

Vereinfachung des Rechtswegs bei Beschwerden nach Gemeinderecht; Änderung des Gemeindegesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 15. März 2022, RRB Nr. 2022/377

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen.....	6
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	6
4.1 Gemeindegesetz	6
4.2 Verwaltungsrechtspflegegesetz	9
5. Rechtliches	9
6. Antrag.....	10

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Kurzfassung

Am 29. Oktober 2008 hat der Kantonsrat im Rahmen der Vorlage "Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz)" eine Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze beschlossen und per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Dabei wurden unter anderem die §§ 199 und 200 des Gemeindegesetzes geändert.

Seither hat sich in der Praxis gezeigt, dass die damals getroffene Regelung betreffend den Rechtsweg bei Beschwerden nach Gemeinderecht bestimmte Lücken aufweist.

Mit dieser Vorlage sollen diese Lücken nun geschlossen werden. Materiell wird mit dieser Vorlage einzig geändert, dass wir bei kommunalen Beschlüssen nicht mehr die Beschwerdeinstanz bilden, sondern neu in allen Fällen – vorbehältlich der Spezialgesetzgebung – das Departement zuständig ist. Im Zuge dieser Vorlage sind zudem diverse kleinere Präzisierungen und Klarstellungen vorzunehmen, welche eine einheitliche Terminologie zum Ziel haben oder aber die bisherige ohnehin schon geltende Rechtslage noch treffender darstellen.

Für den Kanton und die Gemeinden hat die Vorlage keine personellen und finanziellen Konsequenzen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Vorlage "Vereinfachung des Rechtswegs bei Beschwerden nach Gemeinderecht; Änderung des Gemeindegesetzes".

1. Ausgangslage

Am 29. Oktober 2008 hat der Kantonsrat im Rahmen der Vorlage "Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz)" eine Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) und weiterer Gesetze beschlossen und per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Dabei wurden unter anderem die §§ 199 und 200 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) geändert. Mit dieser Änderung wurde einerseits beabsichtigt, Entscheide, die hoheitlich in Rechte oder Pflichten eingreifen und Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Andererseits sollte der Grundsatz in § 199 GG beibehalten werden, dass gegen Gemeindebeschlüsse nur die Beschwerde an uns (ohne Weiterzugsmöglichkeit an das Verwaltungsgericht) zulässig ist, wobei eine solche Regelung nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter zulässig ist (vgl. Artikel 86 Absatz 3 BGG).

Seither hat sich in der Praxis gezeigt, dass die damals getroffene Regelung bestimmte Lücken aufweist: Aufgrund von Artikel 86 Absatz 2 BGG, Artikel 110 und Artikel 111 BGG müssen alle Entscheide, die gemäss Art. 82 Buchstabe a BGG beim Bundesgericht anfechtbar sind, auch beim kantonalen Gericht angefochten werden können. Es kann bei Gemeindebeschwerden aber Konstellationen geben, bei welchen kein besonderer Fall nach § 200 Absatz 1 GG (insbesondere keine Verfügung nach Buchstabe f) vorliegt, jedoch ein "Beschluss" im Sinne von § 199 GG, obwohl dieser keinen vorwiegend politischen Charakter aufweist. Handelt es sich um einen Beschluss mit nicht vorwiegend politischem Charakter, so muss nach Artikel 86 Absatz 2 BGG ein Rechtsmittel an ein kantonales oberes Gericht möglich sein, um den Anforderungen an eine gerichtliche Vorinstanz für die Beschwerde an das Bundesgericht gerecht zu werden. In solchen Fällen ist daher auch gegen von uns gefällte Beschwerdeentscheide die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu ergreifen, obwohl dies auf kantonaler Ebene gesetzlich gar nicht vorgesehen ist. So bestanden auf Seite der Beschwerdeführenden immer wieder Unsicherheiten über den Instanzenzug, was bei den instruierenden Behörden wiederum intensive Schriftenwechsel verursachte.

Mit Schreiben vom 11. Mai 2021 wies uns das Verwaltungsgericht auf die geschilderte Problematik hin und regte an, die entsprechenden Regeln im Gemeindegesetz anzupassen und in dem Sinn zu reformieren, dass gegen Beschlüsse von kommunalen Behörden das ordentliche Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde an das Departement mit anschliessender Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht vorgesehen und unsere Zuständigkeit als ordentliche Beschwerdeinstanz aufgehoben wird.

Mit dieser Vorlage sollen nun die geschilderten Lücken im Sinne der Anregung des Verwaltungsgerichts geschlossen werden. Materiell wird mit dieser Vorlage einzig geändert, dass wir bei kommunalen Beschlüssen nicht mehr die Beschwerdeinstanz bilden, sondern neu in allen Fällen – vorbehaltlich der Spezialgesetzgebung – das Departement zuständig ist. Dies hat einerseits den Vorteil, dass die bisher zur Bestimmung der Zuständigkeit nötige Unterscheidung, ob es sich beim Anfechtungsobjekt um einen Beschluss mit vorwiegend politischem Charakter handelt oder nicht, obsolet wird. Andererseits ist die neue Regelung für den Rechtssuchenden und auch die rechtsanwendenden Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden einfacher, da grundsätzlich nur noch eine Beschwerdeinstanz – das Departement – in Frage kommt und gegen den

Beschwerdeentscheid des Departementes in allen Fällen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Um diese materielle Änderung zeitgemäss und nachvollziehbar im GG abbilden zu können, muss die bisherige Systematik "umgestellt" werden, weshalb die Revision einen umfangreicheren Eindruck erweckt, als ihr inhaltlich zukommt.

Im Zuge dieser Vorlage sind zudem noch diverse kleinere Präzisierungen und Klarstellungen vorzunehmen bzw. zu treffen, welche jedoch lediglich eine einheitliche Terminologie zum Ziel haben oder aber die bisherige ohnehin schon geltende Rechtslage noch treffender darstellen.

Von der Änderung nicht betroffen ist unsere Stellung als Aufsichtsbehörde nach den §§ 206 ff. GG. Es entfallen aber grundsätzlich die mit Blick auf das Gewaltenteilungsprinzip stossenden Regelungen, wonach das Verwaltungsgericht Entscheide der obersten kantonalen Exekutivbehörde überprüfen muss.

2. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Änderung des GG im Rahmen der Vorlage Vereinfachung des Rechtswegs bei Beschwerden nach Gemeinderecht ist weder im Legislaturplan 2021-2025 noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2022-2025 enthalten.

3. Auswirkungen

Für den Kanton und die Gemeinden hat die Vorlage keine personellen und finanziellen Konsequenzen. Auch sind keine speziellen Vollzugsmassnahmen seitens des Kantons oder der Gemeinden nötig. Allenfalls werden die Gemeinden bei Gelegenheit die Rechtsmittelordnung in ihren Gemeindereglementen anpassen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Gemeindegesetz

Die neue Systematik (§ 199 GG: I. Grundsatz, § 199^{bis} GG: II. Ausnahmen, § 199^{ter} GG: III: Beschwerderecht) orientiert sich an derjenigen der Artikel 82, 83 und 89 des BBG betreffend die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie an derjenigen der §§ 49 und 50 des GO betreffend die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. deren Ausschluss.

10. Rechtsschutz

Da § 198 GG zur Vereinheitlichung der Terminologie neu als "Beschwerderecht" (anstatt "Legitimation") zu betiteln ist, ist der Haupttitel des Kapitels neu durch den umfassenderen Begriff "Rechtsschutz" (anstatt "Beschwerderecht") zu ersetzen. In der Folge sind auch die §§ 1 Absatz 1 Buchstabe e und 185 Absatz 2 GG entsprechend zu ändern.

10.1. Gemeindeinterner Rechtsschutz

§ 197 GG

Hier wird lediglich eine sprachliche Anpassung vorgenommen. In Absatz 1 werden neu auch die gemeindeeigenen Unternehmungen und Anstalten – wie alles übrige Aufgezählte – im Plural genannt.

§ 198 GG

Die Formulierung in Absatz 1 wird derjenigen in Artikel 89 Absatz 1 Buchstaben b und c BGG sowie derjenigen in § 12 Absatz 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) angeglichen. Materiell ergibt sich jedoch keine Änderung.

10.2. Beschwerden an das Departement

§ 199 GG

Neu wird in Absatz 1 aufgezählt, in welchen Fällen das Departement Beschwerden gegen Beschlüsse beurteilt. Darunter fallen auch Beschlüsse, welche den Verfügungsbegriff erfüllen. Der Verfügungsbegriff ergibt sich aus § 20 VRG und muss, da das VRG nach dessen § 3 auch für die Gemeinden gilt, vorliegend nicht noch zusätzlich definiert werden. Unter den Verfügungsbegriff fallen beispielweise Kündigungen definitiver Anstellungsverhältnisse, Entlassungen aus wichtigen Gründen, weitere personalrechtliche Verfügungen oder Disziplarmassnahmen. Unter den Begriff "Beschluss" fallen im Übrigen alle erdenklichen Beschlüsse in der Kompetenz der Gemeindeversammlung (bzw. der Urne) oder letztinstanzlicher Gemeindebehörden.

Nach Buchstabe a können die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse mit Beschwerde angefochten werden. Beschlüsse mit Verfügungscharakter sind in bestimmten Einzelfällen (z. B. bei Einbürgerungen) jedoch nur an einer Gemeindeversammlung, nicht aber an der Urne, denkbar.

Gemäss Buchstabe b können letztinstanzlich von Gemeindebehörden gefasste Beschlüsse mit Beschwerde angefochten werden.

Nach Buchstabe c können Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, mit Beschwerde angefochten werden. Hierbei sind Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder von letztinstanzlichen Gemeindebehörden als Anfechtungsobjekt möglich. Von dieser Bestimmung werden die politischen Rechte im Sinne von Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. April 1999 (BV; SR 101) sowie insbesondere die im GG umschriebenen politischen Rechte erfasst.

Absatz 2 wird aufgehoben, da dessen bisheriger Regelungsgehalt neu durch § 199 Absatz 1 Buchstabe b i.V.m. § 199^{ter} Abs. 1 GG abgedeckt wird.

§ 199^{bis} GG

Neu wird in Absatz 1 aufgezählt, in welchen Fällen die Beschwerde an das Departement unzulässig ist.

Nach Buchstabe a ist die Beschwerde gegen die Beschlussfassung von kommunalen Erlassen (oder deren Änderung) unzulässig. Dies ergibt sich bereits aus § 50 Absatz 4 GO, wobei zu diesem in der entsprechenden Botschaft explizit festgehalten ist, dass auch Gemeindereglemente unter den Ausnahmetatbestand fallen. Zur Klarstellung ist jedoch auch im GG festzuhalten, dass eine entsprechende Beschwerde unzulässig ist. Gegen Erlasse ist direkt die Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht möglich (Artikel 87 Absatz 1 BGG).

Gemäss Buchstabe b ist die Beschwerde gegen kommunale Volkswahlen oder -abstimmungen an der Urne, soweit die Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten geltend gemacht wird, unzulässig. In diesen Fällen stehen jedoch die Beschwerdemöglichkeiten an das Verwaltungsgericht gemäss den §§ 157 ff. Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) offen. Da diese Konstellation in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten betreffend die Zuständigkeit geführt hat, ist dies hier nun explizit festzuhalten. Falls bei einer kommunalen Urnenabstimmung einerseits die materielle Rechtswidrigkeit eines Beschlusses und andererseits die Verletzung von politischen Rechten der Stimmberechtigten geltend gemacht werden soll, ergibt sich eine Aufspaltung des Rechtswegs: Die (allfällige) materielle Rechtswidrigkeit muss mit Beschwerde an das Departement (nach § 199 Absatz 1 Buchstabe a GG) und die Verletzung von politischen Rechten der Stimmberechtigten mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht (nach den §§ 157 ff. GpR) geltend gemacht werden und zwar in zwei separaten Beschwerdeschriften.

Nach Buchstabe c ist die Beschwerde bei rein vermögensrechtlichen Streitigkeiten öffentlich-

rechtlicher Natur unzulässig. Dies ergibt sich bereits aus § 48 GO, welcher für solche Fälle einzig die verwaltungsrechtliche Klage an das Verwaltungsgericht vorsieht. Zur Klarstellung ist jedoch auch im GG festzuhalten, dass eine entsprechende Beschwerde unzulässig ist. Durch das zusätzliche Wort "rein" in Buchstabe c, welches in § 48 GO nicht enthalten ist, erfährt der Gehalt von § 48 GO keine Änderung.

Die Regelung in Absatz 2 entspricht der bisherigen Regelung in § 200 Absatz 3 GG.

§ 199^{ter} GG

In Absatz 1 wird analog den Formulierungen in Artikel 89 Absatz 1 Buchstaben b und c BGG, § 12 Absatz 1 VRG und § 198 Absatz 1 GG festgehalten, wer in allen Konstellationen zur Beschwerde berechtigt ist, nämlich, wer durch einen Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Absatz 2 räumt das Beschwerderecht in zwei Fällen zudem jeder Person ein, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist:

Einerseits besteht ein Beschwerderecht bei Beschlüssen, die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefasst wurden, was der Regelung im bisherigen § 199 Absatz 1 GG entspricht. In diesem Fall handelt es sich um eine (auf die Stimmberechtigten beschränkte) Popularbeschwerde. Unter diesem Titel können beispielsweise auch Beschlussfassungen über das Budget oder die Jahresrechnung angefochten werden.

Andererseits genügt die Stimmberechtigung in der betreffenden Angelegenheit, um zur Beschwerde gegen Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können, berechtigt zu sein.

§ 200 GG

Absatz 1 bzw. die entsprechende Aufzählung darin ist aufzuheben, da die dortigen Fälle nun alle in der neuen Aufzählung in § 199 Absatz 1 GG mitumfasst sind.

In Absatz 2 ist in Angleichung der Terminologie an den Titel von § 204 GG lediglich der Begriff "Verfügung" durch "Beschwerdeentscheid" zu ersetzen.

Der bisherige Regelungsgehalt von Absatz 3 ist aus systematischen Gründen in § 199^{bis} Absatz 2 festzuhalten. Neu ist in Absatz 3 zu umschreiben, wer in allen Konstellationen zur Beschwerde berechtigt ist, nämlich, wer durch einen Beschwerdeentscheid des Departements besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat, was nach dem VRG (vgl. § 12) ohnehin schon der Fall ist.

In Absatz 4 ist zu regeln, dass bei Beschwerdeentscheiden des Departements über Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können (§ 199 Abs. 1 Bst. c), das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zusteht, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Dies ergibt sich grundsätzlich bereits aus Artikel 89 Absatz 3 BGG i.V.m. Artikel 111 Absatz 1 BGG. Zur Klarstellung ist dies nun jedoch auch auf kantonaler Ebene noch positivrechtlich festzuhalten.

Schliesslich ist zudem darauf hinzuweisen, dass eine Person, welche nur aufgrund von § 199^{ter} Absatz 2 GG zur Beschwerde an das Departement legitimiert war, in der Regel nicht dazu berechtigt sein wird, den Beschwerdeentscheid des Departements beim Verwaltungsgericht oder anschliessend beim Bundesgericht anzufechten, womit das Departement in diesen Fällen materiell abschliessend entscheidet. Dies war bei solchen Konstellationen auch schon bei bisherigen Beschwerdeentscheiden des Regierungsrates so.

§ 201 GG

Hier wird lediglich die römische Nummerierung im Paragrafentitel angepasst.

10.3. Beschwerdeverfahren

§ 202 GG

Im Absatz 1 sind zusätzlich die Verfügungen (neben den Beschlüssen) zu erwähnen, da die Fristenregelung auch für das gemeindeinterne Beschwerderecht nach § 197 GG gilt und dort auch die Verfügungen explizit erwähnt sind.

§ 203 GG

Auf die separate Nennung der Beschwerdegründe kann in Absatz 1 verzichtet werden, da die Beschwerdegründe einen Teil des Titels 3.3. "Beschwerdeverfahren" des VRG bilden.

§ 204 GG

Im Absatz 1 sind zusätzlich die Verfügungen (neben den Beschlüssen) zu erwähnen, da die Regelung auch für das gemeindeinterne Beschwerderecht nach § 197 GG gilt und dort auch die Verfügungen explizit erwähnt sind.

10.4. Spezialgesetzgebung

§ 205 GG

Am Wortlaut des bisherigen § 205 GG ändert sich nichts. Da dieser am Schluss des Titels 10. "Rechtsschutz" des GG eingereiht ist, wurde bereits bisher davon ausgegangen, dass der Vorbehalt der Vorschriften der Spezialgesetzgebung für den gesamten 10. Titel gilt. Die bisherige systematische Einordnung am Ende des Untertitels 10.3. "Beschwerdeverfahren" könnte jedoch auch den Schluss nahelegen, dass der Vorbehalt nur für diesen Untertitel gilt. Daher ist zur diesbezüglichen Klarstellung vor § 205 GG ein neuer Untertitel 10.4. "Spezialgesetzgebung" einzufügen, welcher verdeutlicht, dass sich der Vorbehalt auf den gesamten Titel 10. "Rechtsschutz" bezieht. Dies hat – wie bisher schon – zur Folge, dass aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften bei Beschwerden gegen Beschlüsse von Gemeinden beispielsweise auch eine andere Beschwerdeinstanz als das Departement zur Beschwerdebehandlung als zuständig erklärt werden kann. Dies ist etwa gemäss § 17 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) bei Beschlüssen des Gemeinderates über Nutzungspläne und diesbezügliche Einsprachen der Fall, welcher den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz festlegt, wobei gegen dessen Entscheid nach § 5 Absatz 2 PBG beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann. Solche spezialgesetzlichen Zuständigkeitsnormen werden durch diese Vorlage daher nicht tangiert.

12.3.^{bis} Übergangbestimmungen zur Teilrevision vom XX. XXXXX 2022

§ 217^{octies} GG

Diese Übergangsbestimmung regelt die Zuständigkeit für die Beschwerdebeurteilung für diejenigen Fälle, in welchen Beschwerden, vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision erhoben wurden, aber erst nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision beurteilt werden. Für die Beschwerdeerhebung ist das Datum der Postaufgabe massgebend.

4.2 Verwaltungrechtspflegegesetz

§ 67^{bis} Absatz 3 VRG

Da die Aufzählung in § 200 Absatz 1 GG aufzuheben ist, sind die entsprechenden Verweise in § 67^{bis} Absatz 3 VRG durch die Hinweise "kommunale" zu ersetzen.

5. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5689)
Amt für Gemeinden (5; gro, ste, bae, flu)
Departemente (4)
Staatskanzlei (3; eng, rol, ett)
Parlamentsdienste
Amtsblatt (Referendum)
GS/BGS