

AR_GERICHTE OG O4V-18-30 vom 14. November 2018

AR Gerichte, 2018-11-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ar_gerichte OG_O4V-18-30

FR: AR_GERICHTE OG O4V-18-30 du 14 novembre 2018

IT: AR_GERICHTE OG O4V-18-30 del 14 novembre 2018

Regeste

Obergericht Appenzell Ausserrhoden 4. Abteilung Urteil vom 14. November 2018
Mitwirkende Obergerichtsvizepräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch
Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, Dr. P. Louis Obergerichtsschrei

Erwägungen

E. 1

Prozessvoraussetzungen

E. 1.1

Das Obergericht prüft von Amtes wegen, ob die prozessualen Voraussetzungen gegeben sind und auf das Rechtsmittel einzutreten ist (Art. 59 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG, bGS 143.1). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Regierungsrats über die Zuteilung der Kantonsratssitze vom 4. September 2018. Materiell bemängelt der Beschwerdeführer nicht, dass die Sitzzuteilung falsch berechnet worden sei. Vielmehr macht er geltend, dass das Sitzverteilungsverfahren (Art. 46 GPR) bzw. die Wahlkreise (Art. 71 Abs. 4 KV) bundesrechtswidrig seien. Kantonale und kommunale Erlasse können entweder (hauptsächlich 4 frageweise) mittels abstrakter Normenkontrolle oder (vorfrageweise) im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht überprüft werden. Anfechtungsobjekt der abstrakten Normenkontrolle bildet der Erlass selbst. Wird dieser im Rahmen einer abstrakten Überprüfung als mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar erkannt, wird er bzw. die fehlerhafte Bestimmung durch das Gericht aufgehoben (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1755; vgl. auch BGE 137 I 77 E. 3.4 S. 86). Bei der konkreten Normenkontrolle wird ein bestimmter Rechtsanwendungsakt (typischerweise eine Verfügung oder ein Entscheid) angefochten. Dabei wird geltend gemacht, dass der Erlass, auf den sich der Rechtsanwendungsakt stützt, mit höherrangigem Recht nicht vereinbar sei (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 1760). Stellt die angerufene Behörde bei der vorfrageweisen Prüfung eine Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht fest, wird der angefochtene Rechtsanwendungsakt, nicht aber die als fehlerhaft erkannte Norm, welche nicht Anfechtungsobjekt bildet, aufgehoben (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 1762). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt keine abstrakte Normenkontrolle (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, 1996, S. 113). Eine entsprechende Beschwerde wäre deshalb direkt beim Bundesgericht anzuheben gewesen (Art. 87 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, BGG, SR 173.110). Da Art. 46 GPR letztmals mit Beschluss vom 22. September 2014 geändert wurde (vgl. die Änderungstabelle im Anhang zum GPR), bzw. Art. 71 KV seit Erlass am 30. April 1995 keine Änderung mehr erfahren hat (vgl. die Änderungstabelle im Anhang

zur KV), fällt eine abstrakte Normenkontrolle infolge Ablauf der Beschwerdefrist allerdings von vornherein ausser Betracht (Art. 101 BGG). Zu Recht hat der Beschwerdeführer denn auch nicht die gerügten gesetzlichen Bestimmungen, sondern den gestützt darauf ergangenen Regierungsratsbeschluss vom 4. September 2018 angefochten. Nachfolgend ist deshalb zu klären, ob die Zuständigkeit des Obergerichts zur Überprüfung von Art. 46 GPR und Art. 71 Abs. 4 KV im Zuge einer konkreten Normenkontrolle gegeben ist.

E. 1.2

Gemäss Art. 54 Abs. 1 VRPG ist die Beschwerde ans Obergericht zulässig gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden. Fraglich ist, ob dem Beschluss des Regierungsrates vom 4. September 2018 über die Sitzverteilung Verfügungscharakter zukommt. Als Verfügung gilt ein individueller, grundsätzlich an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis rechts-gestaltend oder -feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2016 vom 17. März 2017 E. 3.1). Richtet sich die Verfügung ausnahmsweise nicht an eine individuell bestimmte Anzahl von Adressaten, liegt eine All-gemeinverfügung vor (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 2227; vgl. auch BGE 125 I 313 E. 2a S. 316). Die Verteilung der Kan- Seite 5 tonsratssitze auf die verschiedenen Wahlkreise begründet keine neuen Rechte oder Pflichten, noch wird dadurch ein Rechtsverhältnis festgestellt. Vielmehr handelt es sich um eine bloss e Vorbereitungshandlung im Hinblick auf die Durchführung der Kantons- ratswahl (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.309/2004 vom 27. Oktober 2004 E. 1.2). Als solche ist sie am ehesten als Realakt zu qualifizieren (vgl. STEINMANN/MATTLE, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 88 zu Art. 82 BGG), auch wenn sie vorliegend in Form eines Beschlusses gekleidet worden ist. Die Beschwerde ans Ober- gericht nach Art. 54 Abs. 1 VRPG ist infolge des fehlenden Verfügungscharakters jeden- falls nicht gegeben.

E. 1.3

Nach Art. 54 Abs. 3 VRPG kann das Gesetz dem Obergericht weitere Streitigkeiten zur Beurteilung zuweisen. Eine solche gesetzliche Grundlage erblickt die Kantonskanzlei in Art. 65bis Abs. 2 GPR (act. 1). Demgemäss ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuläs- sig „gegen Entscheide des Regierungsrates über das Zustandekommen einer Volksinitia- tive oder eines Referendums“. Dass diese Bestimmung auch auf Regierungsrats- beschlüsse über die Verteilung der Kantonsratssitze zur Anwendung gelangt, lässt sich ihrem Wortlaut nicht entnehmen. Die Kantonskanzlei erachtet Art. 65bis Abs. 2 GPR ent- sprechend nicht direkt, sondern lediglich analog als anwendbar. Gegen eine analoge Anwendung spricht der Wortlaut von Art. 65bis Abs. 2 GPR, der keinen Hinweis auf eine exemplarische Aufzählung wie „namentlich“ oder „insbesondere“ enthält und deshalb einen abschliessenden Charakter nahe legt. Hinzuzufügen ist sodann, dass Art. 65bis GPR erst im Zuge der Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Sep- tember 2002, mithin nach Erlass von Art. 46 GPR, ins Gesetz aufgenommen worden ist (vgl. die Änderungstabelle im Anhang zum GPR). Hätte der Gesetzgeber Beschlüsse betreffend die Sitzverteilung in Abweichung der zuvor bestehenden Rechtslage durch das Obergericht beurteilt haben wollen, hätte er dies sicherlich klargestellt. Nicht zuletzt des- halb, weil die Gesetzesrevision von einer Expertengruppe aus erfahrenen Juristen begleitet worden ist. Eine solche Gesetzesänderung war aber offenbar nicht beabsichtigt. Dies legen auch die Ausführungen zu den Schluss- und Übergangsbestimmungen im erläuternden Bericht vom

19. Februar 2002 zum Entwurf des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege nahe, wonach Art. 65bis GPR die Unklarheit darüber beseitigen sollte, ob Entscheide des Regierungsrates über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten. Daraus folgt, dass Art. 65bis Abs. 2 GPR auf Beschlüsse des Regierungsrats über die Sitzverteilung nicht anwendbar ist. Auch Art. 65bis Abs. 1 GPR, wonach Beschwerdeentscheide des Regierungsrates ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, ist nicht einschlägig, da der Regierungsrat vorliegend nicht als Beschwerdeinstanz amtierte. Dies im Unterschied zur Stimmrechtsbeschwerde, welche der Beschwerdeführer im Jahre 2011 Seite 6 anlässlich der (durch Kantonskanzlei und Gemeinden erfolgten, vgl. Art. 26 GPR) Zustellung des Abstimmungsmaterials erhob und nach Art. 62 Abs. 1 GPR zunächst vom Regierungsrat als Beschwerdeinstanz beurteilt werden musste (vgl. NICOLAS AUBERT, in: Andreas Glaser [Hrsg.], Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 8 N. 62). Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass gegen den Beschluss des Regierungsrats über die Sitzverteilung kein Rechtsmittel ans Obergericht gegeben ist. Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten.

E. 1.4

Gemäss Art. 32 Abs. 1 lit. b des Justizgesetzes (JG, bGS 145.31) erlässt der Vorsitzende der Abteilung einen Nichteintretensentscheid, wenn die Voraussetzungen für das Eintreten offensichtlich nicht erfüllt sind. Da nicht offensichtlich war, dass Art. 54 Abs. 1 VRPG bzw. Art. 65bis Abs. 2 VRPG nicht einschlägig sind, ergeht der Entscheid durch die Abteilung.

E. 2

Überweisung an das zuständige Gericht

Erachtet sich das Obergericht als unzuständig, so leitet es die Beschwerde an die zuständige Behörde weiter (Art. 2 Abs. 2 VRPG; Art. 53 Abs. 1 JG). Zu klären ist zunächst, welches (aus Sicht des Obergerichts) die zuständige Behörde ist. Gemäss Art. 82 lit. c BGG können Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger sowie betreffend Volkswahlen und –abstimmungen beim Bundesgericht angehoben werden. Die Stimmrechtsbeschwerde steht dabei nicht nur gegen formgebundene Rechtsakte, sondern auch gegen (behördliche) Realakte, und damit insbesondere gegen Vorbereitungs-handlungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung (STEINMANN/MATTLE, a.a.O., N. 88 zu Art. 82 BGG; NICOLAS AUBERT, a.a.O., § 9 N. 6). Die Kantone haben, als Ausfluss der Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung (BV, SR 101), grundsätzlich ein oberes Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen (Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG; BGE 134 I 199 E. 1.2). Akte des Parlaments und der Regierung können kraft der Ausnahmebestimmung nach Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG indessen direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden gegen den Beschluss des Regierungsrats kein Rechtsmittel kennt, ist deshalb nicht zu beanstanden. Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerde direkt beim Bundesgericht einzureichen gewesen wäre. Zuständigkeitshalber ist sie an dieses zu überweisen.

Seite 7

E. 3

Kosten

Im Rechtsmittelverfahren ist grundsätzlich gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird (Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 VRPG). Bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden werden jedoch keine Kosten erhoben (Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 2 lit. d VRPG). Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Entschädigung zu (Art. 53 Abs. 3 VRPG e contrario). Der obsiegenden Behörde ist keine Entschädigung auszurichten (Art. 59 i.V.m. 24 Abs. 3 lit. a VRPG).

Seite 8 Demnach erkennt das Obergericht:

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