

An den Landrat

Glarus, 3. Januar 2012

Interpellation SVP Landratsfraktion "Wahlbeschwerde Landratswahlen 2010"

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Interpellationsinhalt

Mit Datum vom 21. Oktober 2011 reichte die SVP-Landratsfraktion die obgenannte Interpellation ein. Dem Regierungsrat werden mehrere Fragen zu den Kosten unterbreitet, welche im Zusammenhang mit der Beschwerde gegen das Wahlergebnis der Landratswahlen im Wahlkreis Glarus Nord entstanden sind. Zudem wird die Frage nach der Verantwortung für die Aufwendungen des Kantons gestellt. Im Weiteren wird der Regierungsrat um eine Stellungnahme dazu gebeten, dass den im regierungsrätlichen Wahlbeschwerdeverfahren obsiegenden Parteien keine Parteientschädigungen zugesprochen worden sind.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Grundsätzliches

Die Einleitung zur Interpellation enthält unter anderem folgende Ausführungen:

„Alle Anschuldigungen wegen Wahlbetrugs an die Adresse der SVP haben sich als haltlos und böswillig erwiesen. Auch die willkürliche Wahlarithmetik aus dem Rathaus, welche der SVP nachträglich einen Sitz gekostet hätte, ist vom Gericht zurückgewiesen worden...

Bis heute vermissen wir aber Worte des Bedauerns, dass mit der von der Regierung eingereichten Strafanzeige ein regelrechtes Kesseltreiben gegen Landrat Sigi Noser losging, bis zu seinem Herzinfarkt...“

Es liegt in der Natur der Sache, dass Abwicklung und Ausgang des Wahlbeschwerdeverfahrens je nach Optik unterschiedlich beurteilt werden. Immerhin gestattet sich der Regierungsrat daran zu erinnern, dass gemäss Schriftgutachten bei rund 13 Prozent der im Wahlkreis Glarus Nord eingegangenen Wahlzettel Anhaltspunkte für Mehrfachausfüllungen vorlagen und sich bei allen vertiefter untersuchten Wahlzetteln diese Anhaltspunkte bestätigten; insofern hat sich die Wahlbeschwerde nicht als haltlos erwiesen. Richtig ist, dass die Mehrfachausfüllungen nicht einer einzelnen Person oder einer einzelnen Partei zuzuordnen sind. Wenn hingegen die Interpellantin von einer „willkürlichen Wahlarithmetik

aus dem Rathaus“ schreibt, so handelt es sich dabei um eine subjektive Beurteilung. Das Verwaltungsgericht hat die vom Regierungsrat vorgenommene Ergebniskorrektur nicht als willkürlich bezeichnet; die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides erfolgte nicht wegen des Korrekturansatzes, sondern - unter anderem - weil die Korrektur nicht die Beseitigung sämtlicher Mängel des Wahlergebnisses garantieren konnte (was bei keinem der denkbaren Korrekturansätze der Fall gewesen wäre). Ob der Korrekturansatz des Regierungsrates vertretbar gewesen wäre, hat das Verwaltungsgericht ausdrücklich offen gelassen. Dass Landrat Siegfried Noser im Fokus der Medien stand, ist zutreffend, und für seinen Herzinfarkt darf er des Mitgeföhls seitens des Regierungsrates gewiss sein. Festgehalten sei aber in diesem Zusammenhang einmal mehr, dass sich die erwähnte Strafanzeige nicht gegen ihn, sondern gegen Unbekannt richtete. Die öffentliche Aufmerksamkeit war vorab deshalb auf Landrat Siegfried Noser konzentriert, weil sich die Wahlrechtsbeschwerde gegen seine Methoden der Wählergewinnung richtete.

Die verschiedenen Teilfragen unter Ziffer 1 leitet die Interpellantin wie folgt ein:

„Welche verfahrensmässigen Kosten entstanden bis heute durch den Entscheid, gegen die SVP vorzugehen?“

Diese Formulierung beinhaltet eine Unterstellung, welche der Regierungsrat zurückweist. Selbstverständlich hat der Regierungsrat keinen „Entscheid, gegen die SVP vorzugehen“ getroffen. Vielmehr hatte er eine Wahlbeschwerde zu behandeln, die er angesichts der gewichtigen Anhaltspunkte für unerlaubte Mehrfachausfüllungen auf keinen Fall ohne vertiefte Prüfung erledigen durfte. Auf Grund eigener Feststellungen hat der Regierungsrat die Abklärungen aufsichtsrechtlich auf Wahlzettel ausgeweitet, welche nicht spezifisch Landrat Siegfried Noser begünstigten. Zudem reichte er Strafanzeige gegen Unbekannt ein. Die vom Regierungsrat nach umfassenden Abklärungen vorgenommene Ergebniskorrektur wurde vom Verwaltungsgericht nicht geschützt, was selbstverständlich zu akzeptieren ist, auch wenn der Regierungsrat eine andere Rechtsauffassung hat. Was die Kosten betrifft, so hat die Durchführung rechtsstaatlicher Verfahren natürlich ihren Preis. Für den Regierungsrat besteht aber kein Zweifel, dass die bestmögliche Gewährleistung korrekter Urnengänge und die Erhaltung des Vertrauens der Stimmberechtigten in die Abstimmungsverfahren diesen Preis wert sind. Im Übrigen machte wohl erst die sorgfältige Durchführung des Beschwerde- und Aufsichtsverfahrens möglich, dass die Änderungen des Abstimmungsgesetzes zwecks Verhinderung künftiger Unregelmässigkeiten von der Landsgemeinde 2010 oppositionslos angenommen wurden.

2.2. Beantwortung der Fragen

2.2.1. Kosten des Verfahrens

Vorbemerkungen

Die Erkundigungen der Interpellantin nach den Kosten des Verfahrens gliedern sich in fünf Teilfragen. Der Regierungsrat gestattet sich eine zusammenfassende Beantwortung, welcher er die nachfolgenden Bemerkungen vorausgehen lässt:

Die Behandlung von Wahlbeschwerden fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates. Ein entsprechender Arbeitsanfall gehört mithin zum Tagesgeschäft, und die Erledigung erfolgt mit den vorhandenen Personalressourcen. Das bedeutet, dass bei Eingang besonders aufwändiger Verfahren die interne Organisation und Prioritätensetzung angepasst wird; dies nötigenfalls unter Inanspruchnahme von Mehrarbeitszeit, die ab der 41. Stunde nach den für das Staatspersonal geltenden Arbeitszeitvorschriften im Regelfall weder kompensiert noch abgegolten wird. Der für die Bearbeitung der Wahlbeschwerde erforderliche Personalaufwand erfolgte somit im Rahmen des ordentlichen Personalbudgets. Deshalb erübrigt sich die Errechnung der Personalkosten, die das Verfahren verursacht hat. Analoges gilt in

Bezug auf die strafrechtlichen Ermittlungen des damaligen Verhöramtes und der Polizei. Der Regierungsrat beschränkt sich daher auf Angaben über die bei Strafbehörden und Verwaltung je mit der Sache befassten Funktionsträger samt des geschätzten Zeitaufwandes.

Dienste von Dritten wurden seitens des Verhöramtes nur für die Schriftbegutachtungen beigezogen. Beim Regierungsrat kamen zu den Schriftgutachten die informatiktechnische Unterstützung bei der Neuberechnung des Wahlergebnisses sowie die beratende Verfahrensbegleitung durch Dr. Hans-Urs Wili, damaliger Sektionschef Bundeskanzlei, dazu. Über die Kosten, welche für den Beizug von Anwälten, Experten und Beratern den Verfahrensbeteiligten entstanden sind, kann der Regierungsrat mangels Kenntnis keine Auskunft geben. Bei den von der Interpellantin nachgefragten „juristischen Kosten“ ist dem Regierungsrat nicht ganz klar, was damit gemeint ist; ausgewiesen werden in diesem Zusammenhang die Kosten für die Entschädigung der am Straf- und am Verwaltungsverfahren beteiligten Parteien. Bei der Bearbeitung eines Beschwerdefalles ist regelmässig verschiedenes, unter anderem juristisches Fachwissen erforderlich, welches wo immer möglich verwaltungsintern nachgefragt wird. Die von Verhöramt und Regierungsrat veranlassten Aufwendungen Dritter beschränkten sich auf die einleitend erwähnten Dienstleistungen, wobei die Aufträge für die Schriftbegutachtungen soweit möglich zwischen Verhöramt und Staatskanzlei koordiniert wurden.

In den Ausführungen der Interpellantin zu den Fragen Ziffer 1 heisst es unter anderem:

„Wir erhoffen uns, Aufschluss darüber zu erhalten, was der vermeintliche SVP-Sitzverlust die Regierung gekostet hat und wer die Verantwortung dafür übernimmt.“

Wie dargelegt wurden nicht Kosten „für den vermeintlichen SVP-Sitzverlust“ aufgewendet, sondern für die Behandlung einer Wahlbeschwerde und des sich daraus ergebenden aufsichtsrechtlichen Verfahrens. Was die Frage nach der Übernahme der Verantwortung betrifft, vermag der Regierungsrat den Sinn nicht zu erkennen. Dass ein Entscheid der Exekutive von einer verwaltungsgerichtlichen Behörde aufgehoben wird, weil diese die Rechtslage anders beurteilt als die Vorinstanz, ist in einem Rechtsstaat kein aussergewöhnlicher Vorgang. Dementsprechend steht ausser Frage, dass der Regierungsrat zur Verantwortung für seine Vorkehrungen und für den von ihm getroffenen Entscheid steht.

Personalaufwand des damaligen Verhöramtes und der Polizei

Die auf Grund der Strafanzeige gegen Unbekannt getätigten Ermittlungen konzentrierten sich auf Osman Sadiku und Landrat Siegfried Noser. Eine personenbezogene Auftrennung ist mit zumutbarem Aufwand nicht möglich. Die Arbeiten bestanden vorab in Befragungen, anderweitigen Sachverhaltsermittlungen und der Ausarbeitung der verfahrensabschliessenden Verfügungen; dazu kamen die Koordination mit dem Verwaltungsverfahren sowie die Medienarbeit. Ein erheblicher Teil des vom damaligen Verhöramt zu tätigen Aufwandes wurde durch die Verweigerung der Aussage seitens von Landrat Siegfried Noser und dessen Weigerung, auf dem Formular des Zürcher Urkundlabors Schriftproben zu hinterlegen, verursacht. Zusätzlicher Aufwand ergab sich aus einer Rechtsverzögerungsbeschwerde sowie aus der Anfechtung der Kostenfolgen des Strafverfahrens durch Landrat Siegfried Noser.

Bei den Angaben über den Zeitaufwand handelt es sich um nachträglich unter Beizug des Dossiers vorgenommene Schätzungen.

Kantonspolizei: Sachbearbeiterin	Zeitaufwand ca. 115 Stunden
Verhöramt: Verhörer	Zeitaufwand ca. 30 Stunden

Personalaufwand der Staatskanzlei

Der Zeitaufwand setzt sich aus folgenden Hauptposten zusammen: Vorabklärungen nach Eingang der Wahlbeschwerde, Instruktion des Wahlbeschwerde- und des aufsichtsrechtlichen Verfahrens einschliesslich Ausarbeitung der Gutachteraufträge, Auswertung der Begutachtungen und Neuberechnung des Wahlergebnisses, Ausarbeitung der Zwischen- und Endentscheide, Vernehmlassungen an das Verwaltungsgericht, Validierungsberichtserstattung an den Landrat, Medieninformation, administrative Betreuung. Zusatzaufwand generierten verwaltungsgerichtliche Verfahren wegen der Anfechtung eines regierungsrätlichen Zwischenentscheides, wegen einer Rechtsverzögerungsbeschwerde sowie wegen der separaten Anfechtung des ersten regierungsrätlichen Hauptentscheides bezüglich der Kostenfolgen.

In der Staatskanzlei wird aus Ressourcen- und Effizienzgründen keine systematische Erfassung des individuellen Fallaufwandes vorgenommen. Bei den Angaben über den für das Wahlbeschwerde- und -aufsichtsverfahren getätigten Zeitaufwand handelt es sich daher ebenfalls um nachträglich vorgenommene Schätzungen.

Ratsschreiber:	Zeitaufwand ca. 40 Stunden
Sekretär Landratsbüro:	Zeitaufwand ca. 50 Stunden
Mitarbeiter Rechtsdienst:	Zeitaufwand ca. 350 Stunden
Sekretariat Staatskanzlei:	Zeitaufwand ca. 40 Stunden

Kosten für Parteientschädigungen

Strafverfahren insgesamt: Fr. 6'000.–

Wahlbeschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht insgesamt: Fr. 3'800.–

Kosten für Drittleistungen

- Schriftgutachten (Verhöramt u. Staatskanzlei): Fr. 32'760.–
- Neuberechnung Wahlergebnis: Fr. 1'650.–
- Beratung Dr. Hans-Urs Wili: nur Höflichkeitsgeschenke (Einladung an Landsgemeinde und Glarner Pastete)

In den vorstehenden Auflistungen nicht berücksichtigt sind die Aufwendungen für ein im Zusammenhang mit der Behandlung der Wahlbeschwerde gestelltes, zurzeit noch vor dem Verwaltungsgericht hängiges Staatshaftungsbegehren und für die Vorbereitung der vorliegenden Interpellationsantwort.

2.2.2. Entschädigung von Parteikosten

Die Interpellantin bemängelt, dass die im Wahlbeschwerdeverfahren obsiegenden Parteien, namentlich Landrat Siegfried Noser und die SVP Glarus Nord, für ihre Kosten, insbesondere jene ihrer Rechtsvertretung, nicht entschädigt wurden; dies sollte ihrer Auffassung nach ebenso der Fall sein wie bei Freisprüchen in einem Strafverfahren. Die Bemängelung bezieht sich auf die Kosten für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Hauptverfahren der obsiegenden SVP Glarus Nord und im Verfahren wegen Anfechtung eines Zwischenentscheides dem dort teilweise obsiegenden Landrat Siegfried Noser für ihre Aufwendungen vor dem Gericht Parteientschädigungen zu Lasten des Kantons zugesprochen; zudem hat es Landrat Siegfried Noser im gegenstandslos gewordenen verwaltungsgerichtlichen Nebenverfahren betreffend der im ersten regierungsrätlichen Entscheid geregelten Kostenfolgen aus Billigkeit eine Parteientschädigung zu Lasten des Kantons zugesprochen. Die betreffenden Kosten des Kantons sind in der obigen Aufstellung ausgewiesen. Die fehlende Ent-

schädigung für die Aufwendungen im Verfahren vor dem Regierungsrat beruht auf den nachfolgenden Gesichtspunkten.

Wahlbeschwerden sind nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) unter Vorbehalt mutwilliger oder missbräuchlicher Verfahrenseinleitung kostenlos (Art. 135^a Abs. 1 Bst. a VRG). Diese Regelung bezieht sich zwar vom Wortlaut her nur auf die Verfahrenskosten. Aber es wäre mit dem dahinter stehenden Gedanken nicht vereinbar, wenn Stimmrechtsbeschwerdeführende, welche ihre Beschwerde weder mutwillig noch missbräuchlich erhoben haben, letzten Endes für die Anwaltskosten von am Verfahren beteiligten Wahlteilnehmern aufkommen müssten; die gesetzlich verankerte Kostenlosigkeit würde ihres Gehaltes entleert und die Kontrollfunktion der Stimmrechtsbeschwerde ginge wohl weitgehend verloren. Dass die vorliegende Wahlbeschwerde weder mutwillig noch missbräuchlich erhoben worden ist, dürfte angesichts der festgestellten Mehrfachausfüllungen unbestritten sein. Auch das Verwaltungsgericht ist zum Schluss gelangt, dass den Wahlrechtsbeschwerdeführenden keine Parteientschädigung auferlegt werden könne; die Begründung hat es offenbar darin gesehen, dass die Wahlrechtsbeschwerdeführenden nicht Gegenpartei der in das Verfahren einbezogenen Wahlteilnehmer seien.

Als Schuldner einer Entschädigung zu Gunsten der obsiegenden Partei kommt nebst einer privaten Gegenpartei das Gemeinwesen als Vorinstanz in Frage (Art. 138 Abs. 2 u. 3 VRG). Wie erwähnt haben die SVP Glarus Nord und Siegfried Noser für ihre Aufwendungen zur Anfechtung des regierungsrätlichen Endentscheides sowie eines Zwischenentscheides beim Verwaltungsgericht Parteientschädigungen zu Lasten des Kantons zugesprochen erhalten. Anders als im verwaltungsgerichtlichen Verfahren genügt im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren das blossе Obsiegen der privaten Partei für die Zusprechung einer Parteientschädigung zu Lasten des Gemeinwesens als Vorinstanz nicht; eine Entschädigung ist nur für den Fall vorgesehen, dass der entscheidenden Behörde grobe Verfahrensfehler oder offensichtliche Rechtsverletzungen unterlaufen sind (vgl. Art. 138 Abs. 3 Bst. a VRG mit Art. 138 Abs. 3 Bst. b VRG). Vorinstanz im regierungsrätlichen Wahlbeschwerdeverfahren war die Wahlbehörde Glarus Nord, welche keine grobe Verfahrensfehler oder offensichtliche Rechtsverletzungen begangen hat. Deshalb bestand für den Regierungsrat keine Rechtsgrundlage, Landrat Siegfried Noser und der SVP Glarus für ihre Aufwendungen im regierungsrätlichen Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen, obwohl sie gemäss dem nach der verwaltungsgerichtlichen Zurückweisung der Sache zu treffenden neuen Entscheid obsiegende Parteien waren. Um den in ein Wahlbeschwerdeverfahren involvierten Wahlteilnehmern im Falle ihres Obsiegens unabhängig von gravierenden Fehlern der Vorinstanz eine Entschädigung zusprechen zu können, bedürfte es einer Spezialregelung, welche der besonderen Rollenverteilung in diesen Verfahren Rechnung trägt.

Die Fragestellung reicht insofern über die besondere Konstellation des Wahlrechtsbeschwerdeverfahrens hinaus, als vergleichbare Entschädigungsfolgen im normalen Verwaltungsbeschwerdeverfahren ebenfalls vorkommen: In manchen Verwaltungsstreitigkeiten vor dem Regierungsrat oder den Departementen steht der beschwerdeführenden Partei einzig die behördliche Vorinstanz gegenüber. Dieser sind auch bei Beschwerdegutheissung nur ausnahmsweise grobe Verfahrensfehler oder offensichtliche Rechtsverletzungen vorzuhalten, weshalb es hier ebenfalls an der Rechtsgrundlage für die Zusprechung einer Parteientschädigung an die obsiegenden Beschwerdeführer fehlt. Dass trotz Obsiegens im Verfahren keine Parteientschädigung zugesprochen wird, mag von den Betroffenen als unbefriedigend empfunden werden, beruht aber auf einer gesetzgeberischen Entscheidung. Durch diese Entscheidung bleiben die Kostenrisiken der Gemeinwesen im Zusammenhang mit ihrer Verwaltungstätigkeit begrenzt. Ähnliches gilt übrigens für die gesetzgeberische Entscheidung, wonach dort, wo Parteientschädigungen zugesprochen werden sollen, keine vollen sondern nur „angemessene“ Abgeltungen vorgesehen sind (Art. 138 Abs. 2 u. 3 VRG). Wollte man auch im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren die obsiegenden Privatparteien in jedem Fall für ihre

Verfahrensaufwendungen entschädigt haben, bedürfte es einer Gesetzesänderung, die höhere Verwaltungskosten zu Lasten der Allgemeinheit zur Folge hätte.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

Beilage: Interpellation