Urteilskopf

137 II 177

14. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Laube (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011

Regeste (de):
Art. 82 lit. c, Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG; Art. 77 und 80 BPR; Stimmrecht; Rechtsweg bei eidgenössischen Abstimmungen.

Der gesetzlich vorgegebene Rechtsweg zur Geltendmachung von Mängeln bei der Durchführung einer eidgenössischen Abstimmung - Beschwerde an die Kantonsregierung und Anfechtung dieses Entscheids mit Beschwerde ans Bundesgericht - ist trotz der E. 2.5.3 von BGE 136 II 132 in jedem Fall einzuhalten, auch wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, die über die Zuständigkeit der Kantonsregierung hinausgehen. Eine direkte Beschwerde ans Bundesgericht ist ausgeschlossen (E. 1.2 und 1.3).

Regeste (fr):
Art. 82 let c, art. 88 al. 1 let. b LTF; art. 77 et 80 LDP; droit de vote; voie de droit en matière de votations fédérales.

La voie de droit prévue par la loi pour dénoncer les irrégularités affectant le déroulement d'une votation fédérale - recours au gouvernement cantonal puis contestation de cette décision par un recours devant le Tribunal fédéral - doit être respectée dans tous les cas, nonobstant le considérant 2.5.3 de l' ATF 136 II 132. Il en va également ainsi lorsque les conclusions prises ou les faits contestés excèdent la compétence du gouvernement cantonal. Un recours direct au Tribunal fédéral est exclu (consid. 1.2 et 1.3).

Regesto (it):
Art. 82 lett. c, art. 88 cpv. 1 lett. b LTF; art. 77 e 80 LDP; diritto di voto; rimedio giuridico nell'ambito di votazioni federali.

Il rimedio di diritto previsto dalla legge per far valere vizi nello svolgimento di una votazione federale - ricorso al governo cantonale e impugnazione di questa decisione con ricorso al Tribunale federale - dev'essere rispettato in ogni caso, nonostante il considerando 2.5.3 della DTF 136 II 132, anche quando le postulate conclusioni o i fatti contestati esulano dalla competenza del governo cantonale. Un ricorso diretto al Tribunale federale è escluso (consid. 1.2 e 1.3).

Sachverhalt ab Seite 178

BGE 137 II 177 S. 178

A. Mit Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)" vom 18. Juni 2010 erklärte die Bundesversammlung die Ausschaffungsinitiative für gültig und beschloss, sie zusammen mit dem Gegenentwurf zur Abstimmung zu bringen (Bundesbeschluss vom 10. Juni 2010 über die Wegweisung krimineller Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung). Die auf den 28. November 2010 angesetzte Abstimmungsvorlage wurde den Stimmberechtigten mit Erläuterungen

("Bundesbüchlein") vom 1. September 2010 unterbreitet.

B. Mit Beschwerde vom 5. November 2010 wegen Verletzung der politischen Rechte beantragt Thomas Laube, die Abstimmung vom 28. November 2010 vorsorglich abzusetzen (Art. 104 BGG) oder der Beschwerde eventuell aufschiebende Wirkung zuzuerkennen (Art. 103 Abs. 3 BGG), wobei unverzüglich zu entscheiden sei, damit die Aussetzung der Abstimmung noch vollzogen werden könne. Falls die Abstimmung nicht ausgesetzt werde, seien die Abstimmungsresultate sowohl bezüglich der Ausschaffungsinitiative als auch des Gegenvorschlags für ungültig zu erklären. (...) (...)

E. Am 28. November 2010 nahmen Volk (1'398'360 zu 1'243'325 Stimmen) und Stände (17 1/2 zu 5 1/2 Ständestimmen; vorläufige amtliche Endergebnisse der Bundeskanzlei) die Initiative an; der Gegenvorschlag wurde abgelehnt. (...)
Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. (...)

1.2 Der Beschwerdeführer rügt, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten sei beeinträchtigt, weil sie sowohl seitens der Bundesbehörden - etwa von den Spezialisten für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten oder vom Bundesamt für Justiz - als auch seitens der Bundesratsparteien unzureichend und falsch informiert worden seien. Die Abstimmung vom 28. November 2010 beruhe daher auf einer mangelhaften

Willensbildung der Stimmberechtigten, weshalb ihre Durchführung mit Art. 34 BV nicht vereinbar sei. Falsche Informationen im Vorfeld einer Abstimmung können Gegenstand einer Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG wegen Verletzung des Stimmrechts bilden (vgl. BGE 130 I 290 E. 3 und 5). Der Überprüfung durch das Bundesgericht entzogen sind dabei allerdings Akte von Bundesrat und Bundesversammlung (Art. 189 Abs. 4 BV). Soweit der Beschwerdeführer diesen beiden Organen vorwirft, die Willensbildung der Stimmbürger unzulässig beeinflusst zu haben, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (nicht publ. E. 2.3).

1.2.1 Nach Art. 82 lit. c BGG beurteilt das Bundesgericht u.a. Beschwerden betreffend Volksabstimmungen. Nach der gesetzlichen Regelung wird es dabei allerdings nicht als erste Instanz tätig, sondern behandelt in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten nur Beschwerden gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und gegen Entscheide von Kantonsregierungen (Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Nach Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kann gegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen, wie sie vom Beschwerdeführer geltend gemacht werden, Abstimmungsbeschwerde bei der Kantonsregierung erhoben werden (vgl. auch § 156 des Solothurner Gesetzes vom 22. September 1996 über die politischen Rechte). Die Anfechtbarkeit von Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen von Volks- und Kantonsreferenden sowie von Volksinitiativen, über die Vorprüfung von

Titeln und Formalien von Volksinitiativen sowie über die Aufnahme von Parteien ins Parteiregister (Art. 66 Abs. 1, Art. 67b, Art. 69 Abs. 1 und 2 und Art. 76a BPR) ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang.

1.2.2 Die Zuständigkeit der Kantonsregierungen als erste Beschwerdeinstanzen ist für Beanstandungen von kommunalen oder regionalen Sachverhalten sachgerecht. Diese können durch die mit der Durchführung der Abstimmung auf ihrem Territorium betraute und mit den lokalen Verhältnissen vertraute Kantonsregierung rasch beurteilt werden. Die Kantonsregierung kann allfällige Missstände - auch kraft ihrer aufsichtsrechtlichen Befugnisse - gegebenenfalls vor der Abstimmung beheben, sodass diese im betreffenden Kanton (doch noch) regulär durchgeführt werden kann. Unregelmässigkeiten, die keine kantonsübergreifende Auswirkungen haben, sind

somit nach Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR mit Abstimmungsbeschwerde bei der Kantonsregierung anzufechten, deren Entscheid ans Bundesgericht weitergezogen werden kann. Bei der Anfechtung von "innerkantonalen" Unregelmässigkeiten kann sich die Zuständigkeitsfrage daher nur insofern stellen, als unklar ist, ob der Stimmbürger immer an die Regierung seines Wohnsitzkantons gelangen muss, oder ob er auch bei der Regierung eines anderen Kantons Beschwerde führen kann, wenn er geltend macht, in diesem sei die Abstimmung mangelhaft durchgeführt worden. Das Bundesgericht hat diese Frage im Entscheid 1C_253/2009 vom 1. Oktober 2009 aufgeworfen und offengelassen.

1.2.3 Einer eingehenden Prüfung bedarf die Frage, wie die Beschwerdeführung zu erfolgen hat, wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, welche über die Zuständigkeit einer Kantonsregierung hinausgehen. Das ist etwa der Fall, wenn die Verschiebung oder Absetzung einer eidgenössischen Abstimmung verlangt wird, was offensichtlich nicht in der Kompetenz einer Kantonsregierung liegt. Ähnlich verhält es sich, wenn Eingriffe in den Abstimmungskampf beanstandet werden, die kantonsübergreifend wirken, weil sie von Bundesbehörden, eidgenössischen Parteien oder anderen schweizweit tätigen Personen oder Vereinigungen ausgehen oder durch nationale Medien verbreitet werden. Aus der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) in Verbindung mit der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechten (Art. 34 BV) ergibt sich, dass eine gerichtliche Überprüfung auch dann erfolgen muss, wenn Unregelmässigkeiten infrage stehen, welche nicht auf das Gebiet eines Kantons beschränkt sind (vgl. BGE 136 II 132 E. 2.5.2 S. 140). Zu dieser Problematik hat sich das Bundesgericht in BGE 136 II 132 E. 2.5.2 S. 140 geäussert: Es hatte über die Frage des Anspruchs auf Nachzählung eines knappen Abstimmungsresultats bei der Abstimmung über eine Vorlage betreffend die Einführung biometrischer Pässe zu befinden. Dabei legte es dar, dass Mängel, die im Rahmen einer an eine Kantonsregierung gerichteten Beschwerde (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR) gerügt werden, unter Umständen nicht behoben werden können, soweit Unregelmässigkeiten infrage stehen, welche nicht auf das Gebiet eines Kantons beschränkt sind. Abhilfe vermöge hier nur ein eidgenössisches Rechtsmittel zu schaffen. Für die Beurteilung des Rechtsmittels, das sich gegen das provisorische, vom Bundesrat noch nicht erwahrte gesamtschweizerische Abstimmungsresultat (Hauptresultat) richte, komme letztlich

einzig das Bundesgericht infrage (BGE 136 II 132 E. 2.5.2 S. 140 am Ende). Dies ändert jedoch nichts daran, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 77 BPR alle die Verletzung des Stimmrechts betreffenden Beschwerden bei der Kantonsregierung zu erheben und dass solche Beschwerden innert drei Tagen seit der Entdeckung des

Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen sind (Art. 77 Abs. 2 BPR). Das Bundesgericht überprüft in der Folge auf Beschwerde hin die Entscheide der Kantonsregierungen (Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Dieser Rechtsmittelzug gilt auch, soweit die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Belange nicht zuständig ist. Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht fällt mit Blick auf Art. 77 BPR trotz des in E. 2.5.3 von BGE 136 II 132 gemachten Hinweises ausser Betracht. In einer gegen den Entscheid der Kantonsregierung gerichteten Beschwerde können dem Bundesgericht dann aber auch Fragen unterbreitet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden. Insoweit hat die Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen. Sie darf die Angelegenheit nicht formlos zuständigkeitshalber an das Bundesgericht zur Behandlung weiterleiten. Andernfalls müsste der Beschwerdeführer regelmässig beim Bundesgericht und bei der Kantonsregierung gleichzeitig Beschwerde einlegen. Das würde zu Koordinationsproblemen und zu Rechtsunsicherheit führen (unerwünschte Gabelung des Rechtsweges). Nachdem der Entscheid der Kantonsregierung ergangen ist, kann sich der Rechtsuchende an das Bundesgericht wenden. Dabei kann er das Nichteintreten und den materiellen Gehalt des Kantonsregierungsentscheids mit Beschwerde anfechten (Art. 80 Abs. 3 BPR). Gleichzeitig kann er auch bereits im kantonalen Verfahren zur Diskussion gestellte Fragen aufwerfen, welche die Kantonsregierung zuständigkeitshalber nicht materiell behandeln konnte, auch wenn er dazu bisher keine formellen Anträge gestellt hat.

1.3 Es ergibt sich, dass auf die Wahrung des Instanzenzugs gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR nicht verzichtet werden kann. Auf die Beschwerde kann somit gestützt auf Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG grundsätzlich nicht eingetreten werden. Im Hinblick auf die Ausführungen in BGE 136 II 132 E. 2.5.2 und 2.5.3 S. 140 f. erscheint es jedoch verständlich, dass der Beschwerdeführer seine

Stimmrechtsbeschwerde direkt beim Bundesgericht einreichte. Sie ist deshalb gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) ausnahmsweise materiell zu beurteilen.