

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

Politische Rechte

§§ 11 Ziffer 1 und 2, 12 Absatz 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen (BGS 151.1); § 25, 50 Absatz 2 Ziffer 3 VRG; Art. 31 BV (SR 101) – Die blossе Meinungsäusserung von zwei Regierungsräten im Vorfeld einer Abstimmung bildet für sich allein noch keinen Ausstandsgrund (E.II.2); Kein Anspruch auf Nachzählung auch bei knappem Abstimmungsergebnis, wenn keine konkreten Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung geltend gemacht werden können (E.III.3); Spruchgebühr bei Abstimmungsbeschwerde (E.III.4).

Sachverhalt:

A. Am 27. Oktober 2003 erhob Dr. M. B. (nachfolgend «Beschwerdeführer» genannt) Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung vom 19. Oktober 2003 betreffend Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrer an den gemeindlichen Schulen (Lehrerbesoldungsgesetz; BGS 412.31).

B. Der Beschwerdeführer beantragt eine Nachzählung, in der die Stimmen in sämtlichen Gemeinden neu ausgezählt werden. Eventualiter seien nur die Stimmen in den drei zustimmenden Gemeinden Zug, Hünenberg und Steinhäusern und in den bevölkerungsreichen Gemeinden Cham und Baar nachzuzählen. In formeller Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer, dass die Regierungsräte Matthias Michel und Walter Suter in den Ausstand treten.

C. Zur Begründung seiner Beschwerde führt der Beschwerdeführer an, das Lehrerbesoldungsgesetz sei mit 47 mehr Ja-Stimmen sehr knapp angenommen worden. Zur Sicherstellung des in der Bundesverfassung verankerten Anspruches auf unverfälschte Willenskundgabe des Stimmbürgers sei es notwendig, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dadurch Rechtssicherheit zu verschaffen und sämtliche Zweifel an der Legitimität des ermittelten Abstimmungsergebnisses auszuräumen, dass das Abstimmungsergebnis nochmals von Grund auf nachgezählt werde. Die allgemeine Lebenserfahrung zeige, dass der Mensch irre und dass bei einer nochmaligen Auszählung der Stimmen ein gegenteiliges Resultat, nämlich die Ablehnung der Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes nicht ausgeschlossen werden könne. Die Tatsache, dass in acht von elf Gemeinden die Änderung zum Teil klar verworfen worden sei, spreche zusätzlich dafür, dass das ermittelte Ergebnis fehlerhaft sei und den Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe verletze. Den Antrag auf Ausstand der Regierungsräte Matthias Michel und Walter Suter begründet der Beschwerdeführer mit dem Engagement der beiden Regierungsräte im Pro-Komitee während des Abstimmungskampfes.

II.

1. Der Beschwerdeführer verlangt im Hinblick auf den zu fällenden Beschwerdeentscheid den Ausstand der Regierungsräte Matthias Michel und Walter Suter, weil sie sich während des Abstimmungskampfes im Pro-Komitee engagiert haben.

Gemäss § 12 Absatz 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen (Geschäftsordnung; BGS 151.1) entscheidet der Regierungsrat über Ausstandsfragen in Abwesenheit des betreffenden Mitgliedes. Für den unter der vorliegenden Ziffer (Ziffer 2) zu fällenden Zwischenentscheid begaben sich deshalb auch die zwei betroffenen Regierungsräte in den Ausstand.

2. Zweck der Ausstandspflicht ist es, jede Befangenheit oder Interessenkollision sowie jeden entsprechenden Anschein zu vermeiden (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, S.89 N 247). Es geht um die Unbefangenheit der Rechtspflegeinstanzen als wichtiger Garant für das Vertrauen des Volkes in die Rechtspflege (Alfred Kölz, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich*, Zürich 1978, Vorbemerkung zu §§ 19–28, S. 132 N.22f). Unter welchen Voraussetzungen die Mitglieder einer Administrativbehörde in den Ausstand zu treten haben, bestimmt sich gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 107 1a 135 E. 2a S. 137) nach dem kantonalen Verfahrensrecht und nach den aus Art. 4 der früheren Bundesverfassung (aBV; SR 101) hergeleiteten Prinzipien, bzw. nach Art. 9 und 29 Absatz 1 der geltenden BV. Gemäss § 11 Ziffer 1 der Geschäftsordnung hat ein Mitglied des Regierungsrates in den Ausstand zu treten: In eigener Sache, in Sachen einer Person, deren Vertreter, Vormund, Beistand oder Pflegevater es ist, oder wenn es sonst ein unmittelbares persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Geschäft hat. Es hat auch in den Ausstand zu treten, wenn es mit einer am Geschäft interessierten Person in auf- oder absteigender Linie im zweiten Grad einschliesslich blutsverwandt ist oder mit ihr im Verwandtschaftsverhältnis eines Stiefvaters oder Stiefsohnes, Schwiegervaters oder Schwiegersohnes oder Schwagers steht (§ 11 Ziffer 2 der Geschäftsordnung). Der Tatbestand dieser kantonalen Ausstandsbestimmung ist im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Zwischen dem Beschwerdeführer und den beiden genannten Regierungsräten bestehen keine Beziehungen der in der zitierten Bestimmung genannten Art. Auch haben weder Matthias Michel noch Walter Suter ein unmittelbares persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Geschäft. Die alleinige Vorbefassung mit einem Geschäft vermag noch kein Interesse zu bilden, das von der erwähnten Ausstandsbestimmung erfasst würde. Auch im Zusammenhang mit Art. 4 aBV hält das Bundesgericht fest,

dass Behördenmitglieder zu umstrittenen Projekten sich häufig schon vor oder ausserhalb der Durchführung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens eine bestimmte Meinung gebildet und diese geäussert haben und dass dieser Umstand allein verfassungsrechtlich noch nicht eine Ausstandspflicht begründen kann. Andernfalls würde sonst die Verwaltungsrechtspflege (bzw. die Rechtsanwendung überhaupt) durch politische Behörden geradezu verunmöglicht (ZBI 6 / 1998 S. 292). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder verfassungsrechtlich nur in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 103 Ib 134f). Ein persönliches Interesse an der zu behandelnden Sache ist weder im Falle von Regierungsrat Matthias Michel noch ist es im Falle von Regierungsrat Walter Suter gegeben. Das Engagement in einem Pro-Komitee ist als blosser Meinungsäusserung zu taxieren, die gemäss der erwähnten Rechtsprechung keinen Ausstandsgrund bilden kann. Auch kann nicht davon gesprochen werden, das Engagement in einem Pro-Komitee biete einen Grund zur Annahme, dass den beiden Regierungsräten in dieser Sache die «nötige Distanz und Objektivität» (ZBI 6 / 1998 S. 292) abgehen würde. Die verschiedenen Funktionen der Exekutivbehörden – Regierungs-, Leitungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungsfunktionen – bringen eine Kumulation verschiedener Ämter mit sich, die nicht getrennt werden könnten, ohne die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die demokratische und politische Legitimität der entsprechenden Entscheide zu beeinträchtigen; ausserdem erfordern diese verschiedenen Funktionen oft gerade öffentliche Stellungnahmen (BGE 121 I 252 E.2).

Eine Ausstandspflicht trifft Matthias Michel und Walter Suter nach dem Gesagten nicht.

III.

(...)

2. Der Beschwerdeführer bemängelt sinngemäss die korrekte, d.h. rechtmässige Durchführung der Abstimmung und verlangt eine Nachzählung. Seiner Meinung nach sei das Abstimmungsergebnis mit einem Mehr an 47 Ja-Stimmen möglicherweise auf Irrtümer in der Auszählung zurückzuführen. Für die Fehlerhaftigkeit des Abstimmungsergebnisses spreche auch die Tatsache, dass acht von elf Gemeinden gegen eine Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes gestimmt hätten.

3. Die Stimmbürgerschaft hat das (selbstverständliche) Recht, dass die Stimmen ordnungsgemäss und sorgfältig ausgezählt werden (BGE 98 Ia 73 Erw. 4, S.85). Ob der Stimmbürger bzw. die Stimmbürgerin bei der zuständigen Behörde eine Nachzählung verlangen kann, ist vorab eine Frage des kantonalen Rechts. Das zugerische Wahl- und Abstimmungsgesetz enthält allerdings keine Bestimmungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen

die Ergebnisse kantonaler Abstimmungen nachzuprüfen sind. Daher ist darüber aufgrund von Sinn und Tragweite der vom Bundesrecht geschützten politischen Stimmberechtigung der Bürgerschaft zu entscheiden. Die Stimmbürgerin bzw. der Stimmbürger hat einen durch die Verfassung geschützten Anspruch darauf, dass kein Wahl- und Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den Willen der Wählerschaft zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedeutet dies gemäss Lehre und Rechtsprechung jedoch nicht, dass ohne weiteres von Bundesrechts wegen ein Anspruch auf Nachzählung besteht, wenn das Ergebnis eines Urnenganges knapp ausgefallen ist (BGE 98 Ia 84f; Ivo Hangartner / Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2561). So bringt der Beschwerdeführer keine Anhaltspunkte vor, wonach der ganze Verfahrensablauf der Stimmzählung nicht zweckmässig geordnet war und damit keine Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Abstimmungsergebnisse bot. Ist das Abstimmungswesen jedoch zweckmässig geordnet und garantiert daher eine korrekte Ermittlung der Wahlergebnisse, so besteht eine sich aus dem Bundesrecht ergebende Verpflichtung zur Nachzählung bloss in jenen Fällen, in denen der Bürger bzw. die Bürgerin auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder ein gesetzeswidriges Verhalten der hierfür zuständigen Organe hinzuweisen vermag (BGE 98 Ia 85). Der Beschwerdeführer bringt aber in dieser Hinsicht nichts vor. Konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung, wie sie Lehre und Rechtsprechung für Nachzählungen verlangen, führt der Beschwerdeführer nicht auf. Er weist lediglich darauf hin, dass acht von elf Gemeinden der Gesetzänderung nicht zugestimmt hätten, und dies sei ein Indiz dafür, dass das Endresultat nicht richtig sein könne. Mit diesem Argument verkennt der Beschwerdeführer aber den eigentlichen Prozess der Willensbildung bei der fraglichen Abstimmung. Die Anzahl zustimmender oder ablehnender Gemeinden ist für das Wahlergebnis völlig irrelevant. Lediglich die absolute Zahl an Ja- bzw. Nein-Stimmen fällt ins Gewicht. Es ist deshalb auch nicht nachvollziehbar, inwiefern die Tatsache, dass acht von elf Gemeinden der Gesetzesänderung nicht zugestimmt haben, einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben soll. Ein bundesrechtlicher Anspruch auf Nachzählung besteht demnach im vorliegenden Fall nicht, denn ein knappes, selbst ein sehr knappes Resultat verschafft für sich allein noch kein Recht auf Nachzählung (BGE 100 Ia 365; BGE 98 Ia 85). Es entspricht dem Wesen einer Demokratie, dass Abstimmungsergebnisse mit knappem Resultat vorkommen. Der demokratisch gebildete Willen ist grundsätzlich zu akzeptieren, auch wenn das Resultat einer Abstimmung nur knapp ausgefallen ist. Würden bei knappen Resultaten auf entsprechendes Begehren hin immer Nachzählungen ohne weitere Voraussetzungen veranlasst, käme dies einer systematischen Missachtung des demokratisch gebildeten Willens gleich und dies kann nicht zugelassen werden. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie vollumfänglich abzuweisen ist.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens zu tragen (vgl. § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). In besonderen Fällen, vorab wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitsache es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder erlassen werden (§ 25 VRG). Der Beschwerdeführer verlangt «Kostenlosigkeit des Verfahrens... weil es sich um eine Frage des öffentlichen Interesses handelt» (S. 3 unten). Im vorliegenden Fall besteht kein öffentliches Interesse an der Abklärung der Rechtsfrage, weil die Rechtslage klar ist. Die Spruchgebühr beträgt Fr. 500.-. Die Zusprechung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht, weil der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren unterlegen ist (vgl. § 28 Abs. 2 VRG e contrario).

Regierungsrat, 11. November 2003