

III. STIMMRECHT, KANTONALE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN

DROIT DE VOTE, ÉLECTIONS ET VOTATIONS CANTONALES

49. Urteil vom 11. Dezember 1944 i. S. Jenny, Britt und Hösli gegen Demokratische und Arbeiterpartei Ennenda und Regierungsrat des Kantons Glarus.

Beschwerde betreffend kantonale Wahlen (Art. 180 Ziff. 5 OG):
Legitimation. Wahlprüfung von Amtes wegen und Beurteilung von Wahlbeschwerden nach kantonalem Recht (Erw. 2).

Beteiligung der Wehrmänner an Wahlen und Abstimmungen:
Die bundesrechtliche Regelung (BRB und Instruktion vom 30. Januar 1940) ist abschliessend; ihre Anwendung wird vom Bundesgericht frei überprüft (Erw. 3).

Abstimmungsverfahren; Rechtzeitigkeit der Stimmabgabe (Erw. 4).

Elections cantonales. Recours (art. 180 ch. 5 OJ):

Qualité pour recourir. Contrôle d'office des élections et jugement des recours en vertu du droit cantonal (consid. 2).

Participation des militaires aux élections et votations:

La réglementation fédérale (ACF et instruction du 30 janvier 1940) est complète. Le Tribunal fédéral contrôle librement son application (consid. 3).

Mode de votation; vote émis à temps (consid. 4).

Elezioni cantonali, ricorso (art. 180 cifra 5 OGF):

Qualità per interporre ricorso. Sindacato d'ufficio delle elezioni e decisione dei gravami secondo il diritto cantonale (consid. 2).

Partecipazione dei militi alle elezioni e votazioni:

Il regolamento federale (DCF e istruzione del 30 gennaio 1940) è completo. Il Tribunale federale esamina liberamente la sua applicazione (consid. 3).

Modo di votazione; voto emesso a tempo (consid. 4).

A. — Am 8./9. Juli 1944 fand im Kanton Glarus die Gesamterneuerungswahl des Landrates statt. In der Gemeinde Ennenda, wo 6 Mitglieder nach dem Grundsatz der Verhältniswahl zu wählen waren, hatten die « Bürgerliche Volkspartei » und die « Demokratische und Arbeiterpartei » getrennte, jedoch unter sich verbundene Listen aufgestellt.

Der in Ennenda stimmberechtigte Rudolf Leisinger, der am 3. Juli in Thun zur Rekrutenschule eingerückt war,

forderte am folgenden Tage das amtliche Wahlmaterial an und erhielt es am 6. Juli abends, übergab aber zufolge Unschlüssigkeit das Stimmcouvert erst am 8. Juli frühmorgens dem Wahlloffizier. Dieser legte es in das Zustellungscouvert, ergänzte dessen vorgedruckte Adresse « An die Staatskanzlei in (Kantonshauptort) » durch Einfügen von « Ennenda » und gab es sofort zur Post, die es am 10. Juli morgens der Gemeindekanzlei Ennenda zustellte. Dort wurde es geöffnet; es enthielt die unveränderte Liste der « Demokratische und Arbeiterpartei ». Das Wahlbureau erklärte jedoch diesen Stimmzettel als ungültig, da es vorschriftsgemäss die Wahlprotokolle bereits am Nachmittag des 9. Juli abgeschlossen und dabei das Wahlergebnis ermittelt hatte.

Gegen diese Verfügung rekurrierte die « Demokratische und Arbeiterpartei », die nach dem vom Wahlbureau ermittelten Wahlergebnis leer ausging, bei Berücksichtigung des nachträglich eingegangenen Stimmzettels dagegen einen der fünf Sitze erhalten hätte, die der mit ihr in Listenverbindung stehenden « Bürgerlichen Volkspartei » zugefallen waren.

Durch Entscheid vom 19. August 1944 hiess der Regierungsrat des Kantons Glarus den Wahlrekurs gut und erklärte in Abänderung des vom Wahlbureau festgestellten Wahlergebnisses einen Vertreter der « Demokratischen und Arbeiterpartei » und nur vier Vertreter der « Bürgerlichen Volkspartei » als gewählt. Die Begründung dieses Entscheids lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

Massgebend für die Beurteilung des Wahlrekurses sei der Bundesratsbeschluss vom 30. Januar 1940 über die Beteiligung der Wehrmänner an Wahlen und Abstimmungen und die am gleichen Tag erlassene bundesrätliche Instruktion (GS 56 S. 117 und 119). Da das Wahlmaterial in der Gemeinde Ennenda noch nicht an die Stimmberechtigten verteilt gewesen sei, als Rekrut Leisinger enrückte, habe dieser mit Recht das Wahlverfahren der Armee in Anspruch genommen (Ziff. 7 der Instruktion).

Die Vorschrift, dass das Zustellungscouvert spätestens am Mittwoch vor dem Abstimmungstag an die Staatskanzlei abzusenden sei (Ziff. 5 Abs. 5 der Instruktion), sei eine bloss Ordnungsvorschrift; aus der weiteren Bestimmung, dass zu spät, d. h. nach Ausmittlung des Abstimmungsergebnisses einlangende Zustellungscouverts nicht mehr berücksichtigt werden (Ziff. 5 Abs. 6 der Instruktion), müsse geschlossen werden, dass der Stimmzettel erst dann ungültig sei, wenn er nach Ausmittlung des Wahlergebnisses einlange. « Im vorstehenden Falle nun ist der Stimmzettel zweifellos schon am Samstag eingegangen, also vor Ausmittlung des Wahlergebnisses. Wenn nicht durch einen Fehler des Wahlbeamten das Zustellungscouvert an die Staatskanzlei Ennenda statt an die Staatskanzlei Glarus adressiert worden wäre, hätte der Stimmzettel bei der Ausmittlung des Abstimmungsergebnisses noch berücksichtigt werden können. Ebenso, wenn sich die Gemeindekanzlei Ennenda am Samstag-Abend oder am Sonntag-Morgen am Dringlichkeitsschalter erkundigt hätte, ob noch Militärstimmcouverts bei der Post liegen. Der Wehrmann hat deshalb trotz der verspäteten Spedition des Zustellungscouverts nicht auch für die weiteren Fehler einzustehen, die in der Spedition passiert sind, weshalb der fragliche Stimmzettel als gültig zu erklären ist und berücksichtigt werden muss. »

B. — In der konstituierenden Sitzung des Landrats vom 29. August 1944 wurden die vom Regierungsrat als gewählt erklärten Mitglieder aus Ennenda beeidigt. Vom regierungsrätlichen Bericht über die Durchführung der Landratswahlen wurde Kenntnis genommen; ein Antrag, die Wahl des demokratischen Vertreters von Ennenda sei nicht zu validieren, wurde nicht gestellt.

C. — Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 9. September 1944 beantragen die Rekurrenten, der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 19. August 1944 sei aufzuheben.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Glarus beantragt,

auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Zur Begründung des Antrags auf Nicht-eintreten wird geltend gemacht, die Beschwerde hätte sich, da der Landrat die Wahlen validiert habe, gegen dessen Beschluss und nicht gegen den Entscheid des Regierungsrates richten müssen.

E. — Die « Demokratische und Arbeiterpartei » Ennenda beantragt Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Es handelt sich um eine Beschwerde betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen, die nach Art. 180 Ziff. 5 OG vom Bundesgericht auf Grund sämtlicher einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts und des Bundesrechts zu beurteilen ist.

2. — Jeder Stimmberechtigte ist legitimiert, den Entscheid der letzten kantonalen Instanz über eine Stimmrechts- oder Wahlbeschwerde beim Bundesgericht anzufechten (BGE 51 I 334; vgl. auch BURCKHARDT, Bundesrecht Nr. 416 Ziff. II und VIII). Die Rekurrenten im vorliegenden Verfahren sind stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde Ennenda. Auf ihre Beschwerde ist daher einzutreten, wenn der angefochtene Entscheid des Regierungsrates des Kantons Glarus als letztinstanzlich zu gelten hat.

Das Recht der schweizerischen Kantone kennt eine doppelte Kontrolle der Rechtmässigkeit von Wahlen und Abstimmungen, die Wahlprüfung von Amtes wegen, meist eine bloss formelle Kontrolle, und die Beurteilung von Wahlbeschwerden (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone S. 266, 271, 340). Bei den Wahlen in die kantonale Volksvertretung ist in der Regel beides Sache der Volksvertretung selbst, die sich damit in der konstituierenden Sitzung befasst; doch gibt es auch Kantone, wo nur die Wahlprüfung von Amtes wegen der Volksvertretung, die Beurteilung von Wahlbeschwerden dagegen dem Regierungsrat übertragen ist (GIACOMETTI S. 266 bei Anm. 17 und S. 340/1). Zu diesen gehört auch

der Kanton Glarus. Die Ergebnisse der gemeindeweise vorgenommenen Landratswahlen werden von den (in den Gemeinden gewählten) Wahlbureaux ermittelt. Über Beschwerden gegen ihre Verfügungen entscheidet der Regierungsrat (§ 23 des Gesetzes über die Wahl des Landrates vom 2. Mai 1920). Sein Entscheid ist endgültig. Das war in dem früher auch für die Landratswahlen geltenden § 19 der Vollziehungsverordnung zu § 10 des Gemeindegesetzes von 1889 ausdrücklich bestimmt, und der Regierungsrat behauptet nicht, dass mit § 23 des Gesetzes über die Wahl des Landrats eine Änderung des früheren Rechtszustandes beabsichtigt war. Die in § 3 des Landratsreglements vom 30. September 1903 vorgesehene Prüfung der Ernennungsakten der neugewählten Mitglieder ist demnach eine bloss formelle Kontrolle, und zwar auch dann, wenn gegen einzelne Wahlen Beschwerden erhoben und diese vom Regierungsrat beurteilt worden sind. Der Landrat hat denn auch, wie der Regierungsrat in der Vernehmlassung selbst zugibt, vom regierungsrätlichen Entscheid über die vorliegende Wahlbeschwerde Kenntnis genommen, ohne einen eigenen Beschluss zu fassen. Jener Entscheid ist daher als letztinstanzlicher Entscheid über den Wahlrekurs zu betrachten.

3. — Ob es dem Rekruten Leisinger möglich gewesen wäre, noch vor dem Einrücken sein Stimmrecht in Ennenda auszuüben, kann dahingestellt bleiben. Nachdem er sich des Wahlverfahrens der Armee bedient hat, ist einzig zu entscheiden, ob seine auf diesem Wege abgegebene Stimme zu berücksichtigen war. Massgebend für die Beurteilung dieser Frage ist der Bundesratsbeschluss vom 30. Januar 1940 über die Beteiligung der Wehrmänner an Wahlen und Abstimmungen während der Dauer des aktiven Dienstes nebst der vom Bundesrat am gleichen Tag erlassenen Instruktion. Diese bundesrechtliche Regelung ist abschliessend. Die Kantone sind lediglich ermächtigt, die kantonalen Wahlgesetze diesen Bestimmungen anzupassen (Art. 3 BRB); davon abweichende Vorschriften zu erlassen

sind sie nicht befugt. Die Instruktion des glarnerischen Regierungsrats über die Durchführung der Landratswahlen, von der im angefochtenen Entscheid und in den Eingaben beider Parteien die Rede ist, hat daher ausser Betracht zu bleiben. Die Anwendung und Auslegung der bundesrechtlichen Vorschriften ist vom Bundesgericht frei zu überprüfen.

4. — Gemäss Ziff. 3 der bundesrätlichen Instruktion erhält der Wehrmann bei Wahlen und Abstimmungen von der Truppe eine Anforderungskarte, ein Stimmcouvert und ein Zustellungscouvert. Er ist (durch militärischen Befehl) zu verpflichten, das amtliche Stimmmaterial anzufordern (Ziff. 5 der Instruktion). Wünscht er an der Abstimmung teilzunehmen, so legt er den ausgefüllten Stimmzettel in das Stimmcouvert und dieses in das Zustellungscouvert, das gemäss Vordruck auszufüllen ist und dann eingesammelt und von der Truppe mit dem Einheitsstempel versehen wird. « Der Versand hat spätestens am Mittwoch vor dem Abstimmungstag zu erfolgen. Zustellungscouverts, die zu spät, d. h. nach Ausmittlung des Abstimmungsergebnisses einlangen, werden nicht mehr berücksichtigt, sind jedoch bis nach Ablauf der Rekursfrist verschlossen aufzubewahren. »

Diese Bestimmungen sind klar und unmissverständlich. Nach ihrem Wortlaut und Sinn kann es nicht zweifelhaft sein, dass es entscheidend ankommt auf den Zeitpunkt, in dem das Zustellungscouvert bei derjenigen Stelle ankommt, die das Wahlergebnis ermittelt. Solange sie ihre Arbeit nicht abgeschlossen hat, sollen eingehende Militärstimmen noch berücksichtigt werden; dagegen sollen nachher eingehende Stimmen das einmal festgestellte Wahlergebnis nicht mehr beeinflussen. Im vorliegenden Falle wurde das Wahlergebnis vom Wahlbureau der Gemeinde Ennenda vorschriftsgemäss am Sonntagnachmittag ermittelt. Das von der Post erst am Montagmorgen zugestellte Zustellungscouvert durfte daher nicht mehr berücksichtigt, ja nicht einmal geöffnet werden, sondern hätte bis nach Ab-

lauf der Rekursfrist verschlossen aufbewahrt werden sollen.

Auf den Grund der Verspätung, Verschulden des Wehrmanns oder einer Übermittlungsstelle, kommt es für die Frage, ob eine Militärstimme noch zu berücksichtigen sei, grundsätzlich nicht an. Eine Ausnahme hievon wäre höchstens zu machen, wenn eine Übermittlungsstelle die Zustellung absichtlich verzögert hat, um das Wahlergebnis zu beeinflussen. Dafür bestehen aber im vorliegenden Falle keinerlei Anhaltspunkte. Die Verspätung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Wehrmann sich erst am 8. Juli zur Stimmabgabe entschlossen hat. Die Ausfüllung des vorgedruckten Zustellungscouvert ist Sache des Wehrmanns; die Truppe kontrolliert nur die von ihm angegebene zivile Adresse (vgl. Ziff. 5 der Instruktion). Wenn Rekrut Leisinger die Ausfüllung des Zustellungscouvert dem Wahloffizier überliess und diesem dabei ein Versehen unterliefe, so kommt dem für die Frage der Rechtzeitigkeit ebensowenig Bedeutung zu als dem Umstand, dass die Post dieses Versehen nicht bemerkte und richtig stellte. Schliesslich kann auch der Gemeindeganzlei oder dem Wahlbureau Ennenda daraus kein Vorwurf gemacht werden, dass sie sich am Sonntagnachmittag beim Postbureau Ennenda (das übrigens geschlossen war) nicht erkundigt haben, ob seit der letzten Postverteilung noch Zustellungscouvert eingetroffen seien. Es braucht daher nicht untersucht zu werden, ob das fragliche Zustellungscouvert erst am Montag oder schon vorher in Ennenda eingetroffen ist.

Der Regierungsrat hat dadurch, dass er das vom Wahlbureau ermittelte Wahlergebnis auf Grund der verspätet eingelangten Militärstimme abänderte, Bundesrecht verletzt. Sein Entscheid ist daher aufzuheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Glarus vom 19. August 1944 aufgehoben.

IV. DEROGATORISCHE KRAFT DES BUNDESRECHTS

FORCE DÉROGATOIRE DU DROIT FÉDÉRAL

Vgl. Nr. 48. — Voir n° 48.

V. GEWALTENTRENNUNG

SÉPARATION DES POUVOIRS

Vgl. Nr. 48. — Voir n° 48.

VI. ORGANISATION DER BUNDESRECHTSPFLEGE

ORGANISATION JUDICIAIRE FÉDÉRALE

50. Auszug aus dem Urteil vom 11. Dezember 1944 i. S. Sachwalterverband Luzern & Kons. gegen Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Luzern.

Verhältnis von Art. 102 Ziff. 2 BV zu Art. 175 Ziff. 3 und 178 aOG.
Dass der Bundesrat bei Anlass der Genehmigung eines kantonalen Erlasses nach Art. 27, 29 SchKG auch nichtgenehmigungsbedürftige Bestimmungen desselben einer Kontrolle auf deren Verfassungsmässigkeit unterzieht, schliesst es nicht aus, dass auch der Erlass selbst, nicht bloss eine Anwendungsverfügung insoweit mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht angefochten wird, als er der bundesrätlichen Genehmigung nicht bedurfte.

Rapports entre l'art. 102 ch. 2 CF et les art. 175 ch. 3 et 178 OJ.
Le fait que le Conseil fédéral, en approuvant selon les art. 27 et 29 LP une loi ou un arrêté portés par un canton, examine aussi la constitutionnalité de dispositions non sujettes à approbation, n'a pas pour conséquence que l'acte législatif lui-même (et non seulement une mesure d'application) ne puisse être attaqué