

Regierungsratsbeschluss

vom 13. August 2013

Nr. 2013/1505

Aufsichtsbeschwerde (1)

Werner Stocker, Walliswil b. Wangen, gegen die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn betreffend Unterschriftensammlung in der Stadt Solothurn

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Mit E-Mail vom 19. April 2013 wandte sich Werner Stocker ans Amt für Gemeinden und deponierte eine Nachricht mit dem Betreff „Aufsichtsbeschwerde“. Darin führte er im Wesentlichen aus, dass er am 17. April 2013 in Solothurn Unterschriften für die eidgenössische Volksinitiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ habe sammeln wollen. Dies sei ihm jedoch zum dritten Mal von der Polizei verwehrt worden. Aus diesem Grund ersuche er das Amt für Gemeinden als „Staatsaufsicht über die Gemeinden“ die Verletzung seiner demokratischen Rechte zu untersuchen.

Mit E-Mail vom 23. April 2013 forderte das Amt für Gemeinden Werner Stocker unter Hinweis auf § 33 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 124.11) auf, die Aufsichtsbeschwerde schriftlich einzureichen.

Nachdem Werner Stocker trotz mehrmaligem Ersuchen um Einreichung einer schriftlichen Aufsichtsbeschwerde untätig blieb, forderte ihn das Amt für Gemeinden mit Verfügung vom 24. Mai 2013 erneut auf, die Beschwerdeschrift bis am 10. Juni 2013 schriftlich einzureichen.

1.2 Aufsichtsbeschwerde

Mit Schreiben vom 29. Mai 2013 reichte Werner Stocker (nachfolgend Beschwerdeführer) dem Amt für Gemeinden eine Aufsichtsbeschwerde mit der Überschrift „Verwaltungsbeschwerde“ ein. Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss, dass die Verletzung seiner demokratischen Rechte zu untersuchen sei.

Als Begründung führt er im Wesentlichen an, dass er am Mittwoch, 17. April 2013, in Solothurn Unterschriften für die eidgenössische Volksinitiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ habe sammeln wollen. Dies sei ihm von der Polizei jedoch zum dritten Mal verwehrt worden. Das erste Mal habe man ihn an den Rand des Marktes verwiesen, mit der Begründung, dass er nicht mitten im Marktgeschehen Unterschriften sammeln dürfe. Das zweite Mal sei er von einer Dreierpatrouille der Polizei (Herr Müller, Herr Marti und Frau Lerch) auf dem Samstagsmarkt mit einem Sammelverbot belegt worden, welches Herr Müller in der Folge für diesen Tag sogar auf das ganze Stadtgebiet Solothurn ausgedehnt habe, mit der Begründung, zum Sammeln in Solothurn brauche es gemäss Beschluss der Stadt Solothurn eine Bewilligung. Aus diesem Grund habe er für den Mittwoch (17. April 2013) eine solche Bewilligung verlangt. Per E-Mail habe er von Polizei-Adjutant Fritz Jenzer die Antwort erhalten, dass Bewilligungen für politische Aktionen nur an Samstagsmärkten vergeben würden. Dazu würde ein schriftliches Gesuch benötigt, damit den Antragsstellern ein definierter Platz (allenfalls mit Stand) zur Verfügung gestellt werden könne. Daraus habe er abgeleitet, dass es für den Mittwochsmarkt kein Gesuch brauche, besonders, da er zum Sammeln gar keinen Stand benötigt habe. Um aber nicht zu provozieren, habe er am Mittwoch (17. April 2013) ausserhalb der Stadtmauer (Bieltor),

100 Meter vom Markt entfernt, Unterschriften gesammelt. Eine halbe Stunde später sei die Polizei wieder da gewesen und habe ihn weggewiesen, mit der Begründung, dass das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund in Solothurn verboten sei. Im Anschluss habe er Adjutant Fritz Jenzer eine E-Mail geschrieben, worin er um den versprochenen Gesetzes- oder Verordnungstext ersucht habe, wonach in der Stadt Solothurn das Unterschriftensammeln, auch für eine eidgenössische Volksinitiative auf öffentlichem Grund, verboten sei. Bisher habe er allerdings noch keine Unterlagen erhalten, weshalb er nicht beurteilen könne, ob es sich um einen Willkürentscheid der Polizei oder um eine Ausserkraftsetzung politischer Rechte durch die Gemeindebehörden der Stadt Solothurn handle. Aus diesem Grund wende er sich mit der Aufsichtsbeschwerde ans Amt für Gemeinden als „Staatsaufsicht über die Gemeinden“ mit der Bitte, die demokratischen Rechte zu untersuchen. Er verlange eine eingehende Überprüfung, ob die Unterdrückung der politischen Rechte zum Unterschriftensammeln in Solothurn rechtens sei, verbunden mit einer allfälligen Entschuldigung der Polizei. Weiter sei abzuklären, ob ihm die Übernahme seiner Auto- und Parkspesen, sowie eine Entschädigung für die von der Polizei zum Sammeln verhinderten drei Halbtage und die Zeit für das Verfassen der Klageschrift zustehen würden. Schliesslich ersuche er um eine Erklärung, weshalb nur betuchte Bürger, denen drohende Kostenfolgen von 5'000 Franken egal seien, solche Klagen einreichen dürften.

1.3 Vernehmlassung

In ihrer Vernehmlassung vom 3. Juli 2013 verlangt die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (nachfolgend Beschwerdegegnerin), dass die Aufsichtsbeschwerde unter Kostenfolge abzuweisen sei.

Als Begründung führt sie im Wesentlichen an, dass den Marktveranstaltern eine Bewilligung erteilt werde, um den öffentlichen Grund für eigene Zwecke intensiver, folglich im gesteigerten Gemeindegebrauch, nutzen zu dürfen. Deshalb hätten diese ein berechtigtes Interesse daran, das ihnen mit der Bewilligung verliehene Nutzungsrecht auf dem klar definierten Marktgebiet zu den Marktzeiten auch für ihre Zwecke möglichst uneingeschränkt ausüben zu können. Bei vielen Marktbesuchern stelle das zusätzliche Sammeln von Unterschriften im Umfeld von Marktständen eine Behinderung dar und könne in diesen engen örtlichen Verhältnissen auch nicht mehr als normaler Gemeindegebrauch bezeichnet werden. Für die Bewilligungserteilung der Nutzung im öffentlichen Raum sei die Stadtpolizei zuständig. Der Beschwerdeführer habe am 6. März 2013 auf dem Mittwochsmarkt einen Infostand (Schild sowie Einkaufswagen mit einer Fahne mit Werbung für seine Initiative) aufgestellt und sei dabei gewesen, Unterschriften zu sammeln. Zusätzlich zum Infostand habe Literatur aufgelegt, welche mit Preisen versehen gewesen sei und den Anschein erweckt habe, für den Verkauf bestimmt zu sein. Obwohl es sich dabei nicht um einen Stand im klassischen Sinne gehandelt habe, habe der Beschwerdeführer mit seiner Einrichtung ohne Bewilligung eine Fläche des öffentlichen Grundes, der für Marktfahrer und Marktbesucher an Markttagen reserviert sei, belegt. Die Polizei habe ihm erklärt, dass er sich bei der Stadtpolizei betreffend einer Bewilligung für die Betreibung eines politischen Infostands melden könne. Am Mittwoch, 17. April 2013, habe sich der Beschwerdeführer ausserhalb der Stadtmauern aufgestellt. Von der Polizei sei er darauf hingewiesen worden, dass er sich an dem gewählten Standort immer noch innerhalb des Marktperimeters befinde, er jedoch bei der UBS, welche ausserhalb des Marktgebietes liege, weiter Unterschriften sammeln könne.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

2. Erwägungen

2.1 Aufsichtsbeschwerde

2.1.1 Rechtliche Grundlage der Aufsichtsbeschwerde

Die Institution der Aufsichtsbeschwerde ist Ausfluss der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Gemeinden (vgl. §§ 206 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992; GG; BGS 131.1). Um seine

Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, ist der Regierungsrat darauf angewiesen, nicht nur durch die von Amtes wegen vorgenommenen Aufsichtsmaßnahmen zu agieren, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern direkt auf Fehler oder Missstände aufmerksam gemacht zu werden. Die Aufsichtsbeschwerde ist deshalb explizit in § 211 Abs. 1 GG verankert. Danach kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde einreichen, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden.

Die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde ist an keine formellen Voraussetzungen geknüpft. Die Aufsichtsbeschwerde ist weder frist- noch formgebunden und kann von jedermann erhoben werden. Eine persönliche Betroffenheit ist nicht erforderlich (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, 2006, N 1845 f.).

2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindewesen

Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich nicht um ein förmliches Rechtsmittel. Ihrer Rechtsnatur nach ist sie lediglich eine Anzeige, mit der die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde aktualisiert wird. Sie hat sich deshalb an eine Instanz zu richten, der Aufsichts- oder Disziplinargewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. Wann eine übergeordnete Behörde einzuschreiten hat, entscheidet sich nach dem Umfang der Aufsichtskompetenz. Je nachdem, ob es sich um eine Verbands- oder Dienstaufsicht handelt, kann diese enger oder weiter sein. Nach der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre können Verwaltungsverfügungen, Entscheide und Beschlüsse allgemein von einer oberen Aufsichtsbehörde Kraft ihres Aufsichtsrechts nur aufgehoben werden, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltenswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte.

Nach § 211 Abs. 2 GG schreitet deshalb der Regierungsrat entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei solchen Missständen, Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans von Amtes wegen ein, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind. Willkür bedeutet qualifizierte Unrichtigkeit, grobes Unrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er "offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation im klaren Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft" (BGE 113 Ia 20 und 27; 113 Ib 311; 111 Ia 19). Ein willkürliches Verhalten seitens einer Behörde stellt denn auch gleichzeitig eine Rechtsverletzung dar.

2.1.3 Behandlung der Aufsichtsbeschwerde im Sinne einer Petition

Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine Aufsichtsbeschwerde dem Anzeiger keinen Erledigungsanspruch verleiht. Trotzdem teilt der Regierungsrat dem Anzeiger regelmässig das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit (vgl. GER 1984 Nr. 4). Da die Aufsichtsbeschwerde als formloser Rechtsbehelf dogmatisch dem Petitionsrecht zuzuordnen ist, hat sich die Rechtstellung des Anzeigers seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verbessert. In Anlehnung an Art. 26 KV wird eine Aufsichtsbeschwerde als "Eingabe an die Behörden" wie eine Petition behandelt. Danach ist die Behörde verpflichtet, dem Petitionär bzw. dem Anzeiger innert Jahresfrist eine begründete Antwort zu geben.

2.1.4 Aufsichtsrechtliche Prüfung im vorliegenden Fall

2.1.4.1 Ausübung von Grundrechten auf öffentlichem Grund

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass er bisher der Ansicht gewesen sei, dass der öffentliche Raum der ganzen Schweiz zur freien Verfügung stünde, um Unterschriften für Petitionen, Referen-

den und Initiativen zu sammeln. Die Stadtpolizei Solothurn habe ihn jedoch belehrt, dass dies in Solothurn nicht gelte.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass die Stadtpolizei auf der Rechtsgrundlage des Reglements über die Nutzung des öffentlichen Raumes für Märkte und marktähnliche Nutzungen vom 22. Juni 2004 (Marktreglement) gehandelt habe. Anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 26. März 2013 sei die Interpellation der Jungen Grünen/Grünen, Erstunterzeichner Christof Schauwecker, vom 12. Dezember 2012 betreffend „Unterschriftensammlung auf städtischen Märkten“ ausführlich behandelt worden. Das Stadtpräsidium habe damals eine Stellungnahme zum Thema abgegeben, welche als geltende Praxis zur Frage des Unterschriftensammelns während des Marktes angesehen werden könne. Aus dieser Stellungnahme gehe hervor, dass das Interesse der Marktveranstalter an der möglichst uneingeschränkten Ausübung des durch die Bewilligung verliehenen Nutzungsrechts auf dem klar definierten Marktgebiet zu den Marktzeiten höher zu gewichten sei als das Interesse der Unterschriftensammler, in einem Minimum an Zeit ein Maximum an Unterschriften zu sammeln. Aus diesem Grund habe die Stadtpolizei gestützt auf das Marktreglement das Unterschriftensammeln des Beschwerdeführers am 6. März 2013 sowie am 17. April 2013 auf dem Marktperimeter ohne Bewilligung zu Recht untersagt.

Die Nutzung von öffentlichen Sachen richtet sich in erster Linie nach kantonalem Recht. Dieses umschreibt insbesondere, in welchem Rahmen und Ausmass öffentliche Sachen im Gemeingebrauch genutzt werden dürfen und wie namentlich öffentlicher Grund von der Allgemeinheit benützt werden darf. Dabei unterscheiden die kantonalen Rechtsordnungen und die Praxis meist zwischen schlichtem Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung (BGE 135 I 302, E. 3.1, auszugsweise).

Das Marktreglement der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn verwendet den Begriff des Gemeingebrauchs an verschiedenen Stellen, ohne diesen im Einzelnen näher zu umschreiben.

Nach Rechtsprechung und Lehre gehören zum schlichten Gemeingebrauch die Nutzungen öffentlicher Sachen und all jene Tätigkeiten auf öffentlichem Grund, die entsprechend der breit umschriebenen und weit verstandenen Widmung der Allgemeinheit voraussetzungslos offen stehen. Merkmal des schlichten Gemeingebrauchs – und zugleich wesentliches Kriterium der Abgrenzung zum gesteigerten Gemeingebrauch – bildet die Gemeinverträglichkeit. Eine Nutzung wird als gemeinverträglich betrachtet, wenn sie von allen interessierten Bürgern gleichermassen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der entsprechenden Nutzung übermässig behindert werden. Wesentlich ist, dass im fraglichen Bereich gesamthaft eine gleichartige Benutzung durch alle Interessierten praktisch möglich ist. Die Grenze des einfachen Gemeingebrauchs wird indes überschritten, wenn eine Nutzung ihrer Natur oder Intensität nach den Rahmen des Üblichen übersteigt, nicht mehr der bestimmungsgemässen Verwendung entspricht, den rechtmässigen Gebrauch durch andere Benützer beeinträchtigt und somit nicht mehr gemeinverträglich ist. Für die Abgrenzung im Einzelnen ist auf die konkreten örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten sowie die Art und das Ausmass der üblichen Benützung abzustellen (BGE 135 I 302, E. 3.2, auszugsweise).

Vorliegend stellte der Beschwerdeführer am 6. März 2013 auf dem Mittwochsmarkt zwecks Sammlung von Unterschriften für die eidgenössische Volksinitiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ einen Infostand (Schild sowie Einkaufswagen mit einer Fahne mit Werbung für seine Initiative) auf. Zusätzlich zum Infostand lag Literatur bereit, welche mit Preisen versehen war und den Anschein erweckte, für den Verkauf bestimmt zu sein. Obwohl es sich dabei nicht um einen Stand im klassischen Sinne handelte, belegte der Beschwerdeführer mit seiner Einrichtung ohne Bewilligung eine Fläche des öffentlichen Grundes, die für Marktfahrer und Marktbesucher an Markttagen reserviert war. Am Mittwoch, 17. April 2013, stellte sich der Beschwerdeführer ausserhalb der Stadtmauern (Bieltor), ca. 100 Meter vom Markt entfernt, aber immer noch innerhalb des Marktperimeters auf, um Unterschriften für die Initiative zu sammeln. In beiden Fällen wurde er von der Stadtpolizei vom Marktgelände gewiesen mit dem Hinweis, dass das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund zu den Marktzeiten innerhalb des Marktgebietes ohne Bewilligung nicht gestattet sei.

Gemäss Marktreglement der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn bedarf es zur kommerziellen Nutzung des öffentlichen und des dem Gemeingebrauch gewidmeten privaten Raumes für Märkte und marktähnliche Veranstaltungen einer Bewilligung, welche vorgängig bei der Stadtpolizei einzuholen ist (§ 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Marktreglement). Als marktähnliche Veranstaltungen gelten kommerzielle Werbe- und Verkaufsveranstaltungen, Schaustellungen sowie Strassenwirtschaften, Imbissstände und dergleichen (§ 1 Abs. 3 Marktreglement). Indem der Beschwerdeführer am Mittwoch, 6. März 2013, zwecks Sammlung von Unterschriften auf dem Marktgelände einen Infostand errichtete und Literatur auflegte, die mit Preisen versehen und zum Verkauf bestimmt war, wird er vom Marktreglement erfasst („kommerzielle Werbe- und Verkaufsveranstaltungen“). Gleiches gilt für das Unterschriftensammeln am 14. April 2013 innerhalb des Marktperimeters („dergleichen“). Demzufolge hätte der Beschwerdeführer hinsichtlich der Unterschriftensammlungen auf dem Marktgelände vorgängig jeweils eine Bewilligung einholen müssen, was er jedoch unbestrittenermassen unterlassen hat.

Im Rahmen der Marktveranstaltungen in der Stadt Solothurn werden den Marktveranstaltern Bewilligungen erteilt, den öffentlichen Grund für eigene Zwecke intensiver und damit im gesteigerten Gemeingebrauch nutzen zu dürfen. Die Marktveranstalter haben deshalb ein berechtigtes Interesse daran, das ihnen mit der Bewilligung verliehene Nutzungsrecht auf dem klar definierten Marktgebiet zu den Marktzeiten für ihre Zwecke möglichst uneingeschränkt ausüben zu können. Den Marktveranstaltern ist wichtig, dass die Leute beim Besuch des Marktes nicht noch durch marktfremde, zusätzliche Tätigkeiten Dritter behindert werden. Der Markt befindet sich jeweils in der Altstadt an einer sehr stark frequentierten Lage. Bei vielen Marktbesuchern stellt das zusätzliche Sammeln von Unterschriften im Umfeld der Marktstände bzw. innerhalb des Marktperimeters eine Behinderung dar und kann deshalb in diesen engen örtlichen Verhältnissen auch nicht mehr als normaler Gemeingebrauch bezeichnet werden. Das Sammeln von Unterschriften innerhalb des Marktgebietes während den Marktzeiten ist daher als gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren.

Selbst wenn also das Marktreglement auf den Beschwerdeführer vorliegend nicht anwendbar wäre, kann das Sammeln von Unterschriften als gesteigerter Gemeingebrauch bewilligungspflichtig erklärt werden. § 246 Abs. 3 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB; BGS 211.1) hält dazu folgendes fest: „Der Eigentümer bewilligt die über den Gemeingebrauch hinausgehenden Benutzungen der öffentlichen Sachen. Er kann die Erteilung einer Erlaubnis zum gesteigerten Gemeingebrauch oder einer Verleihung (Konzession) zur Sondernutzung aus Gründen des öffentlichen Wohles verweigern oder an Bedingungen, Auflagen und Befristungen knüpfen.“ Die Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch findet ihre Rechtfertigung in der Notwendigkeit, die nicht mehr gemeinverträglichen Nutzungsansprüche im Verhältnis zu anderen Nutzungsansprüchen zu koordinieren und nötigenfalls Prioritäten zu setzen. Das Gemeinwesen muss in seiner Bewilligungspraxis über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 51, N 12). Gesteigerter Gemeingebrauch darf auch dann bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn grundrechtlich geschützte Tätigkeiten in Frage stehen. Die Bewilligungspraxis hat aber dem besonderen Gehalt der Grundrechte Rechnung zu tragen, denn gewisse grundrechtlich geschützte Tätigkeiten können oftmals nur unter Inanspruchnahme öffentlicher Strassen und Plätze sinnvoll ausgeübt werden. In diesen Fällen leitet sich aus den entsprechenden Grundrechten ein bedingter Anspruch auf Bewilligungserteilung ab. „Bedingt“ ist der Anspruch aus einem doppelten Grund: Zum einen steht der Anspruch unter dem Vorbehalt genügender Kapazitäten. Zum andern muss die Behörde zwischen den Grundrechtsinteressen der verschiedenen Gesuchsteller sowie zwischen diesen und dem öffentlichen Interesse an der gemeinverträglichen Nutzung der öffentlichen Sache abwägen (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 51, N 37). Zur Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 1 BV im Allgemeinen sowie der Initiativ- und Referendumsrechte im Besonderen gehört auch das Sammeln von Unterschriften, das weitgehend auf die Benützung von öffentlichem Grund angewiesen ist. Erforderlich ist daher, dass entsprechende Beschränkungen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind (BGE 135 I 302, E. 4.2, auszugsweise). Darauf ist im Folgenden ausführlich einzugehen.

2.1.4.2 Öffentliches Interesse

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass er am 17. April 2013 durch das Wegweisen der Polizei vom Marktgelände in seinen demokratischen Rechten verletzt worden sei.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass mit der Einführung der Bewilligungspflicht zum Sammeln von Unterschriften an einem Stand auf dem Marktgebiet bezweckt werde, die verschiedenen Aktivitäten innerhalb des Marktes zu koordinieren. Würde jede politische Partei auf dem Markt gleichzeitig ohne Stand Unterschriften sammeln, würde auf dem schon sehr rege besuchten Markt das eigentliche Marktgeschehen erheblich erschwert oder sogar verhindert.

Nach Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) muss jegliches staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen. Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses allein vermag staatliches Handeln nicht zu rechtfertigen. Dies ist erst dann der Fall, wenn das öffentliche Interesse allfällige entgegenstehende private oder öffentliche Interessen überwiegt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 20, N 13). Vorliegend beabsichtigt die Beschwerdegegnerin mit dem Instrument der Bewilligung, die Nutzungsinteressen im Rahmen von Marktveranstaltungen zu koordinieren. Demgegenüber steht das Interesse des Beschwerdeführers an der freien Ausübung seiner politischen Rechte auf dem Marktperimeter. Das öffentliche Interesse an der gemeinverträglichen und koordinierten Nutzung des Marktgebietes ist höher zu gewichten als das Interesse des Beschwerdeführers, auf dem Marktgebiet während der Marktzeit Unterschriften zu sammeln. Dies insbesondere, weil sich dem Beschwerdeführer jederzeit die Möglichkeit bietet, an Samstagsmärkten einen Stand für politische Aktivitäten zu mieten oder ausserhalb des Marktperimeters bzw. ausserhalb der Marktzeiten Unterschriften zu sammeln. Insgesamt ist daher das öffentliche Interesse an der Einschränkung der Grundrechtsausübung des Beschwerdeführers zu bejahen.

2.1.4.3 Verhältnismässigkeit

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass er am 17. April 2013 durch das Wegweisen der Polizei vom Marktgelände in seinen demokratischen Rechten verletzt worden sei.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass das Interesse der Marktveranstalter an der möglichst uneingeschränkten Ausübung des durch die Bewilligung verliehenen Nutzungsrechts auf dem klar definierten Marktgebiet zu den Marktzeiten höher zu gewichten sei als das Interesse der Unterschriftensammler, in einem Minimum an Zeit ein Maximum an Unterschriften zu sammeln. Weil das Sammeln von Unterschriften ohne Bewilligung nur an zwei Tagen pro Woche während einigen Stunden auf einem klar definierten und relativ kleinen Gebiet in der Stadt Solothurn nicht gestattet sei, werde die Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht verhindert. Es stehe jedermann frei, zu anderen Zeiten auf einem anderen Gebiet – auch direkt vor dem Markt, an den Zugangsstrassen zum Markt – Unterschriften zu sammeln. Weiter bestehe die Möglichkeit, für Samstagsmärkte Stände für politische oder andere Aktivitäten zu mieten. Dieses Zurverfügungstellen werde rege genutzt und dadurch könnten die Interessen der Marktfahrer und die Interessen der politischen Parteien oder anderer Organisationen innerhalb des Marktperimeters koordiniert werden. Die Reservation könne 2-4 Wochen im Voraus erfolgen. Dauerbewilligungen gäbe es keine, damit möglichst viele verschiedene Interessen berücksichtigt werden könnten. Nach langjähriger Praxis würden nur an Samstagsmärkten Bewilligungen für politische und andere Aktivitäten vergeben, weil für den Markt am Mittwoch bisher kaum Bedarf angemeldet worden sei. Der Mittwochsmarkt sei ein reiner Warenmarkt, welcher eine andere Klientel anziehe. Der Samstagsmarkt hingegen sei besser frequentiert und demzufolge für Sammelaktionen besser geeignet. Ausserdem sei es am Mittwochsmarkt aus praktischen Gründen nicht möglich, einen Stand zu mieten. Die Stände, die für politische Aktionen vermietet würden, würden vom Werkhof der Stadt Solothurn aufgestellt und abgebaut. Dieser Aufwand sei unter der Woche aus personellen Gründen nicht möglich. Es bestehe aber die Möglichkeit, selber einen regulären Marktstand aufzustellen. Das Errichten eines improvisierten kleinen Standes mit Infomaterial innerhalb des Marktgebietes – ohne Bewilligung – sei jedoch nicht erlaubt. Die Anordnungen der

Stadtpolizei seien nicht unverhältnismässig gewesen, haben sie dem Beschwerdeführer doch aufgezeigt, dass er als mögliche Alternative beispielsweise vor der UBS Unterschriften sammeln könne.

Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 133 I 77, E. 4.1, auszugsweise). Vorliegend wird den Marktfahrern öffentlicher Raum zum gesteigerten Gemeingebrauch überlassen, wofür diese Gebühren zahlen. Sie haben deshalb ein berechtigtes Interesse daran, die ihnen mit der Bewilligung verliehenen Nutzungsrechte auf dem klar definierten Marktgebiet zu den Marktzeiten möglichst uneingeschränkt ausüben zu können. Demgegenüber steht das Interesse der Unterschriftensammler an der erleichterten Ausübung eines Volksrechts. Der belebte Markt eignet sich bestens, in kurzer Zeit viele Unterschriften für politische Anliegen zu sammeln. Dieses Interesse ist insgesamt jedoch weniger hoch zu gewichten als dasjenige der Marktfahrer und zwar aus verschiedenen Gründen: Erstens hätte der Beschwerdeführer die Möglichkeit, im Rahmen der Samstagsmärkte einen Stand für politische Aktivitäten zu mieten und dadurch in mitten des Marktgeschehens seine Anliegen zu verfolgen. Zweitens könnte er jederzeit, also auch während den Marktzeiten, ausserhalb des Marktpertimeters auf dem marktnahen Gebiet (z.B. Amtshausplatz) Unterschriften sammeln. Und Drittens fällt schliesslich ins Gewicht, dass das Unterschriftensammeln ohne Einholen einer Bewilligung lediglich an zwei Tagen pro Woche während einigen Stunden auf einem relativ kleinen Gebiet nicht gestattet ist. Dadurch wird die Ausübung der politischen Rechte durch die Regelung der Stadt Solothurn bezüglich des Sammelns von Unterschriften während den Marktveranstaltungen nicht übermässig erschwert. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist daher gewahrt.

2.2 Schlussfolgerung

In Sinne der Erwägungen erweist sich die Aufsichtsbeschwerde als unbegründet. Es besteht daher kein Grund, dem Beschwerdeführer eine Entschädigung für seine privaten Aufwendungen oder Spesen auszurichten. Weiter ist der Kostenvorschuss von 1'500 Franken (und nicht 5'000 Franken) vom Amt für Gemeinden in Übereinstimmung mit den geltenden Gesetzen und Gebührentarifen verfügt worden (§ 38 VRG i.V.m. § 17 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 [GT; BGS 615.11]).

3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Gemäss § 211 Abs. 3 GG können die Kosten der Untersuchung dem Beschwerdeführer oder der Gemeinde auferlegt werden. Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V.m. § 17 GT). Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 1'500 Franken. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hätte der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten vollumfänglich zu tragen (vgl. §§ 37 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Kosten, die weder eine Partei noch Dritte veranlassen haben, können jedoch aus Billigkeitsgründen vom Kanton getragen werden (Art. 107 Abs. 2 ZPO). Vorliegend rechtfertigt es sich, dem Beschwerdeführer nur einen Anteil an die Verfahrenskosten in der Höhe von 750 Franken aufzuerlegen, da der Regierungsrat, um seine Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, auch darauf angewiesen ist, von den Bürgerinnen und Bürgern direkt auf Fehler oder Missstände aufmerksam gemacht zu werden und da vorliegend die Ausübung eines Grundrechts betroffen ist. Der Kostenanteil von 750 Franken ist mit dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von 1'500 Franken zu verrechnen. Der Restbetrag des geleisteten Kostenvorschusses von 750 Franken ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Von der Beschwerdegegnerin ist keine Parteientschädigung verlangt worden.

4. Beschluss

- gestützt auf Art. 5 BV; Art. 34 BV; Art. 106 und 107 ZPO; Art. 26 KV; §§ 206 ff. GG; §§ 33, 37, 38 und 77 VRG; § 3 i.V.m. § 17 GT; § 246 EG ZGB; §§ 1 ff. Marktreglement -

- 4.1. Der Aufsichtsbeschwerde wird keine Folge geleistet.
- 4.2. Der Beschwerdeführer hat an die Verfahrenskosten einen Beitrag in der Höhe von 750 Franken zu bezahlen. Der Kostenanteil von 750 Franken ist mit dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von 1'500 Franken zu verrechnen. Der Restbetrag des geleisteten Kostenvorschusses von 750 Franken ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.
- 4.3. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Wir bitten Sie um Kenntnissnahme, dass gegen den vorliegenden Entscheid kein Rechtsmittel offensteht.

Kostenrechnung

Werner Stocker, Sebilochweg 11, 3377 Walliswil b. Wangen

geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	1'500.--	(Kto. 4210000/81097)
Verfahrenskosten:	Fr.	750.--	(Kto. 2006079/ Umbuchung)
Rückerstattung	Fr.	<u>750.--</u>	

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (3, Ablage, SCN, BAE)

Departement des Innern, SAP-Pooling, **mit dem Auftrag:**

Umbuchung 750 Franken (Belastung Kto. 2006079;

Gutschrift Kto. 4210000/81097)

Stadtpräsidium, Rechts- und Personaldienst, Baselstrasse 7, Postfach 460, 4502 Solothurn

(Einschreiben)

Werner Stocker, Sebilochweg 11, 3377 Walliswil bei Wangen **(Einschreiben), mit der Bitte, dem Amt für Gemeinden einen entsprechenden Einzahlungsschein zukommen zu lassen**