelten. Anwohner können sich nämlich nicht mehr auf die Planbeständigkeit berufen, wenn der Zonenplan über zehn Jahre alt ist (SOG 2013 Nr. 18).

Soweit die Beschwerdeführer das öffentliche Interesse an der Planung bestreiten, ist festzuhalten, dass der Förderung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen sowie der

geordneten Entwicklung des Dorfkerns ein erhebliches öffentliches Interesse zukommt. Die Vorinstanz hat hierzu eine raumplanerische Interessenabwägung vorgenommen und insbesondere auf die angestrebte verdichtete Zentrumsentwicklung unter Freihaltung von Grünräumen und Plätzen hingewiesen. Dass die Beschwerdeführer die planerischen Zielsetzungen oder die Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum anders beurteilen, genügt nicht, um die vorgenommene Interessenabwägung als rechtswidrig erscheinen zu lassen. Die öffentlichen Interessen an der Entwicklung des Dorfzentrums und der inneren Verdichtung überwiegen die privaten Selbstbestimmungsinteressen der Beschwerdeführer. Es liegen somit, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, erheblich veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG vor, welche die Überprüfung und Änderung der Ortsplanung und insbesondere der Zentrumsplanung rechtfertigen.

Eine Verletzung der Planbeständigkeit, des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit liegt nicht vor. Ebenso wenig liegt eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) oder der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) vor. Die gesetzliche Grundlage bildet § 9 PBG, die öffentlichen Interessen sind gegeben und der Eingriff erweist sich als geeignet, erforderlich und zumutbar. Schliesslich vermögen auch die übrigen Vorbringen betreffend Verkehrsbelastung und Auswirkungen auf den Gewässerraum keine Rechtswidrigkeit der angefochtenen Planung darzutun.

Nach dem Gesagten erweist sich der Masterplan als recht- und zweckmässig im Sinne von § 18 Abs. 2 PBG. Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen.

3.3.2.7 Antrag auf einheitliche Bauvorschriften

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe ihre Rüge missverstanden. Sie verlangten nicht die Gleichbehandlung aller Einwohner der Gemeinde Subingen, sondern den Erlass von Bauvorschriften auf Stufe der Grundordnung, die für alle Grundeigentümer der betroffenen Zone (ZE) einheitlich gälten. Das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV verbiete unterschiedliche Regelungen, denen keine rechtlich erheblichen Unterscheidungen zugrunde lägen. Die Rahmennutzungsordnung bilde die allgemeine Grundordnung und habe deshalb allgemein gültige, für alle Grundeigentümer einer Zone gleichermassen geltende Regelungen, zu enthalten. Differenzierungen zwischen einzelnen Grundeigentümern seien demgegenüber erst auf Ebene der Sondernutzungsplanung vorzunehmen. Detaillierte, innerhalb der Zone unterschiedliche Regelungen seien aufgrund des planungsrechtlichen Stufenbaus auf Stufe des Gestaltungsplans zu erlassen. Andernfalls werde der für das Planungsrecht charakteristische Stufenbau missachtet (vgl. Ziff. 29).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz hält entgegen, den Beschwerdeführern sei nie unterstellt worden, sie würden eine Gleichbehandlung aller Einwohner der Einwohnergemeinde Subingen fordern (siehe Rz. 42 des angefochtenen Entscheids). Im Übrigen würden die Beschwerdeführer keine neuen Argumente vorbringen, weshalb auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids verwiesen werden könne (Rz. 42 f.). Die im Masterplan festgelegten Geschossigkeiten und Fassadenhöhen seien im Grundsatz lediglich richtungsweisend; verbindlich seien gemäss § 11 des Zonenreglements drei bis sechs Geschosse. Abweichungen seien im Rahmen von Gestaltungsplänen, wenn auch nur beschränkt, möglich. Die Variabilität der Geschosszahlen bilde ein zentrales Element des Ergebnisses des durchgeführten Qualitätsverfahrens.

c) Würdigung

Wie bereits ausgeführt, hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Raumplanungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung. Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt

des Willkürverbots (Art. 9 BV) völlig verschieden behandelt werden. Ein Anspruch des Einzelnen auf gleiche Behandlung wie andere von der Planungsmassnahme betroffene Grundeigentümer besteht insoweit nicht. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt im Bereich der Nutzungsplanung weitgehend mit dem Willkürverbot nach Art. 9 BV zusammen. Eine Verletzung liegt demnach erst dann vor, wenn die Unterscheidung keinen sachlichen Grund hat oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse aufdrängen würden (vgl. oben, Ziff. 3.3.2.4).

Die Beschwerdeführenden verkennen, dass das Rechtsgleichheitsgebot nicht zwingend einheitliche Bauvorschriften für sämtliche Grundstücke einer Zone verlangt. Zwar hat die Grundordnung grundsätzlich allgemeine Regeln festzulegen. Daraus folgt jedoch nicht, dass innerhalb einer Zone keinerlei Differenzierungen vorgenommen werden dürften. Solche sind zulässig, wenn sie durch die konkreten planerischen Zielsetzungen, die örtlichen Verhältnisse oder die Ergebnisse eines vorgängigen Planungs- bzw. Qualitätsverfahrens sachlich gerechtfertigt sind. Die Argumente, welche die Vorinstanz insbesondere für die gewählten Geschossigkeiten und Fassadenhöhen angeführt hat, sind haltbar und sachlich begründet. Es liegt auf der Hand, dass die höhergeschossigen Punktbauten nur in der zweiten Reihe und nicht am Rand des Perimeters ortsbildverträglich sind. Westlich und südlich des identitätsstiftenden Restaurants Kreuz wären sechsgeschossige Gebäude nicht ortsbildverträglich. Nach dem Ergebnis des durchgeführten Qualitätsverfahrens soll die historische Bedeutung des Restaurants Kreuz unterstrichen werden und auch in Zukunft die Hauptrolle spielen, wobei die flankierenden Neubauten bloss Nebendarsteller sein sollten (vgl. Rz. 42 f. der angefochtenen Verfügung und Schlussbericht zur städtebaulichen Studie Zentrumsentwicklung vom 26. Mai 2020, S. 50 ff.). Der Antrag erweist sich als unbegründet und ist somit abzuweisen.

3.3.2.8 Antrag betreffend Verzicht auf die Fusswegverbindung Luzernstrasse-Sägeweg

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die im Zonenreglement bzw. Masterplan vorgesehene verkehrstechnische Erschliessung sei unzweckmässig und faktisch nur über ein Grundstück der Erbgemeinschaft Gisler realisierbar. Der geplante Ausbau der Verbindung für Feuerwehr, Sanität etc. komme einer faktischen Enteignung gleich, da er die baulichen und planerischen Nutzungsmöglichkeiten erheblich einschränke, insbesondere durch die Führung entlang der Fassadenflucht des Wohnhauses auf GB Nr. 2562 sowie durch geplante öffentliche Parkplätze und Baumbepflanzungen. Auch das bestehende privatrechtliche Wegrecht werde faktisch verdrängt, und das Parkplatzkonzept des Restaurants «Kreuz» werde gefährdet, was zu erheblichen Umsatzeinbussen führen könne.

Weiter wird geltend gemacht, die Erschliessungsmassnahmen stellten einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar und seien daher nur bei ausreichender gesetzlicher Grundlage, öffentlichem Interesse und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) zulässig. Ein öffentliches Interesse an der vorgesehenen Durchwegung werde verneint, ebenso die Notwendigkeit der Strassenverbindung zwischen Luzern- und Bahnhofstrasse, da mit Schleichverkehr zu rechnen sei und die Verbindung selbst bei Beschränkung auf Langsamverkehr faktisch genutzt werde. Als mildere Massnahme wird ein Anschluss an den Tulpenweg vorgeschlagen. Zudem sei die Verbindung auch deshalb überflüssig, weil die Arealentwicklung etappenweise erfolge und die vollständige Verbindung zur Luzernstrasse erst in späteren Gestaltungsplanphasen realisiert werden könne, weshalb die verbindliche Festlegung auf Stufe der Rahmennutzungsplanung verfrüht und unverhältnismässig sei (vgl. Ziff. 30).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz erwidert, die Durchwegung des Dorfzentrums sei ein zentrales Element des Masterplans als Ergebnis des durchgeführten Qualitätsverfahrens. In Notfällen müssten die einzelnen Gebäude auch oberirdisch erreicht werden können. Die genaue Lage werde durch den Masterplan noch nicht präjudiziert. Wo der Weg dereinst genau zu liegen komme, werde erst im Gestaltungsplanverfahren zu definieren sein. Werde etwa für die Parzelle Nr. 2254 ein Gestaltungsplan erarbeitet, während auf GB Nr. 2562 noch keine Entwicklung angestrebt werde (Erhaltung des status quo), dann könne der zwingend erforderliche Weg nur mit Zustimmung der Eigentümer von GB Nr. 2562 auf deren Grundstück realisiert werden. Ohne deren Zustimmung müsste der Weg dagegen vollumfänglich auf GB Nr. 2254 realisiert werden. Eine Eigentumsbeschränkung oder gar eine Enteignung sei mit dem Masterplan also nicht verbunden. Grundsätzlich hätte die Vorschrift der Fusswegverbindung auch durch Festlegung des genauen Wegverlaufs im Erschliessungsplan umgesetzt werden können. Die Gemeinde habe sich - nicht zuletzt im Interesse der Grundeigentümer - dazu entschieden, erst den Grundsatz der Verbindung zu regeln. Die konkrete Lage solle dagegen erst im Gestaltungsplanverfahren festgelegt werden. Dass der Grundsatz der Wegverbindung in die Grundordnung rein müsse, ergebe sich allein schon aus dem Umstand, dass das Areal voraussichtlich in mehreren Gestaltungsplanetappen entwickelt werde. Es sei deshalb sicherzustellen, dass die Fusswegverbindung in jedem Gestaltungsplan berücksichtigt werde, wobei den Gestaltungsplanern noch ein gewisser Spielraum hinsichtlich genauer Lage eingeräumt werden solle.

Soweit nun neu auch noch Einschränkungen des Betriebskonzeptes auf GB Nr. 2439 gerügt werden, sei ihnen entgegenzuhalten, dass sich am Besitzstand der Beschwerdeführer nichts ändere. Sie würden durch den Masterplan weder zur Änderung ihres Betriebskonzeptes noch zu baulichen Massnahmen verpflichtet. Es stehe ihnen frei, auf die Realisierung des planerischen Mehrwerts zu verzichten. In diesem Fall bleibe es beim Status quo. Eine Bauverpflichtung bestehe nicht. Ein Enteignungstitel für den Erwerb von öffentlichem Strassenareal stelle der Masterplan ebenfalls nicht dar, zumal die Lage der Langsamverkehrsverbindung auch nicht metergenau festgelegt worden sei.

c) Würdigung

Die Rügen der Beschwerdeführer erweisen sich als unbegründet. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) liegt nicht vor. Der Masterplan stellt keinen Enteignungstitel im Sinne von § 42 Abs. 1 PBG dar und dieser kommt - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer - auch keiner Enteignung gleich. Die vorgesehene Fusswegverbindung stellt eine planungsrechtliche Grundsatzfestlegung dar, welche im Rahmen der nachgelagerten Gestaltungsplanverfahren konkretisiert wird (vgl. Anhang 9 des nZR). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, wäre es ihr freigestanden, die Fusswegverbindung im Erschliessungsplan festzulegen, der einen Enteignungstitel darstellt. Darauf wurde jedoch verzichtet, um den betroffenen Grundeigentümern im Gestaltungsplanverfahren noch einen Gestaltungsspielraum zu belassen. Die öffentlichen Interessen an der Fusswegverbindung sind erheblich. Sie dient insbesondere der Durchwegung des Dorfzentrums als zentrales Element des Masterplan sowie der Sicherstellung einer zweckmässigen internen Erschliessung, namentlich für Einsatz- und Rettungsfahrzeuge. Angesichts der etappenweisen Entwicklung des Areals ist es sachgerecht und weder verfrüht noch unverhältnismässig, den Grundsatz der Durchwegung bereits auf der Stufe der Grundnutzung festzulegen, um eine kohärente städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Die von den Beschwerdeführern befürchteten Auswirkungen beruhen auf blossen Annahmen über die künftige Ausgestaltung der Verbindung.

Ebenso wenig ist die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verletzt. Soweit die Beschwerdeführer Einschränkungen ihres Betriebskonzeptes auf Grundstück GB Subingen Nr. 2439 geltend machen, ist festzuhalten, dass der Besitzstand unangetastet bleibt und ihr Betriebskonzept unverändert

zulässig bleibt. Der Masterplan verpflichtet sie weder zur Anpassung ihres Betriebskonzepts noch zu baulichen Massnahmen.

Die geltend gemachten Beeinträchtigungen erweisen sich damit weder als unzulässige Eingriffe in die Eigentums- noch in die Wirtschaftsfreiheit und sind auch nicht unverhältnismässig (Art. 5, 26 und 27 BV). Die Fusswegverbindung ist recht- und zweckmässig (§ 18 Abs. 2 PBG). Der Antrag, auf die Fusswegverbindung zu verzichten, ist daher abzuweisen.

3.3.2.9 Verkehrsplanung, Erschliessung und Parkplatzsituation

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer rügen im Wesentlichen eine ungenügende Abklärung der verkehrlichen Auswirkungen der vorgesehenen Zentrumsentwicklung. Es fehle insbesondere an einer fundierten Bedürfnis- und Entwicklungsprognose sowie an einer vertieften Analyse der Auswirkungen auf Verkehrsströme, Verkehrssicherheit und das übergeordnete Strassennetz. Die geplante Erschliessung und Parkierung sei unzureichend geprüft, insbesondere hinsichtlich der Ein- und Ausfahrten der Einstellhalle, der oberirdischen Parkplätze entlang der Bahnhofstrasse sowie der damit verbundenen Gefährdung des Verkehrsflusses und der Verkehrssicherheit. Die Verkehrszunahme führe absehbar zu einer massiven Verschärfung der bereits angespannten Situation. Zudem seien wesentliche Festlegungen zur Parkierung und Erschliessung unklar bzw. erst im nachgelagerten Verfahren vorgesehen, was zu Rechtsunsicherheit führe. Bei der geplanten Grossüberbauung handle es sich um ein verkehrstechnisch nicht durchdachtes, überdimensioniertes Prestigeprojekt der Gemeinde. Ein Bedürfnis der Bevölkerung nach noch mehr Verkehrsstau, noch weniger Verkehrssicherheit und städtischen Hochbauten im Dorfkern sei nicht vorhanden (vgl. Ziff. 31).

b) Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz hält zunächst fest, dass der Masterplan kein Gestaltungsplan sei, sondern lediglich die Grundordnung regle. Ein zweckmässiges Erschliessungs- und Parkierungssystem müsse erst im nachgelagerten Gestaltungsplanverfahren konkretisiert werden. Im Masterplan seien Aussenparkplätze, Längsparkplätze und Bepflanzungen entlang der Bahnhofstrasse nur richtungsweisend dargestellt. Zwingend festgelegt sei lediglich, dass die Parkierung grösstenteils unterirdisch zu erfolgen habe. Das derzeitige Parkplatzkonzept beim Restaurant Kreuz geniesse Besitzstand und werde damit von der Grundnutzungsordnung nicht angegriffen. Diese verpflichte auch zu keinen baulichen Veränderungen. Das Thema Parkierung werde darüber hinaus erst im nachgelagerten Gestaltungsplanverfahren zu konkretisieren sein. Ausfahrten auf Kantonsstrassen seien nicht Sache der kommunalen Ortsplanung und lägen im Zuständigkeitsbereich des Kantons.

Bezüglich Verkehr und Verkehrssicherheit weist die Vorinstanz darauf hin, dass die betroffenen Strassen als Hauptverkehrs- bzw. Kantonsstrassen dimensioniert seien. Das bestehende Verkehrsaufkommen (DTV Luzernstrasse 8700, Bahnhofstrasse 6300) könne den zusätzlichen Verkehr durch die geplante Überbauung (ca. 100 Tiefgaragenplätze, 15 oberirdische Besucherparkplätze) problemlos aufnehmen. Das zu erwartende Mehraufkommen von rund 200-250 Fahrten pro Tag sei im Verhältnis zum bestehenden Verkehr marginal. Mobilitätsabschätzungen und die detaillierte Verkehrssicherheit würden im Rahmen der Gestaltungspläne und Baubewilligungsverfahren geprüft. Gründe, weshalb die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet werden könnte, seien nicht ersichtlich.

Den von den Einsprechern befürchteten Schleichverkehr gebe es nicht, da die Verbindung gemäss Masterplan dem Langsamverkehr vorbehalten sei und Motorfahrzeuge nur in Notfällen zulässig seien. Die Vorinstanz betont, dass es sinnvoll sei, gewisse siedlungsqualitative Grundsätze

wie die Fusswegverbindung bereits in der Grundnutzungsordnung festzulegen, auch wenn die konkrete Ausgestaltung erst in nachgelagerten Planungsstufen erfolgt.

c) Würdigung

Im Rahmen der Grundnutzung ist es nicht erforderlich, sämtliche Verkehrsfragen abschliessend zu klären. Der Masterplan regelt als Instrument der Grundordnung die verkehrliche Erschliessung nur auf konzeptioneller Ebene. Das Amt für Verkehr und Tiefbau (AVT) war im Beurteilungsgremium als Strasseneigentümerin der beiden Kantonsstrassen vertreten und hat das Projekt begleitet. Die konkrete Ausgestaltung von Erschliessung, Parkierung und Verkehrssicherheit ist zulässigerweise dem nachgelagerten Gestaltungsplan- und Baubewilligungsverfahren vorbehalten. Eine weitergehende Abklärungspflicht auf Stufe der Grundordnung besteht nicht. Die vorinstanzliche Beurteilung der verkehrlichen Auswirkungen stützt sich auf eine grobe, aber nachvollziehbare Abschätzung des zusätzlichen Verkehrsaufkommens von rund 200-250 Fahrten pro Tag. Dieses ist im Verhältnis zur bestehenden Belastung der betroffenen Kantonsstrassen als gering zu qualifizieren. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die bestehenden Strassenkapazitäten offensichtlich nicht ausreichen oder unüberwindbare verkehrssicherheitsrelevante Konflikte entstehen, sind weder dargetan noch ersichtlich.

Die Rügen der Beschwerdeführer erweisen sich als unbegründet.

3.3.2.10 Schutzstatus Restaurant «Kreuz»

Der Schutzstatus des «Restaurants Kreuz Gasthof» ist nicht Beschwerdegegenstand. Die diesbezüglichen Einsprachen sind gutgeheissen und die Änderung im Rahmen der zweiten Auflage bereits umgesetzt worden (vgl. Änderungen des Bauzonenplans vom 21. Januar 2025 sowie Dispositivziffer 1 und Erwägung, Ziff. 54, der angefochtenen Verfügung; vgl. Ziff. 32 der Beschwerdebegründung).

3.3.2.11 Antrag zur Beschlussfassung durch Gemeindeversammlung

a) Vorbringen der Beschwerdeführer

Es stimme, dass die Planungshoheit beim Gemeinderat liege. Jedoch müssten auch im Rahmen der Ortsplanung die Gemeindeordnung eingehalten und die politischen Rechte der Bevölkerung gewahrt werden. Die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit des geplanten Dorfplatzes seien zu hinterfragen. Das bisherige Dorfzentrum erstrecke sich entlang der Hauptverkehrsachse (Luzernstrasse). Dort hätten sich Detailhändler, Arzt- und Gesundheitspraxen, Restaurants, Banken und die Post angesiedelt. Es sei bekannt, dass die Raiffeisenbank und die Post den Standort Subingen verlassen würden. Der dortige Parkplatz liesse sich bei Bedarf als Dorfplatz nutzen und umgestalten. Denn bereits bestehende Plätzli und Pärkli in der Gemeinde sind weitestgehend ungenutzt und kulturelle Anlässe würden ausschliesslich im Bereich des Mehrzweckgebäudes stattfinden. Die Notwendigkeit eines neuen Dorfzentrums und insbesondere Dorfplatzes sei an der verkehrstechnisch neuralgischen Stelle an der Bahnhofstrasse gegenüber der Gemeindeverwaltung mehr als fraglich. Ein Bedürfnis der Bevölkerung fehle bzw. sei von der Gemeinde weder nachgewiesen noch belegt. Obwohl gemäss Gemeindeordnung Geschäfte, deren Auswirkungen einmalig Fr. 200'000.00 oder jährlich wiederkehrend Fr. 50'000.00 übersteigen, zwingend von der Gemeindeversammlung zu beschliessen seien, sei weder der Masterplan noch der Dorfplatz je traktandiert gewesen. Da die im Masterplan geplante Überbauung des Dorfzentrums inkl. Dorfplatz das Gemeindegebiet wesentlich verändere, sei darüber auch zwingend an der Urne abzustimmen (§ 50 des Gemeindegesetzes bzw. § 18 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Subingen). Ein Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. ein demokratischer Urnengang, welcher die vorliegende Planung des Dorfkerns legitimieren, würden nicht vorliegen. Ebenfalls scheine es, es seien mehrere wesentliche Entscheidungen des Gemeinderats ohne formell nachvollziehbare Beschlussfassung erfolgt (vgl. Ziff. 33).

b) Würdigung

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, zur demokratischen Legitimierung der Planung des Dorfkerns fehle ein Beschluss der Gemeindeversammlung, ist diesen entgegenzuhalten, dass der Gemeinderat Planungsbehörde ist und die Nutzungspläne sowie die zugehörigen Vorschriften erlässt (§ 9 Abs. 2 PBG). Gemäss § 16 Abs. 3 PBG entscheidet der Gemeinderat über die Einsprachen und beschliesst den Plan. Die Befugnisse sind demnach in einem Gesetz an den Gemeinderat delegiert worden, was bundesrechtskonform ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 25. August 1998 betreffend Kanton Freiburg, publ. in: Pra 88 [1999] Nr. 19 sowie Gutachten von Prof. Dr. Beat Stalder und Dr. Florian Fleischmann vom 2. Juni 2023). Eine Verletzung des Legalitätsprinzips liegt nicht vor. Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen.

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die geplante Überbauung des Dorfzentrums inkl. Dorfplatz verändere das Gemeindegebiet wesentlich, weshalb darüber auch an der Urne abzustimmen sei, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Nach § 50 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) ist über eine von der Gemeindeversammlung beratene Vorlage an der Urne abzustimmen, wenn der Gemeindebestand oder das Gemeindegebiet wesentlich verändert werden soll. Vorliegend wurde die Nutzungsplanung weder von der Gemeindeversammlung beraten noch führt sie zu einer Veränderung des Gemeindebestands oder des Gemeindegebiets. Die Voraussetzungen für eine obligatorische Urnenabstimmung sind damit nicht erfüllt. Mit der strittigen Planung des Dorfzentrums wird lediglich die planerische Grundlage für dessen Realisierung geschaffen. Die Finanzierung wird in einem späteren Stadium zu erarbeiten und den zuständigen Gemeindeorganen zur Beschlussfassung zu unterbreiten sein. Aus der vorliegenden Gesamtrevision der Ortsplanung lässt sich daher weder eine Umgehung der finanzrechtlichen Zuständigkeiten noch eine Verletzung der politischen Rechte ableiten.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist demnach abzuweisen.

3.3.2.12 Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Die Verfahrenskosten sind gemäss § 37 Abs. 2 VRG i.V.m. § 77 VRG nach den Grundsätzen der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) aufzuerlegen. Gemäss dieser sind die Verfahrenskosten von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 106 Abs. 1 ZPO) bzw. nach dem Ausgang des Verfahrens zu verteilen (Abs. 2). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 4'000.00 festgesetzt. Der Beschwerdeführer 1 und die Beschwerdeführerin 2 unterliegen vollumfänglich, weshalb sie die Verfahrenskosten je hälftig und unter solidarischer Haftbarkeit zu gleichen Teilen zu bezahlen haben (§ 39^{bis} VRG). Diese sind mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.00 zu verrechnen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer 1 und die Beschwerdeführerin 2 keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Die Vorinstanz hat eine Parteientschädigung beantragt. Den am Verfahren beteiligten Behörden werden gemäss § 39 VRG in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt. Grundsätzlich müssen also besondere Umstände vorliegen, um am Verfahren beteiligten Gemeinden eine Parteientschädigung aufzuerlegen oder eine solche zuzusprechen. Eine Ausnahme wird für kleinere und mittlere Gemeinden gemacht, die weniger als 10'000 Einwohner aufweisen und über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und sich in komplexeren Angelegenheiten durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen müssen bzw. der Beizug eines solchen als notwendig erscheint, handelt die Behörde doch in ihrem amtlichen Wirkungskreis (vgl. SOG 2010 Nr. 20; Urteil des Bundesgerichts 1C_44/2017 vom 19. Juli 2017 E. 4.3). Insbesondere soll vermieden werden, dass eine allfällig an die Gemeinde zu leistende Parteientschädigung quasi prohibitive Wirkung hat, sprich die Betroffenen davon abhält, die ihnen zustehenden Rechte wahrzunehmen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_430/2021 E. 4.3 sowie VWBES.2022.176 vom 14. Juni 2022 E. 4). Vorliegend drängt sich keine Abweichung von der Regel auf. Die Einwohnergemeinde Subingen zählt zwar bloss rund 3'300 Einwohner und auch die Komplexität der Materie spricht eher für den Beizug einer anwaltschaftlichen Vertretung, es handelt sich

aber um eine Planung der Vorinstanz, bei welcher die Schwelle des Rechtsschutzes nicht weiter angehoben werden soll. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

3.3.3 Beschwerde der Fluri Gisler Immo AG, Subingen, anstelle der Erbgemeinschaft A. Gisler sel. (Beschwerdeführerin 3)

Aufgrund des Parteiwechsels trat die Fluri Gisler Immo AG anstelle der Erbgemeinschaft A. Gisler sel. in das Beschwerdeverfahren ein (siehe verfahrensleitende Verfügung des BJD vom 20. Mai 2026). Sie stellt mit Beschwerden vom 30. Juli 2025 beziehungsweise 4. September 2025 die folgenden Rechtsbegehren:

- «1. Die von der Beschwerdegegnerin zur Genehmigung vorgelegten Pläne und Reglemente der Ortsplanungsrevision Subingen sind gemäss der Rechtsbegehren 2 bis 5 durch die zuständige Beschwerde- und Genehmigungsinstanz zu modifizieren.
2. Es ist auf die Behörden- und Allgemeinverbindlichkeit des Masterplans Zentrumsentwicklung bzw. an anderer Stelle mit Masterplan Ortskernentwicklung bezeichnet, zu verzichten.
3. Die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung Subingen sowie sämtliche daraus hervorgegangenen Arbeitsergebnisse, insbesondere der Masterplan Zentrumsentwicklung bzw. Masterplan Ortskernentwicklung sind als unverbindliche mögliche Planungsvisionen zu klassifizieren.
4. In der Zentrumszone Entwicklung (ZE) sind für alle Grundeigentümer einheitliche Bauvorschriften zu erlassen. Die zulässigen Geschosshöhen der einzelnen Bauten können sich um maximal 1 Geschoss unterscheiden.
5. Im Rahmen der Erschliessung der Zentrumszone Entwicklung (ZE) ist auf eine Verkehrsverbindung zwischen Luzernstrasse und dem Sagiweg, insbesondere auf die im Anhang 9 des Zonenreglements und im Masterplan Zentrumsentwicklung bzw. Masterplan Ortskernentwicklung eingezeichnete Wegausgestaltung und Wegführung auf den Grundstücken GB Nr. 2439, GB Nr. 2562 und GB Nr. 2015, zu verzichten.»

3.3.3.1 Gegenstand

Gegenstand der Beschwerde bildet ausschliesslich die Planung des Dorfzentrums. Die Grundstücke GB Subingen Nrn. 2254, 2015, 2562, 2439, 2286, 2287, 2288, 2370, 2109, 2410, 2614 und 2007 befinden sich nach dem rechtskräftigen Bauzonenplan der Einwohnergemeinde Subingen (genehmigt mit RRB Nr. 1400 vom 2. Juli 2002) in der Zentrumszone 1-2 G (Z2). Im Rahmen der vorliegenden Gesamtrevision der Ortsplanung werden die besagten zwölf Grundstücke der neuen Zentrumszone Entwicklung (ZE) zugeordnet (insgesamt 13'528 m²). Die ZE umfasst jenen Ortsteil, der für die Entwicklung und Neubildung eines dichten Dorfzentrums bestimmt ist, das für die Bevölkerung nötige Einrichtungen enthält (§ 11 Abs. 1 nZR). Für die ZE gilt eine Gestaltungsplanpflicht. Das nZR regelt zudem, dass die Gestaltungspläne die Studie Zentrumsentwicklung Subingen mit Masterplan (Anhang 9) sowie die nachfolgenden Planungen zu berücksichtigen haben. In begründeten Fällen kann im Gestaltungsplan davon abgewichen werden, soweit es sich nicht um zwingende Vorgaben handelt (§ 11 Abs. 6 nZR).

3.3.3.2 Verzicht auf die Behördenverbindlichkeit des Masterplans und Klassifizierung als unverbindliche Planungsvision (Anträge 1, 2 und 3)

3.3.3.2.1 Vorbringen der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin beantragt, auf die Verbindlichkeit der Studie zur Zentrumsentwicklung beziehungsweise des Masterplans zu verzichten und diese als unverbindliche Planungsvisionen zu qualifizieren.

Zur Begründung führt sie aus, die Planungsbehörde habe zahlreiche Informationsveranstaltungen (Mitwirkungsmöglichkeiten) durchgeführt. Bis ins Jahr 2019 sei die Studie «Zentrumsentwicklung Subingen» und der daraus resultierende Masterplan gegenüber der Öffentlichkeit und der Beschwerdeführerin stets als unverbindliche «Zukunftsvision» und «Diskussionsgrundlage» deklariert worden (B 1). Die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass diese Planungsschritte lediglich eine unverbindliche Planungsvision darstellten, habe sich dadurch verstärkt, dass die Beschwerdegegnerin von einem Masterplan spreche und dieser in der kantonalen Nutzungsplanung nicht als Planungsinstrument angeführt werde und deshalb keine rechtsverbindliche Wirkung entfalte. Aus Sicht der Beschwerdeführerin habe es unter diesen Voraussetzungen wenig Sinn gemacht, sich aktiv in den Planungsprozess einzubringen. Trotzdem habe sie mehrfach versucht, sich einzubringen. Anlässlich des Kaufangebotes der Einwohnergemeinde Subingen sei am 23. Januar 2019 (B 3) durch den Gemeindepräsidenten, H.-R. Ingold, und den anwesenden Ortsplaner, U. Kramer, versprochen worden, dass in den nächsten Planungsschritten ein partizipativer Ansatz gewählt werde. Mit Brief vom 5. Februar 2019 (B 4) habe die Beschwerdeführerin nochmals auf ihr Bedürfnis hingewiesen.

Die eingereichten Mitwirkungsanträge vom 26. November 2019 (B 2) seien der Beschwerdeführerin als ablehnende Grundhaltung gegen eine Zentrumsentwicklung ausgelegt worden (B 5). Dies werde als umso stossender empfunden, da Absprachen gebrochen worden seien und Einsprachegründe mit dem Argument «siehe Masterplan» zurückgewiesen worden seien (B 7). Am 8. Mai 2020 habe sich die Beschwerdeführerin an ein Mitglied des Begleitgremiums gewandt (B 6), um zu verhindern, dass die Grundeigentümer wieder nur mit Entscheiden konfrontiert würden, ohne dass sie in die Planung aktiv einbezogen würden (B 5).

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verstosse die Vorgehensweise, wonach der Masterplan durch den Gemeinderat im Rahmen der öffentlichen Planaufgabe als grundeigentümerverbindlich erklärt worden sei, gegen das Recht auf rechtliches Gehör sowie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht.

Weiter mache die Beschwerdeführerin geltend, in einem informellen Verfahren, das einseitig die Interessen der Gemeinde und der beratenden Immobilienfirmen berücksichtigt habe, sei ein Masterplan erarbeitet worden. Dieser sei im Zonenreglement für sämtliche späteren Gestaltungspläne verbindlich erklärt worden. Inhaltlich habe die Einwohnergemeinde Subingen den Masterplan quasi zu einem Gestaltungsplan verdichtet und damit Planungsinstrumente und Verfahrensvorschriften umgangen.

Dem Gemeinderat sei im Synthesebericht vom September 2017 vorgeschlagen worden, in das Beurteilungsgremium eine Vertretung der Grundeigentümerschaft aufzunehmen (B 8a). Eine Vertretung sei jedoch nie begrüsst worden. Auf diesen Einwand habe die Behörde an der Einspracheverhandlung vom 26. März 2024 erwidert, man sei der Meinung gewesen, dass entweder alle oder keiner vertreten sein sollte. Aufgrund der hohen Anzahl Grundstückbesitzer hätte dies den Rahmen gesprengt (B 9).

Im Leitfaden Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) des Raumplanungsamtes des Kantons Solothurn werde der Masterplan folgendermassen als Instrument definiert: «Ein Masterplan hält die städtebauliche Strategie für ein definiertes Gebiet fest. Er zeigt die weitere Entwicklung und die zugehörigen Spielregeln auf. Er wird üblicherweise gemeinsam mit dem Grundeigentümer erarbeitet.»

Es sei nach Auffassung der Beschwerdeführerin nicht erstaunlich, dass die jetzigen Grundeigentümer der GB-Nr. 2254 (Espace 4 Real Estate) sowie der GB-Nrn. 2286, 2287 und 2288 (db

Immobilien, VR-Präsident Roger Blanc) die Zentrumsentwicklung und den Masterplan begrüßten, seien sie doch beide als Experten für die städtebauliche Studie Zentrumsentwicklung beigezogen worden und hätten über einen entsprechenden Informationsvorsprung hinsichtlich einer zukünftigen Rendite nach Realisierung der Planungsvorgaben der erworbenen Grundstücke verfügt bzw. verfügten weiterhin darüber (B 8b). Diese Expertenrolle gewinne unter Berücksichtigung der Aussagen über die Verfügbarkeit von Grundstücken (B 9) besondere Aufmerksamkeit. Für die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin mit einem Viertel der Überbauungsfläche scheine eine Vorteilsnahme der jetzigen Grundeigentümer gegeben.

Insbesondere auch unter Berücksichtigung der publizierten Aussagen des damaligen Gemeindepräsidenten H.-R. Ingold, der nicht von einer Experten-, sondern von einer Kooperationsrolle der Firma Espace Real Estate gesprochen habe (B 10), erscheine dies bedeutsam. Dieser habe festgehalten, der Gemeinderat verfolge das klare Ziel, die Zentrumsentwicklung wesentlich mitzubeeinflussen. Zur Umsetzung dieses ambitionierten Projektes sei er eine Partnerschaft mit der Espace Real Estate AG Solothurn eingegangen. Der Gemeinderat sei überzeugt, mit diesem Partner Gewähr zu haben, dass die Planung und Umsetzung im Sinne sowie zum Nutzen und Gewinn des Dorfes erfolgen würden.

3.3.3.2.2 Vorbringen der Vorinstanz

Die Vorinstanz bestreitet die Ausführungen der Beschwerdeführerin. Sie führt aus, die betroffenen Grundeigentümer seien regelmässig informiert und in den Prozess einbezogen worden. Tatsächlich hätte die Grundeigentümerin von den zahlreichen Mitwirkungsangeboten aber kaum Gebrauch gemacht, mit Ausnahme der Mitwirkungseingabe der Beschwerdeführerin vom 26. November 2019, auf welche die Gemeinde im Mitwirkungsbericht im Anhang zum Raumplanungsbericht geantwortet habe. Inhaltliche bzw. raumplanerische Inputs oder Einwände zu den jeweils vorgestellten Planungsfortschritten seien seitens der Grundeigentümerin nur sehr wenige eingereicht worden. Im Rahmen der Mitwirkung sei immerhin die Geschossigkeit in Frage gestellt worden. Offensichtlich hätte die Beschwerdeführerin ein anderes Verständnis von Mitwirkung. Sie hätten sich wohl gewünscht, aktiv im Planungsprozess integriert zu sein, z.B. als Mitglied des Begleitgremiums. Derart weit gingen die Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer aber nicht. Die Planungshoheit liege nach solothurnischem Recht beim Gemeinderat, freilich mit fachlicher Unterstützung von Planern und begleitet durch Prüfungshandlungen des kantonalen Amtes für Raumplanung. Der Einbezug der Bevölkerung und der betroffenen Grundeigentümer sei anlässlich diverser Informationsveranstaltungen und persönlicher Gespräche erfolgt, gerade auch mit Mitgliedern der Erbgemeinschaft. Insgesamt sei die Bevölkerung sehr vielfältig in die Planung miteinbezogen worden. Die gesetzlichen Anforderungen an die Mitwirkung seien erfüllt worden. Dass der Bevölkerung ausreichend Gelegenheit zur Mitwirkung erteilt worden sei, sei der Gemeinde auch vom kantonalen Amt für Raumplanung (ARP) attestiert worden; die Gemeinde sei aus Sicht des Amtes dem gesetzlichen Auftrag nach § 3 Abs. 2 PBG bisher ausreichend nachgekommen (Vorprüfungsbericht ARP vom 3. Februar 2022, S. 2).

Der Antrag der Beschwerdeführerin, wegen fehlender Mitwirkungsmöglichkeiten auf die Verbindlichkeit der Studie Zentrumsentwicklung bzw. des Masterplans in Anhang 9 des Zonenreglements zu verzichten, sei vor diesem Hintergrund abzuweisen.

Dass der Beschwerdeführerin stets versichert worden sei, der auf den Studienwettbewerben basierende Masterplan werde nicht verbindlich sein, treffe nicht zu. Der Vorwurf des Verstosses gegen Treu und Glauben sei unberechtigt. Das Ergebnis der ersten Planungsstufe (Synthesebericht 2017) sei der Gemeindeversammlung tatsächlich noch als Vision präsentiert worden. Konkreter sei es erst mit der zweiten Stufe des Studienwettbewerbs geworden. Dass dessen Ergebnis durchaus verbindlich sein werde, sei im Schlussbericht 2020 zur städtebaulichen Studie (S. 57) nachzulesen. Allfällige anderweitige Aussagen von Behördenmitgliedern wären mithin nicht korrekt gewesen. Dass solche Aussagen in rechtsverbindlicher Form erfolgt seien, werde ohnehin bestritten. Unter den Mitgliedern der Erbgemeinschaft befänden sich Immobilienprofis. Es sei diesen

ohne Weiteres zumutbar gewesen, sich eingehend mit den Fakten bzw. den Planungsberichten zu beschäftigen. Dass die Beschwerdeführerin tatsächlich nicht einfach blind darauf vertraut hätten, es handle sich nur um eine unverbindliche Vision, belege denn auch deren Mitwirkungseingabe vom 26. November 2019: «Sollten die Aussagen zutreffen, dass diese Vision nicht verbindlich ist, ist die Unverbindlichkeit durch Streichung und Löschung der Bilder im Raumplanungsbericht Seite 52 zu bestätigen». Diesem Antrag habe die Gemeinde in der Folge nicht stattgegeben. Soweit die Beschwerdeführerin damals also tatsächlich noch auf die Unverbindlichkeit vertraut hätten, habe seit dem Mitwirkungsverfahren kein Grund mehr dafür bestanden.

Der Masterplan werde zum Bestandteil des Zonenreglements und erhalte damit - im Rahmen seiner Verbindlichkeit - den Status einer Zonenreglementsbestimmung, welche die Grundnutzung im Zentrum definiere. Die Verbindlichkeit des Masterplans sei unverzichtbar. Dass die Vorgaben vergleichsweise detailliert ausfielen, diene der Qualitätssicherung. Die Zentrumsentwicklung erfolge nicht in einem Guss, sondern in Etappen, welche sich über viele Jahre hinziehen könnten, auch abhängig von den Plänen der Beschwerdeführerin. Aufgrund der Grösse des Areals und der unterschiedlichen Grundeigentümerinteressen werde es nicht möglich sein, einen einzigen Gestaltungsplan über das gesamte Gebiet zu erlassen. Die Masterplanung sehe deshalb eine etapierte Gestaltungsplanung unter Berücksichtigung der Grundeigentumsverhältnisse vor. Da in einem Gestaltungsplanverfahren relativ weitgehend von der Grundnutzung und den baupolizeilichen Vorschriften abgewichen werden könne, brauche es bereits auf Stufe Grundnutzungsordnung detaillierte Bestimmungen, um diesen Spielraum einzuschränken. Nur so könne sichergestellt werden, dass das Grundkonzept der Studie Zentrumsentwicklung der ZSB Architekten im Rahmen der anschliessenden Gestaltungsplanverfahren nicht wieder grundsätzlich in Frage gestellt werde. Der Gemeinderat sei aber bemüht gewesen, nur die zentralen Eckwerte des Masterplans als zwingend in die Grundordnung zu übernehmen. Dies belasse den Nachfolgeplanungen noch reichlich Gestaltungsspielraum. Der Masterplan sei das Resultat eines zweistufigen Qualitätsverfahrens und entspreche der gewünschten räumlichen Entwicklung des Dorfzentrums. Nur mit einer punktuellen Verbindlicherklärung lasse sich diese gewünschte Entwicklung absichern.

Auch eine Interessenkollision oder unrechtmässige Vorteilsnahme seitens der beiden Grundeigentümerinnen db immobilien ag und Espace Real Estate AG sei nicht zu erkennen. Zum einen werde darauf hingewiesen, dass Lars Egger (Espace Real Estate) und Roger Blanc (Präsident der damals noch bestehenden kommunalen Planungskommission und Verwaltungsratspräsident der db immobilien ag) nicht Mitglieder des Beurteilungsgremiums gewesen seien. Sie seien lediglich als beratende Experten ohne Stimmrecht beigezogen worden. Zum anderen habe der Schlussbericht des Qualitätsverfahrens im Jahr 2020 vorgelegen, womit die Arbeit des Beurteilungsgremiums abgeschlossen gewesen sei. Grundeigentum hätten die beiden genannten Firmen erst drei Jahre später erworben. Der Landerwerb sei zudem von privaten Grundeigentümern ohne jegliches Zutun oder eine Beteiligung der Gemeinde erfolgt. Soweit die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den beiden Firmen überhaupt nachvollziehbar seien, würden sie bestritten.

3.3.3.2.3 Würdigung

a) Mitwirkungsmöglichkeiten, Anspruch auf rechtliches Gehör und Vertrauensschutz

Die Beschwerdeführerin erblickt in der Verbindlichkeit des Masterplans einen Verstoß gegen das rechtliche Gehör sowie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Sie macht insbesondere geltend, die Studie Zentrumsentwicklung und der daraus hervorgegangene Masterplan seien während langer Zeit als unverbindliche «Zukunftsvision» beziehungsweise «Diskussionsgrundlage» kommuniziert worden. Zudem seien die betroffenen Grundeigentümer ungenügend in den Planungsprozess einbezogen worden. Diesen Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

Zunächst ist festzustellen, dass die Gemeinde zahlreiche Informations- und Mitwirkungsveranstaltungen durchgeführt hat. Bereits im Rahmen der Erarbeitung des räumlichen Leitbilds bestand vom 3. Oktober 2013 bis 2. November 2013 eine öffentliche Mitwirkung, bevor das Leitbild

von der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2013 verabschiedet wurde. In der Folge orientierte die Gemeinde mehrfach über die geplante Zentrumsentwicklung, namentlich an den Informationsveranstaltungen vom 17. November 2015 und 8. März 2017. Zudem wurde der Beschwerdeführerin die Vision der Zentrumsentwicklung am 6. November 2017 persönlich vorgestellt. Kurz darauf erfolgte am 15. November 2017 eine weitere Orientierung der betroffenen Grundeigentümer über den Stand der Planung sowie am 27. November 2017 eine Information im Rahmen der Gemeindeversammlung. Auch im weiteren Verlauf wurden den Betroffenen Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. So fand vom 15. Oktober 2019 bis 29. November 2019 die öffentliche Mitwirkung zur Revision der Ortsplanung statt, begleitet von zwei öffentlichen Präsentationen am 21. Oktober 2019 und 11. November 2019. Darüber hinaus wurde die Beschwerdeführerin am 5. Oktober 2020 erneut über die Zentrumsentwicklung orientiert. Schliesslich erfolgte im Oktober 2020 eine weitere öffentliche Orientierung über den Stand der Zentrumsentwicklung.

Die wiederholten Informations- und Mitwirkungsanlässe zeigen, dass die Bevölkerung und insbesondere die betroffenen Grundeigentümer über Jahre hinweg fortlaufend in den Planungsprozess einbezogen wurde. Dies wird von der Beschwerdeführerin ausdrücklich anerkannt und ist unbestritten. Aus den Akten ergibt sich sodann, dass die Beschwerdeführerin von den Mitwirkungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat und Eingaben eingereicht hat (vgl. Mitwirkungseingabe vom 26. November 2019). Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Beschwerdeführerin sei nicht in die Planung aktiv einbezogen worden. Dass ihren Anliegen nicht entsprochen wurde, vermag weder eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) noch eine Verletzung der Mitwirkungsrechte zu begründen. Planungsbehörde ist der Gemeinderat (§ 9 Abs. 2 PBG). Die Mitwirkung vermittelt keinen Anspruch darauf, dass Anträge übernommen oder Grundeigentümer direkt in die Planungsorgane aufgenommen werden (vgl. §§ 3 Abs. 2 und 9 Abs. 3 PBG und Art. 4 RPG).

Soweit die Beschwerdeführerin ausführt, die Studie und der Masterplan sei ihr und der Öffentlichkeit gegenüber als unverbindliche «Zukunftsvision» und «Diskussionsgrundlage» deklariert worden, weshalb es «wenig Sinn machte», sich aktiv in den Planungsprozess einzubringen, vermag dies nicht zu überzeugen. Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Voraussetzung dafür ist, dass: a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt (BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193 mit Hinweisen; ARV 2015 S. 334, 8C_306/2015 E. 3.2). Vertrauensschutz setzt nicht zwingend eine unrichtige Auskunft oder Verfügung voraus; er lässt sich auch aus einer blossen behördlichen Zusicherung und sonstigem, bestimmte Erwartungen begründendem Verhalten der Behörden herleiten (BGE 143 IV 95 E. 3.6.2 und 111 Ib 116 E. 4 S. 124; Urteil 8C_914/2015 vom 9. Mai 2016 E. 5.3; vgl. SOG 1975 Nr. 23).

Diese Voraussetzungen sind offensichtlich nicht erfüllt. Die von den Beschwerdeführerin eingereichten Beweismittel, insbesondere die Präsentation «Entwicklung einer Vision für das Zentrum von Subingen», die Aktennotiz vom 23. Januar 2018, der Brief vom 5. Februar 2019 und zu verschiedenen Gesprächen und Auskünften (insbesondere Belege 1-4), vermögen weder einzeln noch gesamthaft eine konkrete behördliche Zusicherung des zuständigen Gemeinderats zu begründen, wonach die erarbeiteten Studien und der Masterplan keinerlei Einfluss auf die spätere Nutzungsplanung haben würden. Die teilweisen verwendeten Bezeichnungen als «Vision», «Studie» oder «Diskussionsgrundlage» schliessen ausserdem auch nicht aus, dass die entsprechenden Grundlagen in verbindliche Planungsinstrumente überführt werden, sondern bringen lediglich

zum Ausdruck, dass die Planungsgrundlagen in diesem Verfahrensstadium noch nicht abgeschlossen beziehungsweise noch weiter zu konkretisieren waren.

Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die betreffenden Planungsgrundlagen keinerlei Bedeutung für die spätere Ortsplanung entfalten würden, konnte unter diesen Umständen nicht entstehen. Dass die Beschwerdeführerin nicht vorbehaltlos auf eine vollständige Unverbindlichkeit der Planungsgrundlagen vertraute, ergibt sich im Übrigen aus der Mitwirkungseingabe vom 26. November 2019 selbst. Darin verlangt sie, die angebliche Unverbindlichkeit durch Streichung bzw. Löschung der entsprechenden Abbildungen im Raumplanungsbericht auf Seite 52 ausdrücklich zu bestätigen, sofern die diesbezüglichen Aussagen tatsächlich zutreffen würden. Bereits daraus wird ersichtlich, dass sich die Beschwerdeführerin der möglichen planungsrechtlichen Tragweite der Studien bewusst war. Schliesslich ist auch der Würdigung des Schlussberichts 2020 zur städtebaulichen Studie zu entnehmen, dass dessen Ergebnisse in eine grundeigentümerverbindliche Planung überführt werden soll (S. 57). Vor diesem Hintergrund trifft der Vorwurf nicht zu, die Vorinstanz habe den Masterplan ohne Einbezug der Beschwerdeführerin für grundeigentümerverbindlich erklärt. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin sowohl im Einsprache- als auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren ihre Einwände umfassend vorbringen konnte und davon auch Gebrauch machte. Sie war zu keinem Zeitpunkt vom Verfahren ausgeschlossen oder an der Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert.

Unter diesen Umständen verletzt die Vorinstanz weder den Grundsatz von Treu und Glauben (Vertrauensschutz; Art. 9 BV) noch den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), wenn sie davon ausgeht, dass die der Beschwerdeführerin eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten den Anforderungen von Art. 4 RPG und § 3 PBG genügten und die Beschwerdeführerin diese freiwillig nur beschränkt wahrgenommen hat.

Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist daher abzuweisen.

b) Masterplan und dessen Verbindlichkeit

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, der «Masterplan» sei in einem informellen Verfahren erarbeitet worden, welches einseitig die Interessen der Gemeinde und beratender Immobilienfirmen berücksichtigt habe, kann ihr nicht gefolgt werden. Ebenfalls nicht gefolgt werden kann der Auffassung, dass der Masterplan «quasi zum Gestaltungsplan verdichtet worden sei und damit Planungsinstrumente und Verfahrensvorschriften umgangen» würden.

Der Masterplan ist das Resultat eines zweistufigen Qualitätsverfahrens und entspricht der gewünschten räumlichen Entwicklung des Dorfzentrums. Auf der Basis einer städtebaulichen Studie zur Zentrumsentwicklung wurde der streitbetroffene Masterplan entwickelt (vgl. zum Ganzen: Raumplanungsbericht, S. 140 ff.). Beim Masterplan handelt es sich um Gestaltungsvorgaben für die Zentrumszone Entwicklung, die gemäss § 11 Abs. 6 nZR bei der Erstellung von Gestaltungsplänen zu berücksichtigen sind (Anhang 9 nZR). Rechtlich stellen diese Gestaltungsvorgaben nichts anderes dar als Vorschriften des Zonenreglements im Sinne von § 9 Abs. 2 PBG. Der Masterplan bzw. die darin enthaltenen Vorgaben legen damit zusammen mit den Gestaltungsvorgaben insoweit die Grundordnung fest, was ohne Weiteres zulässig ist. Der Masterplan wurde im ordentlichen Nutzungsplanverfahren (§ 14 ff. PBG) und nicht, wie geltend gemacht, in einem informellen Verfahren erlassen. Eine unzulässige Umgehung von Planungsinstrumenten oder Verfahrensvorschriften liegt nicht vor.

Dass der Masterplan vergleichsweise detaillierte Vorgaben enthält, vermag seine rechtliche Qualifikation - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht in Frage zu stellen. Der Gemeinderat handelt in seinem geschützten Autonomiebereich und verfügt bei der Erarbeitung und Ausgestaltung der Grundordnung auch hinsichtlich des Detaillierungsgrads über einen erheblichen Ermessensspielraum (Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 45 Abs. 2 KV, Art. 2 Abs. 3 RPG und § 9 Abs. 1 und 2 PBG). Bei der Normierung des Inhalts sind die künftigen Objekte, ihre Eigenschaften

und die angestrebte bauliche Entwicklung zu berücksichtigen, wobei die zulässige Bodennutzung genauer und detaillierter umschrieben werden kann (vgl. JEANNERAT ELOI/MOOR PIERRE, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich - Basel - Genf 2016, Art. 14 N 14 ff.). Der vom Gemeinderat für die Zentrumszone Entwicklung gewählte Detaillierungsgrad der Zonenvorschriften erweist sich als angemessen und sachlich gerechtfertigt. Die Grundordnung ist von Gesetzes wegen parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich. Soweit die Beschwerdeführerin die Unverbindlichkeit des Masterplans bzw. der darin enthaltenen Gestaltungsvorgaben beantragt, ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG).

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Verbindlicherklärung des Masterplans schränke den Gestaltungsspielraum der nachfolgenden Gestaltungspläne unzulässig ein, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Gestaltungsspielraum bei einer detaillierten Grundnutzung geringer ist als bei einer weniger detaillierten Grundnutzung. Dies lässt die Grundnutzung jedoch nicht als unzulässig erscheinen, zumal ihr Detaillierungsgrad rechtlich nicht beschränkt ist und auch Gestaltungspläne im Nutzungsplanverfahren erlassen werden (§ 14 Abs. 2 und 15 ff. PBG). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist es sehr wohl möglich, dass die Grundnutzung den genauen Standort bestimmter Gebäude und auch den Verlauf von Verkehrswegen vorgibt (JEANNERET/MOOR, a.a.O., Art. 14 N 20). Die Grenzen der zulässigen Abweichung von der Grundnutzung ergeben sich aus den Erfordernissen der städtebaulichen Gestaltung und der Wahrung der berechtigten Nachbarinteressen (§ 45 Abs. 2 PBG). Die Sonderbauvorschriften haben sich an der Grundnutzung zu orientieren und dürfen von dieser ohnehin nicht allzu stark abweichen (vgl. SOG 2007 Nr. 13).

Der Planungsperimeter umfasst Grundstücke unterschiedlicher Eigentümer mit unterschiedlichen zeitlichen und räumlichen Entwicklungsinteressen. Die Vorinstanz durfte daher davon ausgehen, dass ein einziger grundeigentumsübergreifender Gestaltungsplan nicht praktikabel wäre. Dass dabei einzelne Eckwerte verbindlich vorgegeben werden, ist zulässig und entspricht dem Zweck einer geordneten Nutzungsplanung. Dass solche Leitplanken ausschliesslich auf der Stufe der Sondernutzungsplanung festgelegt werden dürften, findet weder im kantonalen noch im Bundesrecht eine Stütze. Die Festlegung gewisser verbindlicher Leitplanken auf Stufe Grundordnung dient der Sicherstellung einer koordinierten und qualitätsvollen Zentrumsentwicklung. Den nachfolgenden Gestaltungsplänen verbleibt weiterhin ein Gestaltungsspielraum. Ein Verstoß gegen den planerischen Stufenbau liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Grundeigentümerschaft sei bei der Erarbeitung des Masterplans ungenügend einbezogen worden. Insbesondere sei der Empfehlung im Synthesebericht vom September 2017, eine Vertretung der Grundeigentümer in das Beurteilungsgremium aufzunehmen, nicht Folge geleistet worden. Zudem verweist sie auf den Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen» des kantonalen Raumplanungsamtes, wonach ein Masterplan üblicherweise gemeinsam mit den Grundeigentümern erarbeitet werde. Auch dieser Einwand erweist sich als unbegründet. Wie bereits dargelegt, wurden die betroffenen Grundeigentümer im Rahmen zahlreicher Informations- und Mitwirkungsverfahren in die Planung einbezogen (siehe Ziff. 3.3.3.2.3 a). Ein Anspruch auf Einsitznahme in ein Beurteilungs- oder Begleitgremium ergibt sich weder aus dem RPG noch dem PBG. Der Hinweis im Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen», wonach ein Masterplan üblicherweise gemeinsam mit den Grundeigentümern erarbeitet werde, begründet keine rechtlich verbindliche Vorgabe. Eine Verletzung von Mitwirkungsrechten liegt daher nicht vor.

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich geltend macht, einzelne heutige Grundeigentümer seien durch ihre Mitwirkung als Experten im Rahmen der städtebaulichen Studie Zentrumsentwicklung unzulässig begünstigt worden oder hätten sich einen sachlich nicht gerechtfertigten Informationsvorsprung verschafft, vermag auch diese Rüge nicht durchzudringen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, waren die betreffenden Personen nicht Mitglieder des Beurteilungsgremiums, sondern lediglich als Experten ohne Stimmrecht beigezogen worden. Konkrete

Hinweise darauf, dass die Planung rechtswidrig zugunsten einzelner Grundeigentümer ausgestaltet oder beeinflusst worden wäre, sind weder ersichtlich noch werden solche substantiiert dargelegt. Auch aus den zitierten Aussagen des damaligen Gemeindepräsidenten über die Zusammenarbeit mit der Espace Real Estate AG lässt sich keine rechtswidrige Begünstigung einzelner Grundeigentümer ableiten.

Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen. Der Masterplan ist im Sinne von § 18 Abs. 2 PBG als recht- und zweckmässig zu beurteilen.

3.3.3.3 Einheitliche Bauvorschriften (Antrag 4)

Der Antrag, in der Zentrumszone Entwicklung (ZE) seien für alle Grundeigentümer einheitliche Bauvorschriften zu erlassen, dringt nicht durch.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung entfaltet der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV im Planungsrecht, insbesondere bei der Erlassung von Nutzungsplänen, nur eine abgeschwächte Bedeutung. Es liegt in der Natur der Raumplanung und der Ortsplanung, dass zur Steuerung der räumlichen Entwicklung Zonen gebildet und Grenzen gezogen werden müssen, was zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen führt. Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbots (Art. 9 BV) völlig verschieden behandelt werden. Ein Anspruch des Einzelnen auf gleiche Behandlung wie andere von der Planungsmassnahme betroffene Grundeigentümer besteht insoweit nicht. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt im Bereich der Nutzungsplanung weitgehend mit dem Willkürverbot nach Art. 9 BV zusammen. Eine Verletzung liegt demnach erst dann vor, wenn die Unterscheidung keinen sachlichen Grund hat oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse aufdrängen würden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_395/2024 vom 11. Oktober 2024, E. 2.3 und A-953/2024 vom 12. Mai 2025, E. 5.3.2; BGE 142 I 162 E. 3.7.2 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin erkennt, dass das Rechtsgleichheitsgebot nicht zwingend einheitliche Bauvorschriften für sämtliche Grundstücke einer Zone verlangt. Zwar hat die Grundordnung grundsätzlich allgemeine Regeln festzulegen. Daraus folgt jedoch nicht, dass innerhalb einer Zone keinerlei Differenzierungen vorgenommen werden dürften. Solche sind zulässig, wenn sie durch die konkreten planerischen Zielsetzungen, die örtlichen Verhältnisse oder die Ergebnisse eines vorgängigen Planungs- bzw. Qualitätsverfahrens sachlich gerechtfertigt sind. Die Argumente, welche die Vorinstanz insbesondere für die gewählten Geschossigkeiten und Fassadenhöhen angeführt hat, sind haltbar und sachlich begründet. Es liegt auf der Hand, dass die höhergeschossigen Punktbauten nur in der zweiten Reihe und nicht am Rand des Perimeters ortsbildverträglich sind. Westlich und südlich des identitätsstiftenden Restaurants Kreuz wären sechsgeschossige Gebäude nicht ortsbildverträglich. Nach dem Ergebnis des durchgeführten Qualitätsverfahrens soll die historische Bedeutung des Restaurants Kreuz unterstrichen werden und auch in Zukunft die Hauptrolle spielen, wobei die flankierenden Neubauten blosse Nebendarsteller sein sollten (vgl. Rz. 42 f. der angefochtenen Verfügung und Schlussbericht zur städtebaulichen Studie Zentrumsentwicklung vom 26. Mai 2020, S. 50 ff.). Der Antrag erweist sich als unbegründet und ist somit abzuweisen.

3.3.3.4 Antrag 5 betreffend Verzicht auf die Fusswegverbindung Luzernstrasse-Sägeweg

a) Vorbringen der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin beantragt die Löschung der eingezeichneten Wegausgestaltung und Wegführung. Zur Begründung bringt sie vor, sie habe die Löschung der eingezeichneten Wegausgestaltung und Wegführung wiederholt und mehrfach verlangt, erstmals im Rahmen ihrer Eingabe vom 26. November 2019 (B 12). Fraglich sei, weshalb ein öffentliches Wegerecht über Privatareal eingezeichnet werde, obwohl im Raumplanungsbericht ein Fussweg entlang des Sägebachs vorgesehen sei (B 13). Die Beschwerdegegnerin anerkenne in ihrer Verfügung selbst, dass

die genaue Lage des Fusswegs noch nicht definiert sei (B 14). In diesem Zusammenhang weist die Beschwerdeführerin auf das eingetragene Wegrecht der Erbgemeinschaft auf dem Grundstück GB Nr. 2015 hin. Private Erschliessungsanlagen wie Zufahrtswege, Abstellplätze und Hausanschlüsse seien durch die Grundeigentümer und Interessenten zu erstellen und zu unterhalten. Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe bereits in ihrer Einsprache gegen die Ortsplanung vom 21. Dezember 2023 (B 15) ausführlich auf Mängel der Parkplatzsituation sowie der Verkehrssituation an der Bahnhof- und Luzernstrasse hingewiesen. Diese Einwände seien jedoch erfolglos geblieben.

b) Würdigung

Soweit die Beschwerdeführerin die Löschung der eingezeichneten Wegausgestaltung und Wegführung verlangt, kann ihr nicht gefolgt werden. Die vorgesehene Fusswegverbindung stellt eine planungsrechtliche Grundsatzfestlegung dar, welche im Rahmen der nachgelagerten Gestaltungsplanverfahren konkretisiert wird (vgl. Anhang 9 des nZR). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ist die genaue Lage des Fusswegs derzeit noch nicht abschliessend festgelegt. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass auf die Festlegung einer entsprechenden Wegverbindung bereits auf Stufe der Grundordnung zu verzichten wäre. Angesichts der angestrebten Zentrumsentwicklung ist es sachgerecht, die Durchwegung des Gebiets bereits auf dieser Planungsstufe sicherzustellen und die konkrete Linienführung den nachfolgenden Planungsverfahren zu überlassen.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, im Raumplanungsbericht sei ein Fussweg entlang des Sagibachs vorgesehen, weshalb eine Wegverbindung über Privatareal nicht erforderlich sei, vermag sie keine Rechtswidrigkeit der angefochtenen Planung aufzuzeigen. Die Planung verfolgt das Ziel einer zweckmässigen Erschliessung und Vernetzung des Zentrumsgebiets. Dass dabei verschiedene Wegverbindungen vorgesehen werden, ist nicht zu beanstanden.

Auch aus dem Hinweis auf das bestehende Wegrecht auf GB Nr. 2015 ergibt sich nichts anderes. Bestehende privatrechtliche Wegrechte bleiben von der vorliegenden Nutzungsplanung unberührt. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern das bestehende Wegrecht der vorgesehenen Planung zwingend entgegenstehen würde.

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich auf Mängel der Parkplatzsituation sowie der Verkehrssituation im Bereich der Bahnhof- und Luzernstrasse hinweist, vermögen ihre Vorbringen die angefochtene Planung ebenfalls nicht als rechtswidrig erscheinen zu lassen. Die Beschwerdeführerin beschränkt sich im Wesentlichen darauf, auf ihre bereits im Einspracheverfahren vorgebrachten Einwendungen zu verweisen. Sie legt jedoch nicht dar, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt oder Recht verletzt haben soll. Die Ausführungen erschöpfen sich damit in appellatorischer Kritik an der vorgenommenen Planung und vermögen keine Rechtswidrigkeit oder Unzweckmässigkeit der angefochtenen Nutzungsplanung aufzuzeigen (§ 18 Abs. 2 PBG).

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist folglich abzuweisen.

3.3.3.5 Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Die Verfahrenskosten sind gemäss § 37 Abs. 2 VRG i.V.m. § 77 VRG nach den Grundsätzen der ZPO aufzuerlegen. Gemäss dieser sind die Verfahrenskosten von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 106 Abs. 1 ZPO) bzw. nach dem Ausgang des Verfahrens zu verteilen (Abs. 2). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.00 festgesetzt. Die Beschwerdeführerin 3 unterliegt vollumfänglich, weshalb sie die Verfahrenskosten zu bezahlen hat. Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.00 zu verrechnen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Die Vorinstanz hat eine Parteientschädigung beantragt. Den am Verfahren beteiligten Behörden werden gemäss § 39 VRG in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt. Grundsätzlich müssen also besondere Umstände vorliegen, um am Verfahren beteiligten Gemeinden eine Parteientschädigung aufzuerlegen oder eine solche zuzusprechen. Eine Ausnahme wird für kleinere und mittlere Gemeinden gemacht, die weniger als 10'000 Einwohner aufweisen und über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und sich in komplexeren Angelegenheiten durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen müssen bzw. der Beizug eines solchen als notwendig erscheint, handelt die Behörde doch in ihrem amtlichen Wirkungskreis (vgl. SOG 2010 Nr. 20; Urteil des Bundesgerichts 1C_44/2017 vom 19. Juli 2017 E. 4.3). Insbesondere soll vermieden werden, dass eine allfällig an die Gemeinde zu leistende Parteientschädigung quasi prohibitive Wirkung hat, sprich die Betroffenen davon abhält, die ihnen zustehenden Rechte wahrzunehmen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_430/2021 E. 4.3 sowie VWBES.2024.235 vom 27. April 2026 und VWBES.2022.176 vom 14. Juni 2022 E. 4). Vorliegend drängt sich keine Abweichung von der Regel auf. Die Einwohnergemeinde Subingen zählt zwar bloss rund 3'300 Einwohnende und auch die Komplexität der Materie spricht eher für den Beizug einer anwaltschaftlichen Vertretung, es handelt sich aber um eine Planung der Vorinstanz, bei welcher die Schwelle des Rechtsschutzes nicht weiter angehoben werden soll. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

3.3.4 Publikation

Gemäss § 70 VRG kommt einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung nur zu, wenn sie vom Verwaltungsgericht verfügt wird. Der vorliegende Genehmigungsbeschluss kann daher unter Berücksichtigung allfälliger Anordnungen des Verwaltungsgerichts publiziert und die revidierte Ortsplanung insoweit angewendet werden. Die Publikation erfolgt, sobald die revidierte Ortsplanung gesamthaft oder in Teilen vollstreckbar ist, das heisst wenn rechtskräftig feststeht, dass einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine oder nur in Teilen aufschiebende Wirkung zukommt.

3.4 Prüfung von Amtes wegen

Die Prüfung der Planung im Rahmen der Genehmigung erfolgt in erster Linie anhand der einschlägigen Bestimmungen des RPG, PBG sowie der Planungsgrundsätze und der Planungsaufträge aus dem kantonalen Richtplan.

Die Überprüfung der Bauzone und die Umsetzung des Gebots der Siedlungsentwicklung nach innen stehen dabei im Zentrum der Prüfung. Die entsprechenden für die Ortsplanung relevanten Aufträge sind gemäss Planungsgrundsatz S-1.1.1 insbesondere folgende:

- Ermittlung der Verdichtungspotenziale und Ausweisung von Massnahmen;
- Bezeichnung von Gebieten mit Verdichtungspotenzialen;
- Ausweisung und Umsetzung des Handlungsbedarfs zur Siedlungsqualität;
- Schaffung von strukturierten, nutzungsdurchmischten und gut erschlossenen Gebieten;
- Berücksichtigung der Lebensräume von einheimischen Pflanzen und Tieren im Siedlungsgebiet;
- Ergreifen von Massnahmen für eine dichte und qualitativ hochwertige Bebauung;
- Effiziente Nutzung des Baulands in Arbeitszonen.

Gemäss Planungsgrundsatz S-1.1.2 stehen für die künftige Siedlungsentwicklung der Gemeinde Subingen zur Verfügung:

- die bebauten Bauzonen, in denen die bauliche Entwicklung primär in der ortsbaulich verträglichen Verdichtung und Aufwertung besteht;
- die unbebauten Bauzonen, deren Zweckmässigkeit zu überprüfen ist und in denen eine dichte und qualitative Bebauung angestrebt wird;
- die Reservezonen, die nach Überprüfung mit der Ortsplanung genehmigt und somit dem Siedlungsgebiet zugeordnet worden sind.

Geprüft und gewürdigt wird aber letztlich die Gesamtrevision der Ortsplanung mit allen Festlegungen auch ausserhalb des Baugebietes.

Die vom ARP vorgenommenen Vorprüfungen kommen im Ergebnis zum Schluss, dass die vorliegende Ortsplanung den vorgenannten Anforderungen gerecht wird.

3.4.1 Bemerkungen zu ausgewählten Festlegungen

Folgende im Rahmen der Ortsplanung getroffenen Festlegungen geben zu besonderen Bemerkungen Anlass:

- Im Anhang 3 des Zonenreglements wird der Gestaltungsplan «Oberstufen-Zentrum» (genehmigt mit RRB Nr. 2367 vom 10. Dezember 2001) als «die Bebauung regelnd» aufgeführt, obschon dieser mit RRB Nr. 2020/406 vom 16. März 2020 zum Gestaltungsplan «Oberstufenzentrum mit Dreifachhalle» explizit aufgehoben wurde. Der genannte Plan aus dem Jahr 2001 kann somit die Bebauung nicht mehr regeln.
- Die rechtskräftige Reservezone auf GB Subingen Nr. 2240 wird in der vorliegenden Ortsplanung der Landwirtschaftszone zugewiesen, was dem Planungsauftrag S-1.1.15 des kantonalen Richtplans entspricht. Der auf diesem Grundstück ansässige Landwirtschaftsbetrieb plant früher oder später auszusiedeln und die Tätigkeiten an einem anderen Ort weiterzuführen.
- Im Gebiet Fadacker ist aktuell eine gemeindeübergreifende kantonale Nutzungsplanung zur Ansiedlung einer Regionalgesellschaft für die Lidl Schweiz DL AG in Arbeit. Der geplante Standort der neuen Regionalgesellschaft umfasst das Grundstück GB Derendingen Nr. 34 sowie die Parzelle GB Subingen Nr. 3295. Über die beiden Grundstücke wird zu gegebener Zeit eine kantonale Industriezone ausgeschieden, welche als Grundlage für einen kantonalen Gestaltungsplan dienen wird. Entsprechend wird die von der Einwohnergemeinde Subingen vorgesehene Gewerbezone im genannten Bereich durch die kantonale Planung übersteuert werden.

3.4.2 Anpassungen am Siedlungsgebiet

Mit der vorliegenden Gesamtrevision der Ortsplanung erfährt das Siedlungsgebiet folgende Anpassungen:

- Einzonung Spezialfall (S-1.1.12), Grundstück GB Subingen Nr. 2187, Teilfläche von ca. 2'510 m², von der Landwirtschaftszone in die Kernzone;
- Einzonung Spezialfall, (S-1.1.12), Grundstück GB Subingen Nr. 2577, Fläche von ca. 4'854 m², von der Reservezone die Wohnzone zweigeschossig Mitteldorf und in die Kernzone;

- Einzonung Spezialfall (S-1.1.12), Grundstücke GB Subingen Nrn. 2568 und 2638, sowie Teilflächen der Grundstücke GB Subingen Nrn. 2036, 2225, 2598 und 3814, Fläche von insgesamt ca. 2'900 m², von der ehemaligen Grundwasserschutzzone in die Wohnzone dreigeschossig;
- Bestätigung Reservezone, Grundstücke GB Subingen Nrn. 2203, Teilfläche von ca. 1'150 m², und 2624, Gesamtfläche von 9'864 m², insgesamt ca. 1.1 ha.

Die vier weiteren Reservezonen im Umfang von ca. 4.85 ha werden aufgehoben und der Landwirtschaftszone zugewiesen.

Im Ergebnis wird das Siedlungsgebiet mit der vorliegenden Gesamtrevision der Ortsplanung in der Einwohnergemeinde Subingen um insgesamt ca. 2.13 ha (bestehend aus 1.03 ha Einzonungen und 1.1 ha Bestätigung Reservezone) vergrössert. Der Richtplan wird entsprechend fortgeschrieben.

3.4.3 Planungsausgleich

Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Anpassung des RPG wurden die Kantone verpflichtet, innert fünf Jahren eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, für den Ausgleich erheblicher Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen. Der Kanton Solothurn ist dieser Pflicht mit dem Erlass des PAG nachgekommen. Das Gesetz ist am 1. Juli 2018 in Kraft getreten. Es ist auf sämtliche Planungen anzuwenden, die nach dem 1. Juli 2018 öffentlich aufgelegt worden sind. Dies ist vorliegend der Fall.

Der Ausgleich erfasst die Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden (§ 5 Abs. 1 PAG) sowie bei definierten Kategorien von Umzonungen (§ 5 Abs. 2 PAG).

Die vorliegende Ortsplanung beinhaltet folgende Planungsmassnahmen, die einen Abgabetatbestand aufweisen:

- Einzonung Spezialfall (S-1.1.12), Grundstück GB Subingen Nr. 2187, Teilfläche von ca. 2'510 m², von der Landwirtschaftszone in die Kernzone;
- Einzonung Spezialfall (S-1.1.12), Grundstück GB Subingen Nr. 2577, Fläche von ca. 4'854 m², von der Reservezone die Wohnzone zweigeschossig Mitteldorf und in die Kernzone;
- Einzonung Spezialfall (S-1.1.12), Grundstücke GB Subingen Nrn. 2568 und 2638, sowie Teilflächen der Grundstücke GB Subingen Nrn. 2036, 2225, 2598 und 3814, Fläche von ca. 0.29 ha, von der ehemaligen Grundwasserschutzzone in die Wohnzone dreigeschossig;
- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 2068, Teilfläche von ca. 180 m², in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen;
- Umzonung, Grundstücke GB Subingen Nrn. 2132 Teilfläche von ca. 540 m², und 2100, Teilfläche von ca. 245 m², vom Bahnareal in die Wohnzone dreigeschossig;
- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 2194, Teilfläche von ca. 145 m², von der Verkehrszone in die Wohnzone zweigeschossig;
- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 2865, Fläche von 156 m², von der Verkehrszone in die Wohnzone zweigeschossig;

- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 2435, Teilfläche von ca. 55 m², von der Verkehrszone in die Wohnzone zweigeschossig a;
- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 2059, Teilfläche von ca. 58 m², von der Verkehrszone in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen;
- Umzonung, Grundstück GB Subingen Nr. 3160, Fläche von 159 m², von der Verkehrszone in die Kernzone.

Gemäss § 6 Abs. 2 PAG sind Einwohnergemeinden von der Abgabepflicht befreit. Dies betrifft die Umzonung der Fläche des Grundstückes GB Subingen Nr. 2068.

Die Gemeindeversammlung hat den Vollzug der Ausgleichsabgabe in einem rechtsetzenden Reglement (PAR) am 26. November 2018 beschlossen, welches am 22. Januar 2019 vom Bau- und Justizdepartement genehmigt wurde. Es ist somit Aufgabe des Gemeinderates, die Festsetzung (Bemessung) der Ausgleichsabgabe möglichst zeitnah nach Rechtskraft der planerischen Massnahmen vorzunehmen. Für die genannten Einzonungen Spezialfall (S-1.1.12) ist zu Gunsten des Kantons ein Abgabesatz von 20 Prozent massgebend. Gemäss § 2 Abs. 1 PAR wird der Planungsmehrwert mit einem Satz von 40 Prozent ausgeglichen. Dies bedeutet, dass bei den genannten Einzonungen der Abgabeertrag der weiteren 20 Prozent an die Gemeinde fliessen. Für Aufzonungen ist im kommunalen Reglement keine Abgabe vorgesehen.

3.4.4 Naturinventar / Naturkonzept

Das Naturinventar sowie das Naturkonzept wurden unter Berücksichtigung der erstmaligen Inventarisierung aus dem Jahr 1992 überarbeitet. Insbesondere verlorengegangen sind gemäss Naturinventar die Hostetten innerhalb des Siedlungsgebiets. Gemäss Raumplanungsbericht ist die Gemeinde aktuell an der Erarbeitung und Umsetzung eines Biodiversitätskonzepts. Im Rahmen des Naturkonzepts wurden keine allgemeinen Massnahmen zur Förderung der Natur im Siedlungsraum formuliert. Für die einzelnen Objekte wurde jeweils festgehalten, ob und welches Potenzial sich ergibt (Pflegen und Erhalten, oder [lokal] Aufwertungspotenzial).

3.4.5 Fruchtfolgeflächen

Nach Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV dürfen Fruchtfolgeflächen (hiernach FFF) nur eingezont werden, wenn

- ein - auch aus der Sicht des Kantons - wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a) und
- sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (lit. b).

Das Amt für Landwirtschaft (ALW) führt ein Inventar der FFF über den gesamten Kanton. Das Inventar weist drei Hauptkategorien aus: FFF geeignet, FFF bedingt geeignet und FFF in Reservezonen. In der Einwohnergemeinde Subingen sind FFF der drei genannten Hauptkategorien vorhanden.

Das kantonale Mindestkontingent an FFF ergibt sich aus dem entsprechenden Sachplan des Bundes. An dieses Mindestkontingent sind die im kantonalen Inventar aufgeführten Kategorien «FFF geeignet» zu 100 Prozent und «FFF bedingt geeignet» zu 50 Prozent anrechenbar. Die Kategorie «FFF in Reservezonen» ist zwar im kantonalen Inventar ausgewiesen, jedoch nicht an das Mindestkontingent des Bundes anrechenbar.

Durch die in der Ortsplanungsrevision Subingen getroffenen Planungsmassnahmen (Zuweisung der Reservezone zur Landwirtschaftszone) nimmt voraussichtlich die Grundfläche der an das

Mindestkontingent anrechenbaren FFF um insgesamt ca. 4.53 ha zu. Darin eingerechnet ist die FFF auf GB Subingen Nrn. 2888 und 2530 im Umfang von 0.7 ha: Die Reservezone wurde bereits mit RRB Nr. 2013/454 vom 19. März 2013 aufgehoben, die Fläche ist aber noch immer als «FFF in Reservezone» vermerkt. Abweichend von der hiervor festgestellten Fläche wird im Raumplanungsbericht auf S. 79 festgehalten, dass die Gesamtfläche der neu an das Mindestkontingent anrechenbaren FFF 3.65 ha betrage. In dieser Angabe wurden jedoch unseres Erachtens die FFF im Umfang von 0.91 ha auf den Parzellen GB Subingen Nrn. 2372, 2526, 2360, 2148 und 2963 nicht mit eingerechnet.

3.4.6 Digitale Zonenpläne

Die Nachführung der digitalen Nutzungsplandaten obliegt im Grundsatz der Gemeinde (§ 5^{qua-}ter Abs. 2 der kantonalen Geoinformationsverordnung vom 10. November 2015, GeoIV; BGS 711.271). Sie hat sicherzustellen, dass jederzeit korrekte Nutzungsplandaten im Web GIS Client des Kantons publiziert werden können. Im vorliegenden Fall wird das Bau- und Justizdepartement die Nachführung der digitalen Nutzungsplandaten und des Planregisters gewährleisten.

Gemäss dem Vorprüfungsbericht vom 27. Mai 2020 sind mit der Eingabe der Ortsplanung zur Genehmigung durch den Regierungsrat die Pläne auch in digitaler Form einzureichen. Dieser Forderung wurde nachgekommen.

4. Gesamtwürdigung und Handlungsanweisungen Einwohnergemeinde Subingen

Die vorliegende Gesamtrevision der Ortsplanung der Einwohnergemeinde Subingen entspricht insgesamt den Vorgaben und Bestimmungen der übergeordneten Grundlagen. Das räumliche Leitbild wird mehrheitlich berücksichtigt. Die Planung erweist sich als recht- und zweckmässig nach § 18 PBG. Sie ist im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu genehmigen.

Formell wurde das Verfahren richtig durchgeführt. Materiell sind keine weiteren Bemerkungen zu machen.

5. Beschluss

5.1 Die Gesamtrevision der Ortsplanung der Einwohnergemeinde Subingen, bestehend aus

- Bauzonenplan, Situation 1:2'000
- Gesamtplan, Situation 1:5'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil A, Unterdorf, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil B, Hole, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil C, Wissensteinacker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil D, Zentrum, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil E, Hohfurenacker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil F, Neumatt, Situation 1:1'000

- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil G, Affolteracker, Situation 1:1'000
- Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung Teil H, Verenamöösli, Situation 1:1'000
- Zonenreglement

wird genehmigt.

- 5.2 Die Gesamtrevision der Ortsplanung tritt mit der Publikation des Genehmigungsbeschlusses im Amtsblatt in Kraft. Das Amt für Raumplanung wird mit der Publikation des Genehmigungsbeschlusses im Amtsblatt beauftragt. Die Publikation erfolgt, sobald die revidierte Ortsplanung gesamthaft oder in Teilen vollstreckbar ist.
- 5.3 Behandlung der Beschwerden
- 5.3.1 Die Beschwerde von Pius Gisler, v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, vom 30. Juli 2025, wird abgewiesen.
- 5.3.2 Pius Gisler hat die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 zu bezahlen. Diese werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- 5.3.3 Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen bzw. zur Bezahlung auferlegt.
- 5.3.4 Die Beschwerde der Fluri Gisler Immo AG, v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, vom 30. Juli 2025, wird abgewiesen.
- 5.3.5 Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.00 werden der Fluri Gisler Immo AG auferlegt. Diese werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- 5.3.6 Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen bzw. zur Bezahlung auferlegt.
- 5.3.7 Die Beschwerde der Fluri Gisler Immo AG (anstelle der ausgeschiedenen Erbgemeinschaft A. Gisler sel.), v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, vom 30. Juli 2025 wird abgewiesen.
- 5.3.8 Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.00 werden der Fluri Gisler Immo AG auferlegt. Diese werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- 5.3.9 Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen bzw. zur Bezahlung auferlegt.
- 5.3.10 Der Einwohnergemeinde Subingen wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- 5.4 Aus der Gesamtrevision der Ortsplanung resultiert eine Zunahme des Siedlungsgebiets um ca. 2.13 ha. Das Amt für Raumplanung wird beauftragt, den kantonalen Richtplan im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 24. Oktober 2018 fortzuschreiben.
- 5.5 Die Reservezonen werden wie folgt verändert:
- Zuweisung zur Landwirtschaftszone: 4.85 ha;
 - Zuweisung zur Bauzone: 0.48 ha;
 - Bestätigung Reservezone: 1.1 ha.

- 5.6 Durch die in der Ortsplanungsrevision getroffenen Planungsmassnahmen nimmt voraussichtlich die Grundfläche der an das Mindestkontingent des Bundes anrechenbaren FFF um insgesamt ca. 4.53 ha zu. Das Amt für Landwirtschaft wird beauftragt, das Inventar der Fruchtfolgeflächen Kanton Solothurn entsprechend nachzuführen.
- 5.7 Planungsausgleich
- 5.7.1 Es werden Abgabetatbestände gemäss § 5 PAG gemäss den Erwägungen in Kap. 3.4.3 festgestellt.
- 5.7.2 Der Gemeinderat wird aufgefordert, möglichst zeitnah nach Eintritt der Rechtskraft der Ortsplanungsrevision (Publikation im Amtsblatt), die Berechnungen der Abgabesumme vorzunehmen.
- 5.7.3 Der Gemeinderat wird aufgefordert, die Berechnung der Abgabesumme und den Beschluss über die Erhebung der Ausgleichsabgabe den betroffenen Grundeigentümerschaften mittels Verfügung zu eröffnen. Gemäss § 11 Abs. 1 PAG besteht für die Ausgleichsabgabe am betroffenen Grundstück ein gesetzliches Pfandrecht ohne Eintragung in das Grundbuch.
- 5.7.4 Der Gemeinderat wird aufgefordert, die Beschlüsse über die Erhebung der Ausgleichsabgabe für die Einzonungs-Spezialfälle dem Bau- und Justizdepartement zu eröffnen.
- 5.7.5 Das Amt für Raumplanung (Abteilung Nutzungsplanung) wird beauftragt, die betroffenen Grundstücke in der Liste der Mehrwertabgabepflicht nachzuführen.
- 5.8 Die Aufhebung folgender Planungen wird genehmigt:
- Die mit RRB Nr. 1400 vom 2. Juli 2002 genehmigte Ortsplanung, bestehend aus Bauzonenplan, Gesamtplan, Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung sowie Zonenreglement;
 - Abgeänderter Baulinien- und Zonenplan «längs der Oesch» (RRB Nr. 4519 vom 10. August 1973);
 - Teilzonenplan «Winkelacker Nord / Luzernstrasse» (RRB Nr. 2005/2505 vom 6. Dezember 2005), (der Gestaltungsplan bleibt rechtskräftig);
 - Teilzonenplan «Umzonung GB Nr. 2220 von Gewerbezone mit Wohnen in Wohnzone W2» (RRB Nr. 2006/1558 vom 22. August 2006);
 - Teilzonenplan «Umzonung Eibenweg von Wohnzone W2 in die neue Wohnzone W2a» (RRB Nr. 2006/1558 vom 22. August 2006);
 - Änderung Bauzonenplan «Umzonung GB Nr. 2912 (Birkenstrasse)», Ergänzung Zonenreglement sowie Ergänzung Erschliessungsplan (RRB Nr. 2007/1276 vom 13. August 2007);
 - Änderung Bauzonenplan «Aufhebung Gestaltungsplanpflicht Winkelacker, Umzonung GB Nr. 2056 (teilweise) und GB Nr. 2133 (teilweise) von der Wohnzone W2 in die Zentrumszone Z2a», Ergänzung Zonenreglement «Zentrumszone Z2a» und Änderung Erschliessungs- und Baulinienplan «Winkelacker» (RRB Nr. 2008/727 vom 29. April 2008);

- Änderung Bauzonenplan «Umzonung Teil GB Nr. 3556» und Änderung Erschliessungs- und Baulinienplan «Stichstrasse ab Deitingenstrasse» (RRB Nr. 2009/709 vom 4. Mai 2009);
- Änderung Erschliessungsplan und Strassenklassifizierung «Altwegacker» (RRB Nr. 2010/133 vom 25. Januar 2010);
- Änderung Bauzonenplan Verenamöösli, Umzonung Weilerzone WE in Wohnzone W2, Aufhebung § 17 Zonenreglement (RRB Nr. 2010/207 vom 2. Februar 2010);
- Änderung Bauzonenplan GB Nr. 2165 Verenamöösli (RRB Nr. 2012/470 vom 6. März 2012);
- Ergänzung Erschliessungs- und Baulinienplan «Stichstrasse ab Verenamöösli» (RRB Nr. 2012/470 vom 6. März 2012);
- Änderung Gesamtplan «Spezialzone Schloss» und Ergänzung Zonenreglement (RRB Nr. 2013/454 vom 19. März 2013);
- Änderung Gesamtplan, Bauzonenplan und Erschliessungsplan «GB Nrn. 2293 und 2294» (RRB Nr. 2013/1884 vom 21. Oktober 2013);
- Änderung Bauzonenplan und Aufhebung Gestaltungsplanpflicht (GB Nr. 2294) (RRB Nr. 2014/1281 vom 12. August 2014);
- Teilzonenplan «Winkel» (RRB Nr. 2014/1887 vom 3. November 2014) (der Gestaltungsplan bleibt rechtskräftig);
- Teilzonenplan und Erschliessungsplan «Fadacker» (RRB Nr. 2016/1446 vom 23. August 2016);
- Änderung Bauzonenplan und Gesamtplan «Schloss Vigier» (RRB Nr. 2019/1482 vom 24. September 2019);
- Änderung Gesamtplan, Aufhebung der kommunalen Landschaftsschutzzone GB Nr. 2284 (RRB Nr. 2020/186 vom 18. Februar 2020).

- 5.9 Die Einwohnergemeinde Subingen hat dem Amt für Raumplanung vor der Publikation folgende Unterlagen zuzustellen: 1 Raumplanungsbericht, 1 Exemplar des Bauzonenplans, 1 Exemplar des Gesamtplanes und 1 Zonenreglement. Die entsprechenden Unterlagen sind mit den Genehmigungsvermerken und Originalunterschriften der Gemeinde zu versehen.
- 5.10 Das Amt für Raumplanung wird gestützt auf § 5^{quater} Abs. 1 GeoIV beauftragt, die Nachführung der digitalen Nutzungsplandaten und des Planregisters zu veranlassen.

- 5.11 Die Einwohnergemeinde Subingen hat eine Genehmigungsgebühr von Fr. 12'000.00 sowie Publikationskosten von Fr. 30.00, insgesamt Fr. 12'030.00, zu bezahlen.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung

Pius Gisler, Eibenweg 21, 4553 Subingen
(v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, Solothurn)

Kostenvorschuss:	Fr. 2'000.00	(Fr. 2'000.00 von 1015004 / 054 auf 4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
Verfahrenskosten inkl. Entscheidgebühr:	Fr. 2'000.00	
	Fr. 0.00	

Kostenrechnung

Fluri Gisler Immo AG, Luzernstrasse 28A, 4553 Subingen
(v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, Solothurn)

Kostenvorschuss:	Fr. 2'000.00	(Fr. 2'000.00 von 1015004 / 054 auf 4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
Verfahrenskosten inkl. Entscheidgebühr:	Fr. 2'000.00	
	Fr. 0.00	

Kostenrechnung

Fluri Gisler Immo AG, Luzernstrasse 28A, 4553 Subingen
(anstelle Erbgemeinschaft A. Gisler sel.)
(v.d. Rechtsanwalt Roland Schmid, Solothurn)

Kostenvorschuss:	Fr. 3'000.00	(Fr. 3'000.00 von 1015004 / 054 auf 4210000 / 054 / 81087 umbuchen)
Verfahrenskosten inkl. Entscheidgebühr:	Fr. 3'000.00	
	Fr. 0.00	

Kostenrechnung**Einwohnergemeinde Subingen, Bahnhofstrasse 9,
4553 Subingen**

Genehmigungsgebühr:	Fr. 12'000.00	(4210000 / 004 / 80553)
Publikationskosten:	Fr. 30.00	(4210000 / 001 / 83739)
	<u>Fr. 12'030.00</u>	

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen
Rechnungstellung durch Staatskanzlei

Verteiler

Bau- und Justizdepartement, mit Beschwerdeakten OPBE.2025.3
 Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (df, is)
 Bau- und Justizdepartement, ka
 Bau- und Justizdepartement, Debitorenbuchhaltung
 Amt für Raumplanung (AR) (2), Dossier-Nr. 81'872, mit Akten und 1 gen. Dossier (später)
 Amt für Raumplanung, Debitorenkontrolle (Ru)
 Amt für Raumplanung, Abt. Grundlagen/Richtplanung
 Amt für Raumplanung, Abt. Natur und Landschaft, mit Raumplanungsbericht (später)
 Amt für Umwelt
 Amt für Verkehr und Tiefbau
 Amt für Denkmalpflege und Archäologie, mit 1 gen. Zonenreglement (später)
 Amt für Finanzen, **zum Umbuchen**
 Amt für Landwirtschaft
 Amt für Gemeinden
 Sekretariat der Katasterschätzung, mit 1 gen. Bauzonenplan und 1 gen. Gesamtplan (später)
 Solothurnische Gebäudeversicherung, Baselstrasse 40
 Einwohnergemeinde Subingen, Bahnhofstrasse 9, 4553 Subingen, mit 1 gen. Dossier (später), mit
 Rechnung **(Einschreiben)**
 Baukommission Subingen, Bahnhofstrasse 9, 4553 Subingen
 Rechtsanwalt Roland Schmid, Weissensteinstrasse 71, 4503 Solothurn **(Einschreiben)**
 Rechtsanwalt Harald Rüfenacht, Florastrasse 2, 4502 Solothurn **(Einschreiben)**
 W+H AG, Blümlisalpstrasse 6, 4562 Biberist
 Amt für Raumplanung (z.Hd. Staatskanzlei für Publikation im Amtsblatt: «Subingen: Genehmigung Gesamtrevision der Ortsplanung»)