Urteilskopf

81 I 202

33. Urteil vom 6. Juli 1955 i.S. Ackermann und Konsorten gegen Regierungsrat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Kantonale Abstimmungen.

1. Staatsrechtliche Beschwerde: Kann auch noch im Anschluss an die Volksabstimmung Beschwerde geführt werden, wenn die vorgebrachte Rüge schon durch Anfechtung der Abstimmungsanordnung hätte geltend gemacht werden können? Frage in casu verneint.

2. Gesetzesinitiative, Feststellung des Abstimmungsergebnisses im Falle, wo die Stimmberechtigten sich gleichzeitig über ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gestelltes Volksbegehren und einen Gegenentwurf des Grossen Rates auszusprechen haben: Zulässigkeit einer Bestimmung, wonach die Nichtbeantwortung einer der beiden Fragen als Verwerfung des betreffenden Entwurfes gilt.

Regeste (fr):
Votations cantonales.

1. Recours de droit public: Le recours est-il recevable contre une votation populaire lorsque le moyen allégué aurait déjà pu être soulevé en attaquant l'ordonnance fixant la votation? Question résolue négativement in casu.

2. Initiative législative, constatation du résultat de la votation dans le cas où les citoyens ont à se prononcer en même temps sur une initiative revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et un contre-projet du Grand Conseil: admissibilité d'une disposition d'après laquelle le fait de ne pas répondre à l'une des deux questions équivaut au rejet du projet que vise cette question.

Regesto (it):
Votazioni cantonali.

1. Ricorso di diritto pubblico: I ricevibile il ricorso contro una votazione popolare quando il mezzo allegato avrebbe potuto essere fatto valere già impugnando il decreto di convocazione dei comizi? Risposta negativa in concreto.

2. Iniziativa legislativa, constatazione del risultato della votazione nel caso in cui i cittadini debbano pronunciarsi in pari tempo su un'iniziativa presentata in forma di progetto già elaborato e su un controprogetto del Gran Consiglio: ammissibilità di una disposizione secondo cui il fatto di non rispondere a una delle due domande equivale a un rifiuto del progetto che la domanda concerne.

Sachverhalt ab Seite 203

BGE 81 I 202 S. 203

A.- Das luzernische Gesetz vom 29. Januar 1908 betreffend die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungs-

rechtes durch das Volk enthält unter anderm Vorschriften über die Volksabstimmung im Falle, wo die Stimmberechtigten sich gleichzeitig über ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gestelltes Volksbegehren (Initiative) und einen Gegenentwurf des Grossen Rates auszusprechen haben. Es bestimmt hierüber:
§ 13.
Im Falle der Aufstellung eines besonderen Gesetzesentwurfes durch den Grossen Rat werden dem Volke auf dem gleichen Stimmzettel die zwei Fragen zur Abstimmung vorgelegt: Wollt Ihr den Entwurf der Initianten annehmen?
Wollt Ihr den Entwurf des Grossen Rates annehmen?
§ 14.
Als angenommen gilt derjenige Entwurf, welcher die absolute Mehrheit der gültig stimmenden Bürger auf sich vereinigt hat.

BGE 81 I 202 S. 204

Hat keiner der beiden Entwürfe die absolute Mehrheit der gültig Stimmenden erhalten, so sind beide Entwürfe verworfen. § 15.
Stimmzettel, welche beide Fragen verneinen, sind als gültig, solche, welche beide Fragen bejahen oder unbeantwortet lassen, sind als ungültig zu erklären. Die Nichtbeantwortung einer der beiden Fragen gilt als Verwerfung des betreffenden Entwurfes.

B.- Ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gestelltes Volksbegehren schlug eine Änderung des luzernischen Steuergesetzes vom 27. Mai 1946 vor, durch die gewisse Steuererleichterungen gewährt werden sollten. Der Grosse Rat stellte einen Gegenentwurf auf. Der Regierungsrat setzte am 28. Februar 1955 die Volksabstimmung auf den 27. März 1955 fest und veröffentlichte diese Anordnung, in der § 15 des Gesetzes betreffend die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk wiedergegeben war, im kantonalen Amtsblatt vom 5. März. Durch Beschluss vom 31. März 1955, der im Amtsblatt vom 2. April veröffentlicht wurde, stellte der Regierungsrat fest, dass in der Abstimmung vom 27. März weder das Volksbegehren (mit 13'624 Ja gegenüber 19'667 Nein) noch der Gegenentwurf des Grossen Rates (mit 16'291 Ja gegenüber 17'000 Nein) die absolute Mehrheit (16'646) der gültig Stimmenden erreicht habe, so dass beide Vorlagen verworfen seien.

C.- Am 21. April 1955 haben Dr. Ackermann, Fürsprech in Luzern, und drei Mitunterzeichner staatsrechtliche Beschwerde erhoben, als deren Gegenstand "die Art der Durchführung der fraglichen Volksabstimmung (vom 27. März 1955), insbesondere die Ermittlung und offizielle Bekanntgabe des Abstimmungsresultates im Luzerner Kantonsblatt vom 2. April" bezeichnet wird. Es wird beantragt: 1. . Der zweite Satz von § 15 des luzernischen Gesetzes vom 29. Januar 1908 betr. die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk sei als verfassungswidrig zu erklären und aufzuheben. 2. Die auf Grund dieser Bestimmung erfolgte Auszählung des Resultates der Volksabstimmung vom 27. März 1955 über die

BGE 81 I 202 S. 205

Abänderung des luzernischen Steuergesetzes sei als verfassungswidrig zu erklären und zu kassieren. 3. Die Volksabstimmung über den Gegenentwurf des Grossen Rates vom 1. Februar 1955 zum Volksbegehren auf Abänderung des luzernischen Steuergesetzes sei zu kassieren und der Regierungsrat einzuladen, über diesen Gegenentwurf eine nochmalige Volksabstimmung zu veranstalten. 4. Eventuell: Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. März 1955 sei vom Regierungsrat in der Weise neu zu ermitteln, dass nur die effektiv für die beiden Gegenstände abgegebenen Neinstimmen berücksichtigt und die auf Grund der sub Ziffer 1 angefoch-

tenen Gesetzesbestimmungen von den Urnenbureaus (hinzugezählten Neinstimmen?) eliminiert werden." Die Beschwerdeführer machen geltend, die beanstandete Gesetzesbestimmung - die bei der Ermittlung des Ergebnisses der in Frage stehenden Abstimmung tatsächlich angewendet worden sei, was daraus hervorgehe, dass für beide Entwürfe gleich viel Stimmen (Ja und Nein zusammengerechnet) gezählt worden seien - lasse sich durch keinerlei haltbare Gründe rechtfertigen. Sie sei nicht vereinbar mit der demokratischen Staatsform, die der Kanton Luzern sich gegeben habe (§ 30 KV). Eine entsprechende Vorschrift bestehe in diesem Kanton für die Verfassungsinitiative. Es sei zweifelhaft, ob die Bundesversammlung eine von der kantonalen Behörde auf Grund dieser Bestimmung als zugestandegekommen erklärte Verfassungsänderung genehmigen würde. Weder das Bundesrecht noch andere kantonale Rechtsordnungen kennten eine solche Vorschrift. Vor 1925 sei die luzernische Staatsverfassung (§§ 39 und 40) dahin ausgelegt worden, dass sie vorschreibe, ein der Referendumsabstimmung unterstellter Erlass sei nur dann verworfen, wenn die Mehrheit der (gültig oder ungültig) Stimmenden sich in diesem Sinne ausgesprochen habe. Ein Entscheid des Bundesgerichtes von 1923 habe diese Auslegung durchgehen lassen. Im Jahre 1925 sei jedoch die Kantonsverfassung revidiert worden; ihr neuer § 42 bestimme, dass bei allen kantonalen Volksabstimmungen für die Berechnung der absoluten Mehrheit der Stimmenden nur die gültigen Stimmzettel in Betracht fallen. Aus dieser Regel folge, dass bei einer Alternativabstimmung

derjenige, der hinsichtlich des einen Abstimmungsgegenstandes sich der Stimme enthalte, nicht als Stimmender und noch weniger als Neinsager gezählt werden dürfe. Die beanstandete Gesetzesbestimmung sei also durch den neuen § 42 KV aufgehoben worden. Immerhin bestehe im vorliegenden Fall kein Grund, über die Initiative nochmals abstimmen zu lassen; denn sie sei mit deutlicher Mehrheit abgelehnt worden. Dagegen müsse die Abstimmung über den Gegenentwurf des Grosses Rates wiederholt werden. Eine blosse Neufeststellung des Resultates unter Weglassung der nach Massgabe der angefochtenen Besetzesbestimmung "konstruierten" Neinstimmen wäre keine befriedigende Lösung. Eine solche Berichtigung wäre schon deshalb schwierig, weil in manchen Abstimmungsbüros auf Stimmzettel, in denen eine der beiden Fragen nicht beantwortet war, einfach von Amtes wegen ein Nein geschrieben worden sei. Zudem seien bei der an sich schon nicht ohne weiteres verständlichen Alternativabstimmung viele Bürger durch die in Frage stehende Bestimmung verwirrt worden; das Abstimmungsergebnis sei so in irreparabler Weise beeinflusst worden.

D.- Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Antrag der Beschwerdeführer auf Aufhebung der beanstandeten Gesetzesbestimmung ist nicht zulässig; die Frist zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen den in Frage stehenden allgemein verbindlichen Erlass selbst ist längst abgelaufen. In Betracht kommt nur noch die Aufhebung einer Verfügung oder Entscheidung, durch die jene angeblich verfassungswidrige Bestimmung angewendet worden ist (BGE 68 I 27).

2. Die Beschwerdeführer fechten den Beschluss an, mit dem der Begierungsrat festgestellt hat, das Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. März 1955 sei, dass beide

Vorlagen verworfen seien. Sie bestreiten so die Gültigkeit einer kantonalen Abstimmung. Als stimmberechtigte Einwohner des Kantons Luzern sind sie zu einer solchen Beschwerde legitimiert. Über die Gültigkeit einer kantonalen Abstimmung hat nach luzernischem Recht in letzter Instanz der Regierungsrat zu entscheiden. Nach § 39 des kantonalen Gesetzes vom 31. Dezember 1918 über Wahlen und Abstimmungen befindet er über Einsprüche, mit denen geltend gemacht wird, bei einer Abstimmungsverhandlung seien Rechtsverletzungen vorgekommen, die auf das Ergebnis der Abstimmung von Einfluss waren. Gegen seinen Entscheid ist ein Rekurs an den Grossen Rat nicht zulässig (vgl. die in BGE 49 I 319 /20 wiedergegebene Auffassung des Grossen Rates).
Immerhin kann man sich fragen, ob die Beschwerdeführer, statt gegen den Beschluss vom 31. März 1955, mit dem der Regierungsrat von Amtes wegen das Ergebnis der Volksabstimmung festgestellt hat, staatsrechtliche Beschwerde zu erheben, nicht zunächst, gemäss § 38 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen, innerhalb der Frist von 10 Tagen vom Abstimmungstage (27. März 1955) an Einspruch beim Regierungsrat hätten einlegen sollen, um ihn zu veranlassen, sich über die Rüge der Verfassungswidrigkeit des 2. Satzes des § 15 des Gesetzes betreffend die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk auszusprechen. Die Frage kann indessen offen gelassen werden, da auf die Beschwerde aus einem anderen Grunde nicht eingetreten werden kann.

3. Der Regierungsrat hatte in seiner Abstimmungsanordnung vom 28. Februar 1955 ausdrücklich, unter Hinweis auf § 15 des Gesetzes betreffend die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk, vorgeschrieben: "Die Nichtbeantwortung nur einer der beiden Fragen gilt als Verwerfung der betreffenden Abstimmungsvorlage." Wenn die Beschwerdeführer glaubten,

jene Gesetzesbestimmung, deren Anwendung bei der Volksabstimmung vom 27. März 1955 damit angeordnet war, sei verfassungswidrig, so hatten sie die Möglichkeit, gegen den im kantonalen Amtsblatt vom 5. März 1955 veröffentlichten Beschluss vom 28. Februar 1955 zu rekurrieren. Sie konnten die bezügliche Rüge nicht mehr erheben, nachdem einmal die Abstimmung stattgefunden hatte. In der Tat ergibt sich das aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtes. In BGE 74 I 22 wird ausgeführt: "Es wäre stossend, wenn ein Stimmberechtigter, der sich durch die Formulierung der Abstimmungsfrage oder andere, der Abstimmung vorausgehende und sie betreffende Anordnungen in seinem Stimmrecht verletzt fühlt, mit der Geltendmachung des Mangels bis nach der Volksabstimmung zuwarten könnte; vielmehr erscheint es geboten, sofort gegen diese Anordnung Beschwerde zu führen, damit der Mangel womöglich noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht (vgl. BGE 69 I 16, wo aus ähnlichen Erwägungen entschieden wurde, der Entscheid über die Zusammensetzung des Gerichtes - Abweisung eines Rekusationsbegehrens - müsse direkt und könne nicht mehr mit dem Endurteil über die Sache angefochten werden)." Diese Rechtsprechung wurde bestätigt in den nicht veröffentlichten Urteilen vom 27. Januar 1949 i.S. Weber und vom 17. März 1954 i.S. Gmür. Bereits in BGE 49 I 328 (zitiert in BGE 74 I 22) hatte das Bundesgericht festgestellt, dass die Rüge, es seien entgegen dem Gesetz den Stimmberechtigten keine Stimmcouverts zur Verfügung gestellt worden, durch Anfechtung der Abstimmungsanordnung, worin der Regierungsrat diese Abweichung von der gesetzlichen Regelung vorgesehen hatte, und nicht erst nach Durchführung der Volksabstimmung hätte geltend gemacht werden sollen. Es besteht kein Grund, anders zu entscheiden, wenn eine Vorschrift der Abstimmungsanordnung zwar dem Gesetz nicht zuwiderläuft,

aber sich auf eine gesetzliche Bestimmung gründet, die als verfassungswidrig beanstandet wird. Eine andere Lösung käme allenfalls in Frage, wenn die Beschwerde lediglich die Art und Weise der Auszählung der Stimmen und der Feststellung des Abstimmungsergebnisses beträfe, so dass im Falle der Gutheissung einfach eine neue Auszählung vorzunehmen wäre. Die Beschwerdeführer sind aber der Meinung, dass mindestens die Abstimmung über eine der beiden Vorlagen zu kassieren und neu durchzuführen sei, und sie behaupten, dass die von ihnen angefochtene Vorschrift manchen Stimmenden nicht erlaubt habe, ihren Willen genau zum Ausdruck zu bringen. Unter diesen Umständen hätten die Beschwerdeführer, um die Verwirkung des Anfechtungsrechts zu vermeiden, mit der Geltendmachung ihrer Einwendungen nicht bis nach der Volksabstimmung zuwarten, sondern schon die Abstimmungsanordnung anfechten sollen. Eine staatsrechtliche Beschwerde gegen die Anordnung vom 28. Februar 1955 wäre binnen 30 Tagen von der Veröffentlichung im Amtsblatt vom 5. März an einzureichen gewesen. Auf die vorliegende am 21. April gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 31. März 1955 erhobene Beschwerde kann nicht eingetreten werden.

4. Übrigens müsste die Beschwerde, wenn sie zulässig wäre, offensichtlich als unbegründet abgewiesen werden. Wenn das Volk gleichzeitig über ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gestelltes Volksbegehren und einen Gegenentwurf des Grossen Rates abzustimmen hat, so hat es sich über zweierlei auszusprechen. Einerseits hat es zu bekunden, ob es den Status quo aufrechterhalten oder aber ändern will; anderseits, im zweiten Fall, hat es zwischen den beiden Entwürfen zu wählen, d.h. zum Ausdruck zu bringen, dass es den einen Entwurf annimmt und den andern verwirft. In einem System, wie es in § 15 des luzernischen Gesetzes betreffend die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes

durch das Volk vorgesehen ist, wird die der Gesamtheit der Stimmenden aufgetragene Wahl schon jedem Stimmenden einzeln auferlegt. Nach den meisten andern gesetzlichen Ordnungen dagegen kann der einzelne Stimmende sich zugleich für beide Vorlagen aussprechen oder auch die eine annehmen, ohne die andere zu verwerfen; das Gesamtergebnis erlaubt dann, gewissen unbestimmten Einzelstimmen Rechnung zu tragen. Allerdings kann es bei diesem System vorkommen, dass beide Projekte die absolute Mehrheit erreichen; in diesem Falle wird normalerweise dasjenige durchdringen, welches die meisten Stimmen auf sich vereinigt.
Beide Systeme sind mit sachlichen Gründen vertretbar und mit den Grundsätzen der Demokratie im Einklang. Da die Gesamtheit der Stimmenden die Wahl zwischen zwei Vorlagen treffen muss, ist es gewiss nicht sachwidrig, von jedem einzelnen Stimmenden zu verlangen, dass er sich in bestimmter Weise im einen oder andern Sinne ausspreche. Auch in gewöhnlichen Abstimmungen, die einen einzigen Entwurf zum Gegenstand haben, und bei Beamtenwahlen, besonders solchen, die einen einzigen Posten betreffen, muss der Stimmende, der will, dass seine Stimme berücksichtigt werde, zwischen der einen und der andern Möglichkeit wählen; er kann nicht gültig sich in unbestimmter Weise äussern. Um die Revision der Verfassung oder die Verwerfung eines Gesetzesentwurfes durch das Volk zu erschweren, wurde hie und da angenommen, dass zur Ermittlung des für die Annahme der Verfassungsrevision oder für die Verwerfung der Gesetzesvorlage erforderlichen absoluten Mehrs der Stimmenden die leeren oder ungültigen Stimmzettel mitzuzählen seien. Man könnte die Zulässigkeit solcher Lösungen - die mitunter bejaht worden ist (nicht veröffentlichtes Urteil vom 22. Juni 1923 i.S. Hübscher c. Luzern; BURCKHARDT, Komm. der BV, 2. Aufl., S. 823, anders 3. Aufl., S. 820) - wohl bezweifeln. Aber § 15 des in Frage stehenden luzernischen Gesetzes

beruht nicht auf Erwägungen, wie sie jenen Ordnungen zugrunde liegen. Er stellt den Entwurf der Initianten und den Gegenentwurf des Grossen Rates auf die gleiche Stufe. Er will nicht eine bestimmte Lösung begünstigen, sondern den Stimmenden, der eine Änderung des Status quo wünscht, zur Wahl zwischen den in Betracht kommenden Lösungen veranlassen. Die Beschwerdeführer nennen keine Verfassungsbestimmung, welche das System der beanstandeten Gesetzesvorschrift ausschlösse. Zu Unrecht berufen sie sich auf den neuen § 42 KV, lautend: "Bei allen kantonalen Volksabstimmungen fallen für die Berechnung der absoluten Mehrheit der Stimmenden nur die gültigen Stimmzettel in Betracht. Im übrigen wird das Abstimmungsverfahren durch das Gesetz näher geregelt." Diese Bestimmung stellt einen Grundsatz auf und behält der Gesetzgebung vor, dessen Anwendung im einzelnen zu ordnen. Wo es um Abstimmungen geht, die alternativ zwei Gesetzesentwürfe betreffen, rechtfertigt sich eine besondere Regelung. Der Stimmzettel, mit welchem ein Stimmender sich über einen der Entwürfe mit Ja oder Nein ausgesprochen und die den anderen Entwurf beschlagende Frage unbeantwortet gelassen hat, wird als gültig betrachtet und ist daher bei der Ermittlung der Mehrheit in Rechnung zu stellen. Der im Gesetz niedergelegten Regel, dass der Stimmende, der die Änderung des Status quo will, zwischen den beiden Projekten wählen muss, entspricht es aber, wenn bestimmt wird, dass die Stellungnahme zu einem der Entwürfe notwendig diejenige zum andern in sich schliesst, und wie die Haltung eines Stimmenden auszulegen ist, der es unterlässt, sich zu diesem andern Entwurf in bestimmter Weise auszusprechen. Es ist unter dem Gesichtspunkte des § 42 KV zulässig, die derart durch Interpretation ermittelte Stimme als gültig mitzuzählen. Es ist möglich, dass im Falle, wo gleichzeitig über einen Entwurf und einen Gegenentwurf abgestimmt wird,

ein doppelt negatives Ergebnis nicht genau dem Willen der Stimmenden entspricht. Manche unter ihnen, die den einen Entwurf angenommen und den andern verworfen haben, hätten vielleicht dem Status quo das Projekt, gegen das sie sich ausgesprochen haben, doch vorgezogen. Diese Unzukömmlichkeit ist indessen nicht eine Besonderheit des Luzerner Systems. Sie kann überall vorkommen, wo zwei sich ausschliessende Projekte gleichzeitig der Volksabstimmung unterbreitet werden. Ist es der Wille des Volkes, den Status quo, bei dem es nach der Verwerfung beider Entwürfe bleiben würde, zu ändern, so kann ein neues Projekt aufgestellt werden, sei es von der Behörde, sei es aus der Mitte des Volkes auf dem Wege der Initiative.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.