

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_261/2012

Urteil vom 8. Oktober 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Merkli,  
Gerichtsschreiber Steinmann.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,
  2. B. \_\_\_\_\_,
  3. C. \_\_\_\_\_,
- Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, 6430 Schwyz.

Gegenstand

Nachkredite I zulasten der Staatsrechnung 2012,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 24. April 2012 des Regierungsrats des Kantons Schwyz.

Sachverhalt:

A.

Zwischen dem Kantonsgericht Schwyz und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden bestanden seit längerem Spannungen. Es kam zu Auseinandersetzungen, die zunehmend eskalierten ("Schwyzer Justizstreit"). In der Kritik stand u.a. Martin Ziegler, Präsident des Kantonsgerichts. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beauftragte im September 2011/März 2012 Dick Marty mit der Überprüfung der Organisation und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und der Vorkommnisse um die Strafrechtspflege; dieser Bericht wurde am 17. April 2012 erstattet.

Die Spannungen innerhalb der Schwyzer Justiz hatten Auswirkungen auf die Vorbereitung der Wiederwahl der kantonalen Richter für die Amtsperiode 2012-2016. Am 26. Januar 2012 liess die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrates von Schwyz mit einer Pressemitteilung verlauten, dass sie den amtierenden Präsidenten des Kantonsgerichts, Martin Ziegler, nicht zur Wiederwahl empfehle und die Stelle zur Wiederbesetzung öffentlich ausschreibe.

B.

Martin Ziegler reichte beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz am 22. Februar 2012 Klage ein. Er ersuchte um Feststellung, dass die Nichtwiederwahlempfehlung der Rechts- und Justizkommission ungültig und eine Ausschreibung des Amtes zurzeit unzulässig sei. Superprovisorisch sei der Rechts- und Justizkommission die Vornahme der Ausschreibung zu untersagen. Das Verwaltungsgericht erliess ein vorsorgliches Verbot der Ausschreibung (vgl. Bericht des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 7. Mai 2012: Beurteilung der kantonalen Strafverfolgungsbehörden und Offenlegung der Datenerhebung, S. 16 f. [Beschluss Nr. 456/2012]).

Im Laufe des Verfahrens einigten sich Martin Ziegler und der Kanton Schwyz am 20./28. März 2012 auf einen gerichtlichen Vergleich: Martin Ziegler erklärt im Vergleich, für die neue Amtsperiode als

Kantonsgerichtspräsident nicht mehr zur Verfügung zu stehen (Ziff. 1). Der Kanton Schwyz erbringt Martin Ziegler als Abfindung finanzielle Leistungen, die das Eineinhalbfache des Jahreslohns 2011 ausmachen (Ziff. 3). In Anlehnung an die Personal- und Besoldungsverordnung (PBV) erbringt der Kanton Schwyz Martin Ziegler Rechtsschutzzahlungen für Strafverfahren, die gegen ihn im Zusammenhang mit seiner Aufgabenerfüllung angehoben würden (Ziff. 4). Mit dem Abschluss des Vergleichs gilt die verwaltungsrechtliche Klage von Martin Ziegler im Sinne von § 62 PBV als durch Vergleich erledigt (Ziff. 5). Dieser Vergleich wurde vom Kläger Martin Ziegler und von einem Vertreter des Regierungsrats unterzeichnet und von zwei Vertretern der Rechts- und Justizkommission unterschrieben zur Kenntnis genommen. Der Regierungsrat genehmigte den Vergleich am 27. März 2012.

Mit Beschluss vom 29. März 2012 schrieb der Einzelrichter am Verwaltungsgericht das Klageverfahren infolge Vergleichs als gegenstandslos ab. Der Beschluss stützt sich auf § 28 lit. d in Verbindung mit § 70 der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRP).

C.

Mit Bericht und Vorlage vom 24. April 2012 (Beschluss Nr. 450/2012) unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat die "Nachkredite I zulasten der Staatsrechnung 2012". Aufwendungen für die Erfüllung des Vergleichs zwischen Martin Ziegler und dem Kanton Schwyz sind darin nicht enthalten. Im genannten Bericht vom 7. Mai 2012 hielt der Regierungsrat fest, dass der gerichtliche Vergleich einem Urteil gleichkomme, weshalb für die entsprechende Ausgabe beim Kantonsrat kein vorgängiger Kredit einzuholen war (S. 18).

D.

Am 14. Mai 2012 haben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_ beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde erhoben. Sie stellen den folgenden Antrag:

"Für den vom Regierungsrat vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit Dr. Martin Ziegler, Kantonsgerichtspräsident, 8853 Lachen abgeschlossenen Vergleich vom April 2012 auf Zahlung eines Geldbetrages im Umfange eines anderthalbfachen Jahresgehaltes sei beim Kantonsrat Schwyz ein gemäss § 30 Abs. 2 Kantonsverfassung dem Finanzreferendum unterstellter Nachtragskredit einzuholen."

Die Beschwerdeführer rügen, dass der Regierungsrat mit seinem eigenmächtigen Vorgehen sowohl die Finanzkompetenzen des Kantonsrats wie auch die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt habe. Gemäss § 30 Abs. 2 der Schwyzer Verfassung unterstünden einmalige Ausgaben von mehr als 250'000 Franken dem obligatorischen Finanzreferendum. Der Regierungsrat vermöge sich nicht auf § 3 lit. d der Finanzhaushaltverordnung zu stützen. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage für Entschädigungen im Falle der Ab- oder Nichtwiederwahl. Daran vermöge auch der vor dem Verwaltungsgericht getroffene Vergleich nichts zu ändern. Schliesslich beantragen die Beschwerdeführer die Herausgabe des Vergleichs zwischen Martin Ziegler und dem Regierungsrat und die Möglichkeit einer Beschwerdeergänzung.

Der Kantonsrat hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Er stellt sich überdies gegen die Herausgabe des genannten Vergleichs. Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik an ihren Anträgen und Positionen fest.

Der Regierungsrat hält auch in seiner Duplik an seinen Auffassungen fest. Der Kantonsrat bekräftigt den Verzicht auf eine Stellungnahme. In einer weiteren Eingabe wiederholen die Beschwerdeführer ihre Anträge und halten an ihren Editionsanträgen fest.

Der Präsident der PUK Justizstreit teilte ferner mit, inskünftig den Kantonsrat zu vertreten.

E.

Mit Verfügung vom 28. Mai 2013 wurden die Verfahrensbeteiligten und Martin Ziegler eingeladen, zum Gesuch der Beschwerdeführer um Einsicht in den Vergleich zwischen Martin Ziegler und dem Regierungsrat und in den Beschluss des Verwaltungsgerichts (nochmals) Stellung zu nehmen. Martin Ziegler und der Regierungsrat haben sich dagegen ausgesprochen. Der Kantonsrat erblickt keine

dagegen sprechenden Gründe. Die Beschwerdeführer haben eine weitere Stellungnahme abgegeben.

Mit bundesgerichtlicher Verfügung vom 17. Juli 2013 sind die beiden Dokumente den Beschwerdeführern in Kopie zugestellt worden. Diese haben ihre Beschwerde am 21. August 2013 ergänzt und an ihren Anträgen festgehalten. Der Regierungsrat hat auf eine weitere Stellungnahme verzichtet. Der Kantonsrat hat mit seinen zusätzlichen Bemerkungen weitere Dokumente zugestellt. Darauf hin haben die Beschwerdeführer in einer weiteren Eingabe auf den zeitlichen Druck hingewiesen, unter dem der umstrittene Vergleich zustande gekommen war.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerdeführer erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Form der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG. Sie rügen eine Verletzung ihrer politischen Rechte, weil die Entschädigung an Martin Ziegler dem obligatorischen Referendum entzogen bzw. dem obligatorischen Referendum nicht unterstellt worden ist, obwohl der zugesprochene Betrag die Grenze von 250'000 Franken für einmalige neue Ausgaben gemäss § 30 Abs. 2 der Schwyzer Kantonsverfassung (in der bis am 31. Dezember 2012 gültigen Fassung; aKV/SZ) übersteigt.

1.1. Die allgemeinen Eintretensvoraussetzungen zur vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde geben zu keinen besondern Erwägungen Anlass. Die Beschwerde wegen Verletzung des Finanzreferendums kann gegen jeglichen Ausgabenbeschluss erhoben werden (BGE 118 Ia 184 E. 1a S. 186). Sie ist im vorliegenden Fall zulässig, soweit sie sich gegen die Entschädigung richtet, die der Regierungsrat Martin Ziegler im Rahmen eines gerichtlichen Vergleichs zusprach. Der Vergleich datiert vom 20./28. März 2012, der Abschreibungsbeschluss des Einzelrichters am Verwaltungsgericht vom 29. März 2012. Die Beschwerdeführer legen unwidersprochen dar, dass der Abschluss des umstrittenen Vergleichs erstmals an der Sitzung des Kantonsrats vom 28. März 2012 bekannt gegeben und am Folgetag vom 29. März 2012 in den Lokalmedien publik gemacht worden ist. Ausgehend von diesen Daten und unter Berücksichtigung der Gerichtsferien gemäss Art. 46 Abs. 1 lit. a BGG erweist sich die Beschwerde nach Art. 100 Abs. 1 BGG als rechtzeitig. Unter dem Gesichtswinkel von Art. 88 BGG wird von keiner Seite vorgebracht, dass der direkte Beschwerdeweg ans Bundesgericht ausgeschlossen sei. Es ist offensichtlich, dass die Beschwerdeführer im Sinne von Art. 89 Abs. 3 BGG zur

Stimmrechtsbeschwerde legitimiert sind.

Die Beschwerdeführer gingen in ihrer Beschwerde davon aus, dass der Regierungsrat für die umstrittene Entschädigung einen Nachtragskredit hätte einholen müssen. Im Beschluss des Regierungsrats vom 24. April 2012, mit dem der Kantonsrat um Nachkredite ersucht wurde, findet sich keine entsprechende Rubrik. Dies ist unerheblich. Der Ausgabenbeschluss und nicht dieser Beschluss ist Anfechtungsobjekt der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde. Es kann nicht gesagt werden, dass die Nicht-Erwähnung der Entschädigung in diesem Beschluss einen negativen Referendumsentscheid bedeutet.

Die Beschwerdeführer nehmen in ihrer Beschwerde Bezug auf die Limite von 250'000 Franken, die gemäss § 30 Abs. 2 aKV/SZ für das obligatorische Finanzreferendum gilt. Ungeachtet des Umstands, dass seit dem 1. Januar 2013 eine neue Kantonsverfassung gilt, ist für die vorliegende Sache noch auf die alte Kantonsverfassung abzustellen.

Demnach kann auf die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde eingetreten werden. Daran ändern die Vorbringen des Regierungsrats nichts, wonach die Beschwerdeführer zur Beschwerde wegen Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht legitimiert sein sollen.

1.2. Gemäss Art. 95 lit. d BGG kann vor Bundesgericht u.a. die Verletzung von kantonalen Bestimmungen zu den politischen Rechten gerügt werden. Der Beschwerdegrund bedeutet, dass das Bundesgericht die Anwendung solcher Vorschriften mit freier Kognition prüft. Die freie Prüfung bezieht sich allerdings nur auf solche, die die politischen Rechte zum Gegenstand haben, den Inhalt der politischen Rechte umschreiben oder in engem Zusammenhang damit stehen (vgl. BGE 129 I 185 E. 2 S. 190; 123 I 175 E. 2d S. 178). In Bezug auf die vorliegende Angelegenheit betrifft das insbesondere die Bestimmungen der alten Kantonsverfassung und der Finanzhaushaltverordnung (vgl. unten E. 3). Demgegenüber wird die Anwendung weiterer kantonalen Bestimmungen lediglich unter dem Gesichtswinkel des Verfassungsrechts und insbesondere des Willkürverbots nach Art. 9

BV geprüft. So verhält es sich mit der Verordnung über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals vom 26. Juni 1991 (PBV) und mit der Verordnung über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals vom 20. November 1968 (BesV; vgl. hierzu hinten E. 2 und 4).

1.3. Die Beschwerdeführer haben um Edition einer ganzen Reihe von Akten, bzw. um Einsicht in diese ersucht. Sie haben im Laufe des bundesgerichtlichen Verfahrens diverse Aktenstücke in Kopie erhalten. Ebenso sind ihnen Kopien der Vereinbarung zwischen Martin Ziegler und dem Regierungsrat bzw. des verwaltungsgerichtlichen Abschreibungsbeschlusses zugestellt worden. Sie halten weiterhin daran fest, auch Einblick in die "Einsprache" der Rechts- und Justizkommission an das Verwaltungsgericht vom 5. März 2012, in die Klageantwort der Rechts- und Justizkommission zur Klage von Martin Ziegler und in den Zwischenbescheid des Einzelrichters am Verwaltungsgericht vom 22. Februar 2012 Einsicht nehmen zu können. Diese Aktenstücke bilden Teil der Verfahrensakten des Verwaltungsgerichts. Diese Akten sind vom Bundesgericht nicht beigezogen worden. Es besteht kein Anlass, sie für das vorliegende Verfahren beizuziehen. Das Einsichtsgesuch ist daher gegenstandslos bzw. abzuweisen.

2.

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die umstrittene Entschädigung eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 250'000 Franken darstellt und daher gemäss § 30 Abs. 2 aKV/SZ dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht. Sie bringen vor, dass der Regierungsrat für die Zusicherung einer solchen Entschädigung nicht zuständig sei und sich auf keine gesetzliche Grundlage stützen könne. Insbesondere bilde § 21g der Personal- und Besoldungsverordnung (PBV; Gesetzessammlung 145.110) keine Grundlage für eine Entschädigung von Martin Ziegler, der als Magistratsperson auf eine feste Amtszeit mit Wiederwahlmöglichkeit gewählt sei. Ausschlaggebend könne auch § 3 der Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986 (FhV; Gesetzessammlung 144.110) nicht sein, da diese Bestimmung lediglich die Gesetzmässigkeit von Ausgaben umschreibe und vom Ersuchen von Nachkrediten nicht entbinde, wie der Regierungsratsbeschluss vom 24. April 2012 (Sachverhalt, oben lit. C) deutlich zeige. Deshalb sei auch § 3 lit. d FhV nicht massgebend, wonach eine Ausgabe als gesetzmässig gilt, wenn sie die finanzielle Auswirkung eines Gerichtsentscheids ist. Im Übrigen sei ohne Kenntnis der Gerichtsakten und der gerichtlichen Abschreibungsverfügung nicht nachvollziehbar, wie es in einem Verfahren um ein vorsorgliches Verbot der Ausschreibung der Stelle des Kantonsgerichtspräsidenten zu einem Vergleich über eine Entschädigung kommen könne.

Demgegenüber bringt der Regierungsrat vor, eine Ausgabe unterstehe dem Finanzreferendum nur, soweit die Zuständigkeit für entsprechende Ausgaben nicht an Parlament oder Regierungsrat delegiert worden ist. Im vorliegenden Fall sei von einer solchen Delegation auszugehen. Aufgrund der Verordnung über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals (BesV; Gesetzessammlung 140.510) in Verbindung mit der Personal- und Besoldungsverordnung sei der Regierungsrat Anstellungsbehörde und damit befugt, das Anstellungsverhältnis im Allgemeinen zu bestimmen und damit auch eine Abfindung zuzusprechen. Wenn keine derartige Delegation angenommen werden könnte, so wäre die umstrittene Entschädigung als eine gebundene Ausgabe zu betrachten. § 3 FhV umschreibe die gebundenen Ausgaben. Als gebunden gälten namentlich solche, die eine finanzielle Auswirkung eines Gerichtsentscheids seien. Dies treffe auf die umstrittene Entschädigung aufgrund des gerichtlichen Vergleichs zu, der einem Gerichtsentscheid gleichzustellen sei.

Die Beschwerdeführer entgegneten dem, dass die Abgangsentschädigung tatsächlich der Preis für den Rückzug der Ausschreibungssperre gewesen sei. Sie könne sich auf keine (allenfalls delegierte) Grundlage stützen, sei demnach eine freie, gesetzlich ungebundene Ausgabe und müsse daher dem Referendum unterstellt werden. Dies umso mehr, als Ausgangspunkt lediglich die Nicht-Ausschreibung, indes in keiner Weise eine Nicht-Wiederwahl war; die Entschädigung sei schon vor der Durchführung der Wahl des Kantonsgerichtspräsidiums zugesprochen worden. In der Sache könne nicht von einer missbräuchlichen Kündigung oder Nicht-Wiederwahl gesprochen werden, was Voraussetzung für die Anwendung von § 21g PBV sei. Schliesslich könne die Entschädigung auch unter dem Gesichtswinkel von § 3 lit. d FhV nicht als gebunden betrachtet werden. Ein vom Gericht lediglich zur Kenntnis genommener Vergleich begründe nicht schon für sich allein eine gebundene Ausgabe, andernfalls könnte der Regierungsrat auf diesem Weg unter Ausschluss des Finanzreferendums beliebige finanzielle Verpflichtungen eingehen.

## 3.

3.1. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; Urteil 1C\_35/2012 vom 4. Juni 2012 E. 3.1, mit weiterem Hinweisen, in ZBI 114 /2013 S. 497). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre

Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81; Urteil 1C\_35/2012 vom 4. Juni 2012 E. 3.1 mit weiterem Hinweisen, in ZBI 114/2013 S. 497).

3.2. Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Es bestehen für die Kantone keine verbindlichen bundesrechtlichen Begriffe der gebundenen und neuen Ausgaben. Es darf daher von der bundesgerichtlichen Umschreibung abgewichen werden, wo sich nach der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt. Auch diesfalls wacht das Bundesgericht als Verfassungsgericht über die Einhaltung der den Stimmberechtigten durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte. Dem Bundesgericht obliegt die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 125 I 87 E. 3b S. 91; Urteil 1C\_35/2012 vom 4. Juni 2012 E. 3.1 mit weiterem Hinweisen, in ZBI 114 /2013 S. 497).

3.3. Das Schwyzer Recht enthält zum Finanzreferendum und den gebundenen bzw. neuen Ausgaben die folgenden Bestimmungen:

Kantonsverfassung (Fassung bis Ende 2012 in Kraft)

§ 30 Abs. 2

2 Dieser Abstimmung (gemeint: Volksabstimmung) unterliegen auch alle Beschlüsse des Kantonsrates, die für den gleichen Zweck entweder eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 250'000 Franken oder eine wiederkehrende neue Ausgabe von jährlich 50'000 Franken zur Folge haben.

Finanzhaushaltverordnung

§ 3 - Gesetzmässigkeit

Die Ausgaben bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie liegt insbesondere vor, wenn eine Ausgabe

...

b) die unmittelbare Anwendung von Erlassen und Kreditbeschlüssen darstellt;

c) ...

d) die finanzielle Auswirkung eines Gerichtsentscheides ist.

Die kantonalrechtliche Umschreibung der Ausgaben entspricht weitgehend derjenigen des Bundesgerichts. § 30 Abs. 2 aKV sieht das obligatorische Finanzreferendum für neue einmalige Ausgaben von mehr als 250'000 Franken vor. Diese Bestimmung bezieht sich offensichtlich, entsprechend der bundesgerichtlichen Umschreibung, auf neue, nicht gebundene Ausgaben. Die Finanzhaushaltverordnung spricht in § 3 FhV die Gesetzmässigkeit von Ausgaben an. Es ist davon

auszugehen, dass damit auch auf die Gebundenheit von Ausgaben Bezug genommen wird. Eine Ausgabe ist demnach im Sinne der Rechtsprechung u.a. gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz - prinzipiell und dem Umfang nach - vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Gleichermassen ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch ein Gerichtsurteil vorbestimmt ist.

Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

4.

Der Regierungsrat bringt im Wesentlichen vor, die Martin Ziegler gewährte Entschädigung stelle eine gebundene Ausgabe dar. Zu prüfen ist die Gebundenheit der Ausgabe gestützt auf die Bestimmungen der Personal- und Besoldungsverordnung (PBV), der Vollzugsverordnung zur Personal- und Besoldungsverordnung (VVPBV; Gesetzessammlung 145.111) und der Verordnung über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals (BesV).

4.1. Nach § 13 PBV sind Anstellungsbehörde der Regierungsrat und die Gerichte, vorbehältlich hier nicht bedeutender Möglichkeiten der Delegation. Mit dem Regierungsrat kann ohne Willkür angenommen werden, dass sich die genannte Zuständigkeit der Gerichte als Anstellungsbehörde nicht auf den Kantonsgerichtspräsidenten bezieht und dass insoweit der Regierungsrat im Grundsatz Anstellungsbehörde ist. Allerdings erfährt die damit verbundene Zuständigkeit angesichts der Besonderheiten der speziellen Situation entsprechende Änderungen. Wegen der Wahl des Kantonsgerichtspräsidenten durch den Kantonsrat entfallen gewisse Befugnisse (vgl. § 4 Abs. 2 VVPBV). Das Wahlrecht des Kantonsrats bleibt denn durch § 4 Abs. 3 VVPBV ausdrücklich vorbehalten.

4.2. Vor diesem Hintergrund hält die Annahme vor dem Willkürverbot stand, dass die Personal- und Besoldungsverordnung grundsätzlich zur Anwendung kommt und der Regierungsrat die entsprechenden Befugnisse wahrnehmen kann. Die Kompetenzen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsgerichtspräsident vom Kantonsrat gewählt wird, die Wahl auf eine feste Amtszeit erfolgt und der Kantonsrat eine Wiederwahl vornehmen kann. Die Verordnung kann demnach nur unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse angewendet werden. Damit steht im Einklang, dass im umstrittenen Vergleich davon die Rede ist, Martin Ziegler werde "in Anlehnung an § 21g der Personal- und Besoldungsordnung" eine Entschädigung zugesprochen (Ziff. 3 des Vergleichs). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist unter dem Gesichtswinkel von Art. 9 BV an sich nicht zu beanstanden, dass sich die Vereinbarung gemäss ihrem Wortlaut nicht direkt auf die PBV, sondern auf eine analoge Anwendung der PBV stützt.

4.3. In § 21 und § 21a PBV sind die allgemeinen Regeln zur Beendigung eines Dienstverhältnisses und zum sachlichen Kündigungsschutz umschrieben. § 21f PBV ordnet die Folgen einer unzulässigen Kündigung. § 21g PBV enthält unter dem Titel "Abfindung und Entschädigung" folgende Bestimmungen:

1 Wird ein Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der Anstellungsbehörde im gegenseitigen Einvernehmen beendet, wird ein Mitarbeiter vorzeitig in den Ruhestand versetzt oder kann einem Mitarbeiter, dessen Stelle aufgehoben wird, keine andere zumutbare Stelle angeboten werden, erhält der betroffene Mitarbeiter eine Abfindung.

2 Die Abfindung entspricht höchstens dem letzten Jahreslohn und wird vom Regierungsrat nach den Umständen des Einzelfalls festgesetzt. Berücksichtigt werden das Alter, die Dienstjahre und die persönlichen Verhältnisse des Mitarbeiters sowie der Grund, der zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses geführt hat.

3 Ist eine Kündigung missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts, ist eine Kündigung ohne sachlich zureichenden Grund nach § 21a Abs. 2 oder in Missachtung der Verfahrensvorschriften nach § 21 ausgesprochen worden oder ist eine fristlose Entlassung nach § 21c ohne wichtigen Grund erfolgt, hat der betroffene Mitarbeiter Anspruch auf eine Abfindung nach Abs. 2 und auf eine zusätzliche Entschädigung, die höchstens dem letzten halben Jahreslohn entspricht.

4.4. Für die (analoge) Anwendung dieser Bestimmung auf den vorliegenden Fall stellt sich vorerst die Frage der Voraussetzungen einer Entschädigung, wie sie in Abs. 1 umschrieben sind. Diese können

im vorliegenden Fall zwar nicht ohne Weiteres als erfüllt angenommen werden. Im Zeitpunkt des Vergleichs stand allerdings fest, dass die Rechts- und Justizkommission Martin Ziegler nicht zur Wiederwahl vorschlagen werde. Insoweit kann es nicht geradezu als unhaltbar bezeichnet werden, die tatsächliche Ausgangslage der Bestimmung von § 21g Abs. 1 PBV zuzurechnen, demnach die Voraussetzungen für die Entrichtung einer Entschädigung als erfüllt zu bezeichnen und gestützt darauf eine Entschädigung zuzusprechen. Grundsätzlich vermag daran der Umstand nichts zu ändern, dass der Vergleich in einem Zeitpunkt getroffen worden ist, in dem Martin Ziegler entgegen der negativen Haltung der Rechts- und Justizkommission tatsächlich noch immer hätte kandidieren und im Kantonsrat allenfalls gar ein positives Wahlergebnis hätte erzielen können.

Weit fraglicher verhält es sich mit den Voraussetzungen nach § 21g Abs. 3 PBV. Der Umstand, dass die Rechts- und Justizkommission Martin Ziegler nicht zur Wiederwahl vorschlug, kann nicht zwanglos den Tatbeständen dieser Bestimmung zugeordnet werden. Der Kommission kommt im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung ein weiterer Spielraum zu. Es kann in Anbetracht der vorausgegangenen Geschehnisse und Spannungen kaum angenommen werden, dass die Rechts- und Justizkommission die Nichtwiederwahl aus unsachlichen Gründen vorschlug und damit die qualifizierten Voraussetzungen von § 21g Abs. 3 PBV schuf.

4.5. Wie es sich mit der Anwendung von § 21g PBV sowohl unter dem Aspekt von Abs. 1 wie auch unter dem Gesichtswinkel von Abs. 3 verhält, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen allerdings offen bleiben. Offen bleiben kann auch der von den Beschwerdeführern erhobene Einwand, die Martin Ziegler vergleichsweise zugesprochene Entschädigung sei gar keine eigentliche Abfindung und Entschädigung im Sinne von § 21g PBV, sondern vielmehr das Entgelt dafür, dass die vorgängig vom Verwaltungsgericht superprovisorisch ausgesprochene Stellenausschreibungssperre aufgehoben werden konnte.

## 5.

Der Regierungsrat erachtet die vergleichsweise zugesprochene Entschädigung auch deshalb als gebunden, weil sie mit dem Beschluss des Einzelrichters am Verwaltungsgericht vom 29. März 2012 genehmigt worden ist.

5.1. Nach § 3 lit. d FhV gilt eine Ausgabe dann als gebunden, wenn sie die finanzielle Auswirkung eines Gerichtsentscheids ist. In diesem Sinne werden von der Praxis im Allgemeinen als gebunden betrachtet Entschädigungen für formelle oder materielle Enteignung als Folge von entsprechenden Planungsmaßnahmen (vgl. BGE 115 Ia 392 E. 3a S. 393; ferner Katharina Sameli, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, in: ZBI 94/1993 S. 49/63 ff.; Tobias Jaag, Die Ausgabenbewilligung im zürcherischen Gemeinderecht, in: ZBI 94/1993 S. 68/71 f.; Karl Spühler, Die Praxis des Bundesgerichts zu den gebundenen Ausgaben in den zürcherischen Gemeinden, in: ZBI 92/1991 S. 141/148; Irene Graf, Problem Finanzreferendum, 1989, S. 196 ff.).

5.2. Hintergrund der Bestimmung von § 3 lit. d FhV bildet der Umstand, dass ein gerichtliches Urteil, das das Gemeinwesen in einem Einzelfall zur Bezahlung eines bestimmten Betrages an einen Privaten verpflichtet, nicht durch ein politisch motiviertes Finanzreferendum soll in Frage gestellt werden können. Vertrauen in die Justiz und deren Unabhängigkeit im Allgemeinen und die Gewissheit auf Bestand eines gerichtlichen Urteils im Einzelfall schliessen es aus, dass die Stimmberechtigten im Nachhinein aufgrund eines Finanzreferendums über eben diese Zahlungsverpflichtung abstimmen, sie allenfalls ablehnen und damit das Gerichtsurteil umstossen. Vor diesem Hintergrund wird das Institut des Finanzreferendums eingeschränkt, wenn eine Ausgabe durch ein gerichtliches Urteil bestimmt worden ist. Die entsprechende Ausgabe gilt daher als gebunden. Auf gewisse Vorbehalte zu dieser Rechtsprechung in speziellen Rechtsgebieten (vgl. BGE 115 Ia 392 E. 3c S. 395) braucht im vorliegenden Fall nicht eingegangen zu werden.

5.3. Über das Vorliegen eines gerichtlichen Urteils hinaus stellt sich die Frage, welche Bedeutung einem gerichtlichen Vergleich und der entsprechenden Abschreibung des gerichtlichen Verfahrens zukommt. Unter gerichtlichem Vergleich kann die Einigung der Parteien über den Prozessgegenstand vor dem Richter verstanden werden. Sie besteht darin, dass mit gegenseitigen Zugeständnissen ein Streit oder eine Ungewissheit über ein Rechtsverhältnis gerichtlich protokolliert beigelegt wird (vgl. für den Zivilprozess Art. 241 ZPO; Daniel Steck, in: Basler Kommentar ZPO, 2. Auflage, 2013, N. 22 zu Art. 241). Sie erlaubt es, das gerichtliche Verfahren abzuschreiben.

Ein derartiger gerichtlicher Vergleich entfaltet grundsätzlich dieselbe Wirkung wie ein eigentliches

Urteil. Im Zivilprozess hält heute Art. 241 Abs. 2 ZPO ausdrücklich fest, dass ein Vergleich die Wirkung eines rechtskräftigen Urteils hat. Er erwächst daher in materielle Rechtskraft, ist vollstreckbar und bildet, sofern die Bezahlung einer Geldforderung betroffen ist, einen definitiven Rechtsöffnungstitel (vgl. Steck, a.a.O., N. 34 zu Art. 241).

Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen gelten dieselben Grundsätze auch für den Bereich des hier in Frage stehenden Finanzreferendums. In gleicher Weise, wie ein eigentliches Urteil nicht in Frage gestellt werden können, gilt die Beständigkeit auch für gerichtliche Vergleiche. Insoweit kann es nicht darauf ankommen, ob ein gerichtliches Verfahren zu Ende geführt und in ein gerichtliches Urteil mündet oder ob die Parteien sich im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens einigen. Auch unter dem Gesichtswinkel der Vollstreckbarkeit ändert sich nichts.

Von Bedeutung ist, dass ein entsprechender gerichtlicher Vergleich über den Gegenstand des Klageverfahrens hinaus weitere Streitfragen einbeziehen kann. Im Zivilprozess ist anerkannt, dass mit einem Vergleich auch Rechtsverhältnisse zwischen den Parteien geregelt werden können, die zu Beginn des gerichtlichen Verfahrens nicht aufgeworfen worden sind (vgl. Steck, a.a.O., N. 22 zu Art. 241). Es sind keine stichhaltigen Gründe ersichtlich, diese Grundsätze nicht auch auf den vorliegend streitigen Bereich des Finanzreferendums zu übertragen.

5.4. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass Martin Ziegler ein Verfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet hat, nachdem die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrates davon abgesehen hatte, ihn zur Wiederwahl zu empfehlen. Mit seiner Klage verlangte er sinngemäss, dass die Ausschreibung der Stelle untersagt werde. Superprovisorisch erliess das Verwaltungsgericht eine entsprechende Verfügung und untersagte die Ausschreibung. Damit schien die Wahl eines Kantonsgerichtspräsidenten blockiert. Der umstrittene gerichtliche Vergleich erlaubte die Fortführung des Wahlverfahrens. Dabei verzichtete Martin Ziegler auf eine Kandidatur und der Regierungsrat sprach ihm eine Entschädigung zu.

Es kann im vorliegenden Fall nicht angezweifelt werden, dass der umstrittene Vergleich zwischen Martin Ziegler und dem Regierungsrat, durch den die Modalitäten der Beendigung des Anstellungsverhältnisses des Kantonsgerichtspräsidenten umfassend geregelt wurden, einen gerichtlichen Vergleich im Sinne der vorstehenden Erwägungen darstellt. Gleich einem Gerichtsurteil ist er geeignet, das konkrete Streitverfahren zu beenden und zwischen den Parteien bindende Wirkung zu erzeugen. Wie dargetan, ändert daran der Umstand nichts, dass der Vergleich über das ursprüngliche Klagebegehren von Martin Ziegler hinausreicht. Ferner ist in Anbetracht des Umstandes, dass die grundsätzliche Zuständigkeit des Regierungsrats gegeben ist, den Abgang von Martin Ziegler als Kantonsgerichtspräsident zu ordnen (oben E. 4), nicht von ausschlaggebender Bedeutung, dass das Zusprechen einer Entschädigung auch wegen Missbräuchlichkeit im Sinne von § 21g Abs. 3 PBV fragwürdig erscheint (oben E. 4). Der Regierungsrat hat hierfür die politische Verantwortung zu tragen. Dem Vergleich kommt rechtlich die Bedeutung eines Gerichtsurteils zu, das vollstreckbar ist und nicht rückgängig gemacht werden kann.

Bei dieser Sachlage ist der umstrittene Vergleich mit der vom Regierungsrat eingegangenen Zahlungsverpflichtung im Sinne von § 3 lit. d FhV als gebundene Ausgabe zu betrachten. Damit entfällt die Möglichkeit eines Finanzreferendums nach § 30 Abs. 2 aKV. Demnach erweist sich die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde als unbegründet.

6.

Die Beschwerde ist abzuweisen. Die Besonderheit des Verfahrens - u.a. in Bezug auf das Bemühen der Beschwerdeführer, den umstrittenen Vergleich überhaupt einzusehen - rechtfertigt es, auf Gerichtskosten zu verzichten. Martin Ziegler ist lediglich für die Frage der Edition des umstrittenen Vergleichs ins Verfahren einbezogen worden. Er ist in dieser Hinsicht unterlegen und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Es wird Martin Ziegler keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz sowie Martin Ziegler schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. Oktober 2013

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Steinmann