

***Anpassungen des öffentlich-rechtlichen
Rechtsschutzes an die Vorgaben des
Bundesrechts
(Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 10. Juni 1008, RRB Nr. 2008/1041

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	3
1. Die Justizreform des Bundes im Überblick	5
2. Überblick: Erforderliche Anpassungen im kantonalen Recht aufgrund der Justizreform beim Bund und Anpassungsfristen	6
2.1 Im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz.....	6
2.2 Im Bereich der Zivilrechtspflege	6
2.3 Im Bereich der Strafrechtspflege.....	7
2.4 Im Vormundtschaftswesen.....	8
3. Der Anpassungsbedarf im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz im Besonderen	8
3.1 Die Vorgaben der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV)	8
3.2 Die Vorgaben der Totalrevision der Bundesrechtspflege, insbesondere des Bundesgerichtsgesetzes	9
3.2.1 Allgemeines	9
3.2.2 Die Vorinstanzen-Regelung des Bundesgerichtsgesetzes als Konkretisierung der möglichen Ausnahmen von der Rechtsweggarantie.....	10
3.2.3 Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes an das kantonale Verfahren	11
3.3 Umsetzung der Vorgaben der Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes im kantonalen Recht	12
3.3.1 Bestehende Regelung der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Solothurn.....	12
3.3.2 Die vorzusehenden Ausnahmen vom Gerichtszugang im Überblick	13
3.3.2.1 Verfügungen und Entscheide des Kantonsrates.....	13
3.3.2.2 Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates.....	13
3.3.2.3 Bisher nach § 50 Absatz 2 GO vom Gerichtszugang ausgeschlossene Materien ...	14
3.3.2.4 Weitere Ausschlüsse nach bisherigem Recht	17
3.3.3 Weitere erforderliche Anpassungen: Rechtsschutz gegen Realakte	17
3.4 Vernehmlassungsverfahren	17
4. Verhältnis zur Planung	18
5. Auswirkungen	18
6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	18
6.1 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation	18
6.1.1 Allgemeines	18
6.1.2 Zu den einzelnen Bestimmungen	19
6.2 Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.....	22
6.3 Änderung des Gemeindegesetzes.....	23
6.4 Änderung des Volksschulgesetzes	23
6.5 Änderung des Mittelschulgesetzes	24
6.6 Änderung des Landwirtschaftsgesetzes	24
6.7 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte.....	25
6.8 Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal	25
6.9 Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes.....	25
6.10 Änderung des Planungs- und Baugesetzes	25
7. Rechtliches	26
8. Antrag	26
9. Beschlussesentwurf	27

Kurzfassung

Mit der Justizreform beim Bund wurde als neues Verfahrensgrundrecht die Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101) eingeführt, welche eine gerichtliche Beurteilung von grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten garantiert. Weiter wurde die Bundesrechtspflege einer Totalrevision unterzogen, wobei das Verfahren vor dem Bundesgericht mit dem Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) neu geordnet wurde. Die Rechtsweggarantie verpflichtet die Kantone, richterliche Behörden für die Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten vorzusehen. Das Bundesgerichtsgesetz konkretisiert über seine Vorinstanzen-Regelung diese Anforderungen. Die neue Regelung beim Bund bringt vor allem im Bereich des öffentlichen Rechts Anpassungsbedarf für das kantonale Rechtsmittelverfahren mit sich. Die Rechtsweggarantie und das Bundesgerichtsgesetz sind am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Den Kantonen wurde aber eine Übergangsfrist bis am 1. Januar 2009 gewährt, um die kantonale Gesetzgebung (im Bereich des öffentlichen Rechts) anzupassen. Ziel dieser Vorlage ist es, hier die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Die Kantone können die Beurteilung durch eine kantonale richterliche Behörde bei Verfügungen und Entscheiden - also Anordnungen im Einzelfall, welche gestützt auf öffentliches Recht Rechte oder Pflichten von Personen hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen - nur noch ausschliessen, wenn es sich um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter handelt (Art. 86 Abs. 3 BGG). Ebenfalls nicht verlangt wird ein kantonales Rechtsmittel gegen Erlasse (Art. 87 BGG). Hingegen ist gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel an ein Gericht vorzusehen (Art. 88 Abs. 2 BGG).

Die bundesrechtlichen Vorgaben sollen im Kanton Solothurn im Einzelnen wie folgt umgesetzt werden:

- Anpassung von §§ 49 und 50 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO, BGS 125.12): Der bisherige Katalog der einzelnen Anfechtungsobjekte für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird aufgehoben zugunsten einer Generalklausel, wonach sämtliche Verfügungen und Entscheide grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen. Die Ausnahmen, wo dies nicht der Fall sein soll, werden im Einzelnen aufgeführt.
- Anpassung von § 29 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, BGS 124.11): Als Grundsatz für das Beschwerdeverfahren soll neu aufgenommen werden, dass Verfügungen und Entscheide über das zuständige Departement an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Die Beschwerde vom Departement an den Regierungsrat soll nur noch zulässig sein, wo dies die Gesetzgebung speziell vorsieht. Der Verfahrensweg über die Departemente an das Verwaltungsgericht ist in der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege bereits jetzt und umso mehr nach Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben die Regel.
- Änderung des Rechtsmittelweges in der Weise, dass statt die Beschwerde an den Regierungsrat neu diejenige an das Departement und danach an das Verwaltungsgericht vorzusehen ist: Dies betrifft Entscheide nach der Schulgesetzgebung, Beschlüsse im Bereich des Gemeinderechts, die Verfügungen darstellen oder politische Rechte verletzen können, Verfügungen im Bereich des Ausländerrechts, des Militärs und Zivilschutzes.

- Sodann werden Beschwerden gegen kantonale, regionale und kommunale Wahlen und Abstimmungen, soweit nicht Akte des Kantonsrats oder der Regierung Gegenstand sind, neu vom Verwaltungsgericht zu beurteilen sein.
- Schliesslich wird in zwei Fällen (Entscheide über die Auflösung von Anstellungsverhältnissen und über Disziplinar massnahmen) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Kantonsratsbeschlüsse zulässig sein.
- Damit die Rechtsweggarantie auch für die Fälle umgesetzt wird, wo Personen durch staatliche Realakte in ihren Rechten betroffen werden, ist eine analoge Bestimmung zu Artikel 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) ins kantonale Recht aufzunehmen, welche unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung gewährt.

Auf eine Änderung des Rechtmittelweges gegen Verfügungen über die Erteilung bzw. Zusicherung der Bürgerrechte im Rahmen der vorliegenden Revision wird verzichtet. Die entsprechenden Bestimmungen werden zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die bundesrechtlichen Vorgaben definitiv feststehen, gesondert überprüft.

Die Revisionsvorlage hat höchstens geringfügige finanzielle und personelle Auswirkungen, die praktisch nicht bezifferbar sind.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz).

1. Die Justizreform des Bundes im Überblick

Volk und Stände haben am 12. März 2000 die Justizreform auf Bundesebene angenommen¹⁾. Anlass für die Reform der Justiz beim Bund gaben die in den vergangenen Jahren zunehmende Überlastung des Bundesgerichts, die festgestellten Lücken im Rechtsschutz des Einzelnen sowie die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Regeln im Prozessrecht. Mit der Justizreform sollten diese Mängel behoben werden. Sie brachte auf Verfassungsstufe im Wesentlichen folgende Neuerungen:

- Einführung eines neuen Grundrechts auf gerichtliche Beurteilung in praktisch allen Rechtsstreitigkeiten (Rechtsweggarantie, Art. 29a BV).
- Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts (Art. 122 und 123 BV).
- Verfassungsgrundlage für die Gewährleistung des Zugangs zum Bundesgericht, mit Ausnahmen (Streitwertgrenze, Ausschluss für bestimmte Sachgebiete; Art. 191 BV).
- Verfassungsgrundlage für die Schaffung des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und weiterer richterlicher Behörden des Bundes (wie ein Bundespatentgericht; Art. 191a Abs. 1, 2 und 3 BV).
- Pflicht der Kantone zur Bestellung richterlicher Behörden in allen Bereichen, neu insbesondere auch im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts (Art. 191b Abs. 1 BV).
- Ausdrückliche Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit in der Verfassung (Art. 191c BV).

An die Justizreform (Revision der Bundesverfassung) schlossen sich dann mehrere bedeutende Gesetzgebungsprojekte an, welche die Postulate der Justizreform umsetzen sollen oder sonst wie auf die Behördenorganisation und das Verfahren Einfluss haben. Zu nennen sind die Totalrevision der Bundesrechtspflege²⁾, die Schweizerische Zivilprozessordnung³⁾, die Schweizerische Strafprozessordnung⁴⁾ und die Jugendstrafprozessordnung⁵⁾, die Totalrevision des Vormundschaftsrechts (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)⁶⁾ und die Revisionen im Bereich des Patentrechts (insbesondere die Einführung eines Bundespatentgerichts⁷⁾.

¹⁾ Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz (Beschluss: BBl 1999 8633; Ergebnis: BBl 2000 2990).

²⁾ Botschaft: BBl 2001 4202.

³⁾ Botschaft: BBl 2006 7221.

⁴⁾ Botschaft: BBl 2006 1085.

⁵⁾ Botschaft: BBl 2006 1085; Entwurf: BBl 2006 1561; überarbeiteter Entwurf auf www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafprozess.html.

⁶⁾ Botschaft: BBl 2006 7001.

⁷⁾ Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens am 29. November 2006 (Vernehmlassungsunterlagen unter <http://www.ige.ch/D/jurinfo/j100.shtm#a03>).

2. Überblick: Erforderliche Anpassungen im kantonalen Recht aufgrund der Justizreform beim Bund und Anpassungsfristen

2.1 Im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz

Nach dem am 8. März 2005 vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 ist die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) am 1. Januar 2007 gleichzeitig mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft getreten. Das Bundesgerichtsgesetz ist ein Bestandteil der Totalrevision der Bundesrechtspflege¹⁾ und regelt unter anderem Voraussetzungen und Verfahren der Einheitsbeschwerden in Zivil-, Straf- und öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Es verpflichtet die Kantone namentlich, dass sie Gerichtsbehörden als unmittelbare Vorinstanzen einsetzen in allen Fällen, in welchen der Rechtsweg an das höchste Gericht offen steht. Dieser flächendeckende gerichtliche Rechtsschutz war bis anhin, zumindest im Bereich des öffentlichen Rechts, nicht in sämtlichen Sachgebieten gewährleistet. Der Bundesgesetzgeber hat über die im Bundesgerichtsgesetz enthaltenen Anforderungen an die kantonalen Vorinstanzen indirekt auch die Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung konkretisiert und den möglichen Ausnahmen von dieser enge Grenzen gesetzt. Das im Kanton Solothurn geltende System der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Akte beziehungsweise der Ausschlüsse derselben bedarf deshalb gewisser Anpassungen, welche im Einzelnen Gegenstand dieser Vorlage sind (siehe unten, Ziff. 3).

Was die Anpassungsfristen für das kantonale Recht betrifft, ist das eidgenössische Parlament dem Wunsch der Kantone nachgekommen, welche eine Abstimmung hinsichtlich der verschiedenen im kantonalen Justizbereich umzusetzenden Revisionen verlangten. Es hat Artikel 130 des Bundesgerichtsgesetzes ("Kantonale Ausführungsbestimmungen") entsprechend geändert und für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes bestimmt, dass die Kantone die Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen im Sinne der Artikel 86 Absätze 2 und 3 und 88 Absatz 2 innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes zu erlassen haben (Art. 130 Abs. 3 BGG²⁾). Ebenso wurde dort ausdrücklich bestimmt, dass dieselbe Frist für die Umsetzung der Rechtsweggarantie in der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege gilt. Damit wurde den Befürchtungen der Kantone Rechnung getragen, sie könnten wegen der Rechtsweggarantie angehalten werden, bereits ab dem 1. Januar 2007 in grundsätzlich allen Fällen richterliche Behörden als Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Rechtsweggarantie und zum Bundesgerichtsgesetz müssen somit spätestens am 1. Januar 2009 bereit sein.

2.2 Im Bereich der Zivilrechtspflege

Der Bundesrat hat am 28. Juni 2006 die Botschaft zur Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts verabschiedet³⁾. Die Schweizerische Zivilprozessordnung, welche die heute bestehenden 26 kantonalen Zivilprozessordnungen ablösen wird, tritt nach dem derzeitigen Stand der Arbeiten voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft¹⁾. Auch im Bereich der Einheitsbeschwerde in Zivilsachen verlangt das Bundesgerichtsgesetz von den Kantonen, dass sie als Vorinstanzen des Bundesgerichts kantonale obere Gerichte einsetzen, welche zudem - dies im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Rechtspflege - als Rechtsmittelinstanzen zu entscheiden haben (Art. 75 Abs. 2 BGG). Dabei ist zu beachten, dass die Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes betreffend die kantonalen Vorinstanzen auf die Bestimmungen der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung abgestimmt sind. Auch hier hat das eidgenössische Parlament dem Wunsch der Kantone entsprochen

¹⁾ Botschaft: BBl 2001 4202.

²⁾ Bundesgesetz über die Bereinigung und Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 23. Juni 2006, AS 2006 4213; Botschaft: BBl 2006 3067.

³⁾ BBl 2006 7221.

und die Fristen für die Anpassungen des kantonalen Rechts so festgelegt, dass diese die Umsetzungsarbeiten zeitgleich in Angriff nehmen können und nicht noch kurz vor deren Aufhebung ihre alten Prozessgesetze den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes anzupassen haben. So wurde in Artikel 130 Absatz 2 BGG die Frist für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung im Bereich der Zivilrechtspflege auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schweizerischen Zivilprozessordnung festgelegt¹⁾. Die gleiche Frist gilt für die Gewährleistung der Rechtsweggarantie in der Zivilrechtspflege. Sollte sich das Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung verzögern und am 1. Januar 2013 noch nicht erfolgt sein, so legt der Bundesrat diese Frist nach Anhörung der Kantone neu fest (Art. 130 Abs. 2 Satz 2 BGG).

Nach dem in den parlamentarischen Beratungen befindlichen Entwurf für eine Schweizerische Zivilprozessordnung muss der Kanton Solothurn vor allem bezüglich der Organisation und Zuständigkeiten der Schlichtungsbehörden (Friedensrichter, Schlichtungsbehörden in Miet- und Gleichstellungssachen) erhebliche Anpassungen vornehmen. Daneben ist sicherzustellen, dass in Zivilrechtssachen in allen Fällen ein Rechtsweg an eine kantonale Gerichtsbehörde gegeben ist, welcher den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes an die Vorinstanzen zu genügen vermag (Art. 75 Abs. 2 BGG). Diese und weitere erforderliche Einführungsbestimmungen zur Schweizerischen Zivilprozessordnung sind Gegenstand einer gesonderten Vorlage. Die Anpassungen werden durch eine Arbeitsgruppe, in welcher auch die Gerichte vertreten sind, vorbereitet.

2.3 Im Bereich der Strafrechtspflege

Auch in der Strafrechtspflege werden die unterschiedlichen kantonalen Prozessgesetze durch eine Schweizerische Strafprozessordnung²⁾, welche voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird³⁾, abgelöst. Die in der Schlussabstimmung vom 5. Oktober 2007⁴⁾ durch die eidgenössischen Räte verabschiedete Schweizerische Strafprozessordnung fusst auf dem Staatsanwaltschaftsmodell II. Danach leitet die Staatsanwaltschaft das Strafuntersuchungsverfahren, führt also die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Dies bedeutet für diejenigen Kantone, welche in ihrem Verfahrensrecht ein anderes Strafverfolgungsmodell kennen, grosse organisatorische Änderungen bei den Strafverfolgungsbehörden. Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, die derzeit von den eidgenössischen Räten beraten wird, ermöglicht den Kantonen weiterhin die Wahl zwischen dem Jugendrichter- und dem Jugendanwaltschaftsmodell. Mit ihr sollen weitere wichtige Anliegen realisiert werden. Insbesondere soll zur Beschleunigung der Verfahren das Strafbefehlsverfahren weitgehend zulässig sein. Zur Erhöhung der erzieherischen Wirkung des Strafprozesses soll der oder die strafbare Jugendliche möglichst nur mit einer einzigen Amtsperson in Kontakt treten.

Der Kanton Solothurn hat die wichtigsten Anpassungen in der Organisation seiner Behörden im Hinblick auf die Modellwahl der Schweizerischen Strafprozessordnung mit der Reform der Strafverfolgung⁵⁾, welche am 1. August 2005 in Kraft getreten ist, bereits vorgenommen. Es werden keine grundlegenden Änderungen wegen der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung, des Bundesgerichtsgesetzes und der Rechtsweggarantie notwendig sein. Auch in der Jugendstrafrechtspflege kann die bestehende Behördenorganisation weitgehend erhalten bleiben. Die erforderlichen Retuschen in der Behördenorganisation und die von der Schweizerischen Strafprozessordnung verlangten Einführungsbestimmungen für das Verfahren werden durch eine Arbeitsgruppe, unter Einbezug der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, vorbereitet.

¹⁾ Der Bundesrat hat den definitiven Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht beschlossen.

²⁾ Bundesgesetz über die Bereinigung und Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 23. Juni 2006, AS 2006 4213; Botschaft: BBl 2006 3067.

³⁾ Botschaft: BBl 2006 1085.

⁴⁾ Der Bundesrat hat den definitiven Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht beschlossen.

⁵⁾ BBl 2007 6977.

⁶⁾ Botschaft und Entwurf: RRB 2003/1080 vom 16. Juni 2003; vom Kantonsrat am 5. November 2003, in 2. Lesung am 17. Dezember 2003 und vom Volk am 16. Mai 2004 beschlossen (RG 089a-g/2003).

Bezüglich Anpassungsfrist für die kantonale Gesetzgebung gilt das oben zur Zivilrechtspflege Ausgeführte (Ziff. 2.2). Auch hier muss die kantonale Gesetzgebung zeitgleich mit dem Inkrafttreten der vereinheitlichten Prozessordnung an die bundesrechtlichen Anforderungen (gemäss Strafprozessordnung, Bundesgerichtsgesetz und Rechtsweggarantie) angepasst sein.

2.4 Im Vormundschaftswesen

Am 28. Juni 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)¹⁾ verabschiedet, welche das seit bald hundert Jahren geltende Vormundschaftsrecht revidiert. Nach dem Entwurf sollen die vormundschaftlichen Massnahmen individueller auf die Bedürfnisse der Einzelnen abgestimmt werden können. Die Kantone haben sogenannte Erwachsenenschutzbehörden einzusetzen. Diese sollen fachkundig und interdisziplinär zusammengesetzt sein. Sie haben inskünftig erstinstanzlich in praktisch allen Fällen über Massnahmen des Erwachsenen- und Kindesschutzes zu befinden, einschliesslich über die fürsorgliche Freiheitsentziehung. Es entfallen damit die heutigen erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Amtsgerichte im Vormundschaftswesen. Das Bundesrecht verlangt hier von den Kantonen die entsprechende Behördenorganisation, einschliesslich die Bestimmung der Aufsichtsbehörden und der gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen im Erwachsenen- und Kindesschutz.

Die vom neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrecht geforderte Fachkenntnis der Massnahmen anordnenden Behörde verlangt nach einer Regionalisierung dieser Aufgaben, die bisher vor allem jede Gemeinde selber übernommen hat. Die Regionalisierung im Bereich des Vormundschaftswesens wurde mit der Bildung von Sozialregionen bereits an die Hand genommen (vgl. § 27 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007²⁾). Die Revision des Vormundschaftsrechts wird voraussichtlich, wie die vereinheitlichten Prozessordnungen, am 1. Januar 2010 in Kraft treten³⁾. Die notwendigen Gesetzesanpassungen in Bezug auf die Behördenorganisation in diesem Bereich werden mit einer separaten Vorlage unter Federführung des Departements des Innern präsentiert.

3. Der Anpassungsbedarf im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz im Besonderen

3.1 Die Vorgaben der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV)

Die mit der Justizreform als Artikel 29a in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie hat folgenden Wortlaut:

"Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen."

Die Rechtsweggarantie ist ein verfahrensrechtliches Grundrecht, welches dem Einzelnen den Zugang zum Gericht gewährleistet. Es handelt sich dabei um eine Weiterentwicklung der bereits bis anhin aus Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁴⁾ abgeleiteten Rechtsweggarantie, welche den Zugang zum Gericht für sogenannte "civil rights" und Strafsachen garantiert. Der Anwendungsbereich der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a der Bundesverfassung geht weiter, indem sämtliche Rechtsstreitigkeiten aus dem Zivil-, Straf- und öffentlichen Recht erfasst sind. Immerhin muss es sich um **Rechtsstreitigkeiten** handeln, also um einen Streit über Rechte oder Pflichten des Einzelnen, der in einem Verfahren ausgetragen werden kann. Ob eine Rechtsstreitigkeit vorliegt, ergibt sich aus der Rechtsordnung (vgl. Thomas

¹⁾ Botschaft: BBl 2006 7001.

²⁾ Kantonsratsbeschluss vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1).

³⁾ Der Bundesrat hat den definitiven Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht beschlossen.

⁴⁾ EMRK; SR 0.101.

Fleiner/Daniela Ivanov, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV im interkantonalen Recht, Rechtsgutachten vom 30. April 2007).

Artikel 29a der Bundesverfassung verpflichtet die Kantone zur Schaffung richterlicher Behörden, die über Rechtsstreitigkeiten urteilen. In engem Zusammenhang mit dieser Bestimmung steht Artikel 191b der Bundesverfassung, der die Kantone verpflichtet, richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen zu bestellen. Dies ist vorwiegend für das kantonale öffentliche Recht von Bedeutung, weil hier eine entsprechende bundesrechtliche Verpflichtung bisher nicht bestand. Die Rechtsweggarantie garantiert eine umfassende Kontrolle der Rechts- und Sachverhaltsfragen durch eine gerichtliche Behörde. Diese Prüfung muss zumindest einmal im Verfahren gewährleistet sein, während eine Angemessenheitsprüfung nicht verlangt wird. Auch die heute übliche Zurückhaltung der richterlichen Behörden bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe, die den anwendenden Behörden gewisse Entscheidungsbefugnisse einräumen oder bei der Beurteilung von Sachverhalten von hoher technischer Komplexität, ist mit dem neuen Grundrecht vereinbar (vgl. Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 29, m.w.H.).

Ausnahmen von der Rechtsweggarantie sind möglich. Zunächst ist zu erinnern, dass eine gerichtliche Überprüfung nicht verlangt wird, wenn ein Rechtsakt keine Rechte und Pflichten einer Person tangiert; insoweit ist der Schutzbereich dieses Grundrechts nicht betroffen und es handelt sich um **"unechte" Ausnahmen** von der Rechtsweggarantie. Dies ist der Fall bei den meisten Beschlüssen der Regierung oder des Kantonsrats (z.B. Kreditbeschlüsse, Beschlüsse betreffend die Beziehungen zu den anderen Staatsgewalten oder Aussenbeziehungen). Solche Beschlüsse, welche keine Rechte oder Pflichten im Einzelfall hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen, werden deshalb auch weiterhin nicht der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterliegen, ohne dass diese unechten Ausnahmen einzeln im gesetzlichen Ausnahmekatalog aufzuführen wären. Daneben können die Kantone - bei Rechtsakten, die Rechte oder Pflichten von Personen tangieren - im Gesetz **Ausnahmen** von der Rechtsweggarantie vorsehen. Dazu müssen sie aber spezifische Gründe anführen, die einen Ausschluss der richterlichen Überprüfung rechtfertigen. Es handelt sich hier um sogenannt nicht justiziable Sachverhalte, also Entscheide, die sich für die gerichtliche Beurteilung nicht eignen. Die Kantone müssen nun bei der gesetzlichen Festlegung der zulässigen Ausnahmen von der Rechtsweggarantie die fehlende Justiziabilität in jedem Fall begründen. Als nicht justizierbar werden allgemein Entscheide mit folgenden Merkmalen angesehen: Ein vorwiegend politischer Charakter; sogenannte "actes de gouvernement", Akte von Parlament und Regierung, bei denen eine gerichtliche Überprüfung sich nicht mit der Gewaltenteilung oder den demokratischen Mitwirkungsrechten verträgt; Akte betreffend die innere Sicherheit oder Aussenbeziehungen; Akte, die schwergewichtig aus finanz- oder regionalpolitischen Erwägungen ergehen (vgl. Martin Wirthlin, Kontinuität und Brüche in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBJV, Band 143, 2007, S. 396 ff.). Die Rechtsweggarantie verlangt auch keine abstrakte Normenkontrolle, also die gerichtliche Überprüfung von Erlassen unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall.

3.2 Die Vorgaben der Totalrevision der Bundesrechtspflege, insbesondere des Bundesgerichtsgesetzes

3.2.1 Allgemeines

Gegenstand der Vorlage "Totalrevision der Bundesrechtspflege"¹⁾ waren das Bundesgerichtsgesetz²⁾, das Strafgerichtsgesetz³⁾ und das Verwaltungsgerichtsgesetz⁴⁾. Diese drei neuen Gesetze sind seit dem 1. Januar 2007 in Kraft.

¹⁾ Botschaft: BBl 2001 4202.
²⁾ SR 173.110.
³⁾ SR 173.71.
⁴⁾ SR 173.32.

Mit dem Verwaltungsgerichtsgesetz wurden über 30 Rekurskommissionen und Beschwerdedienste beim Bund in ein neues erstinstanzliches Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht mit Sitz (dereinst) in St. Gallen, zusammengefasst. Dieses beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen im Bereich des Bundesverwaltungsrechts, vorwiegend solche der Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung. Ausnahmsweise können auch kantonale Behörden Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts sein: Im Bereich der Landwirtschaft¹⁾ und der Krankenversicherung²⁾. Das Verwaltungsgerichtsgesetz gewährleistet die Rechtsweggarantie im Bundesverwaltungsrecht. Artikel 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes enthält den Katalog derjenigen Verfügungen, die im Bereich des Bundesverwaltungsrechts von der Beschwerdemöglichkeit an das Gericht ausgeschlossen sind. Diese Auflistung von nicht justiziablen Materien kann dem kantonalen Gesetzgeber als Leitlinie für die Festlegung der Ausnahmen von der Rechtsweggarantie auf kantonomer Ebene dienen.

3.2.2 Die Vorinstanzen-Regelung des Bundesgerichtsgesetzes als Konkretisierung der möglichen Ausnahmen von der Rechtsweggarantie

Das Bundesgerichtsgesetz macht den Kantonen über seine Anforderungen an die Vorinstanzen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Einheitsbeschwerde strikte Vorgaben. Artikel 86 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes verlangt von den Kantonen die Einsetzung oberer kantonomer Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts in grundsätzlich allen Fällen kantonal letztinstanzlicher Entscheide. Der Begriff "Entscheid" im Sinne des Bundesgerichtsgesetzes meint einen individuell-konkreten Hoheitsakt, d.h. eine behördliche Anordnung im Einzelfall, mit der ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich festgelegt wird. Es kann sich um eine als Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens ergangene Verfügung handeln oder aber - mit Blick auf die Vorinstanzen die Regel - um einen Beschwerdeentscheid (vgl. Regina Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Bern 2007, S. 226). Ausnahmen von der Verpflichtung zur Einsetzung von oberem Gerichten als Vorinstanzen des Bundesgerichts lässt das Bundesgerichtsgesetz in zweierlei Hinsicht zu (die Möglichkeit von Ausnahmen findet sich jedoch nur im Abschnitt über die öffentlich-rechtliche Einheitsbeschwerde; bei den Zivil- und Strafsachen gilt die Pflicht zur Einsetzung von oberem kantonalen Gerichten als Vorinstanzen somit ausnahmslos). Als erste Ausnahmekategorie nennt Artikel 86 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes die Fälle, bei welchen ein anderes Bundesgesetz vorsieht, dass Entscheide von *anderen* (als oberem) richterlichen Behörden beim Bundesgericht angefochten werden können. Dafür nennt die Botschaft³⁾ das Beispiel der Steuerrekurskommission, deren Entscheide nach Artikel 146 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer⁴⁾ direkt beim Bundesgericht anfechtbar sind. Bei richtiger Betrachtung handelt es sich indessen auch bei der Steuerrekurskommission (im Kanton Solothurn: Steuergericht) um ein oberes kantonomes Gericht, so dass es sich nicht um eine echte Ausnahme handelt (vgl. Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 29 f.). Wichtiger ist die zweite Ausnahmekategorie: Diese entbindet die Kantone von der Pflicht, überhaupt ein Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen. Hier kennt das Bundesgerichtsgesetz für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten folgende möglichen Ausnahmen:

- a. Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 BGG): Für die Beurteilung solcher Entscheide können die Kantone einen rein verwaltungsinternen Instanzenzug vorsehen; die öffentlich-rechtliche Beschwerde steht dann gegen den Entscheid einer letzten kantonomer Instanz offen, die kein Gericht ist.
- b. Kantonale (inkl. kommunale) Erlasse (Art. 87 Abs. 1 BGG): Gegen Erlasse müssen die Kantone kein kantonomes Rechtsmittel vorsehen; es kann unmittelbar Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden.

¹⁾ Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LWG; SR 910.1);.

²⁾ Art. 39, 46 Abs. 4, 47, 48, 49 Abs. 7, 51, 55 und 55a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

³⁾ BBl 2001 4326.

⁴⁾ SR 642.11.

c. Entscheide in *eidgenössischen* Angelegenheiten betreffend die politische Stimmberechtigung sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen: Hier sieht die Bundesgesetzgebung zwingend den Rechtsmittelweg über die Kantonsregierung vor (Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG i.V.m. Art. 77 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte¹⁾).

d. Entscheide in *kantonalen* Angelegenheiten betreffend die politische Stimmberechtigung sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG): Hier verlangt das Bundesgerichtsgesetz kein kantonales Rechtsmittel gegen Akte *des Parlaments und der Regierung*, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können. Hingegen ist ein Rechtsmittel verlangt, wenn solche Akte durch andere Behörden ergehen; dabei muss es sich um ein Rechtsmittel an ein Gericht handeln, wie das Bundesgericht kürzlich entschieden hat²⁾.

Entgegen dem Entwurf des Bundesrates zum Bundesgerichtsgesetz, welcher die ersatzlose Abschaffung der bisherigen staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht in den Sachbereichen vorsah, die von der Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen werden, wurde in den parlamentarischen Beratungen die Einheitsbeschwerde durch die sogenannt subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff. BGG) ergänzt. Demnach kann gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen, die nicht mit Beschwerde in Zivilsachen oder in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden können, Beschwerde wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten geführt werden. Dies hat zur Folge, dass es praktisch keine Entscheide letzter kantonomer Instanzen mehr gibt, die nicht mindestens mit Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können. Nach Artikel 114 des Bundesgerichtsgesetzes gelten die Vorschriften bei der Einheitsbeschwerde über die kantonomer Vorinstanzen für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde sinngemäss. Deshalb müssen die Kantone in allen Fällen, die mit öffentlich-rechtlicher Einheitsbeschwerde *oder* auch nur mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können, obere Gerichte als letzte kantonale Instanzen einsetzen, es sei denn, es läge ein zulässiger Gerichtsausschluss nach der Vorinstanzen-Regelung des Bundesgerichtsgesetzes vor. Damit werden die möglichen, durch den kantonomer Gesetzgeber im Einzelnen festzulegenden "Ausnahmefälle" im Sinne von Artikel 29a der Bundesverfassung bereits durch das Bundesgerichtsgesetz in engen Grenzen konkretisiert. Letztlich ist in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten allein die Formel von Artikel 86 Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes ("Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter") Massstab für die Zulässigkeit von Ausnahmen von der Rechtsweggarantie (vgl. Christoph Auer, Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in: ZBl 3/2006, S. 136).

3.2.3 Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes an das kantonale Verfahren

Das Bundesgerichtsgesetz macht den Kantonen zudem Vorschriften über die Ausgestaltung des Verfahrens vor den kantonomer Vorinstanzen (Art. 110, 111 und 112 BGG). Dies gilt hinsichtlich der Kognition derselben (mögliche Rügen), der Legitimation der Parteien sowie der Eröffnung der anfechtbaren Entscheide. Nicht verlangt ist im Bereich der öffentlichen Rechtspflege aber ein doppelter Instanzenzug auf kantonomer Ebene (wie dies bei der zivilrechtlichen und der strafrechtlichen Beschwerde der Fall ist). Es genügt somit, wenn eine obere kantonale Instanz entscheidet, die nicht Rechtsmittelinstanz ist.

Artikel 111 Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes verlangt nach einer Vorinstanz, die mindestens die Rügen nach den Artikeln 95 - 98 dieses Gesetzes prüfen kann, die also mindestens die gleiche Prüfungsbefugnis aufweist wie das Bundesgericht. Sie muss demnach ohne Einschränkungen Verstösse gegen Bundesrecht (einschliesslich Verfassungsrecht), Völkerrecht, kantonale verfassungsmässige Rechte, kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung sowie

¹⁾ SR 161.1.

²⁾ Bundesgerichtsentscheid 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007, Erw. 3.10.

interkantonale Vorschriften prüfen können. Zudem muss sie eine Sachverhaltskontrolle gewährleisten, die den Anforderungen von Artikel 97 des Bundesgerichtsgesetzes entspricht. In den Fällen, wo eine Gerichtsbehörde als kantonale Vorinstanz einzusetzen ist, muss dieses Gericht oder eine vorgängig zuständige richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüfen können und das Recht von Amtes wegen anwenden (Art. 110 BGG).

Hinsichtlich Beschwerdebefugnis (Legitimation) vor der kantonalen Vorinstanz wird verlangt, dass diese nicht enger definiert wird als im Verfahren vor dem Bundesgericht (Art. 111 Abs. 1 BGG). Wer also zur Beschwerde vor Bundesgericht berechtigt ist, muss sich auch vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Somit können für das Verfahren vor der kantonalen Instanz keine strengeren Legitimationsvoraussetzungen gelten als sie Artikel 89 Absatz 1 des Bundesgerichtsgesetzes vorsieht: Dieser verlangt ein *schutzwürdiges Interesse* an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Aktes und eine besondere Betroffenheit. Diese besondere Betroffenheit ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nur gegeben, wenn der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Akt persönlich und unmittelbar einen Nachteil erleidet; ein bloss mittelbares oder allgemeines öffentliches Interesse berechtigt hingegen nicht zur Beschwerde (BGE 131 II 587, Erw. 3).

Weiter stellt das Bundesgerichtsgesetz Anforderungen an die Eröffnung der kantonalen Entscheide, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 112 BGG). Diese sind namentlich mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 112 Abs. 1 Bst. d BGG). Schliesslich werden gewisse Entscheide kantonomer Behörden an Bundesbehörden, die beschwerdeberechtigt sind, zu eröffnen sein. Für welche Entscheide dies der Fall sein wird, wird der Bundesrat in einer Verordnung zu konkretisieren haben (Art. 111 Abs. 2 und 112 Abs. 4 BGG).

Die Vorgaben von Artikel 110 - 112 des Bundesgerichtsgesetzes für das kantonale Verfahren haben kraft der Verweisung in Artikel 117 dieses Gesetzes sinngemäss Geltung im Verfahren der Verfassungsbeschwerde.

3.3 Umsetzung der Vorgaben der Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes im kantonalen Recht

3.3.1 Bestehende Regelung der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Solothurn

Das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970¹⁾ enthält den Grundsatz, dass Verfügungen und Entscheide jeweils durch Beschwerde an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde weitergezogen werden können, soweit nicht ein anderes Rechtsmittel, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, zulässig ist (§ 29 VRG). Nach dem Verständnis des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes wird der Rechtsschutz in Verwaltungssachen also primär durch die verwaltungsinternen Rechtspflegeorgane (Ämter, Departemente, Regierungsrat) gewährleistet. Auf dieser Konzeption fusst die Verwaltungsrechtspflege noch heute, doch wurde immer häufiger der Rechtsweg an Gerichtsbehörden vorgesehen. Einerseits wurden die Fälle, in denen der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz entscheidet, zugunsten der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts erheblich reduziert. Andererseits wurde, in Umsetzung von Verpflichtungen internationaler Abkommen oder von Bundesrecht, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen gewisse Arten von Verfügungen und Entscheiden der Regierung zugelassen. So wurde die Rechtsweggarantie, welche Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet, bereits mit der Vorlage "Gesetz über Rechtsweggarantien"²⁾ 1997 im kantonalen Verfahrensrecht umgesetzt.

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977³⁾ kennt folgende kantonalen Verwaltungsgerichtsbehörden: Das Verwaltungsgericht (§ 47 GO), das Versicherungsgericht (§ 53

¹⁾ Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 124.11).

²⁾ KRB vom 4. Mai 1997 (RG 62/96); Botschaft und Entwurf: RRB Nr. 809 vom 3. April 1996.

³⁾ GO; BGS 125.12.

GO), das Kantonale Steuergericht (§ 55 GO) und die Kantonale Schätzungskommission (§ 58 GO). Während die drei Spezialverwaltungsgerichte zuständig sind zur Beurteilung von Beschwerden in den ihnen durch die Spezialgesetzgebung zugewiesenen Sachgebieten, beurteilt das Verwaltungsgericht die ihm gemäss § 48 GO zugewiesenen Klagen und die Beschwerden nach der Aufzählung der Vorinstanzen in § 49 GO. § 50 GO enthält zudem eine Aufzählung derjenigen Verfügungen und Entscheide, gegen welche die Beschwerde ausgeschlossen bleibt. Diese Regelung von enumerativer Aufzählung einerseits der Anfechtungsobjekte und andererseits derjenigen Sachgebiete bzw. Anfechtungsobjekte, bei welchen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen ist, ist über Jahre gewachsen und verfeinert worden. Die Vorinstanzenregelung des Bundesgerichtsgesetzes und die Rechtsweggarantie verlangen nun aber den Rechtsweg an das Gericht in praktisch allen öffentlich-rechtlichen Streitsachen. Ausnahmen von der Rechtsweggarantie müssen sich am Wesen der Rechtsweggarantie orientieren, bedürfen einer qualifizierten Begründung und sind als Einzelregelungen zu gestalten (vgl. Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 32). Eine blosser Ergänzung des Katalogs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Akte in § 49 GO würde dem Sinn dieser bundesrechtlichen Vorgaben nicht gerecht und die Gefahr mit sich bringen, dass der Katalog unvollständig ist. Demgegenüber ist eine **Generalklausel** vorzusehen, gemäss welcher gerichtlicher Rechtsschutz in grundsätzlich allen Fällen von Rechtsstreitigkeiten gewährt wird, verbunden mit einem **Ausnahmekatalog**. Zudem ist § 29 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes entsprechend der heute bestehenden Rechtslage neu zu fassen, indem das **Ende des verwaltungsinternen Rechtsweges beim Departement** zur Regel erhoben wird, mit der Möglichkeit, gegen die Departementalverfügung an das Verwaltungsgericht zu gelangen (siehe unten, Ziff. 6.2).

3.3.2 Die vorzusehenden Ausnahmen vom Gerichtszugang im Überblick

3.3.2.1 Verfügungen und Entscheide des Kantonsrates

§ 50 Absatz 1 GO nimmt die Verfügungen und Entscheide des Kantonsrates generell von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus. Dieser Ausschluss erschien bisher aus Gründen der Gewaltenteilung als geboten. Nicht zuletzt aus staatspolitischen Gründen ist es unerwünscht, dass Entscheide des Parlaments innerkantonale einem Rechtsmittelweg unterliegen, weil der Kantonsrat nach der Kantonsverfassung die oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons ist. Dies kann auch unter der Geltung von Artikel 29a BV in den meisten Fällen so bleiben, da es sich bei den Akten des Parlaments schergewichtig um "actes de gouvernement" oder um solche Entscheide handelt, die vorwiegend politischen Charakter haben. In zwei Bereichen, bei welchen bisher unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Kantonsratsbeschlüsse vorgesehen war, muss neu der Rechtsweg an das kantonale Verwaltungsgericht geöffnet werden: Entscheide über die Auflösung des Anstellungsverhältnisses (§ 28 Abs. 4 Bst. a Staatspersonalgesetz¹⁾) und über Disziplinar massnahmen (§ 24 Bst. a Verantwortlichkeitsgesetz²⁾). Solche Entscheide sind justiziabel, Direktprozesse über Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht vor Bundesgericht sind aber nach der neuen Bundesrechtspflege nicht mehr vorgesehen³⁾. Im Interesse der besseren Verständlichkeit und da die meisten Kantonsratsbeschlüsse ohnehin keine individualrechtlichen Entscheide im Sinne des Bundesgerichtsgesetzes darstellen (siehe oben, Ziff. 3.2.2 und 3.1), wird der generelle Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Übrigen beibehalten (siehe unten, Ziff. 6.1.2, Erläuterungen zu § 50 GO).

3.3.2.2 Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates

Gemäss § 50 Absatz 1 GO ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates nicht zulässig. Im Zuge der Anpassung an die Rechtsweggarantie gemäss Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und an die Vorinstanzenregelung der Bundesrechtspflege wurden hier aber bereits mit der Teilrevision von 1997 Aus-

¹⁾ StPG; BGS 126.1.

²⁾ VG; BGS 124.21.

³⁾ BBl 1997 I 498 (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996).

nahmen in wichtigen Materien vorgesehen: Diese betreffen den Vollzug der Staatspersonalgesetzgebung, Disziplinar massnahmen, die Ausübung einer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit, Enteignungen, öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und Nutzungen öffentlicher Sachen (Konzessionen), Nutzungspläne und grundeigentümerverbindliche Pläne und Vorschriften sowie alle Angelegenheiten, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (§ 49 Abs. 1 Bst. a GO). Zudem wurden gewisse Entscheide des Regierungsrates in Stiftungsaufsichtssachen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich gemacht (§ 52 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954¹⁾)).

Die positivrechtliche Aufzählung der anfechtbaren Entscheide des Regierungsrates war bisher in § 49 Absatz 1 Buchstabe a Gerichtsorganisationsgesetz enthalten. Neu wird der Rechtsmittelweg an das Verwaltungsgericht gegen Entscheide des Regierungsrates nur noch in der einschlägigen Spezialgesetzgebung (ausdrücklich) erwähnt, was aber bereits bisher meistens der Fall war. Im Gerichtsorganisationsgesetz werden hingegen nur noch die Materien, in welchen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zulässig ist, aufgelistet (siehe unten, Ziff. 6.1).

Es werden aufgrund der Rechtsweggarantie nur wenige Entscheide des Regierungsrates neu der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterstellt. Dies betrifft u.a. gewisse Entscheide nach der Schulgesetzgebung (siehe unten, Ziff. 6.1.2, unter § 50 Abs. 2). In weiteren Bereichen wird der Rechtsmittelweg statt wie bisher an den Regierungsrat neu via Departement an das Verwaltungsgericht führen, so in den Bereichen Schule, Gemeinden, Ausländerrecht, Militär und Zivilschutz (siehe unten, u.a. Ziff. 3.3.2.3 Bst.e, 6.4 und 6.5).

3.3.2.3 Bisher nach § 50 Absatz 2 GO vom Gerichtszugang ausgeschlossene Materien

a. Verfügungen nach dem Gemeindegesetz (§ 50 Abs. 2 Bst. a GO):

Die Gemeindebeschwerde ist in den §§ 199 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG, BGS 131.1) geregelt. Mit ihr können grundsätzlich alle Beschlüsse von Gemeindeorganen (Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder Urne) und alle letztinstanzlichen Beschlüsse von Gemeindebehörden (Gemeinderat, Gemeindeparlament, Kommissionen) an den Regierungsrat weitergezogen werden. Gegenstand der Gemeindebeschwerde bildeten in den letzten Jahren vor allem Form- und Verfahrensfragen (z.B. fehlende Traktandierung), die Verletzung von Finanzkompetenzen oder mögliche Verletzungen des Stimmrechts (z.B. Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe). Soweit eigentliche Verfügungen angefochten waren, handelte es sich meistens um Sachgebiete, in denen bereits heute gemäss § 200 des Gemeindegesetzes die Beschwerde an das Departement und weiter an das Verwaltungsgericht zur Verfügung steht (z.B. Personalangelegenheiten). Hoheitliche Entscheide, welche direkt die Rechtsstellung einer Person betreffen und nicht von § 200 erfasst sind, waren in den letzten Jahren nur wenige Gegenstand einer Gemeindebeschwerde (jährlich ca. 5 - 6). Darunter fallen z.B. der Entzug einer Taxikonzession, die Kostenauflegung für das Abschleppen eines falsch parkierten Autos, die Vergabe von Allmendland oder Fragen aus dem Bereich der Einwohnerkontrolle. Für solche Entscheide, die hoheitlich in Rechte oder Pflichten eingreifen, muss inskünftig die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle vorgesehen werden. Dasselbe gilt bezüglich der Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können. Da solche Beschwerden nach der Erfahrung nur einen kleinen Teil aller Gemeindebeschwerden ausmachen, ist der Grundsatz in § 199 GG beizubehalten, dass gegen Gemeindebeschlüsse nur die Beschwerde an den Regierungsrat zulässig ist, und der Katalog von § 200 Absatz 1 GG ist um zwei weitere Buchstaben zu ergänzen.

¹⁾ EG ZGB; BGS 211.1.

b. Verfügungen nach der Gesetzgebung über die politischen Rechte (§ 50 Abs. 2 Bst. b GO):

Für Wahl-, Abstimmungs- und Stimmrechtsbeschwerden in kantonalen Angelegenheiten muss ein Rechtsmittel an ein Gericht vorgesehen werden (siehe oben, Ziff. 3.2.2). Mit den Beschwerden nach § 157 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996¹⁾ dürften vorwiegend Akte von Wahlbüros der Gemeinden und nicht solche von Regierung oder Parlament angefochten werden. Es ist somit nicht nur bei Kantons- und Regierungsratswahlen, sondern auch bei anderen kantonalen, regionalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht vorzusehen. Dasselbe gilt für Beschwerden wegen Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung und gegen Verfügungen der Staatskanzlei (§ 167 GpR).

c. Verfügungen in Aufenthalts- und Niederlassungssachen (§ 50 Abs. 2 Bst. c GO):

Nach Artikel 83 Buchstabe c Bundesgerichtsgesetz ist die Beschwerde an das Bundesgericht im Ausländerrecht weitgehend ausgeschlossen. Die Sicherstellung des gerichtlichen Rechtsschutzes wird in diesen Fällen den kantonalen Gerichten überlassen. Verfügungen im Bereich des Ausländerrechts sowie der Ausweise für Schweizer Staatsangehörige werden durch die Migrationsbehörde namens des Departements des Innern erlassen, wobei inskünftig immer die Beschwerdemöglichkeit ans kantonale Verwaltungsgericht (gestützt auf § 49 Abs. 1 GO) gegeben sein wird. Der bisherige Ausschluss kann unter der Geltung der Rechtsweggarantie nicht mehr aufrechterhalten werden. Die Verordnung über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer²⁾ ist entsprechend anzupassen.

d. Verfügungen im Nutzungsplan- und Landumlegungsverfahren sowie in Bezug auf die Nutzung öffentlicher Sachen und die Unterschutzstellung nach der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz (§ 50 Abs. 2 Bst. d GO):

Mit dem Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in diesen Fällen wurde bezweckt, den Rechtsweg z.B. im staatspolitisch wichtigen Bereich der Nutzungsplanung weiterhin zuerst an den Regierungsrat und erst danach an das Verwaltungsgericht laufen zu lassen³⁾. Dies bleibt auch nach der neuen Konzeption im Gerichtsorganisationsgesetz so, ohne dass Änderungen erforderlich sind.

e. Verfügungen nach der Schulgesetzgebung (§ 50 Abs. 2 Bst. e GO):

Entscheide über schulische Leistungsbeurteilungen gehören zu den Ermessensentscheiden. Herbert Plotke (Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage 2003, S. 65) geht jedoch davon aus, dass *alle Verfügungen, die die Laufbahn der Schüler betreffen, vor eine richterliche Behörde gebracht werden können*. Nach der Lehre sind Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung der richterlichen Beurteilung zugänglich (Fleiner/Ivanov, a.a.O. S. 37). Gemäss Artikel 83 Buchstabe t des Bundesgerichtsgesetzes ist zwar die Beschwerde an das Bundesgericht gegen diese Entscheide unzulässig. Daraus dürfen die Kantone jedoch nicht automatisch den Schluss ziehen, dass sie, ohne die Verfassung zu verletzen, den Zugang zu einer richterlichen Behörde ausschliessen dürfen (Fleiner/Ivanov, a.a.O. S. 38). Entscheide über Leistungsbeurteilungen können in die Rechte des Einzelnen eingreifen und daher können auch verfassungsmässige Rechte tangiert sein. Auf Bundesebene kann daher die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Artikel 113 des Bundesgerichtsgesetzes zulässig sein. Somit sind die Kantone so oder so verpflichtet, obere Gerichte als Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen (Fleiner/Ivanov, a.a.O.,

¹⁾ GpR; BGS 113.111.

²⁾ BGS 512.151.

³⁾ vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über Rechtsweggarantien (RRB Nr. 809 vom 3. April 1996), S. 30.

S. 38). Bisher sind jedoch nur wenige staatsrechtliche Beschwerden beim Bundesgericht gegen Leistungsbeurteilungen bzw. Prüfungsergebnisse eingereicht worden. Nach den erwähnten Ausführungen in der Lehre können Verfügungen über schulische Leistungsbeurteilungen und Verfügungen in Nicht-Leistungssachen, die sich an Schüler und Schülerinnen (beispielsweise Disziplinarangelegenheiten, Schulhauszuteilungen, Entscheide über Dispensationsgesuche) oder an Lehrpersonen richten (beispielsweise Entzug der Unterrichtsberechtigung) nicht von der Rechtsweggarantie ausgenommen werden und sind letztinstanzlich von einem oberen kantonalen Gericht zu beurteilen (siehe unten, Ziff. 6.4 und 6.5).

f. Verfügungen nach der Bürgerrechtsgesetzgebung (§ 50 Abs. 2 Bst. f GO):

Im Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status einer Einzelperson entschieden. Im Kanton Solothurn sind politische Behörden (Gemeinderat oder Gemeindeversammlung auf Gemeindeebene und der Regierungsrat auf kantonaler Ebene) zuständig.

Zwar hat der Nationalrat einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes in der Schlussabstimmung vom 2. Oktober 2007 knapp zugestimmt. Danach würden die Kantone verpflichtet, Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide beurteilen. Ob diese bundesrechtliche Regelung jedoch dereinst tatsächlich in Kraft treten wird, ist bis jetzt noch unklar. Es würde wenig Sinn machen, bereits mit dieser Revisionsvorlage den Rechtsschutz im Einbürgerungsverfahren im Sinne der einschlägigen Bundesgerichtsurteile aus dem Jahre 2003 regeln zu wollen, während die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes genau in der Frage des Rechtsschutzes in nächster Zeit angepasst werden soll und die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben noch nicht definitiv absehbar sind. Der Punkt war auch in der Vernehmlassung umstritten. Auf eine Änderung der Bürgerrechtsgesetzgebung im Rahmen der Anpassungen an das Bundesgerichtsgesetz und die Rechtsweggarantie ist deshalb zu verzichten und die Frage allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt, im Sinne der dann zumaligen bundesrechtlichen Vorgaben, mit separater Vorlage zu regeln. Bis dahin ist die Frage im Sinne der bisherigen Rechtslage im Kanton Solothurn zu regeln: Entscheide des zuständigen Gemeindeorgans über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts sowie Entscheide des Volkswirtschaftsdepartements über die Verleihung des Kantonsbürgerrechts können einzig an den Regierungsrat weitergezogen werden.

g. Verfügungen in Militär- und Zivilschutzangelegenheiten (§ 50 Abs. 2 Bst. g GO):

Bei den Verfügungen in Militär- und Zivilschutzangelegenheiten handelt es sich um justiziable Sachverhalte ohne politischen Charakter. Hier ist der Rechtsweg vom Volkswirtschaftsdepartement an das Verwaltungsgericht (statt wie bisher an den Regierungsrat) vorzusehen. Dies hat nicht mit dieser Vorlage, sondern durch Anpassung der Spezialgesetzgebung (regierungsrätliche Verordnungen) zu geschehen.

h. Verfügungen nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr (§ 50 Abs. 2 Bst. h GO):

Verfügungen des Bau- und Justizdepartements im Bereich des öffentlichen Verkehrs können mit Beschwerde an den Regierungsrat angefochten werden (§ 15 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 27. September 1992¹⁾). Wichtige Entscheide sind dem Kantonsrat und dem Regierungsrat übertragen (§§ 11 und 12 ÖV-Gesetz). Entscheide des Regierungsrates im Bereich des öffentlichen Verkehrs haben vorwiegend regionalpolitische Bedeutung. Sie sind weiterhin von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszunehmen.

¹⁾ ÖV-Gesetz; BGS 732.1.

3.3.2.4 Weitere Ausschlüsse nach bisherigem Recht

§ 49 des Gerichtsorganisationsgesetzes sieht in Absatz 1 Buchstaben d und d^{ter} den Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Verfügungen und Entscheiden der Flurgenossenschaften und anderer Bodenverbesserungsunternehmen sowie bei Entscheiden von Strukturverbesserungsgenossenschaften über die Neuzuteilung vor. Da diese Entscheide keinen politischen Charakter aufweisen, ist neu der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht zu eröffnen, indem von einem entsprechenden Ausschluss in § 50 Gerichtsorganisationsgesetz für den Landwirtschaftsbereich abgesehen wird. Im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision soll eine zusätzliche kleine Änderung des Rechtswegs im landwirtschaftlichen Bereich erfolgen. Nach der heutigen Regelung gemäss § 49 Absatz 1 Buchstabe d^{ter} des Gerichtsorganisationsgesetzes und § 66 des Landwirtschaftsgesetzes vom 4. Dezember 1994¹⁾ können bis auf die Neuzuteilungsentscheide alle Verfügungen und Entscheide der spezialgesetzlichen Schätzungskommission mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Diese Regelung hat zur Folge, dass insbesondere Vorprojekte mit Nutzungsplancharakter und die im Baubewilligungsverfahren öffentlich aufgelegten Bauprojekte direkt an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Dies widerspricht den gleichgestellten Verfahren des Planungs- und Baugesetzes. Als Genehmigungsbehörde sollte auch hier der Regierungsrat vorgesehen sein. Es ist deshalb ein neuer § 65^{bis} einzufügen und § 66 des Landwirtschaftsgesetzes entsprechend anzupassen.

3.3.3 Weitere erforderliche Anpassungen: Rechtsschutz gegen Realakte

Mit Artikel 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968²⁾, welcher gleichzeitig mit dem Verwaltungsgerichtsgesetz in Kraft getreten ist, wurde der Rechtsschutz gegen Realakte wie folgt geregelt:

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;*
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;*
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.*

² Die Behörde entscheidet durch Verfügung.

Die Bestimmung ermöglicht es der von Realakten der Behörden betroffenen Person somit, eine anfechtbare Verfügung zu erhalten. Damit wird auch für nicht in Verfügungsform gekleidetes, faktisches Verwaltungshandeln im Bereich des Bundesverwaltungsrechts die Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung eingelöst (vgl. Enrico Riva, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte, in: SJZ 103, 2007, Nr. 14, S. 337 ff.). Wenden die Kantone Bundesrecht an, so ist Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes wohl auch im kantonalen Verfahren zu beachten (vgl. zu den unterschiedlichen Meinungen hierzu Riva, a.a.O., S. 340). Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis des Bundesgerichts und der neuen Regelung durch den Bundesgesetzgeber regen wir im Sinne der Rechtssicherheit an, die Voraussetzungen für die Anfechtung von Realakten auch im kantonalen Verfahrensrecht ausdrücklich zu verankern. Dazu wird im Abschnitt über die Rechte und Pflichten der Parteien im Verwaltungsrechtspflegegesetz ein neuer § 28^{bis} eingefügt.

3.4 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde vom 28. Januar 2008 bis 30. April 2008 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt 11 Vernehmlasser daran beteiligt. Die

¹⁾ BGS 921.11.

²⁾ VwVG; SR 172.021.

Vernehmlasser und das Ergebnis der Vernehmlassung sind im öffentlichen Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2008 (Nr. 2008/930) aufgeführt. Das Ergebnis kann kurz wie folgt zusammengefasst werden:

Die mit der Vorlage vorgeschlagenen Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben der Justizreform sind im Wesentlichen unbestritten. Namentlich wird der Systemwechsel vom bisherigen Katalog der Anfechtungsobjekte hin zu einer Generalklausel, wonach Verfügungen und Entscheide grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich sind, begrüsst. Kontrovers ist vor allem die Frage des Rechtsschutzes im Einbürgerungsverfahren. Auf eine Änderung des Rechtsschutzes im Einbürgerungsverfahren mit der vorliegenden Revision wird daher verzichtet (siehe oben, Ziff. 3.3.2.3 Bst. f).

4. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2005-2009 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2008-2011. Die Anpassung des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz) hat zwingend zu erfolgen.

5. Auswirkungen

Die Anpassung des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz) hat höchstens geringfügige finanzielle und personelle Auswirkungen, die sich praktisch nicht beziffern lassen. In den Bereichen, in denen die Entscheide des Regierungsrates neu der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterstellt werden (s. oben Ziff. 3.3.2.2, Abs. 3), ist jährlich nur mit vereinzelt Beschwerden an das Verwaltungsgericht zu rechnen. In denjenigen Bereichen, in denen der Rechtsmittelweg statt wie bisher an den Regierungsrat (als letzte kantonale Beschwerdeinstanz) neu via Departement an das Verwaltungsgericht führen wird (s. oben Ziff. 3.3.2.2, Abs. 3), wird der Aufwand für das Beschwerdeverfahren (Instruktion, Entscheid) vom Regierungsrat auf das Verwaltungsgericht verlagert. In all diesen Bereichen zusammen (Schule, Gemeinden, Ausländerrecht, Militär und Zivilschutz) betrifft dies insgesamt ca. 10 Fälle jährlich.

6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

6.1 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation

6.1.1 Allgemeines

Mit dem Inkrafttreten der Rechtsweggarantie wird die gerichtliche Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten die Regel. In der Literatur wird daraus geschlossen, dass die Kantone für den gerichtlichen Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten Generalklauseln einzuführen haben, welche mit sehr kurzen Ausnahmekatalogen verbunden sind (vgl. Esther Tophinke, a.a.O., S. 109). Die heutige Regelung in den §§ 49 ff. des Gerichtsorganisationsgesetzes zählt demgegenüber die zulässigen Anfechtungsobjekte für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit einer im Lauf der Zeit immer länger gewordenen Liste im Einzelnen auf (§ 49) und schliesst zugleich gewisse Materien zum Teil integral vom Gerichtszugang aus (§ 50). Dieses System ist nun im Sinn und Geist der Rechtsweggarantie so anzupassen, dass grundsätzlich alle Entscheide der gerichtlichen Kontrolle unterstehen und nur die zulässigen Ausnahmen im Einzelnen aufgeführt werden.

6.1.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 49

Die **Generalklausel** in Absatz 1 stellt sicher, dass - vorbehältlich des Ausnahmekatalogs - alle Verfügungen und Entscheide in Verwaltungssachen von Behörden innerhalb des Kantons einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind. Der Begriff der "*Verfügungen und Entscheide*" meint hoheitliche Anordnungen, welche sich an eine bestimmte Person oder einen bestimmten Adressatenkreis richten und eine konkrete Rechtsbeziehung in verbindlicher Weise regeln, wobei mit Verfügungen erstinstanzliche Anordnungen einer Verwaltungsbehörde und mit Entscheiden in der Regel Beschwerdeentscheide gemeint sind (siehe dazu auch oben, Ziff. 3.2.2). Für den Begriff der *Behörden* kann auf § 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes verwiesen werden. Insbesondere fallen darunter auch die Behörden, welche bisher im Katalog von § 49 Absatz 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes aufgeführt waren, wie z.B. die Gerichtsverwaltungs-kommission, Organe von selbständigen Anstalten, Stiftungen und Genossenschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, die Direktion der kantonalen Gebäudeversicherung, die landwirtschaftlichen Schätzungsstellen, Schätzungsexperten und Schätzungskommissionen, die Kantonale Schätzungskommission, Spezialkommissionen, Anstalten, Ärzte und Vormünder (soweit ihnen behördliche Funktionen zukommen) sowie die Spitäler AG. Das Verwaltungsgericht ist zuständig, soweit es sich um Entscheide handelt, gegen *die kein (ordentliches) Rechtsmittel bei einer anderen Behörde*, sei es bei einer Verwaltungsbehörde, einem Spezialverwaltungsgericht oder beim Bundesverwaltungsgericht zulässig ist. Auch *die Entscheide von anderen oberen Gerichten* in Verwaltungssachen (wie Kantonales Steuergericht oder Versicherungsgericht) können selbstverständlich nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde weitergezogen werden. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist selbstverständlich immer, dass auch die übrigen formellen Voraussetzungen (Rechtsmittelfrist, Legitimation) eingehalten werden, andernfalls auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Die Generalklausel ist im Zusammenhang mit dem anzupassenden § 29 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zu sehen, wonach der Rechtsweg in Verwaltungssachen in der Regel verwaltungsintern letztinstanzlich an das Departement und danach an das Verwaltungsgericht führt (siehe unten, Ziff. 6.2). Absatz 2 betrifft den einzigen Fall, da die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts ein Spezialverwaltungsgericht, nämlich die Kantonale Schätzungskommission, ist. Das war bisher schon so. Zu Absatz 3 siehe unten, Ziff. 6.7. Zu Absatz 4 siehe unten, Ziff. 6.3.

§ 50

Nebst den bereits in der Spezialgesetzgebung (insb. § 49 Abs. 3 GO i.V.m. § 157 Abs. 1 GpR) vorgesehenen Ausschlüssen zählt der Ausschlusskatalog weitere zulässige Ausschlüsse vom Gerichtszugang auf kantonaler Ebene nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 86 BGG; siehe oben, Ziff. 3.2.2) einzeln auf.

Im Bereich der Geschäfte des Kantonsrats in Absatz 1 sind weiterhin alle Akte des Parlaments, mit Ausnahme von dessen Entscheiden betreffend Disziplinar-massnahmen und Auflösung von Dienstverhältnissen (gegen welche bislang direkt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht vorgesehen war; siehe oben, Ziff. 3.3.2.1) vom Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfasst. Im Einzelnen:

Betreffend Erlasse (Gesetze, kantonsrätliche Verordnungen, etc.) soll auch weiterhin keine abstrakte Normenkontrolle durch das Verwaltungsgericht möglich sein (siehe unten, zu Abs. 4).

Bei den allermeisten Beschlüssen des Kantonsrats handelt es sich zweifellos um eigentliche "*actes de gouvernement*", denen einerseits schon gar kein Entscheidcharakter zukommt, da sie nicht die Rechtsstellung Einzelner individuell-konkret festlegen, die andererseits aber auch aus Gründen der Gewaltenteilung, der staatspolitischen Bedeutung oder wegen des grossen Ermessens keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegen können. Dazu zählen z.B. Beschlüsse betref-

fend die Oberaufsicht über Behörden, Kompetenzkonflikte, Voranschlag, Rechnung, Kreditbewilligungen oder Wahlen. Der Verkehr zwischen Regierung oder Gerichten einerseits und Parlament andererseits fällt ebenso unter die "actes de gouvernement" (vgl. Andreas Kley, Rz. 17 zu Art. 29a BV, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002). So z.B. der Beschluss, einen parlamentarischen Vorstoss nicht erheblich zu erklären.

Für Kantonsratsbeschlüsse, die die politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten verletzen könnten (z.B. Zuteilung der Sitze an die Wahlkreise, Validierung der Kantonsratswahlen; Gültig- oder Ungültigerklärung von Volksinitiativen) muss auf Kantonsebene kein Rechtsmittel vorgesehen werden. Hier ist direkt die Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht möglich (Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG). Solche Akte werden nach der vorgeschlagenen Regelung (§ 157 Abs. 1 GpR i.V.m. § 49 Abs. 3 GO) auch weiterhin von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ausgenommen sein.

Der Kantonsrat hat u.a. in folgenden Fällen Beschlüsse mit Entscheidcharakter zu treffen, für welche auch weiterhin eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen sein muss:

- Nach Artikel 53 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV) kann der Kantonsrat andere Religionsgemeinschaften als die bereits anerkannten öffentlich-rechtlich anerkennen. Ein Rechtsanspruch auf Anerkennung besteht nicht. Hier handelt es sich um einen Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter, der nicht justiziabel ist. Auch aus Gründen der Gewaltenteilung ist es in dieser in höchstem Masse staatspolitischen Frage angezeigt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszuschliessen.
- Artikel 76 Absatz 3 der Kantonsverfassung fordert, dass die Gesetzgebung die Erteilung wichtiger Konzessionen dem Kantonsrat überträgt. Mit der Konzession wird eine öffentliche Sache einer Person zur sogenannten Sondernutzung verliehen. Gesetzlich ist für die Konzessionserteilung bei öffentlichen Sachen im Eigentum des Kantons im Allgemeinen der Regierungsrat zuständig (§ 246 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹⁾). Im Bereich der Gewässernutzung bedarf einer Konzession, wer öffentliche Gewässer intensiv und dauerhaft nutzt (§ 12 des Gesetzes über die Rechte am Wasser vom 27. September 1959²⁾; § 54 des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall³⁾). Hier sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der Kantonsrat für derartige Konzessionen ab einer maximal installierten Leistung von 10 Megawatt zuständig ist (§ 69 Absatz 1 GWBA). Konzessionen für solche Grossanlagen haben immer auch eine erhebliche politische Komponente. So spielen nicht zuletzt regionalpolitische Erwägungen eine grosse Rolle. Auf die Konzessionserteilung besteht sodann kein Rechtsanspruch. Dem Kantonsrat kommt bei solchen Entscheiden also ein grosses (politisches) Ermessen zu. Die grosse politische Bedeutung wird auch dadurch unterstrichen, dass die Kantonsverfassung dem Kantonsrat die Erteilung wichtiger Konzessionen vorbehält. Es rechtfertigt sich deshalb, für die Entscheide betreffend Konzessionen, welche der Kantonsrat zu treffen hat, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch weiterhin auszuschliessen. Dies entspricht auch der Regelung, die der Bundesgesetzgeber in § 32 Absatz 1 Buchstaben f und h des Verwaltungsgerichtsgesetzes getroffen hat: Dort werden die Verfügungen betreffend Infrastrukturkonzessionen für Eisenbahnen sowie die Erteilung von Spielbankkonzessionen von der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ausgenommen.
- Artikel 65 der Kantonsverfassung bestimmt, dass dem Kantonsrat der Beschluss über die Aufhebung der Immunität eines seiner Mitglieder oder eines Mitglieds des Regierungsrates zusteht, damit diese für Äusserungen im Rat oder in Kommissionen rechtlich

¹⁾ EG ZGB; BGS 211.1.

²⁾ WRG; BGS 712.11.

³⁾ GWBA; Vernehmlassungsentwurf gemäss RRB 2006/1672 vom 12. September 2006.

verantwortlich gemacht werden können. Diese Entscheidzuständigkeit des Kantonsrates ist eine ureigene und der Entscheid ein politischer, welcher einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich ist.

- Für Begnadigungsentscheide ist, je nach Sanktion, der Kantonsrat oder der Regierungsrat zuständig (§ 222 der Strafprozessordnung¹⁾). Der Gnadenentscheid ist ein Akt "sui generis", der seiner Rechtsnatur nach keine Verfügung darstellt, welche vor einem Gericht angefochten werden könnte. Begnadigung lässt Gnade vor Recht ergehen, ein Rechtsanspruch auf Begnadigung besteht nicht, weshalb der materielle Entscheid über ein Gnadengesuch der richterlichen Überprüfung entzogen ist. Es ist denn auch unbestritten, dass der Begnadigungsentscheid als Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter vom Gerichtszugang ausgeschlossen werden kann (vgl. Esther Tophinke, a.a.O., S. 88 ff.). Begnadigungsentscheide sind somit von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszuschliessen.
- Weist die Spezialgesetzgebung dem Kantonsrat Beschwerdesachen zur Behandlung zu (wie dies in einigen Sachgebieten der Fall ist), ist davon auszugehen, dass diesen ein überwiegend politischer Charakter eigen ist (z.B. Richtplanbeschwerden). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bleibt auch hier ausgeschlossen.

Absatz 2: Bezüglich der Entscheide des Regierungsrates bleibt der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht in den bisher durch § 49 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten Gebieten weiterhin bestehen. Mit der vorliegenden Revision ist eine Erweiterung, nicht eine Verkürzung des gerichtlichen Rechtsschutzes beabsichtigt. Dazu kommen nun die weiteren Bereiche, bei welchen Rechte und Pflichten von Personen durch Regierungsratsbeschlüsse berührt werden und kein besonderer Ausschluss vorgesehen wird. Dies betrifft vor allem Entscheide im Schulbereich, die neu innerkantonal einer gerichtlichen Kontrolle unterstellt werden müssen. Im Schulbereich betrifft es die Beschlüsse des Regierungsrates über Bewilligungen für Privatschulen und die Erteilung privaten Unterrichts (Art. 108 Abs. 1 und 2 KV).

Die Entscheide des Regierungsrates, Schulgemeinden zu vereinigen oder zum Zusammenschluss zu einem Schulkreis zu verpflichten, sollen weiterhin von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden, da es sich um eine vorwiegend (regional)politische Materie handelt, (siehe unten, Ziff. 6.4).

Im Übrigen kann betreffend der Aufzählung der vom Gerichtszugang ausgeschlossenen Regierungsakte auf das weiter oben Ausgeführte verwiesen werden. Hinzu kommen noch die Entscheide über Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht (z.B. Lotteriegelder).

Absatz 3: Eine Ausdehnung der Rechtsmittel auf weitere Verfügungen und Entscheide der Gerichtsverwaltungscommission als bereits bis anhin vorgesehen war (§ 49 Abs. 1 Bst. a^{bis} GO) scheint nicht erforderlich. Mit dem Ausschluss der Aufsichtsentscheide sind sämtliche übrigen Entscheide der Gerichtsverwaltungscommission abgedeckt.

Absatz 4: Nach Bundesgerichtsgesetz ist es zulässig, weiterhin kein Rechtsmittel gegen Erlasse (wie Gesetze, Verordnungen, Gemeindereglemente etc.) vorzusehen. Dasselbe gilt auch für die Genehmigung von Erlassen (insbesondere durch die Departemente). Hier ist direkt die Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht möglich (Art. 87 Abs. 1 BGG). Bei vertraglichen Übereinkünften zwischen Gemeinden (oder zwischen solchen und andern Trägern öffentlicher Aufgaben) geht es vorwiegend um (regional)politische Gesichtspunkte, weshalb auch spezialgesetzlich vorgesehene Genehmigungen solcher Verträge nicht der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen sollen (z.B. im Schulbereich nach §§ 40 ff. VSG, siehe unten, Ziff. 6.4).

¹⁾ StPO; BGS 321.1.

Auch die Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten sind von der gerichtlichen Kontrolle auszunehmen und es ist vorderhand die bisherige Rechtslage im Kanton Solothurn weiterzuführen, bis definitiv Klarheit über die bundesrechtliche Regelung in diesem Bereich herrscht (siehe oben, Ziff. 3.3.2.3 Bst. f).

§ 51

Die Vorschrift, wonach gegen letztinstanzlich zuständige Verwaltungsbehörden wegen Verletzung gewisser Verfahrensrechte (Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung, Zuständigkeit, rechtliches Gehör) beim Verwaltungsgericht selbständig Beschwerde geführt werden kann, ist nach dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf sämtliche Rechtsstreitigkeiten nicht mehr nötig. Sie kann aufgehoben werden.

§ 52

Diese Bestimmung ist im Gerichtsorganisationsgesetz systematisch nicht mehr an der richtigen Stelle. Sie betrifft eine Materie, welche von der Sache her in das Verwaltungsrechtspflegegesetz gehört (siehe die Bemerkungen zu § 67^{bis} VRG, unten, Ziff. 6.2).

§ 122^{ter}

Übergangsrechtlich wird in Absatz 1 grundsätzlich festgehalten, dass die Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängig sind, von der bisher nach altem Recht zuständigen Behörde weitergeführt (und abgeschlossen) werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist in Absatz 2 festgeschrieben. Danach sind Beschwerdeverfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Regierungsrat hängig sind, an das Verwaltungsgericht zu überweisen, wenn nach neuem Recht der Regierungsrat nicht mehr zuständig und die Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht (insbesondere aufgrund von § 50) ausgeschlossen ist.

6.2 Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

§ 12

Hier handelt es sich um eine terminologische Anpassung an das neue Bundesgerichtsgesetz, welches ein "besonderes" Berührtsein durch den angefochtenen Entscheid verlangt (Art. 83 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Beschwerdebefugnis soll auch im kantonalen Recht in dieser Weise formuliert werden, um auszuschliessen, dass der Eindruck entsteht, diese werde auf kantonomer Ebene weniger streng gehandhabt als durch das Bundesgericht. Materiell ändert sich an den Anforderungen an die persönliche Betroffenheit des Beschwerdeführers durch die Anpassung jedoch nichts.

§ 28^{bis}

Die neue Bestimmung ermöglicht bei Realakten, die Rechte oder Pflichten berühren, das Verlangen einer anfechtbaren Verfügung (siehe oben, Ziff. 3.3.3).

§ 29

Durch die in den letzten Jahrzehnten erfolgte Rechtsentwicklung wurde der einstige Grundsatz, dass Verfügungen und Entscheide an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde, bis zum Regierungsrat, weitergezogen werden können, immer mehr durch den Rechtsweg über das Departement an das Verwaltungsgericht abgelöst (siehe oben, Ziff. 3.3.1). Die Bestimmung ist deshalb entsprechend der neuen Regel anzupassen. Den Ausnahmefall stellen heute diejenigen Entscheide dar, bei welchen der Rechtsweg nicht an das Verwaltungsgericht, sondern z.B. an den Regierungsrat führt. Diese müssen in der Spezialgesetzgebung ausdrücklich geregelt werden.

Die Änderung steht im Zusammenhang mit der neuen Generalklausel in § 49 des Gerichtsorganisationsgesetzes (siehe oben, Ziff. 6.1.2).

§ 67^{bis}

Die Bestimmung über die Beschwerdegründe, die mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden können, soll systematisch richtig vom Gerichtsorganisationsgesetz (bisher § 52 GO) neu in das Verwaltungsrechtspflegegesetz überführt werden. Dass die Materie bisher im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt war, dürfte mit der Aufzählung der Anfechtungsobjekte in den §§ 49 und 50 desselben zusammenhängen (von welcher mit der vorliegenden Revision abgerückt wird). Gleichzeitig ist sie, entsprechend den Anforderungen, die das Bundesgerichtsgesetz an die gerichtliche Überprüfungsbefugnis im kantonalen Verfahren stellt (s. oben Ziff. 3.2.3 Abs. 2 und 3.1 Abs. 4), zu straffen (Verzicht auf die bisherigen Absätze 2 und 3 von § 52 GO). - In Absatz 1 sind in Anlehnung an den bisherigen Text (§ 52 Abs. 1 GO) die zulässigen Beschwerdegründe aufgelistet. - Absatz 2: Unter Vorbehalt von besonderen Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung (z.B. § 160 Abs. 4 des Steuergesetzes¹⁾) kann Unangemessenheit nicht gerügt werden.

6.3 Änderung des Gemeindegesetzes

§ 199 Absätze 1 und 2

Terminologische Anpassung (siehe oben, Ziff. 6.2, unter § 12).

§ 200 Absatz 1

Letztinstanzliche Gemeindebeschlüsse, welche hoheitlich Rechte oder Pflichten von Personen im Einzelfall verbindlich festlegen und damit den Verfügungsbegriff erfüllen, müssen neu einer gerichtlichen Kontrolle unterstehen (vgl. oben, Ziff. 3.3.2.3, Bst. a). Dies muss gewährleistet sein, unabhängig davon, ob es sich um einen Akt der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderats handelt. Durch die Ergänzung des Katalogs mit Buchstabe f wird dies erreicht. Bei Entscheiden des zuständigen Gemeindeorgans über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts soll hingegen vorerst alles beim Alten bleiben (siehe oben, Ziff. 6.1.2, unter § 50 Absatz 4, in fine). Mit Buchstabe g werden sodann diejenigen Beschlüsse, welche der Gemeindebeschwerde unterliegen und die politische Rechte von Stimmberechtigten verletzen können, (Art. 88 Abs. 2 BGG folgend) demselben Rechtsweg unterworfen.

§ 209 Absatz 3

Bisher konnte der Beschluss des zuständigen Departements über die Genehmigung von Gemeindereglementen an den Regierungsrat weitergezogen werden. Dies soll auch inskünftig möglich sein. Aufgrund der Änderung von § 29 Verwaltungsrechtspflegegesetz ist dies hier ausdrücklich vorzusehen. Da es sich bei der Reglementsgenehmigung um ein Mittel der Staatsaufsicht handelt, ist gegen solche Beschlüsse kein Rechtsmittel an ein Gericht vorzusehen.

6.4 Änderung des Volksschulgesetzes

Im Wesentlichen kann auf die Ausführungen oben (Ziff. 3.3.2.3 Bst. e) verwiesen werden. Nach bisheriger Regelung war der Weiterzug von Verfügungen in Leistungssachen von Schülern letztinstanzlich nur an das Departement für Bildung und Kultur vorgesehen (§ 25 Abs. 4 VSG), in Nicht-Leistungssachen führte der Beschwerdeweg über das Departement an den Regierungsrat (§ 73 Abs. 2 VSG). Da neu praktisch alle Entscheide an das Verwaltungsgericht müssen weiterge-

¹⁾ BGS 614.11.

zogen werden können, werden die Bestimmungen über die Rechtspflege in den §§ 87^{bis} ff. neu gefasst und die §§ 25 Absatz 4 und 73 aufgehoben.

Da es sich bei den Vorkehren, die der Regierungsrat nach §§ 14 Absatz 2 und 14^{bis} Absatz 2 punkto Schulräumlichkeiten treffen kann, um solche aufsichtsrechtlicher Natur handelt (was noch ausdrücklich erwähnt werden soll), ist dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach § 50 Absatz 2 Ziffer 3 Gerichtsorganisationsgesetz ausgeschlossen. Dasselbe gilt auch für Beschwerdeentscheide des Regierungsrates über Genehmigungen nach §§ 14 Absatz 1 und 14^{bis} Absatz 1. Auch gegen diese Beschwerdeentscheide ist die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (nach § 50 Abs. 2 Ziff. 3 GO) ausgeschlossen.

Zudem sollen die §§ 40 - 44 des Volksschulgesetzes zur Bildung von Schulgemeinden und Schulkreisen - aus Gründen der Verständlichkeit und um den Rechtsmittelweg genügend klar ersichtlich zu machen - neu gefasst werden. Es handelt sich somit im Wesentlichen um redaktionelle Anpassungen. § 40 betreffend die Schulgemeinden kann wesentlich gestrafft werden. Der bisherige Absatz 2 (Vereinigung zu einer Schulgemeinde) ist nicht mehr von praktischer Bedeutung. Bei Entscheiden des Regierungsrats, welche Gemeinden zum Zusammenschluss zu Schulkreisen verpflichtet (bisher § 41 Abs. 1, neu § 43 Abs. 1), war bisher der Kantonsrat Beschwerdeinstanz. Bei solchen Entscheiden stehen politische Erwägungen im Vordergrund, weshalb es nach wie vor angezeigt scheint, die verwaltungsgerichtliche Überprüfung in § 50 Absatz 2 Ziffer 6 des Gerichtsorganisationsgesetzes auszuschliessen. Auch die Beschwerde an den Kantonsrat kann indes ausgeschlossen werden, kann doch eine betroffene Gemeinde einen Eingriff in ihre Autonomie direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten überprüfen lassen. Zusammenschlüsse und Verträge zwischen den Gemeinden über die Schulführung sollen neu einheitlich der Genehmigung durch das Departement unterliegen, wie dies auch in anderen Fällen üblich ist (§§ 41 Abs. 3 und 44 Abs. 2). Gegen solche Genehmigungsentscheide ist die Beschwerde an den Regierungsrat möglich, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht hingegen nach § 50 Absatz 4 Gerichtsorganisationsgesetz ausgeschlossen.

6.5 Änderung des Mittelschulgesetzes

Weil bei den Mittelschulen eine andere Ausgangslage vorliegt als im Bereich der Volksschulen, kann der Rechtsmittelweg nicht analog § 87^{bis} ff. des Volksschulgesetzes ausgestaltet werden. Verfügungen der Mittelschulen können unmittelbar an das Departement für Bildung und Kultur weitergezogen werden. Das Volksschulgesetz sieht demgegenüber nur für Leistungs- und Disziplinarsachen den unmittelbaren Weiterzug an eine kantonale Instanz vor. Die übrigen Entscheide der Schulleitung können an die kommunale Aufsichtsbehörde (§ 70 VSG) weitergezogen werden. Die meisten Beschwerden im Mittelschulbereich betreffen Leistungs- und Disziplinarsachen. Für diesen Bereich soll der Rechtsmittelweg jedoch für die betroffenen Schüler und Schülerinnen im Mittelschulgesetz sofort ersichtlich sein. Entsprechende Anpassungen sind überdies im Gesetz über die Berufsbildung und die Erwachsenenbildung vom 1. Dezember 1985¹⁾ vorzunehmen. Das geltende Gesetz wird momentan neu gefasst und soll im 2008 in Kraft treten. Mit dieser Vorlage werden die notwendigen Anpassungen vorgenommen.

6.6 Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

§ 66 Absatz 1 Buchstabe b

Hier ist der Rechtsweg gegen Einspracheentscheide der Schätzungskommissionen von Strukturverbesserungsgenossenschaften direkt an das Verwaltungsgericht (wie bisher) vorzusehen, soweit es um Schätzungs- und Bewertungsfragen geht. Für die übrigen Entscheide soll der Rechtsweg über den Regierungsrat ans Verwaltungsgericht führen (siehe oben, Ziff. 3.3.2.4).

¹⁾ BEBG; BGS 416.111.

6.7 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte

§ 157 Absatz 1

Im Bereich der kantonalen Volksabstimmungen und -wahlen muss gegen Akte unterer Behörden, welche das Stimmrecht verletzen könnten, ein gerichtliches Rechtsmittel auf kantonaler Stufe vorgesehen werden (siehe oben, Ziff. 3.2.2). Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist somit auf sämtliche **kantonalen, regionalen und kommunalen** Wahlen und Abstimmungen auszudehnen. Nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fällt dagegen die Beurteilung von Beschwerden bei **eidgenössischen** Wahlen und Abstimmungen. In diesen Belangen ist von Bundesrechts wegen der Regierungsrat einzige kantonale Beschwerdeinstanz (Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG; Art. 77 Abs. 1 BPR). In Bundesangelegenheiten sind somit weiterhin die drei Beschwerden (Stimmrechtsbeschwerde, Abstimmungsbeschwerde und Nationalrats-Wahlbeschwerde) an den Regierungsrat möglich. Gegen den Entscheid des Regierungsrates kann beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG bzw. Art. 80 Abs. 1 BPR).

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone nicht, ein Rechtsmittel gegen Akte des Parlamentes oder der Regierung vorzusehen (Art. 88 Abs. 2 BGG). § 157 Absatz 1 Satz 2 GpR (neu) nimmt Akte des Kantonsrates und der Regierung ausdrücklich aus. Somit ist gegen Akte (Handlungen und Beschlüsse) des Kantonsrates und des Regierungsrates kein kantonales Rechtsmittel gegeben. Vor Verwaltungsgericht nicht anfechtbar sind daher beispielsweise die Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates, Interventionen des Regierungsrates im Abstimmungskampf und der Entscheid des Kantonsrates über die Gültigkeit einer Volksinitiative (vgl. § 138 Abs. 3 GpR).

§ 167 Absätze 1 und 2

Siehe die Ausführungen oben (Ziff. 3.3.2.3, Bst. b).

6.8 Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal

§ 53 Absätze 1 und 2

Absatz 1 letzter Satz: Der bisherige Verweis auf das Gerichtsorganisationsgesetz für den Rechtsschutz gegen Entscheide des Regierungsrates, welche den Vollzug des Staatspersonalgesetzes betreffen, kann nicht mehr aufrechterhalten werden, da die positive Aufzählung der einzelnen Anfechtungsobjekte in § 49 des Gerichtsorganisationsgesetzes aufgegeben wird. Ohne am Verfahren etwas zu ändern, kann hier eingefügt werden, dass der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht gegen entsprechende Beschlüsse des Regierungsrats offen steht.

Absatz 2: Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen oben (Ziff. 3.3.2.1).

6.9 Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes

§ 24 Buchstabe a

Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen oben (Ziff. 3.3.2.1).

6.10 Änderung des Planungs- und Baugesetzes

§ 5^{bis}

Mit § 5^{bis} wird bei Gelegenheit dieser Vorlage klargestellt, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten in den Verfahren, die gestützt auf dieses Gesetz durchgeführt werden, allein nach

dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG¹⁾) richtet. § 5^{bis} geht – als lex specialis – den einschlägigen Bestimmungen in der Informations- und Datenschutzgesetzgebung (insb. § 2 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. c sowie §§ 12-14 des Informations- und Datenschutzgesetzes / InfoDG²⁾) vor. Zu den Verfahren, die gestützt auf dieses Gesetz durchgeführt werden, zählen alle Verfahren, die in der Planungs- und Baugesetzgebung (insb. im Planungs- und Baugesetz / PBG³⁾ und in der Kantonalen Bauverordnung / KBV⁴⁾) ihre gesetzliche Grundlage haben, so namentlich das Nutzungsplanverfahren (§§ 14 ff. PBG, § 69 PBG), die Landumlegungsverfahren (§§ 78 ff. PBG), das Beitragsplanverfahren (§ 111 PBG), das Unterschutzstellungsverfahren (§§ 122 ff. PBG), das Verfahren nach § 38^{bis} und das Baugesuchsverfahren (§§ 134 und 136 PBG). In diesen Verfahren soll sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten ausschliesslich nach dem VRG richten, und zwar während des gesamten Verfahrens (inkl. allfälliger Vorverfahren) bis zum rechtskräftigen Abschluss.

§ 16 Absatz 1

Terminologische Anpassung (siehe oben, Ziff. 6.2).

7. Rechtliches

Stimmen dem Beschlussesentwurf mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zu, unterliegt er dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 lit. d KV).

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

¹⁾ BGS 124.11.
²⁾ BGS 114.1.
³⁾ BGS 711.1.
⁴⁾ BGS 711.61.

9. **Beschlussesentwurf**

Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 86, 87 und 91 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisaufnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 10. Juni 2008 (RRB Nr. 2008/1041), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. Mai 1977²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 49 lautet neu:

§ 49. b) Verwaltungsgerichtsbeschwerde

¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide in Verwaltungssachen von Behörden des Kantons und der Gemeinden, gegen die kein anderes ordentliches kantonales Rechtsmittel oder die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen ist und die nicht von einem anderen oberen Gericht ausgehen.

² Es beurteilt auch Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Kantonalen Schätzungskommission; vorbehalten bleibt § 59 Absatz 1 litera c.

³ In Wahl- und Abstimmungsbelangen kann nach Massgabe des Gesetzes über die politischen Rechte³⁾ Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.

⁴ In Gemeindeangelegenheiten kann nach Massgabe des Gemeindegesetzes⁴⁾ Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.

§ 50 lautet neu:

§ 50. c) Ausschluss

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Kantonsrates, ausgenommen solche betreffend Disziplinar massnahmen und Auflösung von Dienstverhältnissen.

² Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates über

1. Begnadigungen;
2. Behördenwahlen;
3. die Aufsicht über Behörden;
4. den öffentlichen Verkehr;
5. Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht;
6. die Schulkreisbildung.

³ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide der Gerichtsverwaltungskommission über die Aufsicht über Gerichte.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 87, 195 (BGS 125.12).

³⁾ GS 93, 1060 (BGS 113.111).

⁴⁾ GS 92, 325 (BGS 131.1).

⁴ Sie ist überdies nicht zulässig gegen Erlasse und gegen Verfügungen und Entscheide über die Genehmigung von Erlassen und – insbesondere zwischen Gemeinden geschlossenen - Verträgen sowie über Bürgerrechtsangelegenheiten.

§ 51 wird aufgehoben.

§ 52 wird aufgehoben.

Als § 122^{ter} wird eingefügt:

§ 122^{ter}. 6^{ter}. *Übergangsbestimmung zur Gesetzesänderung vom ...*
 (Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des
 Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz))

¹ Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängig sind, werden von der bisher nach altem Recht zuständigen Behörde weitergeführt.

² Beschwerdeverfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Regierungsrat hängig sind, werden an das Verwaltungsgericht zur Weiterbehandlung überwiesen, wenn nach neuem Recht der Regierungsrat nicht mehr zuständig und die Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht ausgeschlossen ist.

II.

Nachstehende Gesetze werden wie folgt geändert:

1. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 15. November 1970¹⁾:

§ 12. Absätze 1 und 2 Satz 1 lauten neu:

¹ Zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

² Gemeinden sind zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werden und ein schutzwürdiges kommunales Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben.

Als § 28^{bis} wird eingefügt:

§ 28^{bis}. V. *Verfügung über Realakte*

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a) widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
- b) die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
- c) die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.

² Die Behörde erlässt eine Verfügung oder einen Entscheid.

¹⁾ GS 85, 244 (BGS 124.11).

§ 29 lautet neu:

§ 29. I. Grundsatz

Verfügungen und Entscheide können durch Beschwerde an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde bis zum zuständigen Departement und danach ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden, soweit nicht ein anderes Rechtsmittel, insbesondere die Beschwerde an den Regierungsrat, zulässig ist.

Als § 67^{bis} wird eingefügt:

§ 67^{bis}. II^{bis}. Beschwerdegründe

¹ Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann geltend gemacht werden:

- a) Verletzung von kantonalem oder Bundesrecht; Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens gelten als Rechtsverletzung;
- b) unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes.

² Unangemessenheit kann nicht gerügt werden. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung.

2. Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992¹⁾:

§ 199. Absätze 1 und 2 lauten neu:

¹ Wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, kann beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse.

² Gegen letztinstanzliche Beschlüsse der Gemeindebehörden kann nur Beschwerde erheben, wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat.

§ 200. In Absatz 1 werden als neue Buchstaben f und g angefügt:

- f) Beschlüsse, welche im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht Rechte oder Pflichten einer Person hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen;
- g) Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können.

§ 209. Als Absatz 3 wird angefügt:

³ Der Genehmigungsentscheid des Departements unterliegt der Beschwerde an den Regierungsrat.

3. Volksschulgesetz vom 14. September 1969²⁾:

§ 14. Absatz 2 lautet neu:

² Werden nicht genehmigte Räume und Anlagen zu Schulzwecken benützt und schafft die Schulgemeinde innert angemessener Frist nicht Abhilfe, sorgt der Regierungsrat auf ihre Kosten für geeignete Räumlichkeiten oder trifft andere angemessene aufsichtsrechtliche Vorkehren.

§ 14^{bis}. Absatz 2 lautet neu:

² Werden nicht genehmigte Anlagen zu sonderpädagogischen Zwecken benützt und schafft die zuständige Trägerschaft innert angemessener Frist nicht Abhilfe, sorgt der Regierungsrat auf ihre Kosten für geeignete Räumlichkeiten oder trifft andere angemessene aufsichtsrechtliche Vorkehren.

¹⁾ GS 92, 325 (BGS 131.1).

²⁾ GS 84, 361 (BGS 413.111).

§ 25. Absatz 4 wird aufgehoben.

Die §§ 40 - 44 lauten neu:

§ 40. Schulgemeinde

Jede Einwohnergemeinde bildet in der Regel eine Schulgemeinde.

§ 41. Bildung eines Schulkreises

¹ Zwei oder mehrere Gemeinden können sich zur Führung aller oder bestimmter Schularten, Schulstufen oder Unterrichtszweige zu einem Schulkreis zusammenschliessen.

² Der Zusammenschluss kann durch Vertrag oder durch Errichten eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes erfolgen.

³ Das Departement genehmigt den Zusammenschluss.

§ 42. Kostentragung und Anforderungen

¹ Die beteiligten Gemeinden eines Schulkreises haben an die Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten der Schulen Beiträge zu leisten.

² Im Vertrag zur Schulkreisbildung sind der Schulort, die Pflichten der Schulortsgemeinde und der übrigen Gemeinden sowie die weitere Organisation der Schule festzulegen.

³ Für den Zweckverband gelten ergänzend die Bestimmungen des Gemeindegesetzes¹⁾.

§ 43. Anordnung der Schulkreisbildung

¹ Der Regierungsrat kann die Gemeinden zum Zusammenschluss zu einem Schulkreis verpflichten und bestehende Schulkreise abändern, sofern dies den Grundsätzen einer vernünftigen Schulplanung entspricht.

² Wird der Schulkreis durch Vertrag gebildet und können sich die Gemeinden nicht einigen, entscheidet der Regierungsrat.

§ 44. Schulführung für andere Gemeinden

¹ Eine Gemeinde kann durch Vertrag die Führung einzelner Schularten, Schulstufen oder Unterrichtszweige für andere Gemeinden übernehmen, ohne dass ein Schulkreis gebildet wird.

² Das Departement genehmigt den Vertrag.

Der Titel vor "A. Behörden der Gemeinden" lautet neu:

VI. Teil

Behörden und Rechtspflege

§ 73 wird aufgehoben.

¹⁾ GS 92, 325 (BGS 131.1).

Vor VII. Teil (Übergangs- und Schlussbestimmungen) werden als Kapitel C und §§ 87^{bis}, 87^{ter}, 87^{quater} und 87^{quinqües} eingefügt:

C. Rechtspflege

§ 87^{bis}. Verfahren und Weiterzug von Verfügungen

Der Erlass von Verfügungen und deren Weiterzug richten sich grundsätzlich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen¹⁾ und dem Gesetz über die Gerichtsorganisation²⁾.

§ 87^{ter}. Beschwerden

¹ Entscheide des Schulleiters können unter Vorbehalt der §§ 87^{quater} und 87^{quinqües} innert 10 Tagen an die kommunale Aufsichtsbehörde weitergezogen werden.

² Entscheide der kommunalen Aufsichtsbehörde können innert 10 Tagen an das Departement weitergezogen werden.

³ Entscheide des Departements betreffend Genehmigungen nach §§ 14, 14^{bis}, 41 und 44 können innert 10 Tagen an den Regierungsrat weitergezogen werden. Entscheide des Departements in allen übrigen Fällen können innert 10 Tagen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

§ 87^{quater}. Beschwerden in Leistungs- und Disziplinarsachen

¹ Verfügungen der Klassen- und Schulleitungskonferenz, des Schulleiters und der Lehrperson, die Leistungen von Schülern zum Gegenstand haben (wie Aufnahmen und Beförderungen, Zuweisungen zu Kleinklassen und Sonderschulen) sowie über Disziplarmassnahmen oder –strafen gegen Schüler können innert 10 Tagen an das Departement weitergezogen werden.

² Die Entscheide des Departements können innert 10 Tagen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

§ 87^{quinqües}. Anstände aus dem Anstellungsvertrag

Rechtsschutz und Rechtspflege aus dem Anstellungsvertrag richten sich nach § 53 des Gesetzes über das Staatspersonal³⁾.

4. Mittelschulgesetz vom 29. Juni 2005⁴⁾:

§§ 24 und 25 lauten neu:

§ 24. Verfahren und Weiterzug von Verfügungen

Der Erlass von Verfügungen und deren Weiterzug richten sich grundsätzlich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen⁵⁾ und dem Gesetz über die Gerichtsorganisation⁶⁾.

§ 25. Beschwerden in Leistungs- und Disziplinarsachen

¹ Verfügungen, die Leistungen der Schüler und Schülerinnen zum Gegenstand haben wie Entscheide über Aufnahme, Promotion, Erwerb von Maturitätszeugnissen oder anderen Abschlusszeugnissen und Entlassungen sowie Verfügungen, die Disziplarmassnahmen gegen Schüler und Schülerinnen betreffen, können innert 10 Tagen an das Departement weitergezogen werden.

² Entscheide des Departements können innert 10 Tagen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

¹⁾ BGS 124.11.
²⁾ BGS 125.12.
³⁾ BGS 126.1.
⁴⁾ GS...,... (BGS 414.11).
⁵⁾ BGS 124.11.
⁶⁾ BGS 125.12.

5. Landwirtschaftsgesetz vom 4. Dezember 1994¹⁾:

Als § 65^{bis} wird eingefügt:

§ 65^{bis}. *Beschwerde an den Regierungsrat*

Gegen Einspracheentscheide der Schätzungskommissionen von Strukturverbesserungsgenossenschaften, ausgenommen in Schätzungs- und Bewertungsfragen, ist die Beschwerde an den Regierungsrat zulässig.

§ 66. Absatz 1 Buchstabe b lautet neu:

b) Einspracheentscheide der Schätzungskommissionen von Strukturverbesserungsgenossenschaften in Schätzungs- und Bewertungsfragen;

6. Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996²⁾:

§ 157. Absatz 1 lautet neu:

¹ Gegen alle kantonalen, regionalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgeschlossen ist die Beschwerde gegen Akte des Kantonsrates und der Regierung.

§ 167. Absätze 1 und 2 lauten neu:

¹ Gegen die Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung kann innert 10 Tagen seit Rückgabe der Unterschriftenliste, spätestens aber am Tag des Ablaufs der Eingabefrist für die Initiative, das Referendum oder das Abberufungsbegehren, beim Verwaltungsgericht schriftlich und unter Angabe der Gründe Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden.

² Gegen Verfügungen der Staatskanzlei kann innert 10 Tagen beim Verwaltungsgericht schriftlich und unter Angabe der Gründe Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden.

7. Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (StPG)³⁾:

§ 53. Absätze 1 und 2 lauten neu:

¹ Über Anstände aus dem Anstellungsvertrag, die nicht vermögensrechtlicher Natur sind, erlässt die Anstellungsbehörde eine Verfügung. Diese Verfügung kann beim Regierungsrat angefochten werden, sofern er nicht selber Anstellungsbehörde ist. Der Beschluss des Regierungsrates kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

² Ein Entscheid über die Auflösung des Dienstverhältnisses nach § 28 Absatz 4 Buchstabe a kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

8. Verantwortlichkeitsgesetz vom 26. Juni 1966⁴⁾:

§ 24. Buchstabe a Satz 2 lautet neu:

Gegen Disziplinarentscheide kann innert 10 Tagen seit Eröffnung beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingereicht werden.

¹⁾ GS.....(BGS 921.11).

²⁾ GS 93, 1060 (BGS 113.111).

³⁾ GS 92, 594 (BGS 126.1).

⁴⁾ GS 83, 299 (BGS 124.21).

9. Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978¹⁾:

Als § 5^{bis} wird eingefügt:

§ 5^{bis}. Zugang zu amtlichen Dokumenten

In den Verfahren, die gestützt auf dieses Gesetz durchgeführt werden, richtet sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten allein nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen²⁾

§ 16. Absatz 1 lautet neu:

¹ Während der Auflagefrist kann jedermann, der durch den Nutzungsplan besonders berührt ist und an dessen Inhalt ein schutzwürdiges Interesse hat, beim Gemeinderat Einsprache erheben.

III.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2009 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
 Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst Justiz (FF) (3)
 Departemente (4)
 Gerichtsverwaltungskommission
 Staatskanzlei (SCH, STU, SAN)
 BGS
 GS
 Parlamentsdienste
 Amtsblatt (Referendum)

¹⁾ GS 87, 644 (BGS 711.1).
²⁾ BGS 124.11.