

# **SO\_GERICHTE VWBES.2025.140 vom 13. Mai 2025**

SO Obergericht, 2025-05-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2025.140](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2025.140)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2025.140 du 13 mai 2025

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2025.140 del 13 maggio 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Anlässlich der November-Session 2024 stimmte der Kantonsrat am 13. November 2024 über die Änderung des Gesetzes über das Halten von Hunden (Hundegesetz) ab. Mit 59 Stimmen für die Annahme des Beschlussesentwurfs und 27 Stimmen dagegen, bei drei Enthaltungen, wurde die erforderliche Zweidrittelmehrheit von 60 Ja-Stimmen nicht erreicht, womit die Änderung des Hundegesetzes dem obligatorischen Referendum unterliegt. Die Volksabstimmung findet am 18. Mai 2025 statt.

#### **E. 1.1**

Gemäss § 157 Abs. 1 GpR kann gegen alle kantonalen, regionalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Beschwerde kann 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) geführt werden (§ 157 Abs. 2 GpR). Die Beschwerdeführer rügen, dass die AbstimmungsInfo tendenziös und irreführend sei sowie wesentliche Gegenargumente der Vorlagegegnerinnen und -gegner unterschlage, womit die politischen Rechte der Stimmberechtigten zur freien Meinungsbildung und Stimmabgabe verletzt würden. Es handelt sich folglich um eine kantonale Abstimmungsbeschwerde, zu deren Beurteilung das Verwaltungsgericht zuständig ist.

#### **E. 1.2**

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist keine abstrakte Normenkontrolle durchzuführen. Im Rahmen der Abstimmungsbeschwerde ist ausschliesslich zu beurteilen, ob Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung vom 18. Mai 2025 festzustellen sind. Andere Themen, wie u.a. die Rechtmässigkeit der beabsichtigten Gesetzesänderung, bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und auf entsprechende Ausführungen der Beschwerdeführer ist nicht weiter einzugehen.

#### **E. 1.3**

Zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde ist grundsätzlich nach der auch im kantonalen Verfahren zu beachtenden Bestimmung von Art. 89 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) jede Person legitimiert, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Die Beschwerdeführer sind im Kanton Solothurn stimmberechtigt und damit zur Beschwerde legitimiert.

#### **E. 1.4**

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 1 die AbstimmungsInfo am 25. April 2025 zugegangen sei. Die Beschwerdeführer haben somit nach ihren eigenen, unbestritten gebliebenen Angaben am 25. April 2025 Kenntnis der AbstimmungsInfo erlangt, womit die am 27. April 2025 bei der Post aufgegebenen Beschwerde als fristgerecht zu qualifizieren ist.

### **E. 1.5**

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde (§ 161 GpR) ist nach dem Gesagten einzutreten.

2. 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**

Am 27. April 2025 (Postaufgabe) erhoben A.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, E.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_, G.\_\_\_\_, H.\_\_\_\_, I.\_\_\_\_ und J.\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer), alle vertreten durch A.\_\_\_\_, beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Abstimmungsbeschwerde gegen den Kanton Solothurn und stellten folgende Rechtsbegehren:

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass sämtliche Kontra-Argumente der Gegnerinnen und Gegner der Vorlage, welche hauptsächlich monierten, dass die Vorlage das Verursacherprinzip verletze, fehlten. Gemäss AbstimmungsInfo zur Abstimmungsvorlage vom 18. Mai 2025 «Änderung des Gesetzes über das Halten von Hunden (Hundegesetz)» (AbstimmungsInfo) werde mit der Hundesteuer dem Verursacherprinzip Rechnung getragen, was den Fakten widerspreche und entsprechend die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten verfälsche. Die Bekräftigung in der AbstimmungsInfo, es handle sich um eine reine Umsetzung des Verursacherprinzips und sei damit fair und nicht von der Allgemeinheit zu tragen, widerspreche den Fakten, sei aus diesem Grund falsch und führe zu einer Verfälschung der freien Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Die Argumentation des Regierungsrates in der angefochtenen AbstimmungsInfo suggeriere, dass es sich bei der Vorlage um eine Gesetzesänderung handle, welche dem Zweck des Verursacherprinzips folge. Dies sei nicht der Fall. Das Gebot der objektiv zu haltenden politisch neutralen Behördeninformation werde verletzt. Mit der Vorgehens- und Kommunikationsweise werde der Wille der Stimmbevölkerung verfälscht, indem der Stimmbevölkerung ein falscher Eindruck von Fairness und Gerechtigkeit der Abgabe suggeriert werde. Die Behördeninformation verfälsche die freie Bildung der politischen Meinung sowie die freie Stimmabgabe.

### **E. 3**

Mit Stellungnahme vom 5. Mai 2025 schloss die Staatskanzlei auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass in der AbstimmungsInfo die wichtigsten Pro- und Kontra-Argumente ausgewogen aufgeführt worden seien. Es sei darauf geachtet worden, dass den Argumenten für die Vorlage gleich viele Argumente gegen die Vorlage

entgegenstehen. Sämtlich Kontra-Argumente könnten als Argumentationslinie dem Protokoll der Sitzung vom 13. November 2024 entnommen werden. Den Gegenpositionen zur Änderung des Gesetzes über das Halten von Hunden sei in der AbstimmungsInfo ausreichend Raum gegeben worden. Es sei weder erforderlich noch sinnvoll, bei der Darstellung einer Gesetzesänderung jedes einzelne Ziel bzw. jede einzelne Massnahme kritisch zu hinterfragen. Entscheidend sei, dass bei einer Gesamtbetrachtung kein offensichtliches Missverhältnis zwischen den Pro- und Kontra-Argumenten bestehe, was hier nicht der Fall sei.

### **E. 3.1**

Nach Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die in Art. 34 Abs. 2 BV vorgesehene Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. 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: Urteil des Bundesgerichts 1C\_430/2021 E. 2.1).

### **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 (Urteil des Bundesgerichts 1C\_430/2021 E. 2.2). Die Erläuterungen der Behörden müssen objektiv, vollständig (Pro und Kontra, jedoch nicht bis in alle Einzelheiten) und sachlich sein (vgl. Pierre Tschannen in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 34 BV N 33). Die Behörde verletzt ihre Pflicht zur objektiven Information, wenn sie «über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert» (BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294). Abstimmungsempfehlungen gelten als zulässig (BGE 117 Ia 452 E. 3b S. 455; 112 Ia 332 E. 4c S. 335). Behördliche Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen jedoch den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Sie dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren (Urteil des Bundesgerichts 1C\_565/2024 E. 3.2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt die Behörde ihre Pflicht zu objektiver, sachlicher Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (Urteil des Bundesgerichts 1C\_247/2018 E. 5.3). Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Erläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren

Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmvolk eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, WBE.2025.178 E. 2.1; vgl. BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 83; 135 I 292 E. 4.2 S. 298; Urteil des Bundesgerichts 1C\_343/2022 E. 3.2). Da sich die Gegner einer Vorlage bei einem obligatorischen Referendum nicht in einem Initiativ- bzw. Referendumskomitee organisieren, wird in der Regel darauf verzichtet, dass sie sich im Rahmen einer Stellungnahme in den Abstimmungserläuterungen zur Vorlage äussern können. Für die Argumente der Gegner einer Vorlage hat eine Orientierung an den Argumenten der Gegner in der Kantonsratsdebatte zu erfolgen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_247/2018 E. 6).

### **E. 3.3**

Bei der Abstimmung vom 18. Mai 2025 handelt es sich um eine Vorlage, welche aufgrund des obligatorischen Referendums vors Volk kommt, weshalb es auch kein offizielles Komitee der Vorlagengegnerschaft gibt. Daher basierten die Kontra-Argumente in der AbstimmungsInfo, nach Angaben der Staatskanzlei, auf den im Rahmen der Beratung erfolgten kantonsrätlichen Voten. Die Pro-Argumente basierten auf den Ausführungen in Botschaft und Entwurf des Regierungsrates sowie ebenfalls auf den im Rahmen der Beratung erfolgten kantonsrätlichen Voten.

### **E. 3.4**

Zunächst informiert die AbstimmungsInfo über den Inhalt der Änderung des Hundegesetzes: Die Aufwendungen des Kantons im Zusammenhang mit Hunden verursachergerecht über eine Hundesteuer zu finanzieren, die Befreiung der Halterinnen und Halter von Assistenzhunden von der Bezahlung einer Hundesteuer sowie die Anpassung der Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung zum Halten von Listenhunden. Auf derselben Seite der AbstimmungsInfo werden fünf Pro-Argumente und auf der nächsten Seite fünf Kontra-Argumente aufgeführt, wobei die Darlegung der jeweiligen Argumente ungefähr gleich viel Platz einnimmt. In Bezug auf das Verursacherprinzip wird im Rahmen der Pro-Argumente ausgeführt, dass die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit Hunden alle Hundehalterinnen und Hundehalter betreffe. Mit der Erhebung einer kantonalen Hundesteuer bei den Hundehalterinnen und Hundehaltern sollten deshalb die Aufwendungen des Veterinärdienstes im Zusammenhang mit Hunden verursachergerecht den Hundehalterinnen und Hundehaltern auferlegt werden. Ebenfalls bzgl. des Verursacherprinzips wird im Rahmen der Kontra-Argumente erläutert, dass sich korrekt verhaltende Hundehalterinnen und Hundehalter bzw. deren Hunde keine Mehrkosten verursachen würden. Mit einer kantonalen Hundesteuer müssten jedoch alle Hundehalterinnen und Hundehalter gleichermassen für die geltend gemachten Aufwendungen des Veterinärdienstes aufkommen. Auch die Überwälzung der Kosten des Veterinärdienstes aufgrund der bewilligungspflichtigen Listenhunde auf alle Hundehalterinnen und Hundehalter sei abzulehnen. Durch die Hundehaltung verursachte Aufwendungen, die dem Tierschutz, der Tiergesundheit und der öffentlichen Sicherheit dienen, sollten aus dem allgemeinen Staatshaushalt und nicht ausschliesslich von Hundehalterinnen und Hundehaltern getragen werden. Ein weiteres Kontra-Argument, welches sich auf das Verursacherprinzip bezieht, lautet folgendermassen: Mit der kantonalen Hundesteuer soll eine Gruppe, nämlich die Hundehalterinnen und Hundehalter, allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe, belastet werden, um allgemeine staatliche Vollzugsaufgaben zu finanzieren. Im Rahmen der Erläuterungen (S. 4 der

AbstimmungsInfo) wird festgehalten, dass Aufwendungen des Veterinärdienstes im Zusammenhang mit Hunden verursachergerecht durch die Hundehalterinnen und Hundehalter anstelle der Allgemeinheit getragen werden müssten. Unter dem Titel «Was würde sich bei Annahme der Vorlage ändern?» wird erklärt, dass die durch die Haltung von Hunden beim Kanton verursachten Kosten durch die Verursacher finanziert würden und dadurch nicht durch die Allgemeinheit der Steuerzahlenden getragen werden müssten.

### **E. 3.5**

Dass sich die Frage nach dem Kreis der Verursachenden unterschiedlich beantworten lässt und schliesslich eine Frage der Optik ist, veranschaulicht die Debatte im Kantonsrat. Kuno Gasser, Sprecher der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, erklärte, dass die kantonale Hundesteuer eine verursachergerechte Steuer wäre, wobei eine Minderheit der Meinung gewesen sei, dass es sich dabei nicht ums Verursacherprinzip handle. Sibylle Jeker entgegnete, dass der verantwortungsvolle Hundebesitzer, der sich an die Regeln halte, nicht der Verursacher dieser Kosten sei. Eine solche Kostenanlastungssteuer verkenne das Verursacherprinzip. Dem wiederum hielt Remo Bill entgegen, dass die Aufwände für kantonale Leistungen im Bereich der Hundehaltung durch eine verursachergerechte kantonale Hundesteuer erhoben werden sollten. Dieselbe Meinung scheint Markus Dietschi zu vertreten, welcher sich dafür aussprach, dass die Kosten nicht von der Allgemeinheit, sondern von den Hundehaltern getragen werden sollten. Myriam Frey Schär sprach von einer Annäherung an das Verursacherprinzip durch die Hundesteuer. Freddy Kreuchi dagegen argumentierte, dass mit der neuen Hundesteuer Kosten gedeckt würden, die über den entsprechenden Gebührentarif verursachergerecht verrechnet werden könnten. Hardy Jäggi führte in seinem Votum aus, dass viele Voten zum Verursacherprinzip gefallen seien und seiner Meinung nach diese Steuer überhaupt nicht verursachergerecht sei.

### **E. 3.6**

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer enthält die AbstimmungsInfo genau so viele Pro- wie Kontra-Argumente. Insbesondere das erste Kontra-Argument, wonach sich korrekt verhaltende Hundehalterinnen und Hundehalter bzw. deren Hunde keine Mehrkosten verursachen würden und mit einer kantonalen Hundesteuer jedoch alle Hundehalterinnen und Hundehalter gleichermassen für die geltend gemachten Aufwendungen des Veterinärdienstes aufkommen müssten, gibt unmissverständlich die Auffassung wieder, dass durch die Hundesteuer das Verursacherprinzip verletzt würde.

### **E. 3.7**

Der Kanton hat im Bereich der Hundehaltung diverse Aufgaben wahrzunehmen, und zwar auch für Nichtlistenhunde. Sie dienen vornehmlich der öffentlichen Sicherheit. So müssen beispielsweise Beissvorfälle oder Verhaltensauffälligkeiten gemeldet werden, was weitere Massnahmen auslösen kann. Solche Vorgänge lösen Kosten aus. Es obliegt nun dem Souverän in der vorliegenden Abstimmung zu entscheiden, ob solche Kosten vom Steuersubstrat der Allgemeinheit oder von allen Hundebesitzern zu tragen sind. Letztlich ist es eine Frage der Perspektive wie die Terminologie «verursachergerecht» zu verstehen ist. Aus Sicht eines Nichthundebesitzers dürfte die Steuer verursachergerecht erscheinen, jedoch aus Sicht eines Hundebesitzers gerade nicht, wenn sein Hund zu keinen Beanstandungen Anlass gibt.

### **E. 3.8**

Die Beanstandungen der Beschwerdeführer dürfen nicht losgelöst von den übrigen Teilen der AbstimmungsInfo beurteilt werden. Ihre Wirkung ist in den Gesamtzusammenhang zu stellen. Erforderlich ist, dass die in den Abstimmungserläuterungen enthaltenen Informationen in ihrer Gesamtheit den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen und geeignet sind, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Alles in allem erscheint die AbstimmungsInfo objektiv, vollständig und sachlich. Die Standpunkte der Befürworter der Vorlage wie auch jene der Gegner sind deutlich erkennbar und werden gleichermassen detailliert wiedergegeben. Es wurden keine wichtigen Elemente aus der Debatte des Kantonsrats unterdrückt oder verschwiegen und die Argumente beider Lager korrekt wiedergegeben. Dem Protokoll der Kantonsratssitzung ist kein triftiges Gegenargument zu entnehmen, welches in der AbstimmungsInfo nicht aufgenommen worden wäre, was im Übrigen auch die Beschwerdeführer nicht geltend machen. In der AbstimmungsInfo sind die einzelnen Meinungen und Argumente klar erkennbar. Im Übrigen wird sachlich und transparent über die beabsichtigte Gesetzesänderung orientiert. Es liegt keineswegs eine «Falschorientierung» über den Zweck und die Tragweite der Vorlage vor. Die Meinungsverschiedenheit über das Verursacherprinzip geht aus der AbstimmungsInfo hervor, womit sich die Stimmberechtigten ihre Meinung frei bilden und die politischen Rechte unverfälscht ausüben können. Folglich ist die AbstimmungsInfo weder tendenziös noch irreführend und die politischen Rechte der Stimmberechtigten werden nicht verletzt. Die eigene Meinungsbildung wird durch die AbstimmungsInfo nicht beeinträchtigt.

4. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidegebühr auf CHF 1'000.00 festzusetzen sind. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Demnach widerkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführer haben die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 1'000.00 zu bezahlen, unter solidarischer Haftbarkeit für den ganzen Betrag. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

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

Der Präsident

Thomann

Die Gerichtsschreiberin

Zimmermann

**E. 4**

Bis zum 9. Mai 2025 sind keine weiteren Stellungnahmen der Beschwerdebeteiligten eingegangen.

**E. 5**

Das Verfahren ist spruchreif. Für weitere Ausführungen der Parteien wird auf die Akten verwiesen; soweit erforderlich, ist im Folgenden darauf einzugehen.

II.

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