

EINSCHREIBEN
Schweizerisches
Bundesgericht
Av. Du Tribunal Fédéral 29
Postfach
1000 Lausanne 14

Montag, 8. Juni 2009

**BESCHWERDE IN ÖFFENTLICH-RECHTLICHER ANGELEGENHEIT
und subsidäre Verfassungsbeschwerde**

i.S.

Streitgenossenschaft

Die Streitgenossenschaft wird vertreten durch den Verein für Abstimmungskontrolle und demokratischen Rechtsschutz. Der Verein benennt als Empfangsbevollmächtigten Rechtsanwalt Rindlisbacher.

Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug

betreffend

Abstimmungsbeschwerde

bezüglich der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 über den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands).

(Regierungsratsbeschlüsse vom 2. Juni 2009)

RECHTSBEGEHREN:

1. Die Entscheide des Regierungsrates, den Beschwerdeführern Kosten in Höhe von 300.-- CHF aufzuerlegen, sind aufzuheben.
2. Die Legitimation der Beschwerdeführer, beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Beschwerde einzureichen, ist festzustellen.
3. Die Abstimmungsbeschwerden sind für gültig zu erklären und der Vorinstanz zur neuen Beurteilung zurückzuverweisen. (Art. 107 Abs. 2 BGG)
4. Subsidär wird Verfassungsbeschwerde eingereicht.
5. Gerichtskosten und Prozesskostenentschädigung sind dem Beschwerdegegner aufzuerlegen.

BEGRÜNDUNG:

I. Formelles

1. (Anfechtungsobjekt und Frist) Bei den angefochtenen gleichlautenden Entscheiden handelt es sich um letztinstanzliche kantonale Entscheide in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit betreffend „Volkswahlen und -abstimmungen“. Gegen diese Entscheide kann gemäss Art. 82 lit. c des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am Bundesgericht innerhalb von 5 Tagen nach Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG Einsprache geführt werden. Der Regierungsratsbeschluss wurde frühestens am 4.6.2009 zugestellt. Beweis: Absendetermin auf der Beilage Regierungsratsbeschlüsse oder Zustellkuverts
2. (Beschwerdegrund) Am 17. Mai 2009 fand die eidgenössische Volksabstimmung über den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend der Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente statt. Der Kanton Zug stimmte in der Volksabstimmung mit 55.29% zu und 44.71% zu und trug so zu einem Gesamtergebnis bei, bei welchem 0.14 % der total schweizweit abgegebenen Stimmen (2753 Stimmen) einer oder mehrerer fehlerhafter Zählungen oder unpräzisen Wägungen das nicht vom Ständemehr abhängende Ergebnis der Volksabstimmung vollständig verändern würden. Gerügt werden die Regierungsratsentscheide mit Sitzung vom 2. Juni 2009 über die Abstimmungsbeschwerden auf Grundlage Art 77 Abs. 1 lit. b.
3. (Subsidiarität) Die Beschwerdeführer sind als Adressaten der angefochtenen Regierungsratsentscheide mangels weiterer Rechtsmittel gemäss Art. 88 BGG nur durch Anrufung des Bundesgerichtes im Stande, den Entscheid gerichtlich überprüfen zu lassen.

4. (Partei- und Prozessfähigkeit, Legitimation) Die Beschwerdeführer sind als natürliche und mündige Personen unbestritten partei- und prozessfähig. Der Unterzeichnende ist gehörig bevollmächtigt. Beweis: Beilage
5. Nach der Abstimmung rief die Vereinigung „Geistige Landesverteidigung“ dazu auf, gegen die eidgenössische Volksabstimmung Beschwerde einzureichen. Diese volksrechtliche Möglichkeit ergriffen die Beschwerdeführer auch im Kanton Zug.
6. Der daraufhin von der Zuger Kantonsregierung gefällte Entscheid (vom 2. Juni 2009) fiel für die Beschwerdeführer durch Nichteintreten einerseits negativ aus und andererseits wurden Verfahrenskosten erhoben. Begründet wurde das Nichteintreten mit dem Umstand dass die hier vertretenen Beschwerdeführer keinen Wohnsitz im Kanton Zug haben. Dieser Sachverhalt wurde auch hier als Grundlage für den Vorwurf der Trölerei und die Erhebung von Verfahrenskosten herangezogen.
7. Im Entscheid vom 2. Juni 2009 wurde auf keines der Begehren der Beschwerdeführer in irgend einer Weise eingegangen, sondern alle wurde schliesslich unter der Begründung „nicht im Kanton Zug wohnhaft“ abgewiesen.

II. Materielles

1. Zum Sachverhalt; Grundsätzliche Erwägungen

- a. Am 17.5.2009 wurde die oben genannte Volksabstimmung mit 0.28 % oder 5504 Stimmen der Erstauszählung knapp angenommen. Den Ausschlag über Obsiegen oder Unterliegen machten 2753 Stimmen, die Hälfte des Mehrs von 5504 Stimmen, plus einer Stimme. Diese hauchdünnen 0.14 % führten bei Berücksichtigung der statistischen Gesetzmässigkeiten von fehlerhaften Auszählungen aufgrund der kurzen Beschwerdefristen zu einem Handlungsdruck insbesondere der unterlegenen Seite.
- b. Jeder der beschwerdeführenden Bürger hat wohl überlegt, im guten Glauben, im Kanton Zug und auch in anderen Kantonen Abstimmungsbeschwerde eingelegt. Der Vorwurf der Trölerie ist haltlos und wird als Affront empfunden. Der Begriff „trölerisch“ wird nirgends abschliessend erklärt, da dieses Wort nicht aus der Schweizer Mundart abgeleitet wurde. Usus ist allgemein, trölerisch folgendermassen zu interpretieren: „Absicht, reinen Zeitgewinn zu erzielen“, „nicht auf den Schutz berechtigter Interessen bedachter Verfahrensrechte ausüben“, „unbekümmert jedes Rechtsmittel ergreift, das zur Verfügung steht“. Das VG von Baselland umschrieb trölerisch folgendermassen: „Nur wer trotz völliger Aussichtslosigkeit des Vorgehens und entsprechenden Hinweisen des Gerichts an seiner Beschwerde festhält, handelt trölerisch“ (VGE vom 25.2.1975 =BLVGr 1975, S. 141). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anschuldigung, das Vorgehen sei trölerisch gewesen, eine reine Unterstellung ist und keine rechtliche Grundlage hat.
- c. Aufgrund des äusserst knappen Abstimmungsergebnisses in der gesamten Eidgenossenschaft, oblag es nach Meinung der Beschwerdeführer dem statistischen Fehlerfaktor, ob die Vorlage abgelehnt oder angenommen wurde. Dass also praktisch der Zufall den Ausgang einer Abstimmung entscheidet, wird von ihnen als inakzeptabel empfunden. Im Bewusstsein darüber, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines Zufallsergebnisses noch erhöht, wenn gleichzeitig über mehrere eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen bzw. Referenden zu entscheiden ist und neben der gebräuchlichen Auszählung und der Problematik des ungenauen Wägens von Stimmen bei nicht definierter

Luftfeuchtigkeit und Temperatur, entschlossen sich immer mehr Bürger gemeinsam eine Neuauszählung in der ganzen Eidgenossenschaft zu verlangen. Auftretende Gerüchte über Abstimmungsbetrug in Teilen der Schweiz, die teilweise nun ebenfalls in eine Bundesgerichtsbeschwerde mündete, führten in Unkenntnis der rechtlichen Lage zu der Maximalforderung einer neuen Abstimmung in der ganzen Schweiz unter von ihnen definierten Bedingungen.

- d. Die Beschwerdeführer reichten so auch im Kanton Zug Beschwerde ein, weil auch dieser Kanton, der ein sehr deutliches Ja von 55.29% hat, bei einer Neuauszählung auf das Gesamtergebnis eine Auswirkung hätte. Jede falsch gezählte Stimme, beeinflusst das knappe eidgenössische Gesamtergebnis. Das Ständemehr spielt bei der vorliegenden Abstimmung keine Rolle. Selbst ein in Hinsicht der Bevölkerungszahl kleinerer Kanton wie Zug, würde bei einem Versehen wie in Embrach (ZH) (gemäss Beilage) je nach Gemeinde bereits die Abstimmung alleine im Gesamtergebnis beeinflussen können.
- e. Die Beschwerden haben im Kanton Zug im Wesentlichen denselben Wortlaut. Grund hierfür ist eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bürgern via Internet. Über die moderne Form der Internetzusammenarbeit (Email, gemeinsame Dokumentenerstellung, Skype Telefonie und Datentausch) wurden Musterbeschwerden erstellt, welche auf der Webseite der „Geistigen Landesverteidigung“ zur freien Verwendung zur Verfügung gestellt wurden. Die sich so zusammengeschlossenen Bürger haben innert kurzer Frist die Beschwerdeggründe zusammengetragen und gemäss Art. 77 lit. b eine Abstimmungsbeschwerde eingereicht.

2. Zum Sachverhalt des 1., 2. und 3. Rechtsbegehrens - spezifische Erwägungen

a. Die Entscheidung des Regierungsrates, den Beschwerdeführern Kosten in Höhe von 300.-- CHF aufzuerlegen, erwägt der Kanton Zug im Wesentlichen unter II. 1. und 2. die Möglichkeit gemäss Art. 86 Abs.1 BPR den Beschwerdeführern bei trölerischen oder gegen den Guten Glauben verstossenden Beschwerden die Kosten zu überbinden. Er begründet seine Auffassung im Resümee damit, dass „von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dennoch erwartet werden darf, dass sie sich auch in eidgenössischen Angelegenheiten im Klaren darüber sind, bei welcher Behörde eine entsprechende Beschwerde einzureichen ist. Es ist überdies auch in keiner Weise nachvollziehbar, weshalb ein im Kanton Zürich wohnhafter Stimmberechtigter ausgerechnet im Kanton Zug eine Abstimmungsbeschwerde einreicht“ (Beispiel Thomas Horath). Es wird gemutmasst, dass der Beschwerdeführer seine Beschwerde bei seiner Kantonsregierung hätte eingereicht müssen.

b. Neben weiteren Gründen ist aus Sicht der Beschwerdeführer ein Ergebnis eines Kantons bei einer eidgenössischen Volksabstimmung ohne Berücksichtigung des Ständemehrs, ein Teilergebnis ohne kantonale Relevanz, aber mit erheblicher Bedeutung für die ganze Schweiz. Die statistische Möglichkeit eines Zufallsergebnisses bei 0.14 % der abgegebenen Stimmen ist ein Beschwerdegrund, der in der ganzen Eidgenossenschaft angeführt werden kann und angeführt wurde. Gemäss Artikel 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes über politische Rechte kann eine „Beschwerde innert drei Tagen ... nach Veröffentlichung des Ergebnisses im kantonalen Amtsblattes“ nach Artikel 77 Abs. 1 bei „der Kantonsregierung“ eingereicht werden. Es wäre überhaupt nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise ein Berner für einen Sachverhalt, den er in Zug als Beschwerdegrund sieht, drei Tage nach Veröffentlichung des kantonalen Amtsblattes in Zug Beschwerde in Bern einreichen soll. Es wäre zudem kaum vorstellbar, dass ein Bürger eines anderen Kantons bei schweren Unregelmässigkeiten, wie z.B. Betrug, nicht in einem anderen Kanton Beschwerde führen darf. Art 77 Abs. 1 lit. b stellt indes nicht auf schwere Unregelmässigkeiten ab; es genügen Unregelmässigkeiten an sich um von Art 77 Abs. 1 lit b Gebrauch zu machen. Der Umstand, dass ein durch Unregelmässigkeiten verfälschtes Resultat eines Kantons Auswirkungen auf das gesamtschweizerische Ergebnis haben kann, spricht eher für die Zulassung aller

Schweizer Stimmberechtigten (vgl. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss., Zürich 1990, S. 25ff.). Art 77 bezieht sich in seiner Gesamtformulierung auf den Kanton, in dem ein Beschwerdegrund vorliegt. Im Gegensatz zur Stimmrechtsbeschwerde, ist die Abstimmungsbeschwerde nicht an das aktive oder passive Stimmrecht gebunden. Die Beschwerdeführer besitzen das passive Stimmrecht auch im Kanton Zug und sind berechtigt an eidgenössischen Volksabstimmungen oder Unterschriftensammlungen teilzunehmen. Die Wahrnehmung der Beschwerdemöglichkeit wird durch Art 39, Art 34 und Art 136 der Bundesverfassung (SR 101) nicht beschränkt. Durch kantonale Zuständigkeiten (z.B. Art. 10 BPR) für eine Bundesabstimmung, sind die Beschwerdeführer nicht in der Lage, an einer zentralen Beschwerdestelle Beschwerde einzureichen. Sie müssen ihre Rechte bei Vorliegen eines Beschwerdegrundes partiell in jedem einzelnen Kanton wahrnehmen und in der ganzen Schweiz, also in allen Kantonen Beschwerde einreichen. Die sich zusammengeschlossenen Bürger haben dies getan, indem jeder Beschwerdesteller in einem oder mehreren Kantonen Beschwerde einreichte.

- c. Der Verweis des Regierungsrates des Kantons Zug auf die kantonale Verfassung (131.218) §26 kann nicht gelten. Dies schon alleine aus dem Grunde, weil §26 nicht auf Bürger anderer Kantone anzuwenden ist. Bei enger Auslegung des Artikels könnten sich auch Bürger anderer Gemeinden des Kantons Zug nicht in der Stadt Zug beschweren, was absurd wäre. So wie im Kanton Zug bei kantonalen Abstimmungen die Zuständigkeit für Beschwerden aller Kantonsbürger beim Regierungsrat des Kantons Zug liegt, liegt bei eidgenössischen Abstimmungen die Zuständigkeit für Unregelmässigkeiten auf dem Kantonsgebiet für alle Schweizerinnen und Schweizer ebenfalls beim Regierungsrat des Kantons Zug. Im ersteren Fall nimmt der Regierungsrat lediglich eine kantonale Aufgabe wahr, währenddessen im vorliegenden Fall er durch Bundesgesetz eine eidgenössische Aufgabe wahrnimmt.
- ci. Die fehlerhafte Argumentation des Kantons Zug erschliesst sich auch aus der Betrachtung der Rechte der Auslandsschweizer. Auch diese haben ein Recht auf Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b. Eine Ausrichtung des Artikel 77 würde dazu führen, dass Auslandsschweizer keine Beschwerdemöglichkeit hätten.

- cii. Ein weiterer Beleg wäre bei Auslegung der politischen Rechte nach Definition des Kantons Zug für Abstimmungsbeschwerden, dass die Beschwerdeführer beispielsweise im Kanton Zug auch keine Unterschriften sammeln dürften oder in ihrer politischen Willensbildung vor Ort ungeschützt wären. Die politischen Rechte nach Art. 34 und Art. 136 der Bundesverfassung umfassen weit mehr als das Stimmrecht, welches gemäss Art. 77 Abs. 1 b gar nicht vorausgesetzt wird.
- d. Dass der Regierungsrat des Kantons Zug erwartet, dass der insbesondere juristisch unerfahrene Bürger die Sachverhalte abwägen kann, befremdet. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Kantone Schaffhausen, Nidwalden und Schwyz sich völlig anders in dieser Frage äussern (Beilagen und Folgeausführungen).
- di. So schreibt der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen unter IV. „in Erwägung“ unter Abs. 1 lit. a): „Offen ist gemäss Lehre und Rechtsprechung ob die Beschwerdeführer im Kanton Schaffhausen stimmberechtigt sein müssen, um hier eine entsprechende Beschwerde einreichen zu können.“
- dii. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden erwägt unter 2.: „Ob der Beschwerdeführer als nicht im Kanton Nidwalden stimmberechtigte Person zur Beschwerde legitimiert ist, kann offen bleiben...“
- diii. Der Kanton Schwyz bestätigt sogar die Legitimation von Ausserkantonalen: „Nach Art. 89 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) steht das Beschwerderecht in Stimmrechtssachen im Sinne von Art. 82 Bst. c BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Und wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich auch am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG). Daraus ist zu schliessen, dass allen Stimmberechtigten aus allen Kantonen die Legitimation zur Abstimmungsbeschwerde zusteht.“

div. Weiterhin davon dürfte sich die Beschwerdebefugnis für alle Schweizer Stimmberechtigten unabhängig von ihrem Wohnsitz auch aus Art. 111 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 89 Abs. 3 und Art. 82 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) ergeben: „Die Beschwerdebefugnis vor irgendeiner kantonalen Instanz darf deshalb nicht einschränkender umschrieben werden, als diejenige vor Bundesgericht. In Stimmrechtssachen steht dort aber das Beschwerderecht jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist“ (vgl. Spühler/Dolge/Vock, BGG-Kommentar, Art. 89 N 12 und Art. 11 N 2).

dv. Unabhängig von der Sachlage legt allein die unterschiedliche Bewertung der Kantone und der Literatur nahe, dass der mit Kostenfolgen daraus abgeleitete Vorwurf fehl geht und nicht nach Art. 86 Abs. 1 BPR mit der vorliegenden Begründung des Regierungsrates des Kantons Zug eine Überbindung der Kosten erfolgen darf.

3. Subsidäre Verfassungsbeschwerde

Soweit keine Beschwerde zulässig ist, wird vorsorglich subsidäre Verfassungsbeschwerde geführt. Die Beschwerde wird insbesondere, aber nicht ausschliesslich, auf Art. 8 (Rechtsgleichheit, Diskriminierung Kantonsfremder), Art 34 (Politische Rechte insbesondere das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmenabgabe Dritter auch im Kanton Zug) , Art. 39 (Ausübung politischer Rechte) und Art 136 (politisches Recht der Teilnahme bei Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten) gestützt.

III. Kosten

Gemäss dem Ausgang des Verfahrens ist der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zuzusprechen und die Verfahrenskosten sind der Vorinstanz aufzuerlegen.

In Anbetracht der Brisanz der in dieser Beschwerde angesprochenen Fragen, soll in jedem Fall von Kosten für die Beschwerdeführer abgesehen werden.

Mit freundlichen Grüssen

