Urteilskopf

80 I 165

27. Urteil vom 12. Mai 1954 i.S. Bernasconi und Konsorten gegen Grosser Rat und Regierungsrat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Kantonale Abstimmungen.

Auslegung einer kantonalen Verfassungsbestimmung, die dem Grossen Rat für den Fall, da eine Volksabstimmung über Gesetze, Staatsverträge usw. stattzufinden hat, die Befugnis einräumt, neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte zu verfügen (§ 39 Abs. 4 luzern. KV).

Regeste (fr):
Votations cantonales.

Interprétation d'une disposition constitutionnelle d'un canton qui, pour le cas où une votation populaire doit avoir lieu au sujet d'une loi ou d'un traité, donne au Grand Conseil le droit d'ordonner, outre une votation sur le tout, une votation sur des points particuliers (art. 39 al. 4 Cst. lucern.).

Regesto (it):
Votazioni cantonali.

Interpretazione d'una norma costituzionale d'un cantone che, pel caso in cui deve aver luogo una votazione su una legge o un trattato, conferisce al Gran Consiglio il diritto di ordinare, oltre che una votazione sul tutto, una votazione su punti particolari (art. 39 cp. 4 Costit. lucernese).

Sachverhalt ab Seite 165

BGE 80 I 165 S. 165

A.- Die luzernische Kantonsverfassung bestimmt in § 39 Abs. 1-4: " Über Gesetze, Staatsverträge und über Finanzdekrete ... findet eine Volksabstimmung statt, wenn binnen vierzig Tagen von der Bekanntmachung an 4000 stimmfähige Bürger beim Regierungsrate mit amtlich beglaubigter Unterschrift das Begehren für eine solche Abstimmung stellen. Überdies kann der Grosse Rat auch ohne verfassungsmässige Verpflichtung einen Beschluss dem fakultativen Referendum (wie in § 39, 1. Abs.) oder aber der Volksabstimmung mit Ja und Nein (nach § 36) unterstellen. Nach Schluss jeder Versammlung des Grossen Rates sind die Erlasse der bezeichneten Art bekannt zu machen und in den Gemeinderatskanzleien aufzulegen. Hat eine Volksabstimmung stattzufinden, so ordnet der Regierungsrat spätestens binnen sechs Monaten von der Bekanntmachung an auf den gleichen Tag die Abstimmung in allen Gemeinden über Annahme oder Verwerfung des betreffenden grossrätlichen Erlasses an. Durch Beschluss des Grossen Rates kann neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte verfügt werden."

B.- Am 28. Oktober 1953 nahm der Grosse Rat des Kantons Luzern ein Gesetz betreffend die Abänderung des Ruhetagsgesetzes vom 8. Oktober 1940 an. Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum ergriffen und von mehr als 11 000 Bürgern unterzeichnet. Der Widerstand richtete

sich hauptsächlich gegen § 1 Abs. 1, den sog. Sportparagraphen, welcher lautet: "Wettkämpfe aller Art, ausserdienstliche militärische, sportliche und ähnliche Übungen sind an den hohen Feiertagen untersagt. An den übrigen Ruhetagen sind sie bis 8.00 Uhr und von 12.00 Uhr an bis 20.00 Uhr mit der in Abs. 1 enthaltenen Einschränkung gestattet." Eine andere Änderung besteht darin, dass Verkaufsstände an öffentlichen Ruhetagen nur noch von 10.30-14.00 Uhr offengehalten werden dürfen, statt wie bisher auch von 17.00-19.00 Uhr. Am 9. März 1954 fasste der Grosse Rat auf einen Bericht und Antrag des Regierungsrates gestützt auf § 39 Abs. 4 KV folgenden Beschluss: "Bei der Volksabstimmung über das Gesetz vom 28. Oktober 1953 betr. die Abänderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage vom 8. Oktober 1940 sind dem Volke die zwei folgenden Fragen zu unterbreiten: 1. Wollt Ihr das Gesetz vom 28.Oktober 1953 betreffend die Abänderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage vom 8. Oktober 1940 ohne § 1 Abs. 1 (ohne Sportparagraph) annehmen? 2. Wollt Ihr § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. Oktober 1953 (Sportparagraph) annehmen?" Am 11. März 1954 ordnete der Regierungsrat auf den 2. Mai 1954 die Volksabstimmung mit dieser Fragestellung an.

C.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde stellen drei stimmfähige Bürger, welche Verkaufsstände in der Stadt Luzern führen, den Antrag, der Beschluss des Grossen Rates vom 9. März 1954 sei aufzuheben. Sie machen geltend, das zustande gekommene Referendum habe die Volksabstimmung über das Gesetz vom 28. Oktober 1953 verlangt. Die Motive der einzelnen Unterzeichner seien unerheblich. Wenn sich auch die Propaganda vor allem gegen den Sportparagraphen gerichtet habe, so sei doch die Meinung irrig, die Novelle sei in der Hauptsache unbestritten. Hätten die Referendumsbürger nur den Sportparagraphen eliminieren wollen, so hätten sie zweifellos ihr Begehren entsprechend formuliert und

nicht Abstimmung über das Ganze verlangt. Nach § 39 Abs. 1 KV habe der Regierungsrat die Volksabstimmung über das zustande gekommene Referendum anzuordnen. Wenn der Grosse Rat einen seiner Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellen wolle, so müsse er das nach § 39 Abs. 3 KV vor Schluss der Versammlung verfügen, in jedem Falle vor der Veröffentlichung des betreffenden Erlasses. Mit der Veröffentlichung beginne die 40tägige Referendumsfrist zu laufen. Der Regierungsrat habe kein Recht, dem Grossen Rate zu beantragen, angesichts eines zustande gekommenen Referendums auf ein beschlossenes Gesetz zurückzukommen, sei es auch nur in dem Sinne, dass er dem Volke einzelne Punkte oder die Summe einzelner Punkte zur Abstimmung vorlege. Vor allem gebe die Verfassung dem Grossen Rate nicht die Kompetenz, in diesem Sinne auf ein von ihm beschlossenes Gesetz zurückzukommen. Der angefochtene Beschluss sei daher verfassungswidrig. Selbst wenn der Grosse Rat nach § 39 Abs. 4 KV jederzeit neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte verfügen könnte, so müsse auf alle Fälle über das Ganze abgestimmt werden. Das geschehe aber bei der angefochtenen Fragestellung nicht; denn der Grosse Rat wolle der Volksabstimmung nur Teilfragen unterbreiten, deren Summe kein Ganzes im Sinne der Verfassungsbestimmung ergebe. Eine Aufteilung in einzelne Punkte wäre nur zulässig, wenn das Prinzip der Einheit der Materie bei der Ausarbeitung der Vorlage nicht gewahrt worden wäre; diese sei aber vom Grossen Rat als Ganzes beschlossen und das Referendum gegen das Ganze ergriffen worden. Das Volk werde in verfassungswidriger Weise gar nicht gefragt, ob es das Ganze annehmen wolle. Der angefochtene Beschluss verletze in willkürlicher Weise auch Art. 4 BV, indem er die Befürworter des Gesetzes bevorzuge. Bei einer Abstimmung über das Ganze würden die Gesetzesgegner ungeachtet ihrer verschiedenen

Gründe eine einheitliche Front bilden. Durch die Fragestellung des Grossen Rates würden sie verfassungswidrig in verschiedene Lager aufgespalten; diejenigen, die das Referendum nur wegen des Sportparagraphen unterzeichneten, würden praktisch zu Befürwortern der ganzen übrigen Vorlage gemacht. Würde dieses Vorgehen Schule machen, so müsste künftig jede Gruppe von Bürgern, die durch eine Gesetzesvorlage in ihren Interessen geschmälert werde, ein besonderes Referendum wegen einzelner Artikel ergreifen. Das zeige das Beispiel der Beschwerdeführer: Sie hätten das Referendum unterzeichnet, weil sie nach der Novelle ihre Verkaufsstände an öffentlichen Ruhetagen von 17.00-19.00 Uhr, also gerade während der verkehrsintensivsten Zeit, geschlossen halten müssten. Durch den angefochtenen Beschluss werde ihnen die Waffenhilfe der Gegner des Sportparagraphen entzogen. Die Beschwerde richte sich auch gegen den Regierungsrat. Dieser sei nach § 39 Abs. 1 und 4 KV verpflichtet, das Gesetz zur Volksabstimmung zu bringen, wie es das Referendum verlange. Der Regierungsrat wolle aber entgegen dem gestellten Begehren das Gesetz überhaupt nicht als Ganzes zur Abstimmung bringen. Sein Verhalten verletze Art. 4 BV und § 39 KV.

D.- Der Grosse Rat und der Regierungsrat des Kantons Luzern beantragen Abweisung der Beschwerde.

E.- Durch Präsidialverfügung wurde dem Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung entsprochen und der Regierungsrat von Luzern angewiesen, die Anordnung der Volksabstimmung zu widerrufen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1./2. - (Prozessuales.)

3. Die Beschwerdeführer erblicken eine Verfassungsverletzung zunächst darin, dass der Grosse Rat erst nach dem Zustandekommen des Referendums gegen das Gesetz vom 28. Oktober 1953 die getrennte Fragestellung für die Volksabstimmung beschloss; sie machen geltend, nach § 39

Abs. 3 KV hätte er sie vor Schluss der Versammlung, worin er das Gesetz annahm, auf alle Fälle vor dessen Veröffentlichung verfügen müssen. Damit verkennen sie das System des Referendums, wie es in § 39 KV geordnet ist: Dieser unterstellt einerseits in Abs. 1 Gesetze, Staatsverträge sowie Finanzdekrete von einer bestimmten Tragweite dem fakultativen Referendum; d.h. die Volksabstimmung darüber muss erfolgen, wenn sie innert 40 Tagen seit der Bekanntmachung von 4000 stimmfähigen Bürgern in der vorgeschriebenen Form verlangt wird. Anderseits sieht er in Abs. 2 das sog. "Ratsreferendum" vor; d.h. der Grosse Rat kann auch Beschlüsse, die an sich dem fakultativen Referendum nicht unterliegen, diesem unterstellen oder direkt die Volksabstimmung über seine Erlasse anordnen, gleichgültig ob sie dem fakultativen Referendum unterliegen oder nicht. Abs. 3 ordnet die Bekanntmachung an, von der an sowohl die Referendumsfrist als auch die sechsmonatige Frist für die Durchführung der Abstimmung (bzw. im letztgenannten Falle nur diese) läuft. Abs. 4 befasst sich mit der Volksabstimmung und betrifft nur die Fälle, wo eine solche stattzufinden hat, sei es weil

ein Referendum zustande kam, sei es weil sie vom Grossen Rat gemäss Abs. 2 beschlossen wurde. Auf die gleichen Fälle bezieht sich auch der zweite Satz von Abs. 4, wonach durch Beschluss des Grossen Rates neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte verfügt werden kann. Es kann keine Rede davon sein, dass das vor der Veröffentlichung gemäss Abs. 3 geschehen müsse. Das wäre zwar möglich und gegebenenfalls angebracht, wenn der Grosse Rat von sich aus die Volksabstimmung mit Ja und Nein beschliesst. Bei allen Erlassen, die lediglich dem fakultativen Referendum unterstehen - sei es gemäss Abs. 1 oder dem fakultativen Ratsreferendum nach Abs. 2 -, kommt ein solcher Beschluss jedoch überhaupt erst in Frage, nachdem das Referendum zustande gekommen ist und damit feststeht, dass eine Volksabstimmung stattfinden muss.

BGE 80 I 165 S. 170

Der Grosse Rat hat das von ihm am 28. Oktober 1953 angenommene Gesetz nicht etwa von sich aus gemäss § 39 Abs. 2 KV der Volksabstimmung mit Ja und Nein unterstellt, sondern es bei dem fakultativen Referendum bewenden lassen, dem es gemäss Abs. 1 unterstand. Erst durch das Zustandekommen des Referendums wurde entschieden, dass die Volksabstimmung über das Gesetz stattzufinden hat. Erst damit stellte sich die Frage, ob der Grosse Rat gemäss dem zweiten Satze von § 39 Abs. 4 neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte verfügen wolle. Es ist somit keineswegs verfassungswidrig, dass der Grosse Rat von seiner Befugnis erst in diesem Zeitpunkt Gebrauch gemacht hat. Der Grosse Rat ist damit nicht auf seinen Beschluss vom 28. Oktober 1953, womit er das Gesetz angenommen hatte, zurückgekommen, sondern hat lediglich die Art geregelt, wie die durch das zustande gekommene Referendum notwendig gewordene Volksabstimmung durchzuführen sei. Seine Befugnis dazu beruht auf § 39 Abs. 4 KV. Ob er von sich aus davon Gebrauch macht oder durch einen Bericht und Antrag des Regierungsrates dazu veranlasst wird, ist unerheblich. Ebensowenig ist einzusehen, wieso der Regierungsrat nicht zur Stellung eines solchen Antrags berechtigt sein soll; § 67 KV bestimmt über die Kompetenzen des Regierungsrates u.a.: "er schlägt aus eigenem Antriebe oder aus Auftrag dem Grossen Rate Gesetze und andere Beschlüsse vor, die dieser mit oder ohne Abänderung annimmt oder verwirft".

4. Sodann machen die Beschwerdeführer geltend, das Volk werde in verfassungswidriger Weise gar nicht gefragt, ob es das Gesetz als Ganzes annehmen oder verwerfen wolle. Nach dem zweiten Satze von § 39 Abs. 4 KV kann der Grosse Rat neben der Abstimmung über das Ganze auch eine solche über einzelne Punkte verfügen. Der Sinn dieser Bestimmung ist klar: Die Stimmberechtigten sollen nicht nur die Möglichkeit haben, die Vorlage als Ganzes anzunehmen oder zu verwerfen, sondern daneben auch die, nur

BGE 80 I 165 S. 171

einzelne Punkte daraus anzunehmen oder zu verwerfen. Welche Punkte der Grosse Rat auf diese Art herausgreifen will, steht ihm frei. Im vorliegenden Falle hat er eine gesonderte Abstimmung über den Sportparagraphen angeordnet, weil dieser in der Diskussion anlässlich der Unterschriftensammlung für das Referendum speziell umstritten war. Nach der von den Beschwerdeführern vertretenen buchstäblichen Auslegung der zitierten Verfassungsvorschrift hätte die erste Frage auf Annahme oder Verwerfung des Gesetzes als Ganzen, die zweite auf Annahme oder Verwerfung des Sportparagraphen allein lauten müssen. Vollumfängliche Annahme oder Verwerfung der Vorlage wäre dann durch Bejahung bzw. Verneinung beider Fragen (oder nur der ersten unter Offenlassen der zweiten) auszudrücken gewesen. Wer die Vorlage ohne den Sportparagraphen annehmen will, hätte die erste Frage bejahen und die zweite verneinen müssen, doch wäre die Fragestellung diesbezüglich etwas unklar, weil trotz "Annahme des Gesetzes als Ganzen" ein Teil davon verworfen würde. Endlich hätte die (mehr theoretische) Möglichkeit bestanden, durch Verneinung der ersten und Bejahung der zweiten Frage

nur den Sportparagraphen allein anzunehmen. Statt dessen hat der Grosse Rat - entsprechend dem Verfahren in anderen Kantonen mit ähnlichen Verfassungsbestimmungen, insbesondere im Kanton Zürich, dessen Art. 30 Abs. 3 KV bei der Einführung der luzernischen als Vorbild diente - der Abstimmung einerseits das Gesetz ohne den Sportparagraphen und anderseits diesen allein unterstellt. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer bildet die Summe dieser beiden Teile das ganze Gesetz - und zwar nicht nur mathematisch, sondern auch sachlich, insbesondere abstimmungstechnisch. Wer das Gesetz als Ganzes annehmen oder verwerfen will, hat genau wie bei der anderen Lösung beide Fragen zu bejahen bzw. zu verneinen (oder auch nur die erste unter Offenlassen der zweiten). Wer den Sportparagraphen allein verwerfen und das Gesetz im übrigen annehmen will, bejaht die erste und verneint die zweite Frage. Wer endlich den Sportparagraphen

annehmen und den Rest der Vorlage verwerfen will, verneint die erste und bejaht die zweite Frage. Der angefochtene Beschluss des Grossen Rates gibt also dem Stimmberechtigten dieselben Möglichkeiten wie die andere Lösung, hat aber vor dieser den Vorzug der absolut klaren und dem Inhalt angepassten Fragestellung. Insbesondere wird damit auch das Gesetz als Ganzes der Volksabstimmung unterstellt.

5. Endlich erblicken die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 4 BV darin, dass der angefochtene Beschluss in willkürlicher Weise die Befürworter des Gesetzes bevorzuge, indem er die Gegner desselben nach ihren verschiedenen Gründen aufspalte und die Gegner des Sportparagraphen praktisch zu Befürwortern der Vorlage mache. Eine willkürliche Anwendung von § 39 Abs. 4 KV liegt jedoch nicht vor. Der offensichtliche Zweck des Schlusssatzes dieser Bestimmung besteht gerade darin, dass eine Vorlage nicht als Ganzes scheitern soll wegen eines Widerstandes, der sich eigentlich nur gegen einen Einzelpunkt (oder mehrere Einzelpunkte) richtet. Darum wird dem Grossen Rat die Befugnis gegeben, über diese Punkte getrennt abstimmen zu lassen. Freilich werden damit die Gegner nach den verschiedenen Objekten ihres Widerstands aufgespalten, wird im vorliegenden Falle den Beschwerdeführern, die ihre Verkaufsstände wie bisher an öffentlichen Ruhetagen auch von 17.00 bis 19.00 Uhr offenhalten wollen, "die Waffenhilfe der Gegner des Sportparagraphen entzogen". Keineswegs aber werden damit Gegner der Vorlage zu deren Befürwortern gemacht; vielmehr wird denjenigen, die nur gegen den Sportparagraphen, im übrigen aber für das Gesetz sind, ermöglicht, ihrem Willen entsprechend zu stimmen. Würde nur über das Gesetz als Ganzes abgestimmt, so stünden die Bürger, die nur gegen einen Einzelpunkt sind, vor der Wahl, entweder diesen mit in Kauf zu nehmen oder seinetwegen das ganze Gesetz zu verwerfen. Indem § 39 Abs. 4 KV die "Aufspaltung der Gegner" ermöglicht, erleichtert er nicht nur

das Zustandekommen von Vorlagen, sondern gewährleistet zugleich den besseren Ausdruck des Willens der Stimmbürger. Die Anwendung der Vorschrift im vorliegenden Falle ist nicht nur nicht willkürlich, sondern entspricht durchaus ihrem Sinn und Geist. Die gesonderte Abstimmung über den Sportparagraphen drängte sich geradezu auf, als sich während der Referendumsfrist zeigte, dass er einem speziellen Widerstand begegnete und die Volksabstimmung vor allem seinetwegen verlangt wurde. Von einer "Einheit der Materie", die der Abtrennung im Wege stünde, kann umso weniger gesprochen werden, als es sich um die Abänderung eines bestehenden Gesetzes in verschiedenen Punkten handelt, die sehr wohl einzeln behandelt werden können, in keinem notwendigen Zusammenhang miteinander stehen. Das Vorgehen des Grossen Rates zwingt die Gegner einer Vorlage keineswegs dazu, künftig gegen einzelne Bestimmungen derselben gesondert das Referendum zu ergreifen. Eine solche Möglichkeit besteht nach § 39 KV gar nicht und hätte auch im vorliegenden Falle nicht

bestanden. Das Referendum kann nur gegen eine Vorlage als solche ergriffen werden; auch wer sie nur wegen eines Einzelpunktes bekämpfen will, kann nur die Volksabstimmung als solche verlangen. In diesem Stadium summieren sich also die Widerstände und ist eine "Aufspaltung der Gegner" nicht möglich. Dazu besteht aber auch kein Anlass, da mit dem Referendum über das Schicksal der Vorlage noch nicht entschieden ist. Jene Frage stellt sich erst, wenn es zur Volksabstimmung kommt, und die Kompetenz, die getrennte Abstimmung über einzelne Punkte anzuordnen, steht nach § 39 Abs. 4 KV einzig dem Grossen Rate zu.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.