Urteilskopf

88 I 149

26. Auszug aus dem Urteil vom 23. Mai 1962 i.S. Graber und Mitbeteiligte gegen den Grossen Rat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Staatsrechtliche Beschwerde, Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges. Dass das fakultative Referendum gegen ein Gesetz nicht ergriffen wurde, schliesst die staatsrechtliche Beschwerde gegen das Gesetz nicht aus (Erw. 2).

Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Gesetzes; Zulässigkeit der Gesetzesdelegation. Art. 45, 59 und 60 luzern. K V. Art. 4 BV.

Kantonale Verfassungsbestimmung, wonach die Mitglieder des Grossen Rates für ihre Teilnahme an den Rats- und Kommissionssitzungen ein Taggeld nebst Reiseentschädigung beziehen und "ein Gesetz das Nähere bestimmt". Kann dieses Gesetz

a) den Grossen Rat ermächtigen, die Höhe des Taggeldes und der Reiseentschädigung in einem (dem fakultativen Referendum nicht unterstehenden) Dekret festzusetzen? (Erw. 4).

b) dem Rats- und den Kommissionspräsidenten sowie den Mitgliedern gewisser Kommissionen Zulagen zum ordentlichen Taggeld gewähren? (Erw. 5).

Regeste (fr):
Recours de droit public, épuisement des moyens de droit cantonal. Le fait qu'une loi n'a pas été l'objet d'une demande de referendumfacultatif n'empêche pas de l'attaquer par la voie du recours de droit public (consid. 2).

Constitutionnalité d'une loi cantonale; admissibilité de la délégation législative. Art. 45, 59 et 60 Cst. lucernoise. Art. 4 Cst. féd.

Disposition d'une constitution cantonale, d'après laquelle les membres du Grand Conseil reçoivent, pour leur participation aux séances du Conseil et des commissions, une indemnité journalière et une indemnité de voyage, une loi devant régler les questions de détail. Cette loi peut-elle:

a) autoriser le Grand Conseil à fixer le montant des indemnités journalières et de voyage dans un décret (soustrait au referendum facultatif)? (consid. 4).

b) accorder aux présidents du Grand Conseil et des commissions ainsi qu'aux membres de certaines commissions des allocations spéciales s'ajoutant à l'indemnité journalière ordinaire? (consid. 5).

Regesto (it):
Ricorso di diritto pubblico, esaurimento dei rimedi di diritto cantonale. Il fatto che una legge non abbia costituito oggetto di una domanda di referendum non impedisce di impugnarla mediante ricorso di diritto pubblico (consid. 2).

Costituzionalità di una legge cantonale, ammissibilità della delegazione legislativa. Art. 45, 59 e 60 Cst. lucernese. Art. 4 CF.

Norma di una costituzione cantonale, secondo la quale i membri del Gran Consiglio ricevono, per la loro partecipazione alle sedute del Consiglio e delle commissioni, un'indennità giornaliera ed un'indennità di viag-

gio, ritenuto che una legge deve regolare le questioni di dettaglio. Può questa legge:

a) autorizzare il Gran Consiglio a stabilire l'ammontare delle indennità giornaliera e di viaggio mediante un decreto non sottoposto a referendum? (consid. 4),

b) predisporre per i presidenti del Consiglio e delle commissioni, nonchè per membri di determinate commissioni degli onorari speciali supplementari all'indennità giornaliera ordinaria? (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 150

BGE 88 I 149 S. 150

A.- § 60 der luzern. KV bestimmte ursprünglich, dass die Mitglieder des Grossen Rates ein Taggeld von 4 Franken und ein Reisegeld von 40 Rappen pro Stunde beziehen. Im Jahre 1927 schlug der Regierungsrat dem Grossen Rate vor, § 60 KV zu revidieren und wie folgt zu fassen: "1 Die Mitglieder des Grossen Rates beziehen für ihre Teilnahme an den Rats- und Kommissionssitzungen ein Taggeld nebst Reiseentschädigung. 2 Das Nähere bestimmt ein Gesetz."
Diese Revision der KV wurde vom Grossen Rate einstimmig beschlossen und in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1928 angenommen. Am 26. November 1929

BGE 88 I 149 S. 151

wurde ein Gesetz erlassen, welches das Taggeld für die Rats- und Kommissionssitzungen auf Fr. 10.- und die Reiseentschädigung für jede Session auf Fr. -.20 für den Kilometer der Hin- und Rückreise festsetzte. Nachdem der Grosse Rat mit Dekreten vom 7. März 1944 und 27. November 1951 Teuerungszulagen zum Taggeld beschlossen hatte, wurde das Gesetz vom 26. November 1929 am 16. Oktober 1952 dahin abgeändert, dass das Taggeld Fr. 15.- bis 25.- betrug und in diesem Rahmen nach Massgabe der Kosten der Lebenshaltung durch Dekret festzusetzen war. Auf Grund dieses Gesetzes erliess der Grosse Rat am 19. Dezember 1952 und 2. Juli 1957 Dekrete, mit denen das Taggeld zunächst auf Fr. 20.- und dann auf Fr. 25.- festgesetzt wurde. Mit Botschaft vom 16. Oktober 1961 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rate im Hinblick auf die fortschreitende Teuerung den Entwurf eines neuen Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Grossen Rates. In dieser Botschaft wurde u.a. ausgeführt, dass die Festsetzung bestimmter Zahlen nicht zweckmässig sei und selbst ein Rahmen zu eng sein könne, weshalb der Entwurf keine Zahlen nenne, was "von der Verfassungsbestimmung aus nicht zu beanstanden ist"; nur so komme man zu einer elastischen Lösung, die allen Gegebenheiten und Verhältnissen gerecht werde. Der Grosse Rat beschloss das Gesetz am 30. Januar 1962. Es bestimmt, dass die Mitglieder des Grossen Rates für ihre Teilnahme an den Ratssitzungen und an den nicht während der Dauer einer Session stattfindenden Komissionssitzungen ein Taggeld und eine Reiseentschädigung beziehen, die in einem Dekret festgesetzt werden (§ 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1), dass der Präsident des Grossen Rates und die Kommissionspräsidenten ausserdem Anspruch auf eine Zulage haben (§ 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2) und dass eine solche auch den Mitgliedern der Begnadigungskommission gewährt werden könne (§ 2 Abs. 3).
Gestützt auf dieses Gesetz erliess der Grosse Rat ebenfalls

am 30. Januar 1962 ein Dekret, wonach das Taggeld Fr. 40.- und die Reiseentschädigung je Sitzungstag 30 Rappen für den Kilometer der Hin- und Rückreise beträgt, der Präsident des Grossen Rates neben dem Taggeld eine jährliche Zulage von Fr. 800.– und der Präsident einer grossrätlichen Kommission neben dem Taggeld eine Zulage von Fr. 10.- erhalten.

B.- Gegen das Gesetz vom 30. Januar 1962, gegen welches das Referendum nicht ergriffen wurde, haben Adolf Graber, Hermann Spörri und Othmar Angerer staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, es sei in vollem Umfange aufzuheben. Sie erheben folgende Rügen: a) Indem das angefochtene Gesetz die Bemessung der Vergütungen an die Mitglieder des Grossen Rates nicht selber vornehme, sondern sie einem Dekret überlasse und damit das fakultative Referendum ausschalte, verletze es § 60 Abs. 2 KV, der den Grossen Rat verpflichte, die Vergütung in einem (dem Referendum unterliegenden) Gesetz betragsmässig festzusetzen. Ferner verletze es § 45 KV, wonach der Grosse Rat die gesetzliche Gewalt "innert der verfassungsmässigen Schranken" ausübt, sowie dem Sinne nach auch § 59 KV, wonach der Grosse Rat die ihm nach der KV zustehenden Befugnisse und Verrichtungen keiner andern Behörde übertragen darf. b) § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 und 3 des angefochtenen Gesetzes verletzten ebenfalls § 60 Abs. 2 KV, weil sie auch die Zulagen nicht betragsmässig festsetzten. Überdies verstiessen sie gegen § 60 Abs. 1 KV, der nur "ein Taggeld nebst Reiseentschädigung" vorsehe, während jene Bestimmungen darüber hinaus noch Zulagen an den Ratspräsidenten, die Kommissionspräsidenten und die Mitglieder der Begnadigungskommission gewährten

C.- Der Grosse Rat des Kantons Luzern beantragt die Abweisung der Beschwerde. Seine Ausführungen sind, soweit notwendig, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Beschwerdelegitimation).

2. Dass das Referendum gegen das angefochtene Gesetz nicht ergriffen wurde, steht dem Eintreten auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht entgegen. Denn zu den kantonalen Rechtsmitteln, von denen vor der Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde der vorliegenden Art Gebrauch zu machen ist (Art. 86 Abs. 1 und 2 OG), gehört das fakultative Referendum schon deshalb nicht, weil es nicht von jedem einzelnen nach Art. 88 OG zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimierten Bürger, sondern nur von einer grösseren Zahl stimmberechtigter Bürger gemeinschaftlich ergriffen werden kann (nicht veröffentl. Erw. 2 des Urteils vom 15. März 1935 i.S. Grüninger c. Basel-Stadt)...

3. Ob die von den Beschwerdeführern angerufenen Bestimmungen der KV verletzt seien, hat das Bundesgericht grundsätzlich frei zu prüfen. Es pflegt jedoch der Auslegung kantonaler Verfassungsnormen der vorliegenden Art durch die oberste dazu berufene kantonale Behörde besonderes Gewicht beizulegen und nicht ohne Not von ihr abzuweichen (BGE 74 I 176 und dort angeführte frühere Urteile, BGE 77 I 116, BGE 81 I 196, BGE 83 I 116). Es ist deshalb zu prüfen, ob die Rechtsauffassung, welche dem vom Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates beschlossenen Gesetz vom 30. Januar 1962 zugrunde liegt, sich mit vernünftigen Gründen vertreten

lässt oder zweifellos unrichtig ist.

4. § 1 Abs. 1 des angefochtenen Gesetzes verweist die zahlenmässige Festsetzung des Taggeldes und der Reiseentschädigung, die den Mitgliedern des Grossen Rates "für ihre Teilnahme an den Ratssitzungen" auszurichten sind, auf den Weg des Dekretes. Streng genommen deckt dieser Wortlaut die im folgenden genannten Entschädigungen für "Kommissionssitzungen" bzw. für die Mitglieder der Begnadigungskommission (§ 2 Abs. 1 und 3)

BGE 88 I 149 S. 154

sowie die Zulagen an den Rats- und die Kommissionspräsidenten (§ 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2) nicht. Es ist indes unbestritten, dass der Sinn von § 1 Abs. 1 der ist, dass die Höhe aller dieser Vergütungen in einem Dekret festgelegt werden soll. Streitig ist einzig, ob eine solche Gesetzesdelegation mit der Kantonsverfassung vereinbar ist. a) Nach der in der Rechtslehre herrschenden Auffassung steht es der gesetzgebenden Gewalt, sofern ihr dies nicht ausdrücklich durch eine Verfassungsbestimmung untersagt ist, frei, die Befugnis zur Rechtssetzung, wenn auch nicht allgemein, so doch für eine bestimmte Materie, an ein anderes Staatsorgan weiterzugeben (zu "delegieren"). Das Bundesgericht steht von jeher auf dem Boden dieser herrschenden Lehre (BGE 74 I 114 Erw. 2 und dort angeführte frühere Urteile). Es hat sich erst kürzlich mit der abweichenden Auffassung von GIACOMETTI auseinandergesetzt und hat dabei in Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt, der in der Schweiz geltende allgemeine Grundsatz der Gewaltentrennung schliesse nicht aus, dass der Gesetzgeber seine Gewalt indirekt ausübe, indem er seine Befugnis an ein anderes Organ des Staates delegiere; um das zu verhindern, bedürfe es vielmehr eines unzweideutigen Verbotes (BGE 88 I 33 /34). b) Dass das luzernische Staatsrecht die Gesetzesdelegation nicht ausschliesse, hat das Bundesgericht bereits in BGE 32 I 112 festgestellt. Im nicht veröffentlichten Urteil vom 15. März 1961 i.S. Müller und Nägeli hat es die Frage erneut geprüft und erklärt, es bestehe kein Anlass, auf jenen Entscheid zurückzukommen; die KV weise wohl in § 51 Abs. 1 den Erlass der "Gesetze" dem Grossen Rate zu, umschreibe aber nicht, was unter "Gesetz" zu verstehen sei, und erkläre nur von Fall zu Fall eine Materie als Sache der Gesetzgebung; der Grosse Rat habe denn auch nie aus § 51 Abs. 1 oder § 59 KV geschlossen, dass alle generellen abstrakten Normen in Gesetzesform zu kleiden seien, sondern habe diese Form den auf die Dauer

BGE 88 I 149 S. 155

angelegten Rechtssätzen von grosser Wichtigkeit vorbehalten und die Aufstellung minder wichtiger Normen häufig dem Regierungsrat überlassen (Erw. 2 b). Verbietet aber § 59 KV, wonach der Grosse Rat seine ihm nach der KV zustehenden Befugnisse an keine andere Behörde übertragen darf, die Gesetzesdelegation an den Regierungsrat nicht, so steht er noch weniger der Gesetzesdelegation an den Grossen Rat entgegen, da damit keine Befugnisse an eine "andere Behörde" als den Grossen Rat übertragen werden. Auch aus § 45 KV, wonach der Grosse Rat die gesetzgebende Gewalt innert den verfassunsgmässigen Schranken ausübt, lässt sich kein allgemeines Verbot der Gesetzesdelegation ableiten. Eine solche Delegation ist denn auch, wie RONCA, Die Kompetenzen des Grossen Rates des Kantons Luzern, S. 43 bestätigt, im luzernischen Staatsrecht gebräuchlich. c) Die Beschwerdeführer machen übrigens nicht geltend, dass die KV jede Gesetzesdelegation verbiete. Dagegen behaupten sie, dass immer dann, wenn die KV für die Regelung einer Materie den Weg der Gesetzgebung vorschreibe, der Grosse Rat zum Erlass eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Gesetzes verpflichtet, die Gesetzesdelegation also ausgeschlossen sei. Dies kann jedoch nicht als allgemeiner Grundsatz gelten. Bei der Auslegung kantonaler Verfassungsvorschriften, die für die Regelung einer Materie

den Weg der "Gesetzgebung" vorsehen, muss, wie schon in BGE 74 I 114 Erw. 3 ausgeführt ist, das Wort "Gesetz" nicht notwendig im formellen Sinne verstanden werden, sondern darf - sofern nicht sichere Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Vorschrift das Gebiet des Gesetzes von demjenigen der Verordnung abgrenzen will - im materiellen Sinne genommen werden. Es fragt sich somit, wie es mit den Anhaltspunkten dafür steht, dass § 60 Abs. 2 KV nicht nur den Erlass eines formellen Gesetzes über die in Abs. 1 genannten Vergütungen fordere, sondern dem Gesetzgeber auch verbiete, in einem solchen Gesetze dem Grossen Rate die Befugnis zu übertragen,

BGE 88 I 149 S. 156

die Höhe der Vergütungen durch Dekret festzusetzen.
d) Es ist zuzugeben, dass der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte von § 60 KV zunächst dafür zu sprechen scheinen, dass der Gesetzgeber die Höhe der Vergütungen selber festzusetzen habe. Als das über diese Vergütungen in einem Gesetz zu bestimmende "Nähere" fällt vor allem ihre Höhe in Betracht, während man beim Ausdruck "Gesetz" in erster Linie an den Gegensatz zu andern Rechtsquellen wie Dekret und Verordnung denkt. Der Regierungsrat hat denn auch in der Botschaft, mit der er die heute geltende Fassung von § 60 KV vorschlug, die Ansicht vertreten, die nähere Regelung der Taggelder und Reiseentschädigungen habe nicht durch blosses Dekret, sondern auf dem Wege der Gesetzgebung zu erfolgen, da dem Volke die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, sich über die Höhe dieser Entschädigungen gegebenenfalls zu äussern. Eine nähere Prüfung ergibt indes, dass auch die dem angefochtenen Gesetz zugrunde liegende Auffassung, wonach der Gesetzgeber die Befugnis zur Festsetzung der Höhe der Vergütungen an den Grossen Rat delegieren dürfe, sich mit beachtlichen Gründen vertreten lässt. In § 60 Abs. 2 KV wird dem Gesetzgeber nicht ausdrücklich die Festsetzung der Höhe der Vergütungen, sondern nur die Bestimmung des "Näheren" zugewiesen. Diese doch etwas unbestimmte Ausdrucksweise kann sehr wohl dahin verstanden werden, dass die Festsetzung der Taggelder und der Bedingungen ihrer Auszahlung zwar nicht einfach dem Grossen Rate überlassen sei, sondern dass der Gesetzgeber sich damit zu befassen habe, diesem aber eine Delegation seiner Befugnisse an den Grossen Rat nicht verwehrt sei. Auch die Entstehungsgeschichte spricht nicht eindeutig gegen die Zulässigkeit solcher Delegation. Wenn der Regierungsrat in der Botschaft die Auffassung vertrat, dem Volke sollte ein Mitspracherecht bei der Festsetzung der Höhe der Entschädigungen zukommen,

BGE 88 I 149 S. 157

so ist damit, auch wenn hiegegen im Grossen Rat oder in der Öffentlichkeit kein Widerspruch erhoben wurde, nicht gesagt, dass der Grosse Rat und der Verfassungsgesetzgeber diese Auffassung teilten, und noch weniger, dass sie eine Delegation, von der damals offenbar überhaupt nicht die Rede war, als unzulässig erachteten. Nicht schlüssig ist auch, dass die Höhe der Taggelder zunächst in einem formellen Gesetz festgelegt wurde. Dass der Grosse Rat durch Dekrete vom 7. März 1944 und 27. November 1951 sich Teuerungszulagen zu den gesetzlichen Taggeldern bewilligte und dann im Gesetz vom 16. Oktober 1952 nur noch einen Rahmen für das Taggeld festsetzte, zeigt, dass er jedenfalls damals nicht der Auffassung war, die Höhe des Taggelds könne nur durch ein dem Referendum unterstehendes Gesetz festgelegt werden, während der Umstand, dass diese Dekrete und das Gesetz von keiner Seite angefochten worden sind, darauf hinweist, dass die Stimmberechtigten daran keinen Anstoss nahmen. Selbst wenn übrigens der Wille des Verfassungsgesetzgebers von 1928 dahin gegangen wäre, die Bestimmung der Höhe der Vergütungen dem Gesetzgeber vorzubehalten, wäre dies nicht unbedingt massgebend, da eine Norm mit der Zeit infolge veränderter Verhältnisse eine andere Bedeutung ge-

winnen kann, als wie sie ihr am Anfang zugeschrieben wurde (vgl. BGE 87 III 94). Nun ist der Geldwert seit 1929 immer unstabiler geworden und wird in der letzten Zeit die Anpassung von Gehältern und Löhnen an die steigenden Lebenskosten als immer selbstverständlicher betrachtet. Im Hinblick hierauf ist es sehr wohl möglich, dass eine Auslegung von § 60 Abs. 2 KV, wonach der Gesetzgeber die Höhe der Vergütungen nicht mehr selber bestimmen müsse, sondern die Bestimmung an den Grossen Rate delegieren darf, dem Willen des heutigen Verfassungsgesetzgebers entspricht, worauf auch der Umstand hindeutet, dass das Referendum gegen das angefochtene Gesetz nicht ergriffen noch auch nur zu ergreifen versucht worden ist. Die Delegation ist

übrigens insofern nicht unwiderruflich, als die Stimmberechtigten jederzeit die Möglichkeit haben, auf dem Wege der Verfassungs- oder Gesetzesinitiative (§§ 35 bis und 41 bis KV) eine Ordnung herbeizuführen, nach welcher die Höhe der Taggelder in einem formellen Gesetz festzusetzen und eine Delegation ausgeschlossen ist. Mögen diese Überlegungen auch die vom Grossen Rat als oberster kantonaler Behörde vertretene und dem angefochtenen Gesetz zugrunde liegende Auslegung von § 60 Abs. 2 KV nicht als unanfechtbar erscheinen lassen, so zeigen sie doch, dass sich gewichtige Gründe für diese Auslegung anführen lassen, sodass sie jedenfalls nicht als unzweifelhaft unrichtig zu bezeichnen ist.

5. Die Beschwerdeführer rügen weiter, dass die in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 und 3 des angefochtenen Gesetzes genannten Zulagen an den Ratspräsidenten, an die Präsidenten der grossrätlichen Kommissionen und gegebenenfalls an die Mitglieder der Begnadigungskommission über § 60 Abs. 1 KV hinausgehen, daher verfassungswidrig seien und ausserdem eine rechtsungleiche Behandlung bedeuten, womit dem Sinne nach auch eine Verletzung des Art. 4 BV geltend gemacht wird. Auch diese Rügen sind unbegründet. Wenn § 60 Abs. 1 KV von "Taggeld" spricht, will er zum Ausdruck bringen, dass die Ratsmitglieder mit einem festen Betrag für diejenigen Tage entschädigt werden sollen, während welcher sie durch Rats- oder Kommissionssitzungen in Anspruch genommen werden. Im Taggeld ist grundsätzlich auch die Entschädigung für die Vorbereitung auf die Sitzungen (Aktenstudium usw.) inbegriffen. Wortlaut und Sinn von § 60 KV schliessen es indes keineswegs aus, dass die Höhe des Taggelds nach Massgabe des verschieden grossen Arbeits- und Zeitaufwands abgestuft und die Vergütung für den Rats- und die Kommissionspräsidenten sowie die Mitglieder bestimmter Kommissionen, deren Arbeits- und Zeitaufwand grösser als derjenige der übrigen Ratsmitglieder ist, entsprechend höher bemessen wird. Da es schwierig und umständlich wäre, die unterschiedliche Beanspruchung jeweils

genau zu erfassen, ist es üblich, ihr durch die Gewährung pauschaler Zulagen zum Taggeld Rechnung zu tragen. So ist auch das Gesetz vom 30. Januar 1962 vorgegangen. Dieses ist jedenfalls mit dem Sinne von § 60 Abs. 1 KV vereinbar und verletzt diese Bestimmung nicht. Ebensowenig kann von einer rechtsungleichen Behandlung die Rede sein. Nach Art. 4 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Den rechtsetzenden Behörden steht es somit zu, eine von der allgemeinen Ordnung abweichende Sonderregelung zu treffen, wenn die Verschiedenheit der zu erfassenden Verhältnisse es erfordert (BGE 86 I 279 Erw. 3 a mit Verweisungen). Ein solcher Fall liegt hier vor. Der Gesetzgeber darf der verschieden grossen Inanspruchnahme der Mitglieder des Parlaments durch die Gewährung entsprechender Zulagen zum ordentlichen Taggeld an wesentlich stärker belastete Mitglieder Rechnung tragen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.