Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.339/2006 /ggs

Urteil vom 3. November 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Nay, Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Heinz Hürzeler, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Alois Kessler,

gegen

Landammann Robert Marti,
Kanton Glarus, handelnd durch den Regierungsrat,
dieser vertreten durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus, Zwinglistrasse 6, 8750 Glarus.

Gegenstand
Art. 34 BV, Landsgemeindebeschluss vom 7. Mai 2006 über die Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Landsgemeindebeschluss des Kantons Glarus vom 7. Mai 2006.

Sachverhalt:
A.
Die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom 7. Mai 2006 hatte u.a. unter Traktandum § 12 über die Bildung von Einheitsgemeinden (anstelle der bisherigen Ortsgemeinden, Tagwen, Schulgemeinden und Fürsorgegemeinden gemäss Art. 122 ff. der Glarner Kantonsverfassung) sowie unter Traktandum § 13 über die Fusion von Einheitsgemeinden zu befinden.

Traktandum § 13 betreffend die Fusion von Einheitsgemeinden war unterteilt in die folgenden Abschnitte:
- A: Änderung der Verfassung des Kantons Glarus;
- B: Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden, mit dem Zweck, die finanzrechtlichen Fragen der Umsetzung der Gemeindestrukturreform zu regeln;
- C: Ermächtigung des Regierungsrates, die Ergebnisse der Beschlussfassungen der Landsgemeinde zu bereinigen und dem Landrat zu unterbreiten.
Der vom Landrat des Kantons Glarus zuhanden der Landsgemeinde verabschiedete Antrag gemäss Traktandum § 13 (Teil A) war umstritten. Zu Diskussionen Anlass gab einerseits die Möglichkeit der zwangsweisen Fusion von Gemeinden. Andererseits standen - vor dem Hintergrund effizienterer Gemeindestrukturen - verschiedene Fusionsmodelle mit unterschiedlicher Anzahl von Gemeinden zur Debatte. Der Landrat hatte Fusionen zu acht und zu drei Gemeinden verworfen und einer Struktur mit zehn Gemeinden ab dem 1. Januar 2011 den Vorzug gegeben.
B.
Anlässlich der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 wurde der Bildung von Einheitsgemeinden gemäss Traktan-

dum § 12 zugestimmt. Zur Frage der Fusion von Einheitsgemeinden nach Traktandum § 13 wurden nebst einem Rückweisungs- und einem Ablehnungsantrag Abänderungsanträge gestellt, die 1) die Fusion von Näfels und Mollis, 2) die Fusion von Netstal, Glarus, Riedern und Ennenda und 3) gemäss Antrag von Kurt Reifler die Fusion zu drei Einheitsgmeinden verlangten. Mit mehreren Eventualabstimmungen und in der Schlussabstimmung beschloss die Landsgemeinde die Fusion sämtlicher Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden (Teil A der Vorlage). Die Teile B und C von Traktandum § 13 blieben unbestritten und wurden angenommen.
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG vom 6. Juni 2006 beantragt Heinz Hürzeler dem Bundesgericht, den Beschluss der Landsgemeinde betreffend die Fusion der Glarner Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden aufzuheben. Er macht im Wesentlichen geltend, der Landammann habe den Antrag von Kurt Reifler zu Unrecht entgegengenommen und über ihn abstimmen lassen und er habe das Resultat der Abstimmung in der Landsgemeinde nicht korrekt ermittelt.

Der Regierungsrat beantragt, es sei auf die Beschwerde (mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges) nicht einzutreten und sie sei eventualiter abzuweisen.

In seiner Beschwerdeergänzung hält der Beschwerdeführer an seinem Hauptantrag fest und verlangt eventualiter die Fristwiederherstellung für das Einreichen eines kantonalen Rechtsmittels.

Der Regierungsrat bestätigt in seiner Vernehmlassungsergänzung seine Anträge.

Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, zu den vom Regierungsrat eingelegten Unterlagen (act. 7) Stellung zu nehmen. Er hält an seinen Anträgen fest.
D.
In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat gemäss der Ermächtigung der Landsgemeinde die angenommenen Änderungen der Kantonsverfassung bereinigt und sie dem Landrat unterbreitet, der sie am 28. Juni 2006 genehmigte. Seither ist das Gewährleistungsverfahren eingeleitet worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Beschwerdeführer ist zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert. Der Antrag um Aufhebung der Beschlüsse der Landsgemeinde hinsichtlich der Fusion von Einheitsgemeinden ist zulässig.
1.2 Die Stimmrechtsbeschwerde als besonderer Form der staatsrechtlichen Beschwerde bedarf der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (Art. 86 Abs. 1 OG). Mit Entscheid vom 6. Juni 2006 in einem parallelen Verfahren (Verfahren VG.2006.00064) hat das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus festgehalten, dass nach Art. 114 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; Gesetzessammlung III G/1) Unregelmässigkeiten und Verfahrensmängel der Landsgemeinde mit Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat gerügt werden können. Die genannte Bestimmung erscheint hinreichend klar und lässt keine Zweifel offen, dass ein kantonales Rechtsmittel hätte ergriffen werden können; es liegt kein Zweifelsfall vor, in dem vom Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges abgesehen werden könnte (vgl. BGE 125 I 394 E. 3 S. 396). Zudem ist dem Beschwerdeführer im Gespräch mit dem Ratsschreiber keine umfassende und verbindliche Rechtsmittelbelehrung erteilt worden. Selbst wenn eine solche angenommen würde, kann darauf nicht abgestellt werden. Eine Partei kann sich nicht auf eine unzutreffende Rechtsmittelbelehrung berufen, wenn sie deren Mangel schon allein durch Konsultierung des massgeblichen Verfahrensrechts hätte erkennen können (vgl. BGE 124 I 255 E. 1a/aa S. 258, mit Hinweisen). Bei dieser Sachlage kann mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges auf die Rüge, der Antrag Reifler sei unzulässig gewesen und habe den Grundsatz der Einheit der Form verletzt, nicht eingetreten werden (vgl. Urteil 1P.427/2006 i.S. Leuzinger gegen Verwaltungsgericht des Kantons Glarus vom gleichen Tag).

Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV/GL) erklärt den Entscheid des Landammanns über die Ermittlung der Mehrheit als unanfechtbar. Gemäss Art. 114 Abs. 3 VRG können Entscheide des Landammanns bei der Ermittlung der Mehrheit der Landsgemeinde nicht mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden (vgl. auch genanntes Urteil des Verwaltungsgerichts, E. III 1 b). Soweit der Beschwerde-

führer die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses der Landsgemeinde in Frage stellt, ist dem Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges Genüge getan und kann auf die Beschwerde eingetreten werden (vgl. Urteil 1P.427/2006 i.S. Leuzinger gegen Verwaltungsgericht des Kantons Glarus vom gleichen Tag).
1.3 Der Beschwerdeführer beantragt, es sei ihm die Frist für das Einreichen eines kantonalen Rechtsmittels wieder herzustellen. Dieses Begehren ist im bundesgerichtlichen Verfahren unzulässig. Das Bundesgericht ist nicht zuständig, eine kantonale Rechtsmittelfrist wieder herzustellen. Ein Fristwiederherstellungsgesuch wäre vielmehr - unter Hinweis auf die allfällige Vertrauensgrundlage - bei den zuständigen kantonalen Behörden direkt einzureichen, und ein allfällig negativer Entscheid könnte im Grundsatz seinerseits mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden.
2.
Zur Hauptsache erachtet es der Beschwerdeführer als stossend, wenn bei knappen Ergebnissen im Landsgemeindering kein eigentliches Auszählen der Stimmen erfolgt; daran vermöge der Beizug von vier weitern Regierungsräten beim Mehren und Mindern nichts zu ändern. Das Vorgehen an der Landsgemeinde erlaube keine zweifelsfrei korrekte Ermittlung von Abstimmungsergebnissen. Erforderlich seien vielmehr flankierende Massnahmen und der allfällige Einsatz von technischen Mitteln zur Verbesserung der Abschätzung von Abstimmungsergebnissen. Soweit das Abstimmungsverfahren durch die Kantonsverfassung vorgeschrieben sei, erforderten die seit der Gewährleistung der Kantonsverfassung im Jahre 1989 eingetretenen Veränderungen der Rechtsordnung in diesem Punkte eine Überprüfung.
2.1 Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundsätze der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte ergibt sich in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone. Die Kantone ordnen gemäss Art. 39 Abs. 1 BV die politischen Rechte und legen das Verfahren fest. Dazu zählen auch die Bestimmungen über die Ermittlung von Ergebnissen von Abstimmungen. Darüber hinaus schützt Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Sie bedeutet, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Dazu gehört u.a., dass Wahl- und Abstimmungsresultate ordnungsgemäss und sorgfältig ermittelt werden und ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- und Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 446, mit Hinweisen).
2.2 Die Glarner Kantonsverfassung enthält zum Abstimmungsverfahren und zur Ermittlung der Ergebnisse von Abstimmungen an der Landsgemeinde folgende Bestimmungen:
Art. 66 - Abstimmungsverfahren
1 Der Antrag des Landrates ist genehmigt, wenn hiezu kein abweichender Antrag gestellt wird.
2 Wird aber ein solcher Antrag gestellt, so hat die Landsgemeinde zu mindern oder zu mehren.
3 Werden an einer Vorlage zwei oder mehr Abänderungen vorgenommen, so ist eine Schlussabstimmung durchzuführen.
. ...
Art. 67 - Ermittlung der Mehrheit
1 Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen.
2 Sein Entscheid ist unanfechtbar.
Daraus ergibt sich, dass die Ermittlung von Abstimmungsergebnissen einzig durch Abschätzen der Stimmen erfolgt und insbesondere kein eigentliches Zählverfahren vorgesehen ist (vgl. die Hinweise auf andere Landsgemeinden in BGE 121 I 138 E. 5b S. 146). Das Stimmrecht wird durch Hochhalten des Stimmrechtsausweises ausgeübt (vgl. Hinweise auf dem Stimmrechtsausweis). Es sind keine technischen Massnahmen zur Ermittlung bzw. Abschätzung der Abstimmungsergebnisse vorgesehen (welche in den Vorarbeiten zur heutigen Kantonsverfassung diskutiert worden waren; vgl. Rainer J. Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Verfassung des Kantons Glarus, Band I, S. 216 ff.).
2.3 Das Bundesgericht hat unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV festgehalten, dass im demokratischen Entscheidfindungsprozess auch knappe Wahl- und Abstimmungsergebnisse anzuerkennen sind und nicht wegen kleiner Stimmenunterschiede in Frage gestellt werden sollen. Grundlage hierfür ist allerdings, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse korrekt und regelkonform ausgezählt werden (BGE 131 I 442 E. 3.3 S. 448).

Im vorliegenden Fall ist das Abstimmungsergebnis über das umstrittene Traktandum nicht auf Anhieb klar genug ausgefallen, wie das mehrmalige Mehren und der Beizug weiterer Mitglieder des Regierungsrats zeigen. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass die genannten Bestimmungen über die Feststellung des Abstimmungsergebnisses durch Abschätzen nicht regelkonform angewendet worden wären oder Unregelmässigkeiten vorgekommen seien. Er rügt vielmehr, dass eine zuverlässige Feststellung des Abstimmungsergebnisses angesichts der blossen Schätzung nicht vorgenommen werden könne. Damit zieht er das von der Kantonsverfassung vorgesehene Verfahren in Zweifel und verlangt eine inzidente Überprüfung der Kantonsverfassung.
2.4 Das Bundesgericht sieht im Grundsatz von einer inzidenten Kontrolle von Kantonsverfassungen in Anbetracht von deren Gewährleistung durch die Eidg. Räte ab (vgl. Art. 51 Abs. 2 BV). Immerhin nimmt es eine solche vor, wenn das übergeordnete Recht im Zeitpunkt der Gewährleistung noch nicht in Kraft war oder sich seither in einer Weise weiterentwickelt hat, der es Rechnung zu tragen gelte (BGE 131 I 126 E. 3.1 S. 130, mit Hinweisen).
Vor diesem Hintergrund gilt es zu beachten, dass die geltende Glarner Kantonsverfassung vom 1. Mai 1988 von den Eidg. Räten am 4. Dezember 1989 gewährleistet worden ist (BBl 1989 III 730 und 1723). In die Gewährleistung eingeschlossen war auch das noch heute gültige Verfahren nach Art. 67 KV/GL, wonach die Ermittlung von Abstimmungsergebnissen durch Abschätzen erfolgt. Insoweit fällt nach der herrschenden Rechtsprechung eine inzidente Normkontrolle ausser Betracht.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann auch nicht gesagt werden, dass sich die Garantie der politischen Rechte seit der Gewährleistung der Kantonsverfassung in einer Weise verändert oder weiterentwickelt hätte, die nunmehr eine Überprüfung erfordern würde. Zwar gewährleistet die neue Bundesverfassung mit Art. 34 die politischen Rechte nunmehr ausdrücklich. Nach Art. 34 Abs. 2 BV werden insbesondere die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe garantiert. Diese Grundsätze sind indessen dem unter der alten Bundesverfassung entwickelten ungeschriebenen Verfassungsrecht entnommen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung räumte das Stimm- und Wahlrecht den Stimmberechtigten allgemein den Anspruch ein, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Dazu zählte auch der Anspruch auf rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 446, 121 I 138 E. 3 S. 141).

Das Bundesgericht hat diese Garantien auch auf Landsgemeinden angewendet (vgl. BGE 121 I 138 E. 3 S. 140). Es stellte fest, dass die das Mehr feststellende Behörde zu grosser Sorgfalt verpflichtet sei, wenn das Abstimmungsergebnis lediglich durch Schätzung bestimmt wird. Auch wenn das Abschätzen keine exakte zahlenmässige Feststellung des Stimmenverhältnisses erlaube, so sei das Landsgemeindeverfahren doch geeignet, das Stimmenverhältnis hinreichend eindeutig festzustellen (BGE 100 Ia 362 E. 5c S. 364). An dieser Einschätzung hat sich seither nichts geändert.
2.5 Bei dieser Sachlage fällt eine inzidente Überprüfung des in Art. 67 KV/GL vorgesehenen Verfahrens zur Ermittlung der Mehrheit nicht in Betracht. Sie würde dem Beschwerdeführer auch nicht weiter helfen, da im vorliegenden Fall keine Unregelmässigkeiten beim Abschätzen geltend gemacht worden oder ersichtlich sind. Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet.
3.
Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Entsprechend der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde ist keine Gerichtsgebühr 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 dem Beschwerdeführer, dem Landammann Robert Marti und dem Kanton Glarus schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. November 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: