

*Mit Urteil vom 11. Februar 2025 (9C\_689/2024) wies das Bundesgericht eine gegen vorliegende Entscheid gerichtete Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab*

A1 24 66

**URTEIL VOM 8. NOVEMBER 2024**

**Kantonsgericht Wallis  
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Dr. Thierry Schnyder und Jean-Bernard Fournier, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

**in Sachen**

X \_\_\_\_\_, Beschwerdeführer,

**gegen**

**STAATSRAT DES KANTONS WALLIS**, Vorinstanz,

(Abgaben und Gebühren)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 28. Februar 2024.

## Sachverhalt

**A.** X \_\_\_\_\_ reichte am 20. Februar 2024 zwei identische Beschwerden beim Staatrat des Kantons Wallis sowie beim Grossen Rat des Kantons Wallis betreffend die Abstimmung vom 3 März 2024 über die neue Kantonsverfassung ein. Er machte geltend, die Ausführungen des Staatsrats in den Abstimmungserläuterungen würden hinsichtlich der Ermittlung der erforderlichen absoluten Mehrheit der Bundesverfassung widersprechen. Der Staatsrat trat auf die Beschwerde am 28. Februar 2024 nicht ein und auferlegte X \_\_\_\_\_ Kosten von Fr. 258.00.

**B.** Gegen den Entscheid des Staatsrates des Kantons Wallis erhob X \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) am 21. März 2024 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der Öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- " A. Der Entscheid des Staatsrats vom 28.02.2024 sei im Kostenspruch aufzuheben.
- B. Die Kosten des Entscheids des Staatsrats vom 28.02.2024 inkl. Stempel von total Fr. 258.00 seien dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.
- C. Die gesamten Spruchkosten vor dem Kantonsgericht seien auf die Staatskasse zu nehmen."

Der Beschwerdeführer brachte vor, er habe in seiner Beschwerde unter anderem verlangt, es sei zu klären, welche Behörde in der Sache zuständig sei. Er habe die Beschwerde fristgerecht eingereicht und den Kostenvorschuss bezahlt. Für die Formulierung der Abstimmungsfragen, die Gestaltung des Stimmzettels und die Redaktion der Abstimmungserläuterungen sei der Staatsrat zuständig, weshalb er das Rechtsmittel sowohl beim Staatsrat als auch beim Grossen Rat hinterlegt und den Entscheid über die Zuständigkeit den Behörden überlassen habe. Dies hätte durch einen simplen Briefwechsel zwischen den Behörden geklärt werden können. Der formelle Nichteintretensentscheid habe nicht im öffentlichen Interesse gelegen und sei unverhältnismässig gewesen. Der Kostenspruch habe eine abschreckende Wirkung und laufe auf eine Vereitelung der Beschwerdeführung hinaus. Der Staatsrat habe das Gebot von Treu und Glauben missachtet. Der Kostenspruch sei unverhältnismässig und rechtsmissbräuchlich.

**C.** Der Staatsrat beantragte am 24. April 2024 die vollumfängliche und kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und verzichtet auf eine Stellungnahme.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

## Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids, welcher ihm die Kosten von Verfahren und Entscheid auferlegt hat, durch diese berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass er gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Das Kantonsgericht hat die vom Beschwerdeführer eingereichten Dokumente zu den Akten genommen. Am 24. April 2024 hat der Staatsrat die Akten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens eingereicht. Es liegen keine weiteren Beweisanträge vor. Die vorhandenen Akten enthalten mithin die entscheiderelevanten Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet.

### 4.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, der Staatsrat habe durch die Auferlegung der Kosten in der Höhe von Fr. 258.00 treuwidrig bzw. rechtsmissbräuchlich gehandelt. Die Vorinstanz habe einen formellen Nichteintretensentscheid gefällt, statt die Angelegenheit durch eine einfache schriftliche Auskunft betreffend die Zuständigkeit zu regeln.

4.2 Der Staatsrat hielt fest, die angerufene Instanz habe auf die Beschwerde nicht einzutreten, wenn die Prozessvoraussetzungen nicht erfüllt seien. Gemäss Art. 7 Abs. 3 VVRG habe jede Behörde die örtliche, sachliche und funktionelle Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen. Gemäss Art. 215 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte

vom 13. Mai 2004 (kGPR; SGS/VS 160.1) könne eine Beschwerde gegen die Gesetzmässigkeit einer kantonalen Abstimmung beim Grossen Rat über die Staatskanzlei eingereicht werden. Angefochten sei die kantonale Abstimmung vom 3. März 2024 über die neue Kantonsverfassung. Die zuständige Behörde sei daher der Grosse Rat. Die Tatsache, dass die Ermittlung der absoluten Mehrheit in der Abstimmungsbroschüre des Staatsrats enthalten sei, ändere nichts an der Zuständigkeit. Auf die Beschwerde könne mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werden, weshalb der Beschwerdeführer als unterliegende Partei gelte und gemäss Art. 89 Abs. 1 VVRG die Kosten von Verfahren und Entscheid zu tragen habe. Diese seien auf Fr. 258.00 festzusetzen.

### **4.3**

**4.3.1** Eine Beschwerde gegen die Gesetzmässigkeit einer kantonalen Wahl oder Abstimmung ist gemäss Art. 215 Abs. 1 kGPR beim Grossen Rat über die Staatskanzlei einzureichen. Gemäss Art. 215 Abs. 3 kGPR ist mit der Beschwerde ein Kostenvorschuss von Fr. 500.00 zu hinterlegen. Art. 218 Abs. 1 kGPR verweist unter Vorbehalt der Spezialbestimmungen des kGPR für das Rechtsmittelverfahren auf die Bestimmungen des VVRG.

**4.3.2** Die örtliche, sachliche und funktionelle Zuständigkeit der Behörde wird durch die Gesetzgebung bestimmt (Art. 7 Abs. 1 VVRG). Die Begründung einer Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörde und Partei ist ausgeschlossen (Art. 7 Abs. 2 VVRG). Die Behörde prüft ihre Zuständigkeit von Amtes wegen. Erachtet sie ihre Zuständigkeit als zweifelhaft, so pflegt sie darüber ohne Verzug einen Meinungs austausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt. Wenn sie sich als unzuständig erachtet, überweist sie die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde und benachrichtigt hiervon die Interessierten (Art. 7 Abs. 3 VVRG). Die Behörde, die sich als zuständig erachtet, stellt dies durch Verfügung fest, wenn eine Partei die Zuständigkeit bestreitet (Art. 8 Abs. 1 VVRG). Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet (Art. 8 Abs. 2 VVRG).

**4.3.3** Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gebühr für Beschwerdeverfahren vor dem Staatsrat beträgt in der Regel zwischen Fr. 90.00 bis 1 800.00 (Art. 23 Abs. 1 lit. c GTar).

**4.4** Damit ein Anspruch aus Treu und Glauben gemäss Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) entsteht, muss erstens ein vorausgegangenes Handeln (Tun oder Unterlassen) des Staates vorliegen, zweitens muss dieses Handeln ein konkretes Erwarten geweckt haben, das sich in einer nachteiligen Disposition manifestiert hat und drittens muss sich diese Erwartung später als berechtigt und schutzwürdig erweisen (TSCHENTSCHER, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 15 zu Art. 9 BV; KRADOLFER, St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 4. A., 2023, N. 82 ff. zu Art. 9 BV). Das Rechtsmissbrauchsverbot beinhaltet das Verbot der zweckwidrigen Verwendung eines Rechtsinstituts und der Gesetzesumgehung sowie das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens (KRADOLFER, a.a.O., N. 120 ff. zu Art. 9 BV; TSCHENTSCHER, a.a.O., N. 22 f. zu Art. 9 BV).

#### **4.5**

**4.5.1** Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde an den Staatsrat dargelegt, der Kostenvorschuss von Fr. 500.00 sei bereits bezahlt und er habe sowohl beim Grossen Rat als auch beim Staatsrat eine Beschwerde eingereicht. Er begründet, zuständig sei zwar der Grosse Rat, da es um eine kantonale Abstimmung gehe. Da er die Ausführungen in der vom Staatsrat herausgegebenen Abstimmungsbroschüre beanstandete, werde die Beschwerde auch an den Staatsrat gerichtet. Es sei zu entscheiden, welche Behörde in der Sache zuständig sei.

**4.5.2** Der Beschwerdeführer hat weder bloss formlos um eine Auskunft ersucht, noch hat er das Rechtsmittel aus Versehen oder Unwissen bei der unzuständigen Behörde eingereicht. Vielmehr hat in Kenntnis der gesetzlichen Regelung zwei identische Beschwerden an verschiedene Behörden gerichtet. Bei dieser Ausgangslage muss die unzuständige Instanz gemäss Art. 8 Abs. 2 VVRG einen Nichteintretensentscheid fällen. Der Staatsrat hat weder eine falsche Auskunft über seine Zuständigkeit erteilt noch hat er zugesichert, im Falle seiner Unzuständigkeit auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Der Beschwerdeführer durfte vorliegend kein kostenloses Verfahren erwarten: Er hat den im Gesetz vorgesehenen Kostenvorschuss von Fr. 500.00 bezahlt. Der Kostenvorschuss dient nicht nur der Sicherstellung, sondern auch der Orientierung der Partei über die voraussichtlich zu erwartenden Kosten (Kantonsgerichtsurteil A1 17 38 vom 25. August 2017 E.4.1 mit Hinweisen). Es besteht somit keine Vertrauensgrundlage.

**4.5.3** Der Staatsrat ist gemäss Art. 215 und 218 kGPR i.V.m. Art. 89 VVRG sowie Art. 23 Abs. 1 lit. c GTar befugt, Kosten für das Beschwerdeverfahren zu erheben. Die Höhe der dem Beschwerdeführer auferlegten Gebühr liegt innerhalb des gesetzlichen Rahmens

und zwar im untersten Bereich. Der Beschwerdeführer hat nicht substantiiert dargelegt, inwiefern der Staatsrat durch die Kostenauflegung treuwidrig oder widersprüchlich gehandelt haben sollte und dies ist auch nicht ersichtlich.

**4.6** Der Staatsrat hat durch die Auferlegung von Kosten in der Höhe von Fr. 258.00 den Grundsatz von Treu und Glauben bzw. das Rechtsmissbrauchsverbot nicht verletzt.

## **5.**

**5.1** Der Beschwerdeführer rügt, die Kostenauflegung sei unverhältnismässig und laufe auf eine Vereitelung der Beschwerdeführung hinaus.

**5.2** Gerichtskosten sind Kausalabgaben, weshalb sie dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssen. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll. Dieses Prinzip spielt im Allgemeinen für Gerichtsgebühren keine Rolle, weil die von den Gerichten eingenommenen Gebühren die entsprechenden Kosten erfahrungsgemäss bei Weitem nicht decken. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe dürfen angelegt werden. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen. Sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden. Die Gebühr darf im Übrigen die Inanspruchnahme bestimmter staatlicher Leistungen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren. Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr verfügt das Gericht über einen grossen Ermessensspielraum, der jedoch überschritten wird, wenn in Verletzung des Äquivalenzprinzips ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der bezogenen Leistung besteht (zum Ganzen BGE 146 IV 196 E. 2.2.1; 145 I 52 E. 5.2.2 ff. 141 I 105 E. 3.3.2, je mit Hinweisen).

**5.3** Die Rechtsweggarantie ist in Art. 29a BV und Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) verankert. Dieses Grundrecht bedarf der Konkretisierung durch die Gesetzgebung; es gilt sinngemäss Art. 36 BV für allfällige Einschränkungen. Die Rechtsweggarantie verbietet nicht, das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen abhängig zu machen, insbesondere von Kostenvorschüssen und Sicherheitsleistungen. Jedoch darf die Höhe der Gerichtsgebühren den effektiven Zugang zum Gericht nicht übermässig erschweren (BGE 145 I 52 E. 5.2.3; 143 I 227 E. 5.1, je mit Hinweisen; WALDMANN, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 28 f. zu Art. 29a BV; KLEY, St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. A., 2023, N. 8 zu Art. 29a BV).

**5.4** Der Staatsrat hat die Gerichtsgebühr auf Fr. 250.00 festgesetzt und sich dabei auf Art. 3 und Art. 13 GTar gestützt. Dazu komme der Betrag von Fr. 8.00 zur Finanzierung des kantonalen Fonds für die Gesundheitsförderung und die Verhütung von Krankheiten gemäss dem kantonalen Gesundheitsgesetz.

**5.5** Die Kosten bestehen aus den Auslagen der Behörde und der Gerichtsgebühr (Art. 3 Abs. 1 GTar). Die Auslagen der Behörde beinhalten das Honorar der Sachverständigen, Dolmetscher und Übersetzer, die Entschädigung für Reisen und Präsenz sowie die anderen im hängigen Verfahren nötigen Ausgaben (Art. 3 Abs. 2 GTar). Die Gerichtsgebühr ist eine Abgabe als Gegenleistung für die Intervention der mit dem Fall befassten Behörde, die zudem global die Kosten der Kanzlei und andere ähnliche Kosten deckt (Art. 3 Abs. 3 GTar). Gemäss Art. 13 Abs. 1 GTar wird die Gerichtsgebühr aufgrund des Streitwertes, des Umfangs und der Schwierigkeit des Falls, der Art von Prozessführung der Parteien sowie ihrer finanziellen Situation festgesetzt. Wenn der Streitwert nicht in Zahlen ausgedrückt werden kann, wird die Gebühr nach den anderen Beurteilungselementen festgesetzt. Sie bewegt sich zwischen einem Minimum und einem Maximum, welche nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgesetzt werden (Art. 13 Abs. 2 GTar). Wenn es besondere Umstände rechtfertigen, kann die Behörde diese Grenzwerte verdoppeln oder im Strafbereich und im öffentlichen Bereich verfünffachen (Art. 13 Abs. 3 GTar). Die Gebühr für Beschwerdeverfahren vor dem Staatsrat beträgt in der Regel zwischen Fr. 90.00 bis 1 800.00 (Art. 23 Abs. 1 lit. c GTar).

**5.6** Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, der Staatsrat hätte gar keinen Nichteintretensentscheid fällen dürfen, was unzutreffend ist (siehe oben E. 4.1 ff.). Er macht jedoch nicht geltend, die für den Entscheid erhobene Gebühr sei aussergewöhnlich hoch oder überschreite das für ähnliche Verfahren übliche Mass deutlich (vgl. dazu BGE 145

I 52 E. 5.7). Dies ist vorliegend auch nicht ersichtlich: Die vom Staatsrat festgesetzte Gebühr von Fr. 258.00 liegt im unteren Bereich des gesetzlichen Gebührenrahmens. Die Höhe der Gebühr erscheint auch in Anbetracht der Tatsache, dass der Staatsrat einen Nichteintretensentscheid und keinen Entscheid in der Sache gefällt hat, nicht als ungewöhnlich hoch. Sie ist gestützt auf Art. 13 GTar und aufgrund des grossen Ermessensspielraums nicht zu beanstanden. Eine Gebühr dieser geringen Höhe vermag den effektiven Zugang zum Gericht nicht übermässig zu erschweren (Kantonsgerichtsurteil A1 17 38 vom 25. August 2017 E. 4.3 mit Hinweisen), zumal der Beschwerdeführer einen fast doppelt so hohen Kostenvorschuss von Fr. 500.00 bezahlt hat.

## **6.**

**6.1** Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen. Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zusprechung einer Parteientschädigung.

**6.2** Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können sie ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von der Grundregel abzuweichen, weshalb er Beschwerdeführer die Gerichtsgebühr bezahlen muss. Gemäss Art. 3 GTar setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der Öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.00 und Fr. 5 000.00 (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 800.00 festgesetzt (Art. 13 GTar) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1 500.00 verrechnet. Der verbleibende Betrag von Fr. 700.00 wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

**6.3** Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 91 Abs. 1 VVRG e contrario). Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Es besteht vorliegend kein Grund, von dieser Regel abzuweichen.

**Demnach erkennt das Kantonsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen
3. Die Gerichtskosten von Fr. 800.00 werden X \_\_\_\_\_ auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1 500.00 verrechnet, dem Beschwerdeführer werden Fr. 700.00 zurückerstattet.
4. Das Urteil wird X \_\_\_\_\_ und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 8. November 2024