

Beschluss vom 12. Dezember 2011

Beschwerde zu den Kantonsratswahlen 2012

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

Sachverhalt

1. Am 6. September 2011 hat der Regierungsrat das Dekret für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2012 erlassen. In diesem Dekret hat der Regierungsrat die Wahlen auf den 11. März 2012 festgesetzt und die organisatorischen Vorgaben dafür beschlossen. Darnach umfasst der zu wählende Kantonsrat 100 Mitglieder und jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Dem Dekret ist unter II., Ziff. 3, wörtlich zu entnehmen:

„Für die Verteilung der Kantonsratsmandate gilt der Regierungsratsbeschluss vom 30. August 2011 (recte: 6. September 2011) über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat (SRSZ 142.211). Darnach sind in Schwyz, Einsiedeln und Freienbach je zehn, Küssnacht acht, Arth sieben, Ingenbohl und Schübelbach je sechs, Lachen fünf, Altendorf und Wollerau je vier, Galgenen, Wangen und Feusisberg je drei, Muotathal, Steinen, Tuggen und Reichenburg je zwei Mitglieder, in Sattel, Rothenthurm, Oberiberg, Unteriberg, Lauerz, Steinerberg, Morschach, Alpthal, Illgau, Riemenstalden, Gersau, Vorderthal und Innerthal je ein Mitglied des Kantonsrates zu wählen.“

Das Dekret wurde im Amtsblatt Nr. 36 vom 9. September 2011 (S. 1830 ff.) publiziert. Im gleichen Amtsblatt wurde auch der Regierungsratsbeschluss Nr. 895 über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat vom 6. September 2011 (künftig SRSZ 142.211) publiziert. Der Beschluss sollte auf den 1. September 2011 in Kraft gesetzt werden und bei den Erneuerungswahlen des Kantonsrates im März 2012 erstmals wirksam werden.

2. Am 16. September 2011 reichten Toni Reichmuth und neun Mitbeteiligte beim Verwaltungsgericht Schwyz Beschwerde ein mit den folgenden Anträgen:

„A) Materielle Anträge

- 1. Es seien das Dekret des Regierungsrates für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2012 vom 6. September 2011 (Amtsblatt Nr. 36 vom 9. September 2011, S. 1830 ff.) sowie der Regierungsratsbeschluss über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat vom 6. September 2011 (Amtsblatt Nr. 36 vom 9. September 2011, S. 1835 f.; SRSZ 142.211) aufzuheben, soweit die Anordnungen die Kantonsratswahlen 2012 betreffen.*

2. *Der Regierungsrat sei anzuweisen, für die verfassungskonforme Durchführung der Kantonsratswahlen 2012 besorgt zu sein.*
3. *Unter o/e Kostenfolge zulasten des Kantons.*

B) Prozessuale Anträge

4. *Eventualiter sei die Beschwerde an den Kantonsrat weiterzuleiten.*
5. *Es sei den Beschwerdeführern auf die Stellungnahme des Regierungsrates ein Replikrecht zu gewähren.“*

3. Die Beschwerdeführer um Toni Reichmuth reichten am 16. September 2011 gegen die Beschlüsse des Regierungsrates vom 6. September 2011 auch beim Schweizerischen Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein (Verfahren 1C_407/2011). Beim Bundesgericht erhoben ausserdem mit Eingaben vom 10. Oktober 2010 ebenfalls Daniel Reichmuth (1C_447/2011) sowie Jakob Schuler und Mitbeteiligte (1C_445/2011) zum gleichen Gegenstand Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.

Im Verfahren 1C_445/2011 (Beschwerdesache Schuler und Mitbeteiligte) wurde der Erlass von vorsorglichen Massnahmen in dem Sinne beantragt, dass bis zum Erlass von bundesverfassungskonformen regierungsrätlichen Weisungen die Durchführung der Gesamterneuerungswahl für den Kantonsrat zu untersagen, eventuell die Durchführung der Kantonsratswahlen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben sei. Der Instruktionsrichter des Bundesgerichts hat in seiner Verfügung vom 11. November 2011 den Erlass von vorsorglichen Massnahmen abgelehnt.

4. In seiner Vernehmlassung vom 3. November 2011 zur Beschwerde von Toni Reichmuth und Mitbeteiligter vor Verwaltungsgericht stellte der Regierungsrat folgende Anträge:

- „ 1. *Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.*
2. *Soweit auf sie eingetreten wird, sei sie abzuweisen.*
3. *Wird den Beschwerdeführern das Replikrecht gewährt, so ist dem Regierungsrat zwingend das Recht zur Duplik einzuräumen.*
4. *Unter Kostenfolge mit solidarischer Haftbarkeit zulasten der Beschwerdeführer.“*

In der Eingabe vom 18. November 2011 halten die Beschwerdeführer um Toni Reichmuth an den in ihrer Beschwerde vom 16. September 2011 gestellten Anträgen fest.

5. In einem Entscheid vom 23. November 2011 (VGE III 2011 146) erkannte das Verwaltungsgericht:

- „ 1. *Auf die vorliegende Beschwerde vom 16. September 2011 wird nicht eingetreten.*
2. *Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen an den Kantonsrat weitergeleitet.*
3. *...“*

Den Erwägungen ist wörtlich zu entnehmen:

„Bei dieser Sachlage drängt sich eine Weiterleitung der Beschwerde an den Kantonsrat auf. Das Verwaltungsgericht ist sich bewusst, dass der Kantonsrat im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren 1C_393/2008 den Standpunkt vertreten hat, dass die Anfechtung von Vorbereitungs-handlungen zur Wahl des Kantonsrates auf kantonaler Ebene grundsätzlich ausgeschlossen ist. Aus der Weiterleitung der Sache gemäss § 10 Abs. 2 VRP kann bei der hier vorliegenden besonderen Konstellation nicht der Schluss gezogen werden, das Verwaltungsgericht halte die Anfechtungsmöglichkeit solcher Vorbereitungs-handlungen vor dem Kantonsrat für möglich. Die Weiterleitung erfolgt vielmehr deshalb, weil sie einerseits von den Beschwerdeführern beantragt wird und weil andererseits das Büro des Kantonsrates gegen eine allfällige Weiterleitung keine Einwendungen erhoben, sondern sich vielmehr ausdrücklich dazu bereit erklärt hat, diese Frage nach einer Überweisung im Lichte der Rechtsweggarantie und der neueren Rechtsprechung neu zu prüfen.“

Erwägungen

1. § 44 Abs. 1 Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898, SRSZ 100.000, KV, trägt dem Kantonsrat die Prüfung und Anerkennung der Gesetzmässigkeit aller Wahlen in die Kantonsbehörden auf. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 15. Oktober 1970 (SRSZ 120.100, WAG) ist sodann dieses Gesetz bei allen dem Volk zustehenden Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen, kantonalen, Bezirks- und Gemeindeangelegenheiten, für welche das Urnensystem eingeführt ist, *anwendbar*. Abweichende Vorschriften des Bundesrechts bleiben vorbehalten. Nicht zur Anwendung gelangen dagegen die Vorschriften der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Juni 1974, SRSZ 234.100, VRP. Dieser Erlass ist lediglich für das Verfahren vor Verwaltungsgericht massgebend, soweit dieses Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen in den Bezirken und Gemeinden sowie Beschwerden gegen Sachabstimmungen des Volkes entscheidet (§ 51 Bst. d, e und f VRP). Gegenstand der Beschwerde bilden Fragen um die Kantonsratswahlen, weshalb für deren Beurteilung neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes und in der Kantonsverfassung in erster Linie das erwähnte Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen massgebend ist.

2.1 Nach § 51 WAG sind die Ergebnisse aller Wahlen in die Kantonsbehörden im Amtsblatt zu eröffnen. § 52 WAG gibt dem Regierungsrat sodann auf, angefochtene und auch unbestrittene Ergebnisse von Amtes wegen zu prüfen. Eine solche Prüfungspflicht besteht namentlich dann, wenn begründete Zweifel an der Richtigkeit eines Ergebnisses bestehen (§ 52 Abs. 2 WAG). Beschwerden können gegen die *Ergebnisse von Wahlen* in die Kantonsbehörden und in den Ständerat erhoben werden (§ 53 Abs. 1 WAG). Aus dem *Wortlaut* der Vorschriften im Wahl- und Abstimmungsgesetz zur Publikation, zur regierungsrätlichen Prüfung und zur Anfechtung von Wahlen in die obersten kantonalen Behörden ergibt sich unmissverständlich, dass das Ergebnis zu prüfen und anzufechten ist. Es kann beim Kantonsrat lediglich gegen Ergebnisse von Wahlen in die Kantonsbehörden und in den Ständerat Beschwerde geführt werden. Nicht die Rede ist davon, dass auch Vorbereitungshandlungen beim Kantonsrat angefochten werden können. Davon geht (für sich) auch das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 23. November 2011 (VGE III 2011 146) aus.

2.2 Für die Richtigkeit der Auslegung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes nach dem Wortlaut spricht aber auch die *Systematik* des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen. Anders als bei den Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes, bei denen ausdrücklich auch von der Anfechtung von Vorbereitungshandlungen die Rede ist (§ 53a Abs. 1 Bst. b WAG; § 51 Bst. e VRP), hat sich eine Anfechtung bei Volkswahlen in die Kantonsbehörden und in den Ständerat vor dem Kantonsrat gegen das Ergebnis zu richten.

2.3 Auch die *Entstehungsgeschichte* der massgebenden Bestimmung von § 53a WAG zeigt deutlich, dass der Rechtsschutz gegen Vorbereitungshandlungen innerhalb des Kantons bei Wahlen nicht eingeführt werden sollte. In der regierungsrätlichen Botschaft vom 8. September 1992 (S. 15/16) kann nachgelesen werden:

„... Kein kantonales Rechtsmittel gibt es sodann gegen Handlungen und Anordnungen bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen (z. B. gegen die Abfassung der Abstimmungsbotschaft, die Traktandierung eines Geschäftes; vgl. EGV 1979 S. 27). ...

Falls geltend gemacht werden will, ein Beschluss einer kantonalen Behörde (namentlich Kantonsrat oder Regierungsrat) verletze die politischen Rechte, ist – wie bisher – staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 85 Buchst. a OG an das Bundesgericht zu erheben. Die Zulassung eines Rechtsmittels an das kantonale Verwaltungsgericht gegen solche Beschlüsse widerspräche dem Prinzip der Teilung und der Unabhängigkeit der Staatsgewalten. Das Verwaltungsgericht würde insoweit zum Verfassungsgericht.“

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid vom 23. November 2011 (VGE III 2011 146) unterstrichen, dass sich der Gesetzgeber auch bei jüngeren Revisionen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege von ähnlichen Überlegungen hat leiten lassen und insbesondere von der Einführung einer Anfechtungsmöglichkeit für Vorbereitungshandlungen bei Wahlen in die kantonalen Behörden abgesehen hat (E. 2.4.4). Auch die Entstehungsgeschichte der Regelung in § 53a WAG spricht folglich dafür, dass lediglich das Wahlergebnis beim Kantonsrat angefochten werden kann.

2.4 Vom Sinn her lässt sich ein Ausschluss der Anfechtung der Vorbereitungshandlungen vor allem mit *Gründen der Gewaltenteilung* rechtfertigen. Es soll nicht Aufgabe eines der kantonalen Organe sein, ausserhalb des Gesetzgebungsverfahrens auf den Gang der Wahl der obersten Behörden des Kantons Einfluss nehmen zu können. Wollen Stimmberechtigte Vorbereitungshandlungen zu Wahlen anfechten, so steht dafür die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 Bst. c Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110, zur Verfügung. Von der Möglichkeit, das Dekret des Regierungsrates für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2012 sowie den Beschluss des Regierungsrates über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat beim Bundesgericht anzufechten, haben Toni Reichmuth und Mitbeteiligte sowie weitere Beschwerdeführer denn auch Gebrauch gemacht.

3. Kann gegen das Dekret des Regierungsrates für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2012 sowie gegen den Regierungsratsbeschluss über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat beim Kantonsrat nicht Beschwerde geführt werden, so ist auf die vorliegende Beschwerde *nicht einzutreten*. Noch weniger als für das Verwaltungsgericht besteht für den Kantonsrat zudem eine bundesrechtliche Verpflichtung, vor der Behandlung der Angelegenheit durch das Bundesgericht sich auf die Sache einzulassen.

4. Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten. Der Beschwerdeentscheid des Kantonsrates ist kantonal letztinstanzlich. Gemäss Art. 88 in Verbindung mit Art. 82 Bst. c BGG kann daher gegen den Entscheid des Kantonsrates Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde an das Bundesgericht hat nach Art. 103 BGG keine aufschiebende Wirkung.

Beschluss der Rechts- und Justizkommission

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

2. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82 ff. Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110).

3. Zustellung: Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (11); Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Bundesgericht (unter Hinweis auf die Verfahren 1C_407/2011, 1C_445/2011 und 1C_447/2011); Sicherheitsdepartement; Staatskanzlei.

Im Namen der Rechts- und Justizkommission:

Dr. Roger Brändli, Präsident