

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.537/2002 /bmt

Urteil vom 14. Januar 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann,
Gerichtsschreiber Steinmann.

A. _____,
B. _____ und Mitbeteiligte,
alle Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, 6430 Schwyz.

Regierungsrats-Ersatzwahl vom 2. Juni 2002 im Kanton Schwyz,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats des Kantons Schwyz vom 11. September 2002.

Sachverhalt:

A.

Am 2. Juni 2002 fand im Kanton Schwyz die Ersatzwahl für ein Mitglied des Regierungsrates für den Rest der Amtsdauer 2000 - 2004 statt. Es kandidierten auf der Liste Nr. 1 der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) Lorenz Bösch und auf der Liste Nr. 2 der Schweizerischen Volkspartei (SVP) Andreas Barraud.

Für die Wahl stand den Stimmberechtigten ein A4-Druckbogen zur Verfügung, welcher durch eine Perforation in vier Teile folgenden Inhalts unterteilt war:

- Leerer Wahlzettel
- Wahlzettel Liste Nr. 1
- Wahlzettel Liste Nr. 2
- Wahlanweisung "So wählen Sie richtig" mit dem Hinweis, dass der leere Wahlzettel und die Wahlvorschläge der Parteien wahlweise verwendet werden können und dass nur ein Stimmzettel ins Stimmkuvert gelegt werden darf.

B.

Bereits am Wahlsonntag gab die hohe Zahl ungültiger Stimmen in einzelnen Gemeinden zu Fragen Anlass. In der Folge stellte sich heraus, dass die Wahlbüros in einzelnen Gemeinden bestimmte Wahlzettel-Kombinationen unterschiedlich beurteilten und insbesondere das gleichzeitige Einlegen eines vorgedruckten Wahlzettels zusammen mit einem unbeschriebenen leeren Wahlzettel entweder als gültig oder als ungültig betrachteten.

Der Regierungsrat beauftragte die Staatskanzlei mit der Analyse der als ungültig erklärten Stimmen. Die Überprüfung der in 14 Gemeinden als ungültig erklärten Stimmen am 5. Juni 2002 im Beisein von Vertretern der CVP und der SVP bestätigte die unterschiedliche Handhabung der einzelnen Wahlbüros. Aus der Überlegung, dass das gleichzeitige Einlegen eines vorgedruckten Wahlzettels zusammen mit einem unbeschriebenen leeren Wahlzettel einen klaren Wählerwillen zum Ausdruck bringt und daher als gültig zu bezeichnen ist, verbesserte sich das Resultat des Kandidaten Andreas Barraud um 141 Stimmen und das Resultat des Kandidaten Lorenz Bösch um 8 Stimmen. Aufgrund dieser Korrektur ergaben sich für die Wahl die folgenden Resultate (gemäss der schliesslich validierten Wahl nach Amtsblatt Nr. 38 vom 20. September 2002 S. 1522):

Lorenz Bösch 17'410 Stimmen
Andreas Barraud 16'399 Stimmen
Absolutes Mehr 17'171

C.

Mit getrennten Eingaben vom 14. Juni bzw. 15. Juni 2002 erhoben A. _____ und Mitbeteiligte sowie B. _____ und Mitbeteiligte gegen die Wahl zuhanden des Kantonsrates mit diversen Begehren Beschwerde.

Gestützt auf einen Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission vom 11. Juli 2002 beschloss der Kantonsrat am 11. September 2002, die beiden Beschwerden im Sinne der Erwägungen abzuweisen und die Wahl von Lorenz Bösch als Mitglied des Regierungsrates für den Rest der Amtsdauer 2000 - 2004 zu validieren.

D.

Gegen den Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission vom 11. Juli 2002 erhob A. _____ beim Bundesrat Beschwerde, welche dem Bundesgericht zuständigkeitshalber überwiesen wurde. Mit Urteil vom 17. Dezember 2002 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht ein (Verfahren 1P.397/2002).

E.

A. _____, B. _____ sowie weitere Mitbeteiligte haben gegen den Entscheid des Kantonsrates vom 11. September 2002 beim Bundesgericht am 10. Oktober 2002 staatsrechtliche Beschwerde erhoben und dessen Aufhebung verlangt. Sie machen im Wesentlichen eine Verletzung des kantonalen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen geltend, weil die Kombination von Listenwahlzetteln mit unbeschriebenen leeren Wahlzetteln bzw. mit der Wahlanweisung für gültig erklärt worden ist und weil in vielen Fällen derartige Mängel nicht mehr nachgeprüft werden könnten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Garantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Der Kantonsrat beantragt in seiner Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. In verfahrensrechtlicher Hinsicht gibt er zu bedenken, dass der Antrag um Aufhebung der Validierung neu und unzulässig sei und die Beschwerde den Begründungsanforderungen nicht genüge. Materiell führt er aus, dass eine Kombination eines Listenwahlzettels mit einem unbeschriebenen leeren Wahlzettel bzw. mit der Wahlanweisung als gültig zu betrachten ist.

In ihrer Beschwerdeergänzung vom 10. Dezember 2002 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und ihrer Begründung fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die gegen die Abweisung der kantonalen Beschwerden und gegen die Validierung der Regierungsratsersatzwahl gerichtete Stimmrechtsbeschwerde ist nach Art. 85 lit. a OG zulässig. Aufgrund des kantonalen Verfahrens kann angenommen werden, dass die Beschwerdeführer im Kanton Schwyz stimmberechtigt und daher zur vorliegenden Beschwerde legitimiert sind.

Der Kantonsrat erachtet das Begehren der Beschwerdeführer um Aufhebung der Validierung als neu und daher als unzulässig. Für die Beurteilung dieser Frage ist davon auszugehen, dass der Antrag um Aufhebung des kantonsrätlichen Beschlusses hinsichtlich der Abweisung der beiden kantonalen Beschwerden ohne weiteres zulässig ist. Daraus folgt, dass auch der Antrag um Aufhebung der Validierung als zulässig zu betrachten ist, da im Falle der Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde eine blosser Aufhebung der Beschwerdeabweisung für sich allein ohne gleichzeitige Aufhebung des Validierungsbeschlusses nicht sinnvoll erscheint. Auch wenn die Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren nicht ausdrücklich die Kassierung der Wahl beantragten (vgl. Bericht der Rechts- und Justizkommission, Ziff. 2.2.2), so führten sie in ihrer Beschwerde doch aus, dass "der Wille der Urnengänger verfälscht (ist) und das Ergebnis der Regierungsrats-Ersatzwahl ... nach dem Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen des Kantons Schwyz von Amtes wegen nicht anerkannt werden (darf)". Damit brachten sie den Willen zur Kassierung bzw. zur Nichtvalidierung der Wahl hinreichend zum Ausdruck. Dem Eintreten auf die vorliegende Beschwerde steht damit nichts im Wege.

In der Beschwerdeergänzung machen die Beschwerdeführer geltend, die Vernehmlassung sei lediglich vom Kantonsratspräsidenten und vom Staatsschreiber unterzeichnet, ohne dass sich der Kantonsrat als solcher oder die Rechts- und Justizkommission dazu geäussert haben. Sie legen indessen nicht dar, weshalb der Kantonsratspräsident und der Staatsschreiber nicht befugt sein sollten, zuhanden des Bundesgerichts eine Vernehmlassung zu verfassen. § 53 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG, Gesetzessammlung 120.100) ist auf diesen Fall nicht anwendbar. Und schliesslich ist die Rüge, der Staatsschreiber müsse als voreingenommen betrachtet werden, von vornherein unbehelflich, weil im Nachgang zum

angefochtenen Kantonsratsbeschluss ohnehin Parteistandpunkte vertreten werden. Die Rüge erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

2.1 In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer vorerst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV), weil der angefochtene Kantonsratsbeschluss keine Begründung enthält und sie zum Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission nicht hatten Stellung nehmen können.

Diese Rüge erweist sich als unbegründet. Zum einen erhielten die Beschwerdeführer vom Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission tatsächlich Kenntnis und fochten diesen sogar beim Bundesrat mit Beschwerde an (vgl. das Urteil des Bundesgerichts vom 17. September 2002, 1P.397/2002). Sie hätten demnach auch gegenüber dem Kantonsrat reagieren, diesen um eine Vernehmlassungsmöglichkeit ersuchen oder von sich aus dem Kantonsrat eine Entgegnung einreichen können. Bei dieser Sachlage können die Beschwerdeführer dem Kantonsrat keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorhalten.

In Bezug auf die Begründung des angefochtenen Kantonsratsbeschlusses gilt es zu beachten, dass parlamentarische Beschlüsse in der Regel keine förmliche Begründung enthalten. Die Begründung ergibt sich vielmehr aus der parlamentarischen Debatte und allfälligen Anträgen der vorbereitenden Kommissionen. Wie bereits dargelegt, war der Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission den Beschwerdeführern bekannt. Zudem hätten sie Gelegenheit gehabt, der Kantonsratsdebatte beizuwohnen. Entscheidend ist schliesslich, dass in Anbetracht der Eigenart von Parlamentsbeschlüssen die Beschwerdeführer im bundesgerichtlichen Verfahren regelmässig Gelegenheit erhalten, ihre Beschwerde nach Eingang der Vernehmlassung zu ergänzen (Art. 93 Abs. 2 OG). Diese Möglichkeit ist den Beschwerdeführern im vorliegenden Verfahren eingeräumt worden und sie haben davon tatsächlich Gebrauch gemacht. Bei dieser Sachlage liegt auch in Bezug auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

2.2 Die Beschwerdeführer beanstanden ferner als Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, dass der Kantonsrat gleichzeitig über die Wahlbeschwerden und die Validierung entschied und seinen Entscheid traf, obwohl noch kein Gericht die Wahlbeschwerden behandelt hat.

Die Bestimmung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bezieht sich auf zivilrechtliche Ansprüche und strafrechtliche Beschuldigungen. Davon wird der Bereich der politischen Rechte nicht erfasst, sodass sich die Beschwerdeführer nicht auf die genannte Konventionsbestimmung berufen können (ZBI 93/1992 S.308/311 E. 5b). Ferner legen sie nicht dar und ist nicht ersichtlich, weshalb vorgängig des Kantonsratsbeschlusses sich ein Gericht mit der Angelegenheit befassen müsste; mit dem bundesgerichtlichen Verfahren der Stimmrechtsbeschwerde kommen die Beschwerdeführer in den Genuss eines hinreichenden gerichtlichen Verfahrens. Schliesslich ist nicht einzusehen, weshalb der Kantonsrat nicht gleichzeitig über die erhobenen Wahlbeschwerden und die sich bei der Auslegung von § 37 Abs. 2 WAG stellenden Fragen sowie in Anbetracht von dessen Abweisung über die Validierung der Wahl sollte befinden können.

3.

Zur Hauptsache beanstanden die Beschwerdeführer, dass die Kombination von bedrucktem Wahlzettel mit einem unbeschriebenen leeren Wahlzettel entgegen dem kantonalen Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen als gültige Stimmabgabe betrachtet wird. Ihrer Ansicht nach ist ferner auch die Kombination eines Wahlzettels mit der Wahlanweisung als ungültig zu bezeichnen. Da aber nicht mehr nachgeprüft werden könne, in wie vielen Fällen diese Kombination für gültig befunden worden ist, sei die Wahl zu wiederholen und die Validierung zu kassieren.

3.1 Nach § 37 Abs. 2 WAG sind die Wahlzettel ungültig, wenn sich für dieselbe Wahl mehrere Wahlzettel im gleichen Kuvert befinden.

Die Rechts- und Justizkommission war sich in ihrem Bericht und Antrag bewusst, dass eine wörtliche Anwendung von § 37 Abs. 2 WAG zur Folge hätte, dass die Kombination eines vorgedruckten Wahlzettels mit dem unbeschriebenen leeren Wahlzettel als ungültige Stimmabgabe zu betrachten wäre. Sie erwog indessen, dass trotz der beiden Stimmzettel eine klare und unzweideutige Willenskundgebung der Stimmberechtigten vorliege und keine Manipulationsabsicht erkennbar sei. Eine Ungültigerklärung verstiesse daher gegen das Verbot des überspitzten Formalismus. Schliesslich habe der Gesetzgeber bei der Neufassung von § 37 Abs. 2 WAG zwar klare Verhältnisse schaffen wollen, indessen die vorliegend streitige Konstellation offensichtlich nicht bedacht.

Die Beschwerdeführer setzen sich mit dieser Begründung kaum näher auseinander, so dass sich fragen liesse, ob die Beschwerdeschrift in dieser Hinsicht den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügt.

Nach den allgemeinen Auslegungsregeln ist der Gesetzestext in erster Linie nach dem Wortlaut auszulegen. Vom klaren Wortlaut darf indessen ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich namentlich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (vgl. BGE 128 V 20 E. 3a S. 24; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2002, Rz. 124).

Im vorliegenden Fall hat die Rechts- und Justizkommission in ihrem Bericht und Antrag festgehalten, dass der Gesetzgeber mit § 37 Abs. 2 WAG eine einfach handhabbare Regelung schaffen wollte, die Konstellation aber, dass ein beschriebener und ein leerer Wahlzettel ins Stimmkuvert gelegt wird, offensichtlich nicht bedacht habe. Diese Auffassung lässt sich vor dem Hintergrund der Wahl- und Stimmfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV und § 54 WAG mit guten Gründen halten. Danach schützt die Garantie der politischen Rechte die unverfälschte Stimmabgabe. Soweit Wähler einen bedruckten und zusätzlich einen leeren Wahlzettel einlegen, bringen sie ihre Auffassung, den auf dem gedruckten Wahlzettel aufgeführten Kandidaten wählen zu wollen, klar und unzweideutig zum Ausdruck. Es liegt auf der Hand, dass die offenbar zahlreichen Wähler, die so handelten, den leeren Wahlzettel nicht als solchen erkannten, da dessen Titel "Wahlzettel" mit der wenig auffälligen Leerzeile leicht auch als Titel des bedruckten Wahlzettels darunter gesehen werden kann. Das Wahlrecht dieser Wähler würde beeinträchtigt, wenn ihre Stimmabgabe als ungültig erklärt würde; die bewusste Einlage eines leeren und eines bedruckten Wahlzettels macht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keinen Sinn, da leere Stimmzettel ungültig sind und für die Ermittlung des absoluten Mehrs nicht zählen. Mit guten Gründen kann die Auffassung vertreten werden, es würde dem Verbot des überspitzten Formalismus widersprechen (vgl. BGE 127 I 31 E. 2a/bb S. 34), in der genannten Konstellation die Stimmabgabe als ungültig zu betrachten. Umgekehrt ist auch nicht ersichtlich, dass bei einem derartigen Wählerverhalten eine Missbrauchsgefahr besteht, welcher mit einer strikt wörtlichen Anwendung von § 37 Abs. 2 WAG zu begegnen wäre.

Bei dieser Sachlage hat der Kantonsrat das Wahl- und Abstimmungsgesetz nicht verletzt, indem er die Kombination eines bedruckten Wahlzettels mit einem unbeschriebenen leeren Wahlzettel als gültige Stimmabgabe erachtete. Insoweit liegt keine Verletzung der politischen Rechte der Beschwerdeführer und kein Kassationsgrund im Sinne von § 54 WAG vor.

3.2 Nach der Ansicht der Beschwerdeführer wäre auch die Kombination eines Wahlzettels mit der Wahlanweisung als ungültig zu bezeichnen. Hierfür bestehen indessen keine Anhaltspunkte. Wie der Kantonsrat in seiner Vernehmlassung ausführte, findet § 37 Abs. 2 WAG weder nach seinem Wortlaut noch nach seinem Sinn auf diese Konstellation Anwendung. Missbräuche und Verfälschungen des Wählerwillens sind insoweit von vornherein nicht denkbar. Es verletzt daher die politischen Rechte nach dem Wahl- und Abstimmungsgesetz und der verfassungsrechtlichen Garantie gemäss Art. 34 Abs. 2 BV nicht, dass der Kantonsrat bei der Validierung des Wahlergebnisses die entsprechenden Stimmen als gültig betrachtete. Ein Kassationsgrund im Sinne von § 54 WAG liegt demnach auch in dieser Hinsicht nicht vor.

3.3 Nach den vorstehenden Erwägungen durften demnach die beiden Konstellationen mit gedrucktem Wahlzettel und unbeschriebenem leeren Wahlzettel einerseits und gedrucktem Wahlzettel und Wahlanleitung andererseits als gültig bezeichnet werden. Bei dieser Sachlage kann nicht geltend gemacht werden, in einzelnen Gemeinden seien die Ungültigkeitsgründe entgegen § 39 Abs. 1 WAG nicht korrekt auf der Rückseite der Wahlzettel vermerkt worden. Es besteht daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch kein Anlass für eine Nachzählung oder Kassation der Wahl.

4.

Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Praxisgemäss sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Kantonsrat des Kantons Schwyz schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Januar 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: