

BGer 1C 605/2016 vom 1. September 2017

Bundesgericht, 2017-09-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_605_2016

FR: TF 1C 605/2016 du 1 septembre 2017

IT: TF 1C 605/2016 del 1 settembre 2017

Regeste

Wahl- und Abstimmungsgesetz des Kantons Schwyz; Änderung vom 25. März 2015 (Erwahrungs- und Inkraftsetzungsbeschluss gemäss Amtsblatt vom 25. November 2016) | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 82 BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (lit. a), gegen kantonale Erlasse (lit. b) sowie betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (lit. c). Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG kann im Verfahren der abstrakten Normkontrolle geltend gemacht werden, ein Erlass verletze in der Umschreibung der politischen Rechte höherstufig garantierte Rechte (BGE 136 I 241 E. 1.1.1 S. 245 f.; Urteil 1C_127/2010 und 1C_491/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2 mit Hinweisen, nicht publ. in BGE 136 I 376). In diesem Fall übernimmt die Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG die Funktion von Art. 82 lit. b BGG . Die Legitimation und der Instanzenzug richten sich indes nach den spezifischen Regeln der Beschwerde in Stimmrechtssachen (vgl. Urteil 1C_127/2010 und 1C_491/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2 f., nicht publ. in BGE 136 I 376 ; GEROLD STEINMANN, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, N. 87 zu Art. 82 BGG). Die Beschwerdeführer richten ihre Beschwerde gegen § 53 und § 53a des am 25. März 2015 revidierten WAG (vgl. Sachverhalt Lit. A), welche den Rechtsschutz im Zusammenhang mit kantonalen Volkswahlen betreffen. Sie rügen, die genannten Bestimmungen stünden im Widerspruch zu übergeordnetem Recht, namentlich zu Art. 88 BGG i.V.m. Art. 29a BV . Die Garantie der politischen Rechte verlangt einen wirksamen Rechtsschutz (vgl. GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 8 und N. 29 zu Art. 34 BV ; PIERRE TSCHANNEN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 13 zu Art. 34 BV) und die § § 53 und 53a WAG stehen in unmittelbarem Zusammenhang zu den politischen Rechten der Wählerinnen und Wähler. Die Beschwerde ist als Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG entgegenzunehmen.

E. 1.2

Ein kantonales Rechtsmittel im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle gegen die Änderung des WAG steht unbestrittenerweise nicht zur Verfügung (vgl. § 51 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Schwyz vom 6. Juni 1974 [VRP; SRSZ 234.110]), so dass direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann (Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG). Als im Kanton Schwyz wahlberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage ab der nach kantonalem Recht massgebenden

Veröffentlichung (Art. 101 BGG), wenn eine Volksabstimmung stattgefunden hat, mit der Erwirkung von deren Ergebnissen (BGE 142 I 99 E. 1.3 S. 104 mit Hinweis). Der Erwirkungsbeschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Schwyz vom 25. November 2016 publiziert. Die Beschwerdefrist ist mit der am 24. Dezember 2016 eingereichten Beschwerde eingehalten. Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.3 nachfolgend einzutreten.

E. 1.3

Nicht einzutreten ist auf das Begehren um Feststellung, dass die §§ 53 und 53a WAG Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG widerspächen, zumal ihm neben dem Antrag auf Aufhebung der genannten Bestimmungen keine selbständige Bedeutung zukommt. Ebenfalls nicht einzutreten ist im Rahmen der vorliegend vorzunehmenden abstrakten Normenkontrolle auf den Antrag, der Kantonsrat sei anzuweisen, die Rechtsweggarantie bei Stimmrechtsbeschwerden betreffend kantonale Wahlen vollumfänglich umzusetzen. Soweit die Beschwerdeführer rügen, § 53 und § 53a WAG stünden im Widerspruch zu § 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV/SZ; SR 131.215), fehlt es an einer Begründung in der Beschwerdeschrift im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG . Die in diesem Zusammenhang in der Replik vom 28. Februar 2017 nachgereichten Vorbringen sind verspätet, zumal dazu nicht erst die Vernehmlassung des Regierungsrats vom 31. Januar 2017 Anlass gab. Auf die Rüge, § 53 und § 53a WAG stünden im Widerspruch zu § 66 Abs. 2 KV/SZ , ist nicht einzutreten.

E. 2

Steht die Verfassungsmässigkeit oder allgemein die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit übergeordnetem Recht in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten Normen vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder Auslegung entzieht, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine mit übergeordnetem Recht konforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine mit übergeordnetem Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden. Für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufgrund materieller Prüfung aufzuheben oder mit übergeordnetem Recht konform auszulegen sei, ist im Einzelnen auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abzustellen. Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (vgl. BGE 140 I 2 E. 4 S. 14 mit Hinweisen).

E. 3

Die Beschwerdeführer rügen, § 53 und § 53a WAG stünden im Widerspruch zur Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV sowie damit verbunden zu Art. 88 BGG .

E. 3.1

Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen können. Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG erstreckt sich diese Pflicht nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung. Rechtsmittelentscheide eines Parlaments oder einer Regierung gehören grundsätzlich nicht in die Kategorie der Akte im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG (Urteil 1C_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 1.2.2 mit Hinweis). Immerhin kann ein Einspracheentscheid, welcher die Funktion hat, dass die Regierung einen eigenen Entscheid oder Realakt in Kenntnis der Einwände von Einsprechern in Wiedererwägung zieht, als Akt der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG bezeichnet werden, wenn die Regierung damit nicht als Rechtsmittelinstanz einer untergeordneten Behörde entscheidet. Es ist mit Art. 88 Abs. 2 BGG sowie Art. 29a BV vereinbar, eine solche im kantonalen Gesetzesrecht verankerte Ausnahme von der Rechtsweggarantie zuzulassen (Urteil 1C_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 1.2.2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes die Kantone als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG eine gerichtliche Behörde einsetzen (BGE 134 I 199 E. 1.2 S. 201 mit Hinweisen). Diese Pflicht besteht sowohl in kantonalen als auch in kommunalen Wahl- und Stimmrechtsangelegenheiten. Seit dem Ablauf der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG am 1. Januar 2009 ist der bundesrechtlich verlangte Rechtsschutz im Kanton selbst dann zu gewährleisten, wenn entsprechendes kantonales Anpassungsrecht fehlen sollte (Urteil 1C_45/2016 und 1C_147/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2.1 mit Hinweisen, in: ZBl 118/2017 S. 33). Im Kanton Schwyz kann es sich bei der angesprochenen gerichtlichen Behörde nach der kantonalgesetzlichen Ordnung nur um das Verwaltungsgericht handeln (vgl. § 66 Abs. 1 KV/SZ sowie § § 50 ff. VRP ; Urteil 1C_45/2016 und 1C_147/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2.2).

E. 3.2

Im Kanton Schwyz können Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 51 lit. a VRP). Zu den grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Entscheiden gelten auch Einsprache- und Rechtsmittelentscheide (vgl. § 7 VRP). Verfügungen und Entscheide anderer Instanzen sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar, sofern dies durch einen Rechtssatz vorgesehen ist (§ 51 lit. b VRP). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausnahmsweise unzulässig, wenn eine Verfügung oder ein Entscheid durch einen Rechtssatz ausdrücklich als endgültig erklärt wird (§ 53 Abs. 1 lit. a VRP). Dieser Ausschlussgrund gilt allerdings nicht, soweit übergeordnetes Recht eine gerichtliche Beurteilung durch eine kantonale Gerichtsinstanz zwingend verlangt (§ 53 Abs. 3 VRP). Nach § 53 WAG sind Einsprachen gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder das Ergebnis von Kantons- und Regierungsratswahlen beim Regierungsrat einzureichen (Abs. 1). Der Regierungsrat entscheidet über die Einsprachen gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Wahlen endgültig, wenn ein Entscheid vor dem Wahltag erfolgen kann; ansonsten geht die Zuständigkeit an den Kantonsrat über (Abs. 2). Über Einsprachen gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Wahlen, die nicht vom Regierungsrat vor dem Wahltag entschieden werden, sowie über Einsprachen gegen das Ergebnis der Wahlen entscheidet der Kantonsrat gleichzeitig mit der Erwerbung

endgültig (Abs. 3). Gemäss § 53a WAG sind Einsprachen gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder das Ergebnis von Ständeratswahlen ebenfalls beim Regierungsrat einzureichen (Abs. 1). Der Regierungsrat entscheidet darüber zusammen mit der Erwerbung endgültig (Abs. 2).

E. 3.3

Nach kantonalem Recht ist gegen Einspracheentscheide des Regierungsrats und des Kantonsrats betreffend Unregelmässigkeiten oder das Ergebnis von Kantons- und Regierungsratswahlen bzw. Ständeratswahlen die Möglichkeit einer Beschwerde ans Verwaltungsgericht somit nicht nur nicht vorgesehen, sondern im Grundsatz ausdrücklich ausgeschlossen. Dies erscheint mit Blick auf Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 Abs. 2 BGG zulässig, sofern der Regierungsrat oder der Kantonsrat einen eigenen Entscheid oder Realakt in Kenntnis der Einwände der Einsprecher in Wiedererwägung zieht (vgl. E. 3.1 hiavor). Allerdings sind an der Vorbereitung und Durchführung der kantonalen Wahlen (inklusive Ständeratswahlen) weitere, dem Kantonsrat bzw. dem Regierungsrat untergeordnete Behörden beteiligt, namentlich die Staatskanzlei, kantonale Departemente sowie kommunale Behörden. Soweit im Rahmen von solchen Wahlen Verfügungen und Entscheide von kommunalen oder untergeordneten kantonalen Behörden angefochten werden, erweist sich ein Ausschluss der Beschwerde ans Verwaltungsgericht mit Blick auf Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 Abs. 2 BGG als unzulässig (vgl. Urteil 1C_45/2016 und 1C_147/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2), was der Regierungsrat anerkennt. Das Gleiche gilt für die Anfechtung von Realakten im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung kantonalen Wahlen, welche nicht dem Kantonsrat oder dem Regierungsrat zuzuordnen sind, sondern einer kommunalen oder einer untergeordneten kantonalen Behörde. Der Regierungsrat scheint davon auszugehen, dass gegen solche Verfügungen, Entscheide oder Realakte von kommunalen oder untergeordneten kantonalen Behörden nicht direkt die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offensteht, sondern dass dagegen zunächst eine Einsprache nach § 53 bzw. § 53a WAG an den Regierungsrat- bzw. den Kantonsrat zu erheben ist (vgl. Ziff. 4 der Stellungnahme des Regierungsrats vom 14. März 2007). Wenn die Einsprache nach § 53 bzw. § 53a WAG in diesen Fällen möglich sein soll, handelt es sich beim entsprechenden Entscheid des Regierungsrats oder des Kantonsrats allerdings nicht um einen eigentlichen Einspracheentscheid im Sinne eines Wiedererwägungsentscheids (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.2.1 S. 411 f.), sondern um einen Rechtsmittelentscheid einer anderen Instanz, gegen den die Beschwerde ans Verwaltungsgericht mit Blick auf Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. E. 3.1 hiavor). Entscheidet der Kantonsrat nach § 53 Abs. 2 und 3 WAG über eine angefochtene Verfügung, einen angefochtenen Entscheid oder einen angefochtenen Realakt des Regierungsrats, handelt es sich beim Entscheid des Kantonsrats ebenfalls um einen Rechtsmittelentscheid einer anderen Instanz und nicht um einen Wiedererwägungsentscheid. Auch gegen einen solchen Rechtsmittelentscheid des Kantonsrats kann die Beschwerde ans Verwaltungsgericht mit Blick auf Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG nicht ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass üblicherweise auch Beschwerden gegen das Ergebnis einer Wahl auf einen vorausgegangenen Akt Bezug nehmen und der Kantonsrat immer dann als Rechtsmittelinstanz entscheidet, wenn sich die Einsprache nach § 53 WAG auch gegen einen solchen vorausgegangenen Akt einer anderen Behörde richtet.

E. 3.4

Nach dem Ausgeführten wird die Anwendung von § 53 und § 53a WAG mit Blick auf Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG keine Probleme bieten, wenn der Regierungsrat oder der Kantonsrat einen eigenen Entscheid oder Realakt auf Einsprache hin in Wiedererwägung zieht. Wie der Regierungsrat zu Recht vorbringt und nachfolgend aufzuzeigen ist, werden sich § 53 und § 53a WAG aber auch in den weiteren bereits skizzierten Konstellationen bundesrechtskonform auslegen lassen.

E. 3.4.1

Werden im Rahmen von kantonalen Wahlen Verfügungen, Entscheide oder Realakte von kommunalen oder untergeordneten kantonalen Behörden als mit der Garantie der politischen Rechte nicht vereinbar gerügt, wird im konkreten Anwendungsfall mittels Auslegung des kantonalen Rechts zu entscheiden sein, ob gegen solche Akte zunächst die Einsprache nach § 53 bzw. § 53a WAG an den Regierungsrat bzw. den Kantonsrat offensteht oder ob diese ausgeschlossen ist, weil eine eigentliche Einsprache im Sinne eines Wiedererwägungsgesuchs an den Regierungsrat bzw. den Kantonsrat in diesen Konstellationen ausser Betracht fällt. Kommt man zum Schluss, gegen Akte von kommunalen oder untergeordneten kantonalen Behörden sei die Einsprache nach § 53 bzw. § 53a WAG nicht möglich, stünde gegen sie direkt die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen, zumal seit dem Ablauf der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG am 1. Januar 2009 der gemäss Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG verlangte Rechtsschutz im Kanton selbst dann zu gewährleisten ist, wenn entsprechendes kantonales Anpassungsrecht fehlt (vgl. E. 3.1 hiervor). Gelangt man hingegen zum Schluss, gegen solche Akte sei zunächst Einsprache nach § 53 bzw. § 53a WAG zu erheben, liesse sich das kantonale Recht ebenfalls bundesrechtskonform auslegen, auch wenn die entsprechenden Einspracheentscheide als endgültig bezeichnet werden und die Beschwerde ans Verwaltungsgericht gegen Einspracheentscheide des Regierungsrats sowie des Kantonsrats betreffend Unregelmässigkeiten oder das Ergebnis von Kantons- und Regierungsratswahlen bzw. Ständeratswahlen im Grundsatz ausgeschlossen ist (§ 53 Abs. 1 lit. a VRP ; vgl. E. 3.2 hiervor). Diesfalls käme nämlich § 53 Abs. 3 VRP zum Tragen, wonach der Ausschluss der Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht gilt, soweit übergeordnetes Recht eine gerichtliche Beurteilung durch eine kantonale Gerichtsstanz zwingend verlangt (vgl. E. 3.2 hiervor).

E. 3.4.2

Entscheidet der Kantonsrat anlässlich von Kantons- oder Regierungsratswahlen nach § 53 Abs. 2 und 3 WAG über einen angefochtenen Akt des Regierungsrats, weil die Zuständigkeit auf den Kantonsrat übergegangen ist oder weil sich eine Einsprache gegen das Ergebnis der Wahl auch gegen einen vorausgegangenen Akt des Regierungsrats richtet, gelangt ebenfalls § 53 Abs. 3 VRP zur Anwendung, sodass die Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich ist, zumal Art. 29a BV i.V.m. Art. 88 BGG eine gerichtliche Beurteilung durch eine kantonale Gerichtsstanz zwingend verlangt.

E. 4

Wie den vorstehenden Erwägungen zu entnehmen ist und die Beschwerdeführer vorbringen, ist der Instanzenzug bei der Anfechtung von Akten im Zusammenhang mit Kantons- und Regierungsratswahlen sowie Ständeratswahlen für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Schwyz je nach Konstellation nicht einfach zu erkennen. Dies ist mit Blick auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) sowie die Rechtsweggarantie (Art.

29a BV) zwar nicht unproblematisch und wird je nach Konstellation im konkreten Anwendungsfall zu berücksichtigen sein. Die Voraussetzungen für eine Aufhebung von § 53 und § 53a WAG im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sind allerdings nicht erfüllt, zumal ihre Anwendung in der Konstellation, dass der Regierungsrat oder der Kantonsrat einen eigenen Entscheid oder Realakt in Wiedererwägung zieht, keine Probleme bieten wird und sich die genannten Normen auch in den weiteren Konstellationen nicht jeder Auslegung entziehen, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, sondern sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich sind (vgl. E. 3.4 hiervor). Hinzu kommt, dass der Instanzenzug bei der Anfechtung von Akten im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen nicht abschliessend in den §§ 53 und 53a WAG geregelt ist, sondern dass namentlich auch verschiedene andere Bestimmungen des VRP zu berücksichtigen sind, welche nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bilden.

E. 5

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).
Parteientschädigungen sind nicht auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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