

S. 172 / Nr. 27 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 57 I 172

27. Auszug aus dem Urteil vom 15. Mai 1931 i. S. Zimmerli und Genossen gegen Luzern, Grossen Rat.

Seite: 172

Regeste:

Bestimmung eines kantonalen Gesetzes, wonach die Gemeinderäte im Verhältniswahlverfahren (statt nach dem System des absoluten Mehrs) gewählt werden sollen, wenn auf das unterschriftliche Begehren von 1/6 der Stimmberechtigten der Gemeinde um Anordnung einer Gemeindeabstimmung darüber sich an der letzteren 2/5 der gültig stimmenden Bürger zu Gunsten der Anwendung dieses Wahlverfahrens ausgesprochen haben. Anfechtung wegen Verstosses gegen Art. 4 und 6 litt. b BV. Abweisung.

Die luzernische Verfassungsnovelle vom 3. März 1909 sah in § 3 vor, dass die sog. Gemeindeausschüsse im Verhältniswahlverfahren zu bestellen seien, wenn in Gemeinden mit weniger als 600 Stimmberechtigten wenigstens ein Drittel derselben und in Gemeinden mit 600 und mehr Stimmberechtigten wenigstens 200 stimmberechtigte Bürger bis zu einem bestimmten Zeitpunkte das schriftliche Begehren um Anordnung einer Gemeindeabstimmung über die Frage stellen und an der letzteren mindestens 1/3 der gültig Stimmenden der Anwendung dieses Wahlverfahrens zustimme. Die Bundesversammlung verweigerte jedoch dieser Verfassungsvorschrift die eidgenössische Gewährleistung (der Nationalrat durch Beschluss vom 3. November 1910 mit 62 gegen 48 Stimmen, der Ständerat durch Beschluss vom 14. Dezember 1910 mit 23 gegen 16 Stimmen). In der Botschaft des Bundesrates (Bbl 1910 II 595 ff.) war ausgeführt worden, dass die Differenzierung zwischen kleinen und grösseren Gemeinden hinsichtlich

Seite: 173

der Zahl der notwendigen Unterschriften für die Veranlassung einer Gemeindeabstimmung gegen die Rechtsgleichheit verstosse. Ob auch die weitere Bestimmung, dass bei dieser Gemeindeabstimmung 1/3 der gültig Stimmenden entscheide, der BV widerspreche, möge zweifelhafter sein. Die Verfassungen von Zug (§ 78 der Partialrevision von 1894) und Wallis (von 1907 Art. 87), wonach eine Minderheit der Stimmberechtigten der Gemeinde (1/10 bzw. 1/5) durch Petition die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens auf die Gemeindewahlen verlangen könne, seien s. Z. von der Bundesversammlung gewährleistet worden. Die Regelung der luzernischen Verfassungsnovelle sei aber eine andere. Sie verlange auf diese Petition hin noch eine Gemeindeabstimmung, um dann in dieser die Mehrheit gegenüber einer Drittelsminderheit unterliegen zu lassen. Das sei ein Missbrauch der republikanisch-demokratischen Formen. Wenn man schon der Minderheit ein Sonderrecht einräumen wolle, so solle man auch sie allein zur Erklärung ihres Willens auffordern. Rufe man die ganze Gemeinde zu einer Willenskundgebung auf, so verlange es die republikanisch-demokratische Staatsform (Art. 6 b BV) wie die Rechtsgleichheit, dass das gelte, was die Mehrheit gewollt habe. In den Beratungen der Bundesversammlung wurde ebenfalls auf die aus § 3 Eingang der Vorlage inbezug auf die notwendige Unterschriftenzahl sich ergebende Rechtsungleichheit verwiesen, daneben aber unter Berufung auf Art. 6 b und 4 BV – über die Botschaft des Bundesrates hinausgehend – von Rednern der Mehrheit, insbesondere vom Referenten der Kommissionsmehrheit im Nationalrat, die Auffassung vertreten: der Kanton könne zwar, ohne mit Bundesrecht in Widerspruch zu geraten, auch für die Gemeindewahlen das Verhältniswahlverfahren obligatorisch vorschreiben; dagegen dürfe, wenn die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden dieses Verfahren nur fakultativ zur Verfügung stelle, seine Einführung immer nur auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses

Seite: 174

der Gemeinde, nicht auf das Begehren einer Minderheit von Bürgern geschehen, gleichgültig, ob sich dieses Begehren in der Form einer Petition oder bei einer Abstimmung äussere. Auch die Verfassungen von Zug und Wallis hätten daher nicht genehmigt werden sollen.

Am 9. September 1930 hat der Grosse Rat des Kantons Luzern ein «Gesetz betreffend die Wahl der Gemeinderäte und der Ortsbürgerräte» erlassen, das infolge ergriffenen Referendums in der Volksabstimmung vom 11. Januar 1931 angenommen worden ist. Es sieht für die Wahl der Gemeinderäte zwar als Regel – entsprechend dem bisherigen Zustande – das absolute Mehr vor, bestimmt aber dann in den §§ 2-4:

§ 2: Reicht im Monat Januar des Jahres, in welchem die ordentlichen Erneuerungswahlen der

Gemeinderäte stattfinden, wenigstens ein Sechstel der Stimmberechtigten bei der Gemeinderatskanzlei zu Handen des Gemeinderates das schriftliche Begehren ein, dass in der Gemeinde darüber abgestimmt werde, ob die Mitglieder des Gemeinderates nach dem Verhältniswahlverfahren zu wählen seien, so hat der Gemeinderat im Laufe des Monats Februar die Abstimmung auf einen Sonntag vor Ende März anzuordnen.

Der Gemeinderat kann, auch von sich aus, ohne dass ein von den Stimmberechtigten eingereichtes Begehren vorliegt, eine solche Abstimmung anordnen.

Die Abstimmung erfolgt geheim mittelst der Urne.

§ 3: Das Verhältniswahlverfahren gilt als beschlossen, wenn sich zwei Fünftel der gültig stimmenden Bürger dafür ausgesprochen haben.

§ 4: Die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat können vor jeder neuen Amtsperiode nach Massgabe des § 2 eine Wiederholung der Abstimmung darüber veranlassen, ob für die Wahl der Mitglieder des Gemeinderates das Verhältniswahlverfahren zur Anwendung zu kommen habe.

Seite: 175

Sprechen sich in einer solchen nochmaligen Abstimmung nicht zwei Drittel der gültig stimmenden Bürger gegen das Verhältniswahlverfahren aus, so bleibt es, wenn es bisher zufolge eines früheren Gemeindebeschlusses Geltung hatte, weiter in Kraft.»

Eine staatsrechtliche Beschwerde einer Anzahl stimmberechtigter luzernischer Gemeindeeinwohner gegen diese Bestimmungen hat das Bundesgericht abgewiesen. Die Beschwerdeführer hatten darin – neben der Behauptung, dass es für die getroffene Ordnung nach luzernischem Verfassungsrecht einer Verfassungsrevision bedurft hätte – geltend gemacht dass es gegen die BV Art. 4 und 6 litt. b verstosse, wenn die Entscheidung über die Einführung dieser neuen Wahlart in der Gemeinde einer Minderheit der Bürger übertragen werde, und sich zur Begründung dafür auf den oben angeführten Beschluss der Bundesversammlung von 1910 und ein von ihnen eingelegtes Rechtsgutachten von Professor Fleiner in Zürich berufen. Die Anfechtung wurde in dem erwähnten Punkte als unzutreffend erklärt, mit der

Begründung:

1. – Nach § 3 der kantonalen Verfassungsnovelle von 1909, dem die Bundesversammlung die Gewährleistung versagt hat, sollte in Gemeinden mit weniger als 600 Stimmberechtigten nur das unterschriftliche Verlangen von wenigstens 1/3 der Stimmberechtigten, in grösseren Gemeinden dagegen immer schon dasjenige von 200 Stimmberechtigten zur Anordnung einer Gemeindeabstimmung über die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens genügen. Das heute angefochtene Gesetz enthält diese Unterscheidung nicht mehr: in allen Gemeinden ist danach für die Anordnung einer solchen Abstimmung das schriftliche Begehren von wenigstens 1/6 der Stimmberechtigten erforderlich und in allen müssen sich bei der Abstimmung wenigstens 2/5 der gültig Stimmenden für das Verhältniswahlverfahren ausgesprochen haben, damit

Seite: 176

es anwendbar wird. Die Rüge der Verletzung der Rechtsgleichheit, die die Rekurrenten unter Berufung auf den Entscheid der Bundesversammlung von 1910 gegen das angefochtene Gesetz erheben, kann sich deshalb zum vorneherein nicht auf eine ungleiche Behandlung der einzelnen Gemeinden hinsichtlich des Bruchteils der Stimmberechtigten beziehen, die schriftlich das Begehren um eine Gemeindeabstimmung gestellt oder bei ihr zu Gunsten der Verhältniswahl gestimmt haben müssen. Auch wird nicht etwa behauptet, dass die Verhältniswahl der Gemeindebehörden, wenn sie überhaupt eingeführt werden solle, von Kantons wegen notwendig einheitlich für alle Gemeinden angeordnet werden müsse und dass es unzulässig sei, wenn in den einen Gemeinden die Bestellung dieser Behörden nach dem Verhältniswahlverfahren, in den anderen dagegen noch nach dem System des absoluten Mehrs geschehe. In den Beratungen der Bundesversammlung von 1910 ist es denn – auch von den Sprechern der Mehrheit – ohne weiteres als selbstverständlich angesehen worden, dass der kantonale Gesetzgeber, statt die Verhältniswahl für die Gemeinden obligatorisch einzuführen, deren Einführung auch den Gemeinden überlassen könne und lediglich eingewendet worden, dass alsdann ihre Anwendung nur von der Mehrheit der Gemeinde beschlossen werden könne und das Begehren einer blossen Minderheit nicht ausreiche. Da die Rekurrenten für die behauptete Verletzung der BV lediglich auf jene Verhandlungen hinweisen, ohne eine selbständige Begründung beizufügen, muss angenommen werden, dass auch sie damit nichts anderes geltend machen wollen. Der Streit dreht sich also nicht darum, ob in den einzelnen Gemeinden in dieser Beziehung (für die Wahl der Gemeindebehörden) kraft divergierender dahingehender Willensäusserungen der Bürgerschaft ein verschiedenes Wahlverfahren zur Anwendung kommen kann, ohne dass dadurch Art. 4 BV verletzt würde, wie denn über die Bejahung dieser Frage offenbar kein Zweifel bestehen

Seite: 177

kann (vgl. für einen verwandten Tatbestand bei der Genehmigung der Genfer Verfassungsnovelle von 1912, Bbl. 1912 II 783, AS 28 S. 551). Die Missachtung der Rechtsgleichheit, welche die Beschwerde behauptet, soll vielmehr in der gleichen Anordnung liegen, aus der auch der Verstoss gegen Art. 6 lit. b BV hergeleitet wird, nämlich darin, dass schon eine Minderheit der Stimmberechtigten oder Stimmenden in der Gemeinde die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens soll erzwingen können, es dazu also nicht eines Mehrheitsbeschlusses der Gemeinde bedarf. Ausschliesslich in diesem Sinne zieht denn auch das von den Rekurrenten eingelegte Gutachten Fleiner den Art. 4 BV heran, indem es darin als ein selbstverständlicher ungeschriebener Grundsatz des auf der Demokratie beruhenden schweizerischen Staatsrechtes bezeichnet wird, dass bei allen Sachentscheidungen – und eine solche sei die Einführung eines neuen Wahlverfahrens – die Mehrheit den Ausschlag gebe («König ist») und in der Missachtung dieses Grundsatzes durch den luzernischen Gesetzgeber ein Akt der Willkür und damit ein Verstoss gegen Art. 4 BV erblickt wird.

2. – Die Forderung, dass die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen gesichert sein muss, wird in Art. 6 lit. b BV unmittelbar allerdings nur für die kantonalen Verfassungen aufgestellt. Es ist indessen klar, dass sie a fortiori auch für die kantonalen Gesetze in dieser Materie gelten muss. Während aber der Entscheid darüber, ob eine kantonale Verfassung jener Anforderung entspricht, zunächst der Bundesversammlung bei der durch Art. 6 BV vorgesehenen Beschlussfassung über die Gewährleistung der Kantonsverfassungen zusteht, kann die Aufhebung eines einfachen kantonalen Gesetzes, das sich mit dem Postulat in Widerspruch setzt, nur durch staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erwirkt werden.

3. – Dass die politische Bundesbehörde im Jahre 1910 einer luzernischen Verfassungsbestimmung die Gewährleistung

Seite: 178

verweigert hat, die in dem gemäss dem Gesagten allein noch in Betracht kommenden Punkte wesentlich den gleichen Inhalt hatte wie das heute angefochtene Gesetz, kann für das Bundesgericht bei Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nicht ohne weiteres massgebend sein. Einmal hat der Gewährleistungsbeschluss nach Art. 6 BV wegen der damit verbundenen positiven Folgen, Pflichten für den Bund (Art. 5 und 85 Ziff. 7 BV) eine ganz andere Bedeutung als ein bundesgerichtliches Urteil, womit die staatsrechtliche Beschwerde gegen ein kantonales Gesetz abgewiesen wird. Es mag dies gelegentlich dazu führen, dass die Bundesversammlung auch bei der Frage, ob eine kantonale Verfassungsvorschrift den Bedingungen des Art. 6 lit. a-c BV entspreche, eine freiere Stellung für sich in Anspruch nimmt, als sie dem Bundesgericht zuzukommen vermag, das gegen kantonale Gesetzgebungsakte nur bei feststehender Verfassungsverletzung, nicht schon bei erheblichen Zweifeln über ihre Verfassungsmässigkeit einschreiten kann. Sodann ist der fragliche Entscheid auch – wie die Beschlüsse der Bundesversammlung über die Gewährleistung kantonalen Verfassungen überhaupt – nicht motiviert. Aus den Voten einzelner Redner, welche die Beschwerde (mangels eines amtlichen Stenogramms aus den Sitzungsberichten der «Neuen Zürcher Zeitung») anführt, lässt sich ein sicherer Schluss auf die Gründe, welche für die Mehrheit schliesslich bei Verweigerung der Gewährleistung bestimmend waren, nicht ziehen. Dies umsoweniger, als gegenüber der damals in Betracht kommenden Verfassungsbestimmung ausser der Einwendung, dass der Entscheid über die Einführung eines neuen Wahlverfahrens in die Hände einer Minderheit gelegt werde, noch eine weitere, für das heute streitige Gesetz nicht mehr zutreffende erhoben worden war, nämlich die verschiedene Behandlung der kleinen und grösseren Gemeinden hinsichtlich der Unterschriftenzahl, die für die Anordnung einer Gemeindeabstimmung nötig sein sollte.

Seite: 179

4. – Sachlich aber erweist sich der damals aus dem ersteren Grunde gegen eine Regelung, wie sie das heute angefochtene Gesetz enthält, erhobene Vorwurf des Verstosses gegen Art. 4 und 6 lit. b BV als unbegründet.

Wenn das Verhältniswahlverfahren, was heute ausser Streit steht, als solches mit Art. 4 und 6 lit. b BV nicht im Widerspruch ist (vgl. schon für die Zeit vor der Revision des Art. 73 BV von 1918 die Rekursentscheide des Bundesrates und der Bundesversammlung in Sachen Jahn Bbl. 1900 III 594/5, IV 92; 1902 I 822) und wenn es infolgedessen, wie die Rekurrenten wiederum mit Recht nicht bestreiten, durch das kantonale Gesetz auch für die Gemeindewahlen allgemein vorgeschrieben werden kann, falls nicht etwa die KV die Bestimmung der Wahlart bei solchen auch nach dieser Richtung den Gemeinden als Teil ihrer Autonomie überlässt, so muss der kantonale Gesetzgeber es hier aber auch nur alternativ neben der Wahl nach dem absoluten Mehr vorsehen können, in dem Sinne, dass es statt der letzteren anwendbar wird, sobald ein gewisser Bruchteil der Wähler der Gemeinde es wünscht. Darf der Staat die Verhältniswahl den Gemeinden sogar gegen den Willen sämtlicher Gemeindebürger aufzwingen, so ist darin auch die Möglichkeit als das Mindere

eingeschlossen, die Gemeinde zur Anwendung dieses Wahlverfahrens anzuhalten, wenn ein derartiges Minderheitsbegehren vorliegt. Durch eine gesetzliche Regelung, welche in dieser Weise die Verhältniswahl für Gemeindewahlen nur «fakultativ» vorsieht, wird keineswegs, wie in den Beratungen der eidgenössischen Räte von 1910 angenommen worden ist und wie es auch das Gutachten Fleiner auffassen möchte, die «Entscheidung über die Einführung der Verhältniswahl in der Gemeinde» dieser «übertragen (delegiert)». Daher ist auch der aus dieser unzutreffenden Voraussetzung gezogene Schluss verfehlt, dass es infolgedessen für «die Einführung» eines Mehrheitsbeschlusses der Gemeinde bedürfe und nicht eine Minderheit in der Gemeinde der

Seite: 180

Mehrheit vorschreiben könne, was für sie Rechtens sein solle. Vielmehr wird ausschliesslich die vom kantonalen Gesetz selbst bestimmte Anwendung dieses Wahlverfahrens als die Ausnahme von der sonst geltenden Regel der Wahlen nach dem System des absoluten Mehrs von einer Bedingung abhängig gemacht, die mit dem Wesen der Einrichtung – auch erheblichen Minderheiten innert eines Wahlkörpers eine Vertretung in den zu wählenden Behörden zu sichern – in innerem sachlichen Zusammenhang steht, nämlich von der Bedingung, dass in der Gemeinde tatsächlich eine solche erhebliche Minderheit vorhanden sei, der an ihrer Vertretung gelegen ist. Mögen nun die Wahlen nach dem Verhältniswahlverfahren oder mit absolutem Mehr stattfinden, immer ist es das kantonale Gesetz und nicht der Wille der Gemeindebürgerschaft oder eines Teiles derselben, worauf diese Wahlart beruht. Das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Begehrens einer gewissen Anzahl von Wählern (nicht «der Gemeinde») ist nur die Tatsache, das Merkmal, nach dem auf Grund der vom staatlichen Gesetz getroffenen Entscheidung die Anwendbarkeit des einen oder anderen Verfahrens sich bestimmt. Es kann infolgedessen auch durch diese Regelung der von den Rekurrenten verfochtene Grundsatz des republikanischen Staatsrechtes nicht verletzt sein, dass Sachentscheidungen immer von der Mehrheit der zur Entscheidung berufenen öffentlichen Körperschaft ausgehen müssen. Er ist dadurch gewahrt, dass der staatliche rechtschaffende Akt, das Gesetz, dem die Regelung des Gegenstandes auch gegen den Willen der Gemeinden zusteht und der daher nicht nur diese, sondern auch jeden Gemeindegewohner bindet, von der Mehrheit des Staatsvolkes oder, beim System des bloss fakultativen Gesetzesreferendums, wenn ein solches nicht ergriffen wurde oder nicht zustandekam, von der Mehrheit der Volksvertretung beschlossen, angenommen worden ist, wie es hier zutrifft. Anders würde es sich nur verhalten, wenn nach kantonalem Verfassungsrecht die

Seite: 181

Entscheidung über die Anwendung des einen oder anderen Wahlverfahrens zur Autonomie der Gemeinde gehörte, insofern als dann jedenfalls für einen solchen staatlichen Rechtssatz eine Verfassungsnovelle notwendig wäre und ein einfaches Gesetz nicht genügen würde. Dass dies im Kanton Luzern der Fall wäre, wird aber von den Rekurrenten nicht behauptet und es kann davon auch nach den oben Fakt. A wiedergegebenen Bestimmungen der KV offenbar nicht die Rede sein.

Das angefochtene Gesetz weicht allerdings von anderen ähnlichen kantonalen Ordnungen, wie z. B. den durch die Bundesversammlung s. Z. gewährleisteten Verfassungen von Zug und Wallis, nach einer Richtung ab. Für die Anwendung des im Gesetz alternativ neben dem System der einfachen Mehrheitswahlen vorgesehenen Verhältniswahlverfahrens reicht danach nicht schon das schriftliche Begehren eines Bruchteils der Stimmberechtigten der Gemeinde aus. Es muss ausserdem an einer daraufhin anzuordnenden Gemeindeversammlung, bei der nicht nur die Anhänger, sondern auch die Gegner der Verhältniswahl zur Willenskundgebung aufgerufen werden, ein bestimmter grösserer Bruchteil der Stimmenden sich im gleichen Sinne ausgesprochen haben. Doch ist diese Verschiedenheit unerheblich. Denn auch damit wird die Entscheidung über die «Einführung der Verhältniswahl», die bereits durch das kantonale Gesetz getroffen ist, nicht zum Gegenstand eines «Gemeindebeschlusses» im eigentlichen Sinne, einer autonomen Entscheidung der Gemeinde gemacht. Es liegt darin nur eine besondere Art der Feststellung darüber, ob dieses Wahlverfahren wirklich, wie es das kantonale Gesetz für dessen Anwendbarkeit fordert, dem Willen einer genügenden Anzahl von Wählern entspricht. Daran ändert auch die in § 3 des angefochtenen Gesetzes gebrauchte Wendung: «das Verhältniswahlverfahren gilt als beschlossen» und die Bezeichnung des Ergebnisses der Abstimmung als «Gemeindebeschluss» in § 4 nichts.

Seite: 182

Massgebend muss der wirkliche Inhalt des Gesetzes sein. Handelt es sich danach sachlich, wie dargelegt, nicht um eine Willensäusserung der Gemeinde als solcher, als öffentlicher Körperschaft, sondern einfach um eine Feststellung in dem oben umschriebenen Sinne, so kann das Gesetz nicht deshalb als verfassungswidrig erklärt werden, weil es sich für die Bezeichnung dieses Vorganges einer ungenauen, unzutreffenden Ausdrucksweise bedient. Auch ist, sobald einmal das

Verhältnisswahlverfahren durch das kantonale Gesetz auch nur alternativ, neben der einfachen Mehrheitswahl, unter der Voraussetzung vorgesehen werden kann, dass es von einer bestimmten Minderheit der Stimmberechtigten verlangt wird, kein verfassungsrechtlicher Grund ersichtlich, warum das Vorhandensein dieser Minderheit nicht ebensogut wie mit einer Petition durch eine Gemeindeabstimmung sollte festgestellt werden können, bei der auch die Gegner Gelegenheit zur Kundgabe ihres Willens erhalten, mag man schon vielleicht dieses Vorgehen als kaum zweckmässige Komplikation und im Interesse der Verhütung vermeidlicher Parteikämpfe in der Gemeinde als nicht sehr glücklich betrachten. Schon die Sprecher der Mehrheit in der Bundesversammlung im Jahre 1910 haben denn auch im Gegensatz zur Botschaft des Bundesrates vom 1. April 1910 den Standpunkt eingenommen, dass diese besondere Art der Feststellung des Vorhandenseins einer hinreichenden Minderheit gegenüber der sonst üblichen im Wege einer blossen Petition die Beanstandung der Vorlage aus Art. 4 und 6 litt. b BV nicht rechtfertigen könnte. Auf demselben Boden steht das Gutachten Fleiner. Es betrachtet die beiden Ermittlungsarten ebenfalls als grundsätzlich gleichwertig und erblickt die behauptete Verletzung von Art. 4 BV ausschliesslich darin, dass überhaupt einer Minderheit in der Gemeinde, gleichgültig in welcher Form, der entscheidende Einfluss auf die Einführung einer bestimmten Wahlart eingeräumt werde. Es ist aber bereits ausgeführt worden, dass dieser

Seite: 183

Einwand deshalb nicht Stich hält, weil die Anwendung des Verhältnisswahlverfahrens – gleich wie die mangels entsprechender Willenskundgabe einer hinreichenden Minderheit Platz greifende Wahl nach dem System des absoluten Mehrs, – immer auf dem kantonalen Gesetz, also einem rechtsetzenden Akte des Staates und nicht auf einer der Gemeinde überlassenen Entschliessung beruht und jener Akt seinerseits im Mehrheitsverfahren zustandegekommen ist (vgl. im gleichen Sinne auch BURCKHARDT Kommentar 2. Aufl. zu Art. 6 BV auf S. 101; «nicht zu beanstanden ist es aber, wenn ein durch die Mehrheit des Volkes oder seiner Vertreter angenommenes Gesetz die Entscheidung über eine bestimmte Frage, z. B. die Einführung des Proportionalwahlverfahrens, von der Entschliessung einer Minderheit abhängig macht und noch weniger, wenn es darüber in den Gemeinden die Minderheit entscheiden lässt»). Da der Grundsatz, dass in allen Sachfragen die Mehrheit den Ausschlag geben muss – mag man ihn nun in Art. 6 litt. b BV als miteingeschlossen ansehen oder mit dem Gutachten Fleiner als eine aus den demokratischen Grundlagen des schweizerischen Staatsrechtes auch ohne besondere Vorschrift sich ergebende selbstverständliche Folgerung ansehen – demnach durch die angefochtene Regelung nicht verletzt sein kann, braucht nicht untersucht zu werden, ob ihm wirklich die absolute Geltung zukomme, die von den Rekurrenten behauptet wird, oder ob und inwiefern nicht davon unter gewissen Umständen Ausnahmen denkbar sind, ohne dass dadurch die BV verletzt würde. Eine mögliche Ausnahme geben übrigens die Rekurrenten selbst durch die Berufung auf das Gutachten Winkler zu, das im Jahre 1910 vom Stadtrat Luzern der Bundesversammlung gegen die Gewährleistung der damaligen luzernischen Verfassungsnovelle eingereicht worden ist, indem hier, ohne damit eine Kritik zu verbinden, ausgeführt wird: es komme allerdings hin und wieder vor, dass für das Abweichen von einer gesetzlichen Norm oder für die

Seite: 184

Abänderung eines bestehenden Zustandes eine qualifizierte Mehrheit (z. B. 2/3) statt des absoluten Mehrs gefordert werde. Auch dies bedeutet aber im Ergebnis nichts anderes, als dass in solchen Fällen eine Minderheit (von 1/3 plus 1 der Stimmenden) der Mehrheit ihren Willen aufzwingen kann