

2. Verfahrensrecht

§ 38 Abs. 1 KV – Gegen Beschlüsse des Kantonsrats kann weder beim Regierungsrat noch beim Verwaltungsgericht Beschwerde bzw. Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht werden.

Aus dem Sachverhalt:

Am 26. Februar 2010 reichten die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zug und neun Mitunterzeichner beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne gegen den Beschluss des Kantonsrates Zug vom 28. Januar 2010 betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden (Vorlage Nr. 1891) und gegen die Änderungen und Streichungen des Kantonsrates Zug in den §§ 37 Abs. 3, 38, 39 Abs. 1, 45 Abs. 2 und 48 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Vorlage Nr. 1774) vom 27. August 2009 (Listeverbinderungsverbot) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein und beantragten, diese Beschlüsse seien unter Kostenfolge zu Lasten des Kantons Zug aufzuheben. Bereits am 1. Februar 2010 hatten die zehn Beschwerdeführer beim Regierungsrat gegen den Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 betreffend Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden (Wahlen 2010; Vorlage 1891) Stimmrechtsbeschwerde einreichen lassen. Sie liessen beantragen, der Kantonsratsbeschluss sei aufzuheben, eventualiter sei das vorliegende Verfahren bis zum Eintreten des Bundesgerichts auf die oben erwähnten Beschwerde zu sistieren. Die Direktion des Innern sistierte in der Folge das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat antragsgemäss. Mit Verfügung vom 17. August 2010 wurde das bundesgerichtliche Verfahren bis zum Entscheid des Regierungsrates sistiert. Das Bundesgericht stellte fest, mit Blick auf die Frage, ob der kantonale Instanzenzug nach Art. 88 BGG erschöpft sei, sei es erforderlich, dass der Regierungsrat vorgängig über die bei ihm erhobene Beschwerde befinde.

Mit Beschluss vom 31. August 2010 trat der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht ein. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2010 und den Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 liessen die zehn Beschwerdeführer am 24. September 2010 beim Verwaltungsgericht Stimmrechtsbeschwerde/Rechtsverweigerungsbeschwerde einreichen und beantragen, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben und die Angelegenheit sei an den Regierungsrat zur Behandlung zurückzuweisen, und der Beschluss des Kantonsrates betreffend die Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden vom 28. Januar 2010 sei unter Kostenfolge zu Lasten des Kantons Zug aufzuheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Beschwerde werde im Wesentlichen vorsorglich für den Fall eingereicht, dass das Bundesgericht entgegen den

Ausführungen des Kantons sowie der Beschwerdeführer entscheiden sollte, im Kanton bestehe doch ein Rechtsmittel. Ein solches Ergebnis wäre etwa denkbar, wenn das Bundesgericht zum Schluss kommen sollte, dass auf kantonaler Ebene ein Rechtsmittel einzurichten sei. Aus diesem Grund beantrage man, dass das Verfahren bis zum Entscheid des Bundesgerichts zu sistieren sei. Mit Vernehmlassung vom 4. Oktober 2010 beantragt die Direktion des Innern in Vertretung des Regierungsrates, das Verfahren sei nicht zu sistieren und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei, soweit auf diese überhaupt einzutreten sei, abzuweisen. Die Direktion des Innern verweist zur Begründung ihres Antrags im Wesentlichen auf die Argumentation im angefochtenen Regierungsratsbeschluss und erklärt abschliessend, es seien keinerlei Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen würden, das vorliegende Verfahren zu sistieren.

Aus den Erwägungen:

...

3. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens kann einzig die Frage sein, ob der Regierungsrat zu Recht oder zu Unrecht auf die Beschwerde gegen den Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden (Wahlen 2010; Vorlage 1891.2) wegen fehlender Zuständigkeit nicht eingetreten ist. Kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der Regierungsrat zu Unrecht vom Fehlen einer Prozessvoraussetzung ausgegangen und zu Unrecht mangels Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht eingetreten sei, so hat es die Beschwerde gutzuheissen und die Sache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dieses Vorgehen ist in § 72 Abs. 2 VRG vorgesehen. Dieser bestimmt, dass das Verwaltungsgericht eine Beschwerdean gelegenheit insbesondere zurückweisen kann, wenn die Vorinstanz auf die Sache nicht eingetreten ist. Kommt das Gericht zum Schluss, dass der Regierungsrat seine Zuständigkeit zu Recht verneint hat und daher zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist, muss die Beschwerde abgewiesen werden.

a) Gegenstand des regierungsrätlichen Verfahrens war der Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden (Wahlen 2010), der im Amtsblatt vom 5. Februar 2010 publiziert wurde. Den Beschluss erliess der Kantonsrat gestützt auf § 38 der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1). Gemäss § 38 Abs. 1 KV übt der Kantonsrat die gesetzgebende und aufsehende Gewalt aus. Durch Kantonsratsbeschluss wird jeweils festgesetzt, auf welche Bevölkerungszahl oder einen Bruchteil je ein Mitglied in den Kantonsrat zu wählen ist (§ 38 Abs. 2 KV).

Dem Kantonsrat kommen gemäss § 41 KV unter anderen die folgenden Obliegenheiten zu: das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung (Bst. b), die Oberaufsicht über die Behörden sowie die Erhaltung und die Vollziehung der Verfassung und Gesetze (Bst. c). Dem Regierungsrat seinerseits steht die Aufsicht über die unteren Verwaltungsbehörden und das Entscheidungsrecht über diesbezügliche Anstände und Beschwerden unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu. Paragraph 40 VRG bestimmt, welches die Entscheide sind, welche beim Regierungsrat angefochten werden können. Beschlüsse des Kantonsrats sind dabei – entsprechend der von der Verfassung vorgegebenen Aufsichtsordnung – nicht aufgeführt. Dem Kantonsrat steht die Oberaufsicht über den Regierungsrat zu und nicht umgekehrt. Auch aus den Rechtspflegebestimmungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1) ergibt sich keine Kompetenz des Regierungsrates zur Überprüfung von Kantonsratsbeschlüssen wegen Verletzung des Stimm- und Wahlrechts. Zwar sieht § 67 Abs. 1 WAG vor, dass wegen Verletzung des Stimmrechts (lit. a) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (lit. b) beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann. Aus Absatz 2 («Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung des Ergebnisses im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen») ergibt sich klar, dass sich diese Beschwerdemöglichkeiten nur auf einen konkreten Urnengang und nicht auf generelle gesetzliche Erlasse beziehen kann, welche Stimmrechtsfragen zum Gegenstand haben.

Auch beim Verwaltungsgericht können Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats nicht angefochten werden. Das Verwaltungsgericht steht – wie der Regierungsrat – unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 60 Abs. 1 VRG) und erstattet alle zwei Jahren über seine Amtsführung Bericht. Aus der Generalklausel von § 61 VRG betreffend die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergibt sich weiter *e contrario*, dass Beschlüsse des Kantonsrates nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Aufgrund der geltenden Rechtsordnung besteht keine Möglichkeit, Beschlüsse des Kantonsrates über die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten mit einem kantonalen Rechtsmittel anzufechten. Dies bedeutet, dass der kantonale Instanzenzug erschöpft ist. Der Regierungsrat ist zu Recht auf die Beschwerde der zehn Beschwerdeführer gegen den Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 nicht eingetreten.

b) Fragen könnte man sich allenfalls, ob der Kanton Zug in Anwendung von Art. 88 Abs. 2 BGG nicht ein Rechtsmittel gegen behördliche Akte vorsehen müsste, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen könnten. Die in Art. 88 Abs. 2 BGG statuierte Pflicht der Kan-

tone erstreckt sich jedoch nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung. Der Bundesrat hat sich zu dieser Frage in der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 (BBL 2001, 4207 ff., 4327) geäußert:

«In kantonalen Angelegenheiten sind die Kantone künftig durch Abs. 2 gehalten, gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte verletzen können, eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen.... Nach Art. 191b Abs. 1 BV-Justizreform muss die Vorinstanz des Bundesgerichts eine gerichtliche Instanz sein. Art. 29a BV-Justizreform erlaubt jedoch dem kantonalen Gesetzgeber, in Ausnahmefällen keine richterliche Behörde vorzusehen.... Bei Akten des Parlaments oder der Regierung im Bereich der politischen Rechte schliessen die meisten Kantone alle Beschwerden auf kantonaler Ebene aus. Nach Meinung des Bundesrates ist es nicht nötig, die Kantone zu einer Änderung ihres diesbezüglichen politischen Systems zu veranlassen, da der überwiegende politische Charakter in diesen Angelegenheiten unbestreitbar gegeben ist. Aus diesem Grund erlaubt das BGG ausdrücklich, Akte des Parlaments oder der Regierung, die nicht einer Beschwerde auf kantonaler Ebene zugänglich sind, direkt beim Bundesgericht anzufechten... Damit legt das Bundesrecht selber einen Bereich fest, in dem die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) nicht gilt, wenn das kantonale Recht dies nicht vorsieht».

Als Akte des Parlaments gelten dabei Erlasse zur Ausübung der politischen Rechte wie Gesetze über die politischen Rechte oder über Wahlen sowie Verordnungen über die Ausübung der politischen Rechte (BSK BGG-Steinmann, Art. 88 N 13 mit Verweis auf die Praxis des Bundesgerichts). Im Rahmen der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das BGG ist im Kanton Zug die Frage thematisiert worden, ob man gegen Akte des Parlaments und der Regierung in kantonalen Stimmrechts-sachen ein kantonales Rechtsmittel einführen wolle oder nicht. Man hat es aber schliesslich – ohne nähere Kommentierung – bei der Feststellung der bestehenden Ausnahme von der Rechtsweggarantie belassen (vgl. hierzu Bericht und Antrag des Regierungsrats und des Verwaltungsgerichts zur Anpassung kantonalen Gesetze an das Bundesgesetz über das Bundesgericht sowie weitere Änderungen vom 26. Februar 2008, KRV 12630, 41 und 70). Der Gesetzgeber hat damit bewusst auf die Einführung eines kantonalen Rechtsmittels gegen Akte des Parlaments und der Regierung verzichtet, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen könnten. Dieses Faktum ist im vorliegenden Verfahren zur Kenntnis zu nehmen.

4. Zusammenfassend steht fest, dass es kein kantonales Rechtsmittel gegen den Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2010 gibt. Der Regierungsrat ist daher zu Recht auf die Eingabe der zehn Beschwerdeführer vom 1. Februar 2010 nicht

eingetreten. Die vorliegende Beschwerde muss daher abgewiesen werden. Dies führt gestützt auf § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG an sich zur Kostenpflicht der unterliegenden Beschwerdeführer, wie dies der Regierungsrat beantragt hat. Das Verwaltungsgericht kann aber in besonderen Fällen, insbesondere wenn die Parteien an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind, oder wenn es das öffentliche Interesse an der Abklärung der Streitfrage rechtfertigt, die Kosten herabsetzen oder ganz erlassen. Im vorliegenden Fall besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Abklärung der Frage, ob der Kantonsratsbeschluss über die Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden die politischen Rechte der Bürger verletzt oder nicht. Aus diesem Grund verzichtet das Verwaltungsgericht auf die Erhebung einer Spruchgebühr. Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht bei diesem Ausgang des Verfahrens für keine der beiden Parteien.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2010

V 2010 / 149

Art. 29 Abs. 3 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK; § 27 Abs. 1 VRG, § 9 GO – Voraussetzungen für die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und des unentgeltlichen Rechtsbeistandes vor Verwaltungsgericht. Die Höhe des praxisgemäss anzurechnenden «Notgroschens» richtet sich nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalles.

Aus dem Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 21. Januar 2010 wies die Vorsitzende der fürsorgerechtlichen Kammer das Gesuch des Beschwerdeführers um Bewilligung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes mangels Bedürftigkeit ab. Die von dem nunmehr durch einen Rechtsanwalt vertretenen Beschwerdeführer am 25. Januar 2010 eingereichte Beschwerde gegen die fürsorgereische Freiheitsentziehung wies das Schweizerische Bundesgericht mit Urteil vom 19. Februar 2010 ab. Gleichzeitig hiess es sein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren gut und bestellte den Rechtsanwalt als amtlichen Rechtsbeistand, den es mit Fr. 1'000.- aus der Bundesgerichtskasse entschädigte.

Ebenfalls am 25. Januar 2010 reichte der durch den Rechtsanwalt vertretene Beschwerdeführer bei der fürsorgerechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts eine Beschwerde gegen den die unentgeltliche Rechtsbeistandung verweigernden Entscheid der Kammervorsitzenden vom 21. Januar 2010 ein. Er beantragt die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistandung für sämtliche Verfahren, insbesondere die Bestellung seines neuen Rechtsvertreters als unentgeltlicher Rechtsbeistand