

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Mai 2008

Nr. 2008/930

**Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts
(Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz)
Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen**

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2008/125 vom 28. Januar 2008 hat der Regierungsrat die Vorlage (Vernehmlassungsentwurf) "Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz)" in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Bau- und Justizdepartement ist ermächtigt und beauftragt worden, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren über diesen Entwurf durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 30. April 2008. Es haben sich die nachstehenden Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben:

- SYNA - die Gewerkschaft, Regionalsekretariat Solothurn (1)
- SVP, Kanton Solothurn (2)
- Gerichtsverwaltungskommission (3)
- FdP, Kanton Solothurn (4)
- Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (5)
- SIKO, Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (6)
- Departement für Bildung und Kultur (7)
- Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (8)
- Volkswirtschaftsdepartement (9)
- Solothurnischer Anwaltsverband (10)
- Staatskanzlei (11).

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet haben:

- Einwohnergemeinde der Stadt Olten
- Verein Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu
- Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband.

2. Vernehmlassungsergebnis

2.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Notwendigkeit, die kantonale Gesetzgebung an die Vorgaben der Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes anzupassen, wird allseits anerkannt und die vorgeschlagene Umsetzung grundsätzlich begrüsst. Ebenso wird anerkannt, dass der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers wegen der zwingend zu berücksichtigenden Vorgaben der Justizreform gering ist. Lediglich in Einzelpunkten werden Änderungsvorschläge zum Vernehmlassungsentwurf gemacht.

Insbesondere die folgenden vorgeschlagenen Anpassungen werden ausdrücklich begrüsst:

- Die Aufhebung des Katalogs der Anfechtungsobjekte und der Ersatz durch eine Generalklausel, wonach Verfügungen und Entscheide grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugänglich sind (1, 3).
- Die ausdrückliche Festlegung in § 29 VRG, dass der Beschwerdeweg im Grundsatz über das zuständige Departement an das Verwaltungsgericht führt (1, 3, 4).
- Die Änderung des Rechtsmittelweges in spezifischen Sachgebieten (Schulgesetzgebung, Gemeinderecht, Ausländerrecht, Militär und Zivilschutz) in der Weise, dass dieser statt wie bisher an den Regierungsrat neu über das zuständige Departement an das Verwaltungsgericht führen soll (1, 3, 5, 6, 8).
- Dass im beschränkten Bereich der Entscheide über die Auflösung von Anstellungsverhältnissen und über Disziplinar massnahmen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Kantonsratsbeschlüsse zulässig sein soll (1, 3).
- Die ausdrückliche Regelung der Voraussetzungen für den Rechtsschutz bei Realakten der Verwaltung in § 29^{bis} VRG (3, 10).
- Dass bei Begnadigungsentscheiden, Behördenwahlen, Aufsicht über Behörden und Beiträgen ohne Rechtsanspruch der Zugang zum Verwaltungsgericht ausgeschlossen werden soll (3).
- Der Verzicht auf die Einführung der abstrakten Normenkontrolle, also der gerichtlichen Überprüfung von Erlassen auf kantonaler Ebene (3, 4).

- Die der Gerichtspraxis entsprechende Präzisierung bei der Regelung der Beschwerdelegitimation (§ 199 GG), dass ein "besonderes Berührtsein" verlangt wird (5, 6, 8).

Allgemein angemerkt wird zudem:

- Die Rechtsweggarantie dürfe nicht zu einer Erweiterung der Beschwerdelegitimation im Sinne einer "Popularbeschwerde" oder zu einer Verlängerung der Verfahren führen (4).
- In die Gewaltenteilung zwischen den Staatsorganen solle nicht eingegriffen werden (2, 4).
- Es müsse klar unterschieden werden zwischen Rechtsstreitigkeiten und "actes de gouvernement". Keinesfalls sollten Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter im Rahmen der vorliegenden Anpassungen unter den Begriff der Rechtsstreitigkeit subsumiert und so der gerichtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden (2). Rechtsakte mit eher politischem Charakter seien von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszunehmen. Ausnahmen davon seien nur dort vorzusehen, wo dies bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben sei (4).
- Die Revision solle insgesamt möglichst kostenneutral ausfallen (4).

2.2 Bemerkungen zu einzelnen Änderungsvorschlägen

2.2.1 Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung von Genehmigungsbeschlüssen (§ 50 Abs. 4 GO)

Der vorgesehene Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Erlasse und die Genehmigung von Erlassen und vertraglichen Übereinkünften zwischen Gemeinden wird mehrheitlich begrüsst (3, 5, 6, 8). Bezüglich den Genehmigungsbeschlüssen wird vorgeschlagen, diejenigen nach der Gesetzgebung über die Volksschule doch einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu unterstellen (7).

2.2.2 Änderung des Rechtsmittelweges bei Wahl-, Abstimmungs- und Stimmrechtsbeschwerden nach dem Gesetz über die politischen Rechte

Mit der Anpassung des Rechtsmittelweges bei Beschwerden nach dem Gesetz über die politischen Rechte, wie ihn das Bundesgerichtsgesetz vorschreibt (Zugang zum Verwaltungsgericht bei Beschwerden im Zusammenhang mit kantonalen, regionalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen), zeigen sich die Vernehmlasser einverstanden (3, 11). Es wird darauf hingewiesen, dass die neue Rechtsmittelordnung eine Gabelung des Rechtsweges bei Wahl-, Abstimmungs- und Stimmrechtsbeschwerden zur Folge hat, wenn zugleich eidgenössische und kantonale Wahlen und Abstimmungen Gegenstand solcher Beschwerden sind; dies ergebe sich indes aus der Zuständigkeitsregelung nach Bundesrecht (11).

2.2.3 Änderung der Schulgesetzgebung

Zur Neufassung der Rechtspflegebestimmungen im Volksschulgesetz wird darauf hingewiesen, dass der § 87 dieses Gesetzes – nach welchem das neue Kapitel über die Rechtspflege eingefügt werden soll – seit dem 1. Januar 2008 aufgehoben sei (5, 6, 8).

Es wird angeregt, im vorgeschlagenen § 87^{ter} Volksschulgesetz als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Schulleitung das kommunale Beschwerdeorgan gemäss § 97 Gemeindegesetz zu be-

zeichnen. Dies diene der Klarstellung, da in den Gemeinden nicht zwingend der Gemeinderat mit der Aufsicht über die Schulen betraut sei (5, 6, 8).

Zur Frage der Genehmigungsbeschlüsse siehe oben, Ziffer 2.2.1.

2.2.4 Rechtsschutz bei Einbürgerungsentscheiden

Als kontrovers erwies sich der Vorschlag, das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen nach der Bürgerrechtsgesetzgebung (Verleihung des Kantonsbürgerrechts und Zusage des Gemeindebürgerrechts) vorzusehen. Während einzelne Vernehmlasser den gerichtlichen Rechtsschutz hier begrüßen würden (1, 3, 10), lehnt dies die SVP (2) mit dem Verweis auf den politischen Charakter von Einbürgerungsentscheiden, den fehlenden Rechtsanspruch auf Einbürgerung und die noch nicht absehbare künftige Regelung der Frage des Rechtsschutzes gegen Einbürgerungsentscheide durch den Bundesgesetzgeber ab. Nach ihrer Ansicht wäre eine Anpassung verfrüht und würde über das Ziel der Vorlage, eine Anpassung an die Vorgaben der Justizreform, klar hinausgehen. Sie will, dass gegen Verfügungen in Einbürgerungsfragen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterhin ausnahmslos ausgeschlossen bleibt.

2.2.5 Weitere Anliegen

In den Vernehmlassungen wird weiter vorgebracht:

- Unklar sei, weshalb im Bereich des öffentlichen Verkehrs die Verwaltungsgerichtsbeschwerde generell ausgeschlossen werden soll (3).
- Nicht absehbar sei, ob die Revisionsvorlage wirklich nur geringfügige finanzielle und personelle Auswirkungen bei den Gerichten haben wird. Dies werde sich erst nach einer gewissen Einführungszeit zeigen (3).

3. Erwägungen

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.

Das Ergebnis der Vernehmlassung erlaubt es, die Arbeiten weiterzuführen, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen und Vorschläge.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Bau- und Justizdepartement wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

K. Schwaller

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)

Bau- und Justizdepartement (2)

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst Justiz (FF) (3)

Aktuarin JUKO

Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (14; Versand durch Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst Justiz)