

Regierungsratsbeschluss

vom 15. November 2022

Nr. 2022/1708

Prüfung einer Anpassung der gesetzlichen Kostenregelung im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren

1. Ausgangslage

Mit Datum vom 8. Dezember 2020 reichte die Justizkommission den Auftrag «Kosten im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren» (A 0236/2020) ein. Der Auftrags text lautete wie folgt: «Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Anpassung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen zu prüfen, mit der die Kostenfolgen für beschwerdeführende Parteien, welche mit ihrer Beschwerde in erster Linie öffentliche oder eine Vielzahl von Menschen betreffende Interessen verfolgen, reduziert werden könnten».

Mit RRB Nr. 2021/1075 vom 5. Juli 2021 beantragten wir dem Kantonsrat «Nichterheblicherklärung» dieses Auftrags.

Am 4. November 2021 beantragte die Justizkommission die Erheblicherklärung des Auftrags mit folgendem geänderten Wortlaut: «Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Anpassung der gesetzlichen Kostenregelung im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu prüfen mit dem Ziel, dass in Fällen, in welchen die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt worden sind, den Beschwerdeführenden in der Regel auch dann keine oder nur deutlich reduzierte Kosten auferlegt werden, wenn nicht sämtliche Rechtsbegehren gutgeheissen werden.» Wir haben diesem Prüfungsantrag an unserer Sitzung vom 30. November 2021 zugestimmt.

Mit Beschluss vom 10. Mai 2022 hat der Kantonsrat den Auftrag mit dem zuvor genannten geänderten Wortlaut für erheblich erklärt.

2. Erwägungen

2.1 Erfüllung eines Prüfungsauftrages

Nach § 35 Absatz 1 Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1) wird der Regierungsrat mit einem Auftrag aufgefordert, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. Vorliegend wurden wir aufgefordert, einen Gegenstand zu prüfen.

Gemäss § 35 Absatz 2 Kantonsratsgesetz können im Auftrag Erfüllungsfristen gesetzt werden. Wird keine Frist gesetzt, ist der Auftrag innerhalb eines Jahres seit Erheblicherklärung zu erfüllen. Da im Auftrag keine Frist gesetzt wurde, ist der vorliegende Auftrag innerhalb eines Jahres seit Erheblicherklärung zu erfüllen.

§ 84 Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2) lautet: Der Regierungsrat erfüllt einen Auftrag, welcher die Prüfung eines Gegenstandes verlangt, indem er in einem separaten Bericht, im Geschäftsbericht oder im Rahmen einer Vorlage

über das Ergebnis seiner Prüfung Bericht erstattet. Separate Berichte werden von der Geschäftsprüfungskommission vorberaten (Abs. 1). Der Regierungsrat erstattet im Anhang zum Geschäftsbericht über den Bearbeitungsstand der ihm überwiesenen Aufträge Bericht (Abs. 2).

Mit vorliegendem RRB erledigen wir den Prüfungsauftrag.

2.2 Prüfung

2.2.1 Beschwerden wegen Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten

Der Prüfungsauftrag betrifft nur Fälle, in welchen die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt worden sind, weshalb vorab dieses Thema sowie die diesbezüglichen Beschwerdebehandlungen auf kantonaler Ebene genauer zu beleuchten sind.

Nach Art. 82 Buchstabe c Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen.

Gemäss Art. 89 Absatz 3 BGG steht in Stimmrechtssachen (Art. 82 Bst. c) das Beschwerderecht jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist.

Die Bestimmung in Art. 89 Absatz 3 BGG knüpft einzig am formalen Kriterium der Stimmberechtigung an. Diese Legitimationsumschreibung ist Ausdruck der Besonderheit der Beschwerde in Stimmrechtssachen. Die Legitimation vor Bundesgericht wirkt aufgrund des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG auf das vorinstanzliche Verfahren (vgl. BSK BGG-Steinmann/Mattle, Art. 89 N 71). Die Stimmberechtigung ist hinreichendes und erforderliches Kriterium zugleich. Die Rechtsstellung der Stimmberechtigten wird schon dadurch als betroffen betrachtet, dass Vorschriften über die politischen Rechte als verletzt gerügt werden. Ein besonderes persönliches Interesse im Sinne von Art. 89 Absatz 1 BGG, wie es sich etwa aus einer konkreten politischen Auseinandersetzung ergeben mag, ist nicht erforderlich. Die Verfolgung persönlicher und finanzieller Interessen steht der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte allerdings nicht entgegen (vgl. BSK BGG-Steinmann/Mattle, Art. 89 N 72).

Aufgrund von Artikel 86 Absatz 2 BGG, Artikel 110 und Artikel 111 BGG müssen alle Entscheide, die gemäss Art. 82 BGG beim Bundesgericht anfechtbar sind, auch beim kantonalen Gericht angefochten werden können, also auch solche betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen.

Entsprechend sind die Beschwerdemöglichkeiten im kantonalen Recht wie folgt ausgestaltet: Nach § 157 Absatz 1 Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) kann gegen alle kantonalen, regionalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen (an der Urne) beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgeschlossen ist die Beschwerde gegen Akte des Kantonsrates und der Regierung. Gemäss Absatz 2 kann Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) sowie wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (Wahlbeschwerde) geführt werden. Nach § 200 Absatz 1 Buchstabe g Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann beim Departement Beschwerde gegen (Gemeinde-)Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, geführt werden. Gemäss Absatz 2 ist gegen die Verfügung des Departementes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Per 1. Januar 2023 werden die Bestimmungen zum Rechtsschutz im GG revidiert, wobei insbesondere die Systematik ändert. Neu wird in § 199 Absatz 1 Buchstabe c GG geregelt sein, dass das Departement Beschwerden gegen Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, beurteilt. In § 199^{ter} Absatz 2 GG wird neu explizit festgehalten

sein, dass bei Beschlüssen, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, das Beschwerderecht jeder Person zusteht, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Auch wird in § 200 Absatz 2 GG festgehalten sein, dass gegen den Beschwerdeentscheid des Departements die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Und schliesslich wird § 200 Abs. 4 festhalten, dass bei Beschwerdeentscheiden des Departements über Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, das Beschwerderecht jeder Person zusteht, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist.

Auch auf kantonaler Ebene genügt bei einer Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte somit alleine die Stimmberechtigung für die Beschwerdeberechtigung.

Daraus ergibt sich, dass der Kreis der potentiellen Beschwerdeführenden für Beschwerdeverfahren, bei welchen die politischen Rechte der Stimmberechtigten betroffen sind, viel grösser ist als bei anderen Beschwerdegegenständen, bei welchen in der Regel eine besondere Berührtheit und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids für die Beschwerdeberechtigung vorausgesetzt wird.

Gemäss Auskunft des Verwaltungsgerichts waren in einem Zeitraum von 13.5 Jahren (2009 bis Mitte 2022) 11 Abstimmungsbeschwerden, 8 Wahlbeschwerden und 4 Stimmrechtsbeschwerden, also total 23 Beschwerden, zu verzeichnen, was im Durchschnitt etwas weniger als 2 (ca. 1.7) Beschwerden pro Jahr entspricht. Von diesen 23 Beschwerden im Sinne von § 157 GpR wurde lediglich 1 gutgeheissen, 4 wurden abgewiesen und 18 durch Prozessurteil (Abschreibung, Nichteintreten) erledigt. Bei der gutgeheissenen Beschwerde hatte der dortige Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten zu tragen.

Bei den Departementen waren in einem Zeitraum vom 10 Jahren (Mitte 2012 bis Mitte 2022) 25 Beschwerden betreffend die Verletzung von politischen Rechten zu verzeichnen, was im Durchschnitt 2.5 Beschwerden pro Jahr entspricht. Von diesen 25 Beschwerden im Sinne von § 200 Absatz 1 Buchstabe g GG wurden 3 gutgeheissen, 3 teilweise gutgeheissen, 9 abgewiesen und 10 durch Prozessurteil erledigt. Bei den 3 gutgeheissenen Beschwerden hatten die jeweiligen Beschwerdeführenden keine Verfahrenskosten zu tragen. Bei den 3 teilweise gutgeheissenen Beschwerden hatten die Beschwerdeführenden lediglich bei einem Beschwerdeverfahren einen Teil der Verfahrenskosten zu tragen. Dies war in diesem Verfahren primär dem Umstand geschuldet, dass die Beschwerdeführenden neben inhaltlich treffenden Rechtsbegehren noch weitere (sachfremde) Rechtsbegehren (Anträge um Weisungserteilung an das Gemeindepräsidium für künftige Verhaltensweisen durch das Departement) gestellt hatten, welche in der Folge abgewiesen werden mussten. Somit unterlagen die Beschwerdeführenden teilweise und hatten daher auch teilweise die Kosten zu tragen.

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass obwohl der Kreis der potentiellen Beschwerdeführenden für Beschwerdeverfahren, bei welchen die politischen Rechte der Stimmberechtigten betroffen sind, viel grösser ist als bei anderen Beschwerdegegenständen, nur relativ wenige solche Beschwerden erhoben werden. Weiter wurden von den eingereichten Beschwerden nur knapp 15 Prozent gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen. Daraus lässt sich einerseits schliessen, dass die politischen Rechte im Kanton Solothurn grossmehrheitlich rechtskonform gehandhabt werden. Andererseits ist auch kein «Muster» ersichtlich, welches erkennen lassen würde, dass die Kostenregelung bei Beschwerden betreffend die politischen Rechte bisher «unkonventionell» verteilt würden. Die Kostenauflegung bei teilweiser Gutheissung einer Beschwerde war ein Einzelfall und in diesem Fall wegen der Stellung von sachfremden Rechtsbegehren auch sachlich begründet.

2.2.2 Stellung von Rechtsbegehren

Der Prüfungsauftrag verlangt, dass den Beschwerdeführenden in der Regel auch dann keine oder nur deutlich reduzierte Kosten auferlegt werden, wenn nicht sämtliche Rechtsbegehren gutgeheissen werden. Daher ist auch das Thema «Stellung von Rechtsbegehren» genauer zu betrachten.

Nach § 33 Absatz 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) soll eine Beschwerde einen Antrag (ein oder mehrere Rechtsbegehren) und eine Begründung enthalten.

Vor Bundesgericht ist bei Rechtsbegehren grundsätzlich zu verlangen, dass nicht nur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Rückweisung an die Vorinstanz beantragt wird, sondern ein präziser Antrag zur Sache in der Beschwerdeschrift gestellt wird. Das Begehren umschreibt den Umfang des Rechtsstreits und sollte so formuliert werden, dass es bei Gutheissung der Beschwerde zum Urteil erhoben werden kann (vgl. BSK BGG-Merz, Art. 42 N 15). Dieser Grundsatz gilt gleichermaßen auch für Beschwerdeverfahren auf kantonaler Ebene.

Beschwerdeführende haben bei der Formulierung von Rechtsbegehren daher eine besondere Sorgfalt walten zu lassen. Bei materiell begründeten Beschwerden führen sorgfältig formulierte Rechtsbegehren dazu, dass die Beschwerdeinstanz bei einer Gutheissung die Rechtsbegehren mehr oder weniger ohne Weiteres zum Urteil erheben kann und den Beschwerdeführenden in einem solchen Fall auch keine Kosten auferlegt werden. Werden jedoch bei zwar materiell begründeten Beschwerden unpräzise oder (zusätzliche) sachfremde Rechtsbegehren gestellt, so muss sich die Beschwerdeinstanz auch mit solchen auseinandersetzen, was bei dieser zu (unnötigem) Mehraufwand führt, und dann allenfalls zur Folge hat, dass solche Rechtsbegehren abgewiesen werden müssen. Dies kann dann zu einer teilweisen Kostenaufgabe bei den Beschwerdeführenden führen, da diese einen Teil der Kosten (mit-)verursacht haben. Diese Regelung entspricht derjenigen, wie sie der kantonale Gesetzgeber derzeit vorsieht (vgl. die §§ 37 Abs. 2 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] sowie die diesbezüglichen Ausführungen in Ziffer 3.3 des RRB Nr. 2021/1075 vom 5. Juli 2021).

Würde man nun eine Regelung schaffen, dass den Beschwerdeführenden in der Regel auch dann keine oder nur deutlich reduzierte Kosten auferlegt werden, wenn nicht sämtliche Rechtsbegehren gutgeheissen werden, würde man den Grundsatz, dass Rechtsbegehren sorgfältig formuliert werden müssen, verwässern. Eine solche Regelung wäre ein «Freipass» zur Stellung von irgendwelchen Rechtsbegehren, ohne dass dies für die Beschwerdeführenden entsprechende Konsequenzen hätte. Es ist nicht einzusehen, weshalb Beschwerdeführende bei Beschwerden, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten betreffen, nicht die gleiche Sorgfalt bei der Stellung von Rechtsbegehren beachten müssten, wie auch Beschwerdeführende bei allen übrigen Beschwerdegegenständen.

2.2.3 Zusammenfassung / Würdigung

Obwohl der Kreis der potentiellen Beschwerdeführenden für Beschwerdeverfahren, bei welchen die politischen Rechte der Stimmberechtigten betroffen sind, viel grösser ist als bei anderen Beschwerdegegenständen, werden nur relativ wenige solche Beschwerden erhoben und wurden davon bisher nur knapp 15 Prozent gutgeheissen oder teilweise gutgeheissen. Die politischen Rechte werden im Kanton Solothurn somit grossmehrheitlich rechtskonform gehandhabt.

Die teilweise Kostenauflegung an die Beschwerdeführenden bei nur teilweiser Gutheissung einer Beschwerde war bisher ein Einzelfall und in diesem wegen der Stellung von sachfremden Rechtsbegehren auch sachlich begründet.

Eine Regelung, dass den Beschwerdeführenden in der Regel auch dann keine oder nur deutlich reduzierte Kosten auferlegt werden, wenn nicht sämtliche Rechtsbegehren gutgeheissen werden, wäre ein «Freipass» zur Stellung von irgendwelchen Rechtsbegehren. Auch Beschwerdeführende bei Beschwerden, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten betreffen, müssen bei der Stellung von Rechtsbegehren die gleiche Sorgfalt beachten, wie auch Beschwerdeführende bei allen übrigen Beschwerdegegenständen. Ansonsten wäre – gerade da der Kreis der potentiellen Beschwerdeführenden viel grösser ist als bei anderen Beschwerdegegenständen – mit unnötigem Mehraufwand bei den Beschwerdeinstanzen zu rechnen, welcher vom Steuerzahler und nicht von den «Verursachenden» getragen werden müsste.

Da eine Anpassung der gesetzlichen Kostenregelung im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren somit weder nötig noch im zu prüfenden Sinne zweckmässig erscheint, ist von einer solchen abzusehen.

3. **Beschluss**

- 3.1 Von einer Anpassung der gesetzlichen Kostenregelung im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren wird aufgrund der obigen Erwägungen abgesehen.
- 3.2 Dem Kantonsrat ist im Rahmen des Geschäftsberichts 2022 im Anhang «Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge am 31. Dezember 2022» der Auftrag Nr. A 0236/2020 der Justizkommission: «Kosten im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren» als erledigt zu beantragen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden (3)
Staatskanzlei, Legistik und Justiz
Parlamentdienste