

# **SO\_GERICHTE VWBES.2021.150 vom 9. Juni 2021**

SO Obergericht, 2021-06-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2021.150\\_d20210609](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2021.150_d20210609)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2021.150 du 9 juin 2021

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2021.150 del 9 giugno 2021

## **Regeste**

Abstimmungsbeschwerde

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2020 (SGB 0158/2020) bewilligte der Kantonsrat nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 8. September 2020 (RRB Nr. 2020/1265) einen Verpflichtungskredit von brutto 74 Millionen Franken (unter Abzug des Gemeindebeitrags und Beiträgen Dritter) für die Realisierung des Projekts «Verkehrsanbindung Thal» in Balsthal. Der Kantonsratsbeschluss wurde am 15. Januar 2021 im Amtsblatt publiziert. Gegen die Vorlage wurde erfolgreich das Referendum ergriffen (Amtsblatt vom 16. April 2021). Die Volksabstimmung findet am 26. September 2021 statt.

#### **E. 1.1**

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO, BGS 125.12) bestimmt in § 49 Abs. 3, dass in Wahl- und Abstimmungsbelangen nach Massgabe des Gesetzes über die politischen Rechte Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden kann. Nach § 157 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, BGS 113.111) kann gegen alle kantonalen, regionalen oder kommunalen Wahlen und Abstimmungen beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beschwerde kann nach § 157 Abs. 2 GpR geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde, lit. a), wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde, lit. b) oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (Wahlbeschwerde, lit. c). Die Beschwerdeführer rügen in ihrer Beschwerde eine unzulässige Intervention der Beschwerdegegnerinnen durch finanzielle Unterstützungen im Vorfeld der kantonalen Volksabstimmung über den Verpflichtungskredit des Kantonsrates betreffend das Bauprojekt «Verkehrsanbindung Thal». Es handelt sich folglich um eine kantonale Abstimmungsbeschwerde, zu deren Beurteilung das Verwaltungsgericht zuständig ist.

#### **E. 1.2**

Zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde ist grundsätzlich nach der auch im kantonalen Verfahren zu beachtenden Bestimmung von Art. 89 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110) jede Person legitimiert, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ebenfalls als legitimiert gelten nach der Rechtsprechung die politischen Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, sowie politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees (BGE 134 I 172, E. 1.3.1; Urteil

1C\_103/2011 vom 1. Juli 2011, E. 1.2). Soweit es sich beim Referendumskomitee «Thaler Komitee Nein zur 81-Millionen-Luxusstrasse» (Beschwerdeführer 1) nicht um eine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, sind die Mitglieder des Komitees (Beschwerdeführer 2-9) als im Kanton Solothurn Stimmberechtigte je einzeln zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerdelegitimation des Referendumskomitees bzw. des Beschwerdeführers 1 kann damit offengelassen werden.

### **E. 1.3**

Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse eingeschrieben einzureichen (§ 160 GpR). Die Beschwerdeführer bringen vor, dass dem Beschwerdeführer 4 am Morgen des 20. April 2021 von extern zugetragen worden sei, dass die Gemeinderäte Aedermannsdorf und Holderbank finanzielle Beiträge an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» gesprochen hätten. Eine telefonische Umfrage auf verschiedenen Gemeindeverwaltungen habe sodann ergeben, dass mindestens die Gemeinderäte von Herbetswil, Welschenrohr-Gänsbrunnen, Aedermannsdorf und Holderbank Beiträge an das genannte Komitee gesprochen hätten. Die Beschwerdeführer haben somit nach ihren eigenen, unbestritten gebliebenen Angaben am 20. April 2021 Kenntnis der angeblichen Unregelmässigkeiten im Vorfeld der kantonalen Volksabstimmung über die «Verkehrsanbindung Thal» erlangt. Damit ist die am 22. April 2021 bei der Post aufgegebene Beschwerde als fristgerecht zu qualifizieren.

### **E. 1.4**

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde (§ 161 GpR) ist nach dem Gesagten ■ unter Vorbehalt von E. 7.1 und 7.2 hiernach ■ einzutreten. Auf eine vorgängige Behandlung der vorsorglichen Massnahmen wurde verzichtet, da die Beschwerde ohnehin rasch zu behandeln ist (§ 163 Abs. 2 GpR).

### **E. 2**

Mit Eingabe vom 22. April 2021 (Postaufgabe) erhoben das «Thaler Komitee Nein zur 81-Millionen-Luxusstrasse» sowie A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, E.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_, G.\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer), alle vertreten durch C.\_\_\_\_, beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Abstimmungsbeschwerde mit den folgenden Anträgen:

Darüber hinaus beantragten die Beschwerdeführer den Erlass folgender vorsorglicher Massnahmen:

#### **E. 2.1**

Im Verfahren der Abstimmungsbeschwerde ist der Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Das Verwaltungsgericht ist befugt, die zur Abklärung des Tatbestandes notwendigen Beweiserhebungen von Amtes wegen vorzunehmen und die entsprechenden Verfügungen zu erlassen. Es kann die Staatskanzlei oder die Oberämter zur Abklärung des Sachverhalts beiziehen (§ 162bis Abs. 1 i.V.m. § 162 Abs. 2 GpR). Vorliegend ist der Sachverhalt unter den Parteien unbestritten, weshalb sich eigenständige Sachverhaltsabklärungen durch das Verwaltungsgericht erübrigen.

#### **E. 2.2**

Die Beschwerdeführer beanstanden finanzielle Zuwendungen der Gemeinden Herbetswil, Welschenrohr-Gänsbrunnen, Aedermannsdorf und Holderbank sowie evtl. weiterer Gemeinden an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal». Aus den Ausführungen der Beschwerdegegnerinnen und der von ihnen eingereichten Beweismitteln ergibt sich Folgendes: Der Gemeinderat von Aedermannsdorf beschloss an der Gemeinderatssitzung vom 6. April 2021 einstimmig, einen Beitrag von CHF 1'000.00 an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» zu bezahlen. An seiner Sitzung vom 18. März 2021 beschloss der Gemeinderat von Herbetswil einstimmig einen Beitrag von CHF 1'000.00. Einen Beitrag von CHF 1'000.00 sprach der Gemeinderat von Holderbank am 6. April 2021 mit 3:1 Stimmen und einer Enthaltung. Der Gemeinderat von Welschenrohr-Gänsbrunnen beschloss an der Gemeinderatssitzung vom 6. April 2021 einstimmig einen Beitrag von CHF 2'000.00. Und der Gemeinderat von Mümliswil-Ramiswil schliesslich beschloss am 8. April 2021 einstimmig einen Beitrag von CHF 2'800.00 an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal». Gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerinnen sind die Entscheidungen der Gemeinden Balsthal, Matzendorf und Laupersdorf noch ausstehend. Mit ihrer Replik reichten die Beschwerdeführer noch zusätzlich das Protokoll der Gemeinderatssitzung in der Gemeinde Matzendorf vom 26. April 2021 ein. Daraus ergibt sich, dass der Gemeinderat von Matzendorf mit 5 zu 2 Stimmen einen Kredit in Höhe von CHF 2'000.00 für die Kampagne «Pro Verkehrsanbindung Thal» beschlossen hat. Insgesamt beschlossen die beschwerdegegnerischen Gemeinden und die Gemeinde Matzendorf somit Beiträge in einer Höhe von bis jetzt insgesamt CHF 9'800.00 zugunsten der Kampagne des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal».

### **E. 3**

Mit Stellungnahme vom 18. Mai 2021 schloss die Staatskanzlei auf Abweisung der Beschwerde.

#### **E. 3.1**

Nach Art. 34 Abs. 1 Bundesverfassung (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (statt vieler: BGE 145 I 259, E. 4.3).

#### **E. 3.2**

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund) und bei solchen in einem anderen (untergeordneten, gleichgeordneten oder übergeordneten) Gemeinwesen. In Bezug auf Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der

Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet ■ und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben ■, wohl aber zur Sachlichkeit. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information. Für Abstimmungen auf Bundesebene sieht die 2009 in Kraft getretene Bestimmung von Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung nimmt vor diesem Hintergrund an, dass es nicht so sehr um die Frage der (ausnahmsweisen) Zulässigkeit einer behördlichen Intervention als vielmehr um deren Art und Wirkung geht. Interventionen anderer Gemeinwesen beurteilen sich nach einem unterschiedlichen Massstab. In Urteilen betreffend Interventionen von Gemeinden in einem kantonalen Abstimmungskampf hat das Bundesgericht festgehalten, dass solche nur dann zulässig sind, wenn die Gemeinde und ihre Stimmbürger am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei Weitem übersteigt. Dies ist etwa beim Bau einer Umfahrungsstrasse zu bejahen, wenn das Projekt keine andere Gemeinde im selben Mass betrifft. Ob die Parteinahme einer Gemeinde auch zulässig sein kann, wenn es nicht um ein konkretes Projekt, sondern um eine generell-abstrakte Vorlage (Änderung eines kantonalen Gesetzes oder der Kantonsverfassung) geht, hat das Bundesgericht bisher offengelassen. Ist eine Gemeinde von einer Vorlage besonders betroffen, so darf sie jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Sie ist in der Art und Weise ihrer Intervention freier als eine Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasst, auch wenn sie stets gehalten ist, die kommunalen Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten (BGE 143 I 78 E. 4.4 und die dort zitierten Nachweise).

### **E. 3.3**

Das Bundesgericht hatte sich bereits mehrfach mit der Frage zu befassen, unter welchen (zusätzlichen) Voraussetzungen der Staat mit finanziellen Mitteln in den Abstimmungskampf einer Volksabstimmung eingreifen darf. Zahlungen an private Komitees sind nach der Rechtsprechung grundsätzlich unzulässig, da die Behörde keine hinreichende Kontrolle über die zweckkonforme Verwendung der öffentlichen Geldmittel und über die Wahrung der gebotenen Objektivität und Zurückhaltung hat. Eine Ausnahme gilt dann, wenn das private Abstimmungskomitee zu einem grossen oder zumindest überwiegenden Teil aus Behördenmitgliedern besteht, da dem Gemeinwesen durch seine Vertreter eine hinreichende Kontrolle der Aktivitäten des Komitees möglich ist (BGE 116 Ia 466, E. 4d; 132 I 104, E. 5.1). Klar unzulässig ist demgegenüber die verdeckte finanzielle Unterstützung privater Komitees durch das Gemeinwesen. Dasselbe gilt, wenn die Unterstützung im Vergleich zu den dem politischen Gegner zur Verfügung stehenden Finanzmitteln unverhältnismässig erscheint oder die Zahlungen irregulär erfolgen (BGE 132 I 104, E. 5.1).

### **E. 3.4**

Daraus ergibt sich folgendes Prüfprogramm: Erstens müssen die Beschwerdegegnerinnen als Gemeinden am Ausgang der Abstimmung über die «Verkehrsanbindung Thal» ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei Weitem übersteigt. Zweitens muss das private Abstimmungskomitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» zu einem grossen oder zumindest überwiegenden Teil aus Behördenmitgliedern bestehen, sodass eine zumindest indirekte Kontrolle dessen Aktivitäten durch das Gemeinwesen sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob die finanzielle Unterstützung durch die Beschwerdegegnerinnen dem Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» einen unverhältnismässigen Vorteil verschafft und die Zahlungen rechtmässig beschlossen wurden. Drittens ist zu überprüfen, ob die Kommunikation des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» in objektiver und sachlicher Weise die kommunalen Interessen vertritt.

4. Zu prüfen ist zunächst, ob die beschwerdegegnerischen Gemeinden am Ausgang der Abstimmung über das Bauprojekt «Verkehrsanbindung Thal» ein unmittelbares und besonderes Interesse im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei Weitem übersteigt.

### **E. 4**

Mit Stellungnahme vom 19. Mai 2021 schlossen die Gemeinden Aedermannsdorf, Herbetswil, Holderbank, Welschenrohr-Gänsbrunnen sowie Mümliswil-Ramiswil (nachfolgend: Beschwerdegegnerinnen), alle vertreten durch Rechtsanwalt David Lüthi, auf Abweisung der Beschwerde, sofern und soweit überhaupt darauf einzutreten sei.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführer machen in ihrer Beschwerde geltend, die meisten Thaler Gemeinden seien von der Abstimmungsvorlage nicht erheblich direkt betroffen. Gemäss Botschaft des Regierungsrats zur Verkehrsanbindung Thal würde sich mit der Umfahrung Klus die Fahrzeit zu den abendlichen Pendlerspitzen nur um 4.5 Minuten verkürzen. Dass also einige Pendler an gewissen Werktagen innerhalb einer Zeitspanne von ein bis zwei Stunden pro Tag rund 4.5 Minuten schneller mit dem Auto durch die Klus fahren könnten, genüge nicht als Rechtfertigung dafür, dass eine Einwohnergemeinde in grosser Distanz (z.B. Welschenrohr über 13 km) zum Bauprojekt eine übermässige direkte Betroffenheit reklamieren könnte. Es fehle dafür die Legitimation für solche massiven Eingriffe in direktdemokratische Prozesse.

#### **E. 4.2**

Die Staatskanzlei führt in ihrer Stellungnahme aus, es liege im vorliegenden Fall auf der Hand, dass bereits aus dem Namen der Vorlage «Verkehrsanbindung Thal» sämtliche Thaler Gemeinden ein besonderes Interesse am Ausgang der Abstimmung hätten. Im Gegensatz zu den restlichen Gemeinden des Kantons Solothurn seien die Thaler Gemeinden direkt vom Umfahrungsprojekt betroffen und hätten folglich ein Interesse, welches jenes der anderen Gemeinden im Kanton Solothurn weit übersteige. Die Einwohnergemeinde Balsthal und das Städtchen Klus würden seit Jahren durch die unbefriedigende Verkehrserschliessung bzw. durch die unzumutbare Verkehrsbelastung in Mitleidenschaft gezogen. Die Verkehrsteilnehmer inkl. die Postautobenutzer seien während der Hauptverkehrszeiten von den täglichen Stausituationen in der Klus stark betroffen. So verdopple sich für die Motorfahrzeugbenutzer abends während der Hauptverkehrszeit die

Fahrzeit zwischen dem Autobahnzubringer Oensingen und dem Kreisel Thalbrücke in Balsthal, d.h. auf einer Strecke von 3.8 km, regelmässig von 4 auf 8.5 Minuten. In Extremfällen komme es sogar zu einer Erhöhung der Fahrzeit auf rund 30 Minuten, was die Einwohner und Einwohnerinnen sämtlicher Thaler Gemeinden betreffe. Dies stehe auch in einem direkten Zusammenhang mit der Attraktivität der Thaler Gemeinden als Wohnstandort, weshalb es durchaus legitim sei, dass sich diese besonders für den Ausgang der Abstimmung interessierten und bereit seien, den Abstimmungskampf für den Verpflichtungskredit dieser Umfahrung zu unterstützen. Dies werde auch deutlich durch die freiwilligen finanziellen Beteiligungen der Thaler Gemeinden im Umfang von rund 2 Millionen Franken. Einzelne Thaler Gemeinden aufgrund ihrer örtlichen Situierung abzugrenzen, wie zum Beispiel Welschenrohr-Gänsbrunnen, scheine aus den genannten Gründen nicht zweckmässig.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdegegnerinnen machen in ihrer Stellungnahme geltend, ein Blick auf die Rechtsprechung zeige, dass das Bundesgericht ein unmittelbares und besonderes Interesse am Abstimmungsgegenstand insbesondere in jenen Fällen bejaht habe, in welchen es direkt oder indirekt um ein konkretes Projekt gegangen sei, namentlich ■ wie auch im vorliegenden Fall ■ ein Infrastrukturprojekt. Im vorliegenden Fall verhalte es sich ebenso. Die Hauptzufahrt zu den Gemeinden des Bezirks Thal (Aedermannsdorf, Balsthal, Herbetswil, Holderbank, Laupersdorf, Matzendorf, Mümliswil-Ramiswil und Welschenrohr-Gänsbrunnen) erfolge aus südlicher Richtung über die Kantonsstrasse von Oensingen respektive der Autobahn A1. Die Solothurnstrasse zwischen Oensingen und dem Bezirkshauptort Balsthal weise mit über 21'000 Fahrzeugen pro Tag eine der höchsten Verkehrsbelastungen im Kanton Solothurn auf. Mit einem weiteren Verkehrswachstum sei davon auszugehen, dass sich die abendliche Stausituation verschärfen werde und auch in der Morgenspitze zunehmend Verkehrsprobleme auftauchten. Der tägliche Zeitverlust an einem Werktag betrage während der Abendspitzenstunde zwischen 17:00 und 18:00 Uhr 7 Minuten bei 50% aller Fahrten, 14 Minuten bei 20% aller Fahrten, 22 Minuten bei 10% aller Fahrten und 30 Minuten bei 5% aller Fahrten. Die Beeinträchtigung der Einwohnerinnen und Einwohner des Thals, die nach Feierabend nach Hause pendelten, sei dementsprechend hoch. Die Pendlerstatistik zeige, dass die Arbeitsplätze der Thaler Bevölkerung im ganzen Kanton und auch in den angrenzenden Kantonen verteilt sei ■ mit sichtbaren Häufungen im Bereich Oensingen und der Autobahnverzweigung Härkingen. Viele Einwohnerinnen und Einwohner der Thaler Gemeinden steckten somit jeden Tag am Abend (und zunehmend auch am Morgen) in der Klus im Stau. Im Gegensatz zur Behauptung der Beschwerdeführer seien die Einwohnergemeinden in grösserer Distanz zur Verkehrsanbindung Klus nicht weniger, sondern sogar stärker betroffen. Während die Gemeinde Balsthal mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen sei, müsse das ÖV-Angebot im restlichen Thal als mangelhaft bezeichnet werden. So sei beispielsweise ein Einwohner von Welschenrohr faktisch zwingend auf ein Auto angewiesen, um nach Oensingen zu gelangen. Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung zum Gesamtprojekt habe eine breite Akzeptanz seitens der Bevölkerung und der Gemeindebehörden des Bezirkes Thal festgestellt werden können. Auch hätten die jeweiligen Gemeindeversammlungen von sechs Thaler Einwohnergemeinden freiwillig und einstimmig bzw. mit überwiegender Mehrheit beschlossen, die Standortgemeinde Balsthal bei der Finanzierung ihres gegenüber dem Kanton zu leistenden Beitrages mit erheblichen Beträgen zu unterstützen. In zwei Einwohnergemeinden stehe ein entsprechender Beschluss noch aus. Wie der Regierungsrat

in seiner Botschaft richtig festhalte, sei die Unterstützung der Einwohnergemeinde Balsthal durch die Gemeinden des Bezirks Thal ein starkes Zeichen für die regionale Bedeutung und Akzeptanz des Projektes und unterstreiche die Forderung der Region nach einer verbesserten Verkehrsanbindung. Zusammenfassend sei das Interesse der Thaler Gemeinden daran, dass die Verkehrsanbindung Thal endlich realisiert werden kann, ungleich grösser als jenes von anderen Gemeinden des Kantons. Dass sich die Thaler Gemeinden im kantonalen Abstimmungskampf für die Annahme der Vorlage einsetzten, sei daher grundsätzlich zulässig.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführer entgegnen in ihrer Replik, ein um 4.5 Minuten verkürzter Arbeitsweg zu den abendlichen Pendlerspitzen (gemäss Botschaft des Regierungsrates) sei keine ausreichende Begründung einer «besonderen Betroffenheit». Diese 4.5 Minuten beträfen ohnehin nur Pendler in Richtung Gäu. Alle anderen Zufahrten ins Thal seien nicht betroffen. Ebenso seien die ÖV-Benutzer grösstenteils nicht betroffen, da die zwischen Balsthal und Oensingen verkehrende Oensingen-Balsthal-Bahn (OeBB) vom stockenden Kolonnenverkehr nicht behindert werde. Ein kleiner Prozentsatz der in den fraglichen Dörfern lebenden Personen könnte also von der neuen Umfahrung profitieren. Dies genüge nicht zur Begründung einer «besonderen Betroffenheit». Das Vorbringen der Beschwerdegegnerinnen, dass eine Verkehrszunahme stattgefunden habe, müsse zurückgewiesen werden. Aus der amtlichen Strassenverkehrszählung ergebe sich, dass seit dem Jahr 2012 keine Zunahme stattgefunden habe. Die Zahlen zum Zeitverlust stünden sodann in einem Widerspruch zur offiziellen Botschaft des Regierungsrates und seien nicht nachvollziehbar.

#### **E. 4.5**

Das Bundesgericht hatte sich ■ wie die Beschwerdegegnerinnen zu Recht vorbringen ■ bereits in mehreren Fällen mit der besonderen Betroffenheit von Gemeinden im Fall von Infrastrukturprojekten, namentlich Umfahrungen, auseinanderzusetzen. In BGE 105 Ia 243 wurde eine besondere Betroffenheit der Gemeinde Richterswil bei der kantonalen Abstimmung über den Bau der Seestrasse zur Umfahrung des Dorfkerns von Richterswil angenommen. In BGE 108 Ia 155 betreffend den Bau einer Umfahrungsstrasse für die Zürcher Gemeinde Eglisau bezeichnete das Bundesgericht die besondere Betroffenheit der Gemeinde Eglisau als «offensichtlich». Sie sei am Ausgang der Abstimmung darüber, ob die projektierte Umfahrungsstrasse gebaut werden könne, interessiert wie keine andere Gemeinde des Kantons (E. 5a). Ähnlich verhält es sich im Fall von BGE 116 Ia 466 betreffend die Umfahrung Cheseux, wo das Bundesgericht festhielt, dass die Gemeinde Cheseux praktisch die einzige Gemeinde des Kantons Waadt sei, die direkt von der neuen Umfahrungsstrasse betroffen sei (E. 6a). Den Beschwerdeführern ist darin Recht zu geben, dass diese Fälle nicht unverändert auf die vorliegende Streitsache übertragen werden können, geht es doch vorliegend nicht um die Intervention einer einzigen Gemeinde, sondern mehrerer Gemeinden eines Bezirks. Zudem geht es vorliegend nicht primär um die Entlastung vom Durchgangsverkehr, sondern die Reduktion von Stau.

#### **E. 4.6**

Das Bundesgericht hat die Anforderungen an die besondere Betroffenheit von Behörden zur Intervention in Abstimmungskämpfe anderer Gemeinwesen in jüngster Zeit gelockert. In zwei in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen hat es festgehalten, dass sich

Kantonsregierungen zu einer Abstimmung auf Bundesebene öffentlich äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben dürfen, wenn der Ausgang der Volksabstimmung mehrere oder alle Kantone namhaft betrifft. Die kantonalen Interventionen müssen sich aber an den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz messen lassen (BGE 145 I 1, insb. E. 6.5.2; bestätigt in BGE 145 I 175, E. 6.1; vgl. dazu Lorenz Langer, Behördliche Stellungnahme und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung, in: ZBl 2020 S. 179■205, S. 183 ff.). Diese Rechtsprechung muss auch für Interventionen von Gemeinden in kantonale Abstimmungskämpfe sinngemäss zur Anwendung gelangen. So lässt sich namentlich daraus ableiten, dass nicht nur eine Gemeinde, sondern mehrere von einer Abstimmung in einer Weise betroffen sein können, die eine Intervention rechtfertigt.

#### **E. 4.7**

Die Situation der Thaler Gemeinden, zu denen die Beschwerdegegnerinnen gehören, ist mit Blick auf die Verkehrssituation eine besondere. Um in die Wirtschaftsregion Mittelland und namentlich die Städte Solothurn, Olten und Grenchen zu gelangen, steht ihnen talseitig einzig die Zufahrt über Oensingen, die Klus und Balsthal zur Verfügung. Insofern handelt es sich um eine Art «Flaschenhals», wo sich das Verkehrsaufkommen kanalisiert. Es dürfte unbestritten sein, dass ein gewichtiger Teil der Thaler Bevölkerung im Mittelland arbeitet. Ebenso unbestritten dürfte sein, dass die Erschliessung der Thaler Gemeinden in erster Linie über den motorisierten Individualverkehr erfolgt. Betroffen sind aber auch Postautobenutzer. Für Zahlen und Fakten zur Stausituation in der Klus kann auf die Botschaft des Regierungsrates zur «Verkehrsanbindung Thal» vom 8. September 2020 (RRB 2020/1265) abgestellt werden. Auf die dort genannten Zahlen beziehen sich auch die Beschwerdeführer. Der Regierungsrat führt S. 5 aus, dass sich die Fahrzeit zwischen dem Autobahnzubringer Oensingen und dem Kreisel Thalbrücke in Balsthal, d.h. auf einer Strecke von 3.8 Kilometern, regelmässig von 4 auf 8.5 Minuten verlängere. In Extremfällen komme es sogar zu einer Erhöhung der Fahrzeit auf rund 30 Minuten.

#### **E. 4.8**

Vorliegend sind sämtliche Gemeinden des Bezirks Thal in einer ähnlichen Art und Weise vom Bauprojekt «Verkehrsanbindung Thal» betroffen. Die Abstimmungsvorlage betrifft die einzige talseitige Zufahrt zu diesem Bezirk und wirkt sich somit auf die Einwohner der Gemeinden, die aus dem Mittelland ins Thal fahren, gleich aus. Vor diesem Hintergrund besteht keine Veranlassung, die Betroffenheit der Thaler Gemeinden separat zu prüfen. So ist denn nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch zulässig, dass mehrere ähnlich betroffene Gemeinwesen in die Abstimmung eines übergeordneten Gemeinwesens intervenieren (siehe E. 4.6 hiervor). Insofern ist keine besondere relative Betroffenheit erforderlich. Nachfolgend ist damit zu beurteilen, ob die Thaler Gemeinden gegenüber den restlichen Gemeinden des Kantons Solothurn besonders von der Abstimmungsvorlage «Verkehrsanbindung Thal» betroffen sind.

#### **E. 4.9**

Das Bauprojekt «Verkehrsanbindung Thal» hat zum Ziel, die Stauzeiten in der Klus zu reduzieren und somit ein schnelleres Vorankommen vom Mittelland in den Bezirk Thal zu ermöglichen. Hieran haben die Gemeinden des Bezirks Thal ein eminentes Interesse. So wollen sie als Wohn-, Arbeits- und Freizeitorte, die überwiegend per motorisiertem Individualverkehr erschlossen werden, attraktiv sein (so auch die Botschaft des

Regierungsrats, RRB 2020/1265, S. 5). Dies kann naturgemäss nicht gewährleistet werden, wenn die Erreichbarkeit mit einem hohen Staurisiko behaftet ist. Die aktuelle Beeinträchtigung muss als stark bezeichnet werden. Durchschnittlich beträgt die Erhöhung der Fahrzeit von Oensingen nach Balsthal 4.5 Minuten, was mehr als einer Verdopplung des Normalwerts von 4 Minuten entspricht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer handelt es sich dabei nicht um eine bloss geringfügige Beeinträchtigung. Die Erhöhung der Fahrzeit von 4.5 Minuten ist ein Durchschnittswert, d.h. die Fahrzeit kann im Einzelfall auch deutlich mehr betragen. Der Regierungsrat spricht in seiner Botschaft von Extremfällen, in denen sich die Fahrzeit um 30 Minuten erhöht. Gerade diese Unvorhersehbarkeit ist problematisch, muss doch vor Fahrtantritt deutlich mehr Fahrzeit einberechnet werden. Und im Übrigen kann wohl auch eine Erhöhung der Fahrzeit um 4.5 Minuten ■ eine Verdopplung ■ auf einer Strecke von 3.8 Kilometern kaum mehr als geringfügig bezeichnet werden. Das Interesse der Thaler Gemeinden an einer Lösung der Stausituation in der Klus ■ und damit auch die Betroffenheit vom Ausgang der Volksabstimmung ■ ist als erheblich zu qualifizieren. Dieses Interesse übersteigt dasjenige der übrigen Solothurner Gemeinden am Ausgang der Abstimmung bei weitem. Eine direkte Betroffenheit anderer Gemeinden als derjenigen des Bezirks Thal ist jedenfalls nicht erkennbar.

#### **E. 4.10**

Im Ergebnis liegt damit eine besondere Betroffenheit der Gemeinden des Bezirks Thal vor, die eine Intervention im Rahmen des kantonalen Abstimmungskampfs über die «Verkehrsanbindung Thal» rechtfertigt.

5. Zu prüfen ist weiter, ob das private Abstimmungskomitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» zu einem grossen oder zumindest überwiegenden Teil aus Behördenmitgliedern besteht, sodass eine zumindest indirekte Kontrolle dessen Aktivitäten durch das Gemeinwesen sichergestellt ist. Ebenfalls zu prüfen ist die Verhältnismässigkeit und Rechtmässigkeit der Zahlungen.

#### **E. 5**

Mit Replik vom 26. Mai 2021 hielten die Beschwerdeführer an den gestellten Rechtsbegehren fest.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer äussern sich weder in der Beschwerde noch in ihrer Replik ausdrücklich zur Frage der (grundsätzlichen) Zulässigkeit finanzieller Zuwendungen an private Abstimmungskomitees. Die Staatskanzlei macht in ihrer Stellungnahme sinngemäss geltend, dass eine Gemeinde, die in einen kantonalen Abstimmungskampf eingreife, zu diesem Zweck kommunale Finanzmittel einsetzen könne, sofern diese nicht unverhältnismässig seien. Um eine möglichst weitgehende Gleichheit der Abstimmungsteilnehmer zu gewährleisten, dürfe die Gemeinde ■ unabhängig von der amtlichen Begründung ■ nicht mehr ausgeben, als die Parteien und andere interessierten Kreise ohne wesentliche Opfer erbringen könnten. Die bisher bekannten Beiträge betrügen zwischen CHF 1'000.00 und CHF 2'800.00, was für eine einzelne Gemeinde nicht unverhältnismässig hoch sei und üblicherweise sogar in der Kompetenz des Gemeindepräsidiums für einmalige Finanzbeiträge liege. Weiter sei auch nicht aussergewöhnlich, dass in einer Gemeinde nicht alle Mitglieder der Gemeindeexekutive gleicher Meinung seien, was bestimmte Beiträge betreffe. Verwerfliche Mittel würden mit

der vorliegenden finanziellen Unterstützung nicht eingesetzt, da die Summen nicht unverhältnismässig hoch seien.

Die Beschwerdegegnerinnen bringen sodann vor, dass sich das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» nicht nur zur Mehrheit aus (sämtlichen) Gemeindepräsidenten des Bezirks Thal bilde, sondern auch das Präsidium von zwei Thaler Gemeindepräsidenten geführt werde. Damit werde das Komitee durch Vertreter der betroffenen Gemeinden kontrolliert, weshalb dessen finanzielle Unterstützung durch die Thaler Gemeinden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig sei.

#### **E. 5.2**

Das Präsidium des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» besteht aus den Gemeindepräsidenten von Balsthal und Herbetswil, Pierino Menna und Stefan Müller-Altermatt. Dazu kommen als Mitglieder die Gemeindepräsidenten und die Gemeindepräsidentin der weiteren Gemeinden des Bezirks Thal, Marcel Allemann, Matzendorf, Kurt Bloch, Mümliswil-Ramiswil, Bruno Born, Aedermannsdorf, Urs Hubler, Holderbank, Stefan Joray, Gänsbrunnen, Edgar Kupper, Laupersdorf, und Theres Brunner, Welschenrohr. Sodann werden als Mitglieder aufgeführt: Stefan Schneider, alt Gemeindepräsident von Welschenrohr, Fabian Gloor, Gemeindepräsident von Oensingen, Thomas Fluri, Verwaltungsratspräsident der OeBB, Daniel Christ, Präsident des Gewerbevereins Balsthal-Klus, Toni Rüegg, Präsident des Gewerbevereins Thal, Christoph Kamber, Präsident des Gewerbevereins Mümliswil-Ramiswil, Benno Schmid, Vizepräsident des Industrie- und Handelsvereins Thal-Gäu-Bipperamt sowie Reto Gautschi, Präsident des Landwirtschaftlichen Bezirksvereins Thal.

#### **E. 5.3**

Nach dem Gesagten verfügt das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» über 17 Mitglieder, wovon 9 Gemeindepräsidien des Bezirks Thal. Das Komitee besteht, wenn nicht zum grossen, so zumindest zum überwiegenden Teil aus Behördenmitgliedern. Überdies ist mit dem Gemeindepräsidenten von Oensingen ein weiterer öffentlicher Amtsträger im Komitee vertreten. Ebenso wird das Präsidium von zwei Thaler Gemeindepräsidenten wahrgenommen. Dies ermöglicht organisatorisch eine hinreichende Kontrolle der Aktivitäten des Komitees durch die Vertreter der Thaler Gemeinden und die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots. Die in E. 3.3 hiervor dargelegten Anforderungen an die öffentliche Finanzierung von privaten Abstimmungskomitees werden vorliegend somit eingehalten.

#### **E. 5.4**

Soweit die Beschwerdeführer die Unverhältnismässigkeit der öffentlichen Beiträge an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» rügen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführer haben die seitens des Referendumskomitees eingesetzten Mittel nicht offengelegt. Die Berufung auf einen unverhältnismässigen Vorteil der Gegner bzw. eine Verletzung der Waffengleichheit ist damit von vornherein ausgeschlossen. Im Übrigen ist kein unverhältnismässig hoher Mitteleinsatz der öffentlichen Hand erkennbar. Die Gemeinden des Bezirks Thal haben bis dato Beiträge in Höhe von CHF 1'000.00 bis CHF 2'800.00, insgesamt CHF 9'800.00, gesprochen. Das Bundesgericht bezeichnete die finanzielle Unterstützung eines Komitees in Höhe von CHF 10'000.00 noch als bescheiden bzw. «modeste» (BGE 132 I 104 E. 5.3). Selbst wenn das Ziel des Pro-Komitees, Gemeindebeiträge in Höhe von CHF 17'000.00 einzunehmen (vgl. Gemeinderatsprotokoll

der Gemeinde Herbetswil vom 18. März 2021), erreicht wird, wäre dies nicht unverhältnismässig. Betreffend die Umfahrung Richterswil wurde vom Bundesgericht denn auch ein Betrag von CHF 65'000.00 nicht bemängelt (BGE 105 Ia 243). Die gesamten Kosten der Kampagne sollen CHF 41'000.00 betragen. Die Gemeindebeiträge würden also knapp die Hälfte der Kosten decken. Angesichts des ausgewiesenen Interesses der Thaler Gemeinden am Ausgang der Abstimmung (E. 4.9 hiervor) erscheint dies nicht als übermässig. Die finanzielle Unterstützung des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» durch die Gemeinden des Bezirks Thal erweist sich damit als verhältnismässig.

#### **E. 5.5**

Ebenfalls fehl geht die sinngemässe Rüge, die Beschlüsse der beschwerdegegnerischen Gemeinden über die finanziellen Zuwendungen an das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» erwiesen sich als unrechtmässig. Die Beschwerdeführer machen insbesondere geltend, dass die Gemeindepräsidenten sich über ihren jeweiligen Gemeinderat Beiträge an ihr privates Komitee bewilligen liessen, um ihre persönliche Meinung mit Steuergeldern zu unterstützen, die keineswegs mit der Interessenlage und Meinung der Mehrheit der Bevölkerung übereinstimmen müsse. Dieses Vorbringen geht nicht über blosser appellatorische Kritik hinaus. Weder werden Verstösse gegen die finanzrechtlichen Kompetenznormen geltend gemacht noch sind solche erkennbar.

#### **E. 5.6**

Wie gesehen besteht das private Abstimmungskomitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» zum überwiegenden Teil aus Behördenmitgliedern, nämlich den Gemeindepräsidenten der Thaler Gemeinden, womit eine hinreichende Kontrolle dessen Aktivitäten durch das Gemeinwesen sichergestellt ist. Sodann erweisen sich die Zahlungen der Gemeinden an das Abstimmungskomitee als recht- und verhältnismässig.

#### **E. 6**

Zu prüfen bleibt, ob die Kommunikation des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» den bundesgerichtlichen Anforderungen an die Objektivität und Sachlichkeit bei der Vertretung der kommunalen Interessen genügt.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die beschwerdegegnerischen Gemeinden unterstützten bereits in einem äusserst frühen Zeitpunkt des erst beginnenden Abstimmungskampfs einseitig mit Steuergeldern ein privates Ja-Komitee und verweigerten damit von vornherein eine objektive, zurückhaltende und sachliche Auseinandersetzung mit der Information zur Referendumsvorlage. Ob die Gemeindebevölkerung das überhaupt möchte, sei nicht abgeklärt worden. Selbst wenn ein solcher Auftrag bestünde, würde es den Gemeinden freistehen, selber objektiv, sachlich und transparent eine Ja-Meinung zu vertreten und dabei aber die Minderheitenmeinung ebenfalls zu Wort kommen zu lassen. Die Unterstützung eines privaten politischen Komitees, welches eine zugespitzte, mit Schlagworten agierende und damit im Wesen der Sache unsachliche (und sicher nicht zurückhaltende) Kampagne führe, verstosse hingegen gegen die strengen Vorgaben der zulässigen Intervention. So behauptete das Komitee in seiner Medienmitteilung vom 19. Januar 2021: «Sämtliche Thaler Gemeinden stehen vorbehaltlos hinter dem Projekt. Freiwillig haben sie zwei Millionen Franken gesprochen, um sich an der Finanzierung zu beteiligen.» Diese Behauptung sei nachweislich falsch, da die Gemeinden Matzendorf, Holderbank und Balsthal keinen solchen Beschluss gefasst hätten. In der gleichen

Medienmitteilung lanciere das Komitee persönliche Angriffe auf eine der Personen des gegnerischen Komitees: «Für C. \_\_\_ darf offenbar nicht sein, was nicht in sein Weltbild passt», sowie auf das Komitee selbst: «Auch hier werden ganz bewusst Ängste geschürt und es wird mit falschen Behauptungen argumentiert, getrieben von ideologischen Standpunkten und vom parteipolitischen Profilierungswillen statt von der Absicht, die Region Thal und ihre Bevölkerung zu entlasten.» Diese Aussagen zeigten deutlich die unsachliche, alles andere als zurückhaltende und auf persönliche Angriffe fokussierte Kommunikation des Pro-Komitees. In der Medienmitteilung des Pro-Komitees vom 13. April 2021 werde Folgendes erwähnt: «Wenn das Referendumskomitee nun verspricht, man wolle sinnvollere und nachhaltigere Lösungen präsentieren, dann müssten diese doch längst auf dem Tisch liegen. Weder für die Pendler mit dem Individualverkehr noch für den öffentlichen Verkehr haben «Läbige Klus» und VCS Alternativen präsentiert. Ihre Versprechen sind leere Worthülsen.» Obwohl dem Pro-Komitee die diversen Lösungsvorschläge für die Situation in der Klus bekannt sein sollten, werde hier bewusst ein falscher Eindruck erweckt. Zahlreiche Medienberichte, Medienmitteilungen und parlamentarische Vorstösse der Projektkritiker aus den vergangenen 15 Jahren zeigten diverse Lösungsvorschläge und widerlegten die Diffamierungen des Pro-Komitees.

### **E. 6.2**

Die Staatskanzlei bringt in ihrer Stellungnahme vor, dass sich die Intervention der Gemeinden auf die Finanzierung der Abstimmungskampagne des Pro-Komitees beschränke. Die Mitgliedschaften der jeweiligen Gemeindepräsidenten im Komitee seien an sich zulässig. Auch die jeweiligen Beamtenstellungen seien nicht in unzulässiger Weise in diesem Zusammenhang hervorgehoben. Die Hürde unzulässiger Beeinflussung der Willensbildung durch private Personen und Organisationen im Vorfeld kantonaler Abstimmungen sei nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung weit höher. Die kritisierten Publikationen überstiegen nicht den Inhalt eines hitzigen Abstimmungskampfes und auch der Zeitpunkt der Intervention sei sehr früh, weshalb diese mit grosser Zurückhaltung zu beurteilen sei. Das Referendumskomitee habe noch genügend Zeit für allfällige Richtigstellungen. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bleibe somit genügend Zeit für eine umfassende und sachliche Information.

### **E. 6.3**

Die Beschwerdegegnerinnen machen in ihrer Stellungnahme geltend, der Abstimmungskampf werde vom Referendumskomitee auf seiner Website «<https://www.verkehrsanbindungthal.ch/>», mit Medienmitteilungen, Flugblättern, Fernseh- und Radiobeiträgen, Interviews und Leserbriefen sowie auf den Sozialen Medien bereits sehr aktiv betrieben. Es operiere dabei mit teilweise unzutreffenden Behauptungen und auf einer emotionalen Ebene. Im Gegensatz dazu lege das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» auf seiner Website «<https://www.va-thal.ch/>» in sachlicher und korrekter Art und Weise die Argumente für die Verkehrsanbindung Thal dar, verweise für weitere Informationen auf die Website des Kantons Solothurn («<https://www.thalplus.ch/>») und informiere über die Zusammensetzung des Komitees, die Unterstützungsmöglichkeiten und die Kontaktaufnahme. Schliesslich würden auch die Falschaussagen des Referendumskomitees richtiggestellt. Damit leiste das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» einen wichtigen Beitrag zur unvoreingenommenen Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und -bürger und die von den Beschwerdeführern vorgebrachte Kritik erweise sich als unbegründet. Schliesslich sei nochmals darauf hinzuweisen, dass in

Anbetracht der Tatsache, dass die Gemeinderäte der Thaler Gemeinden die Unterstützungszahlungen einstimmig bzw. mit grosser Mehrheit genehmigt hätten, das Komitee «Pro Verkehrsanbindung Thal» nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Verpflichtung habe, in seiner Kampagne auch die gegen die Vorlage sprechenden Argumente aufzuführen oder dass die Thaler Gemeinden, wie es die Beschwerdeführer verlangten, die Gegner der Vorlage ebenfalls unterstützen müssten.

#### **E. 6.4**

In ihrer Replik rügen die Beschwerdeführer weitere Äusserungen des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» und von einzelnen Komiteemitgliedern als unsachlich oder falsch. Auf der Facebook-Seite des Pro-Komitees stehe Folgendes: «Wer dazu JA sagt, sorgt auch dafür, dass der öffentliche Verkehr wieder schneller ins Thal gelangt». Diese Aussage sei zum grössten Teil falsch, weil die Bahnverbindung von möglichem stockenden Kolonnenverkehr gar nicht betroffen sei. Der Präsident des Pro-Komitees habe im Oltnen Tagblatt vom 24. April 2021 gesagt, dass ein nationaler Interessenverband, der VCS, hier gegen ein paar Landgemeinden kämpfe. Auch dies sei nachweislich falsch, da der VCS im Referendumskomitee keine spezielle Funktion habe. Schliesslich sei ein Mitglied des Referendumskomitees von einem Mitglied des Pro-Komitees verunglimpft und an den Pranger gestellt worden (Zitat: « die noch nie an einer Gemeindeversammlung teilnahmen »).

#### **E. 6.5**

Soweit sich einzelne Mitglieder des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal» bzw. Behördenmitglieder in ihrem eigenen Namen als Privatpersonen zur Abstimmungsvorlage äussern, unterliegen sie nicht dem Sachlichkeitsgebot. Diesbezüglich erweist sich die Beschwerde von vornherein als unbegründet. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann einzelnen Mitgliedern einer Behörde weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden. Eine Ausnahme gilt lediglich dann, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namens einer Kollegialbehörde (BGE 130 I 290, E. 3.3; BGE 119 Ia 271, E. 3d). Dass Letzteres der Fall ist, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

#### **E. 6.6**

Zu prüfen bleibt damit die Kommunikation des Komitees «Pro Verkehrsanbindung Thal», insbesondere auf der Website «<https://www.va-thal.ch/>», auf ihre Übereinstimmung mit dem Sachlichkeitsgebot. Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Informationen, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (BGE 130 I 290, E. 3.2). Insgesamt genügt die Kommunikation des Pro-Komitees diesen Anforderungen. Die Website verfügt über eine unaufgeregte Aufmachung, der in den Texten angeschlagene Ton ist überwiegend gemässigt. Sinnbildlich dafür steht die Einordnung des Projekts «Verkehrsanbindung Thal» auf der Frontseite des Pro-Komitees: «Ein vernünftiger Vorschlag, wie die Region Thal besser ans Verkehrsnetz angeschlossen und der Engpass auf der Strasse durch die Klus beseitigt werden kann. Die

Verkehrsanbindung Thal bietet genügend Kapazität für die Motorfahrzeuge, sichere Wege für Fussgänger und Radfahrer, sie berücksichtigt den Landschaftsschutz, bezieht den ÖV mit ein ■ und das zu einem tragbaren Preis.»Und in der von den Beschwerdeführern kritisierten Medienmitteilung vom 13. April 2021 wird denn auch zugestanden: «Dass das gegnerische Komitee das Referendum gegen die Verkehrsanbindung Thal ergriffen hat, war sein gutes demokratisches Recht; das nun verkündete Zustandekommen überrascht nicht [ ]».

Der Internetauftritt des Referendumskomitees «Thaler Komitee NEIN zur überrissenen 81-Millionen-Luxusstrasse» erscheint demgegenüber wesentlich aggressiver. Auf der Frontseite von «<https://www.verkehrsanbindungthal.ch/>» ist neben einer Karikatur mit einem Bulldozer Folgendes zu lesen:«Die sogenannte «Verkehrsanbindung Thal» (zwischen Oensingen und Balsthal, im Kanton Solothurn) ist sinnlos, überrissen und viel zu teuer: Die 1 Kilometer lange Umfahrung Klus kostet bis zu 81 Millionen Franken, also rund 81'000 Franken pro Meter. Deshalb sagen wir NEIN zu diesem überrissenen Monsterprojekt!»

## **E. 6.7**

Die von den Beschwerdeführern als Verletzungen der Abstimmungsfreiheit gerügten Aussagen in Medienmitteilungen vom 19. Januar 2021 und vom 13. April 2021 erreichen die Grenzen einer unsachlichen Propaganda nicht. Klarerweise enthalten diese auch Überspitzungen. Dies ist aber nicht zuletzt auch der Rhetorik des gegnerischen Komitees geschuldet. Wie die Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme zu Recht festgehalten hat, übersteigen die kritisierten Publikationen den Inhalt eines hitzigen Abstimmungskampfes nicht. Der Prozess der freien Meinungsbildung der Stimmberechtigten ist nicht gefährdet. Eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit ist nicht erkennbar.

7.1 Die Beschwerde erweist sich als unbegründet; sie ist abzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung, ob auf die Anträge, mit denen der Regierungsrat zur Ergreifung aufsichtsrechtlicher Massnahmen aufgefordert werden soll, überhaupt einzutreten wäre. Einerseits wäre eine Aufsichtsbeschwerde direkt an den Regierungsrat zu richten (§ 211 des Gemeindegesetzes, GG, BGS 131.1). Dabei ist indes zu beachten, dass es sich beim Institut der Aufsichtsbeschwerde nicht um ein förmliches Rechtsmittel handelt, sondern um einen blossen Rechtsbehelf, der dazu dient, Aufsichtsbehörden über Missstände in untergeordneten Verwaltungseinheiten ins Bild zu setzen (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 765). Sofern zur Verfolgung privater Interessen ein Verwaltungsverfahren bzw. ein Beschwerdeverfahren zur Verfügung steht, besteht zufolge Subsidiarität kein Raum für eine Aufsichtsbeschwerde. Die Kognition der Aufsichtsbehörden ist sodann auf wiederholte oder wiederholbare Verletzungen klaren Rechts und die Missachtung wichtiger öffentlicher Interessen beschränkt (dazu eingehend VWBES.2020.244 E. 3.1 mit Hinweisen). Aufgrund der Subsidiarität des Rechtsbehelfs ist keine Überweisung an den Regierungsrat angezeigt.

7.2 Aber auch eine Überweisung an den Regierungsrat gestützt auf das GpR drängt sich nicht auf. Die Botschaft zum GpR hält zum Vorgehen bei etwaigen Unregelmässigkeiten fest: «Das Verwaltungsgericht wird keine Verfügungen zum Wahl-

oder Abstimmungsverfahren erlassen und Massnahmen treffen können, wenn Unregelmässigkeiten auf Beschwerde hin bekannt werden. Eine rasche Kommunikation

zwischen Verwaltungsgericht und Aufsichtsbehörde (Staatskanzlei) wird daher notwendig sein. Da in der Regel sofortiges Einschreiten durch die Aufsichtsbehörde geboten ist, hat das Verwaltungsgericht umgehend die Staatskanzlei zu benachrichtigen. Sobald diese Kenntnis von den Unregelmässigkeiten erhält, kann sie im Sinne einer Schadensminimierung einschreiten und die nötigen Massnahmen anordnen, so dass das Wahl- bzw. Abstimmungsergebnis möglichst nicht beeinflusst wird» (RRB 2003/1838 vom 23. September 2003, S. 18). Einerseits wurde die Staatskanzlei mit Verfügung vom 28. April 2021 sofort ins Verfahren miteinbezogen und hat sich eingehend zur etwaigen Notwendigkeit aufsichtsrechtlicher Schritte geäussert. Andererseits zeigen die vorstehenden Erwägungen ausführlich, dass keine Unregelmässigkeiten festzustellen sind.

8.1 Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 1'800.00 festzusetzen sind. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

8.2 Der Kostenentscheid präjudiziert die Entschädigungsfrage. Den am verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden zwar in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen. Eine Ausnahme wird für kleinere und mittlere Gemeinden gemacht, die weniger als 10'000 Einwohner aufweisen und daher wohl über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und sich in komplexeren Angelegenheiten durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen müssen (vgl. SOG 2010 Nr. 20; Urteile des Bundesgerichts 1P.651/2004 vom 17. Januar 2004, E. 6 und 1P.297/2002 vom 26. November 2002, E. 6). Eine solche Ausnahme liegt hier vor. Den Beschwerdegegnerinnen, vertreten durch Rechtsanwalt David Lüthi, ist eine Parteientschädigung zuzusprechen. Diese ist entsprechend der von Rechtsanwalt David Lüthi eingereichten und angemessenen Kostennote auf CHF 5'751.70 (16.95h à CHF 250.00, 4.4 h à CHF 180.00, zuzügl. Auslagen und MWST) festzusetzen.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerdeführer haben die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 1'800.00 zu bezahlen, unter solidarischer Haftbarkeit für den ganzen Betrag. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Die Beschwerdeführer haben den Beschwerdegegnerinnen eine Parteientschädigung in Höhe von 5'751.70 (inkl. Auslagen und MWST) zu bezahlen, unter solidarischer Haftbarkeit für den ganzen Betrag.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Der Gerichtsschreiber

Scherrer Reber

Bachmann

Das vorliegende Urteil wurde vom Bundesgericht mit Urteil 1C\_430/2021 vom 26. April 2022 teilweise (Ziffer 3) aufgehoben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.