

S. 114 / Nr. 23 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 59 I 114

23. Urteil vom 7. Juli 1933 i. S. Regierungsrat von Nidwalden und Gen. gegen Landrat von Nidwalden.

Seite: 114

Regeste:

Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Entscheid des Landrates von Nidwalden zum Zwecke der Wahrung der allgemeinen staatlichen Interessen sind weder der Regierungsrat von Nidwalden, noch Bürger und Steuerzahler legitimiert.

Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde betr. die politische Stimmberechtigung der Bürger und betr. kantonale Wahlen und Abstimmungen. Jeder bei einer Wahl oder Abstimmungsverhandlung stimmfähige Bürger ist zur Anfechtung der Verhandlung, des dabei festgestellten Ergebnisses oder einer sie aufhebenden Verfügung, sowie eines Entscheides über die Zulassung von Referendums- oder Initiativbegehren legitimiert (Erw. 3).

Art. 47 Abs. 2 d. KV v. Nidwalden. Erfordernis der Unterzeichnung der Begründung eines Volksbegehrens (Erw. 4).

Art. 43 ff. d. KV v. Nidwalden. Unzulässigkeit eines Volksbegehrens, wonach die Landsgemeinde einer Spezialkommission den Auftrag geben soll, Entwürfe und Berichte über die Errichtung eines kantonalen Elektrizitätswerks unmittelbar der Landsgemeinde oder dem Landrate vorzulegen (Erw. 6-7).

Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes bei Beschwerden wegen Verletzung von kantonalem Verfassungsrecht (Erw. 4 und 7).

A. - Nach Art. 43 d. KV von Nidwalden ist die Landesgemeinde die höchste souveräne Wahl- und gesetzgebende Behörde des Kantons. In Art. 44 wird ihr die Wahl des Regierungsrates, des Landammannes, des Landesstatthalters, des Landsäckelmeisters, eines Mitgliedes des Ständerates, der Landschreiber und der Amtsdienner übertragen.

Die Art. 45-48 bestimmen:

Seite: 115

Art. 45. «Als gesetzgebende Behörde steht der Landesgemeinde zu: a) die Annahme oder Verwerfung der Verfassung, der Gesetze und anderer verfassungsgemäss an sie gelangender Anträge, sowie die Beschlussfassung zu einer künftigen Verfassungsrevision, b) Entgegennahme des Berichtes über den Staatshaushalt, c) die Dekretierung der Landsteuer, und die Aufnahme von Staatsanleihen, die in einem Jahre den Betrag von 10000 Fr. übersteigen, d) die Beschlussfassung über einmalige Ausgaben, welche 10000 Fr. und über periodische Ausgaben, welche 2000 Fr. übersteigen, e) die Erteilung der nötigen Vollmacht an den Landrat für Veräusserung von Staatsgut, f) die Erteilung des Kantonsbürgerrechtes.»

Art. 46. «Die Landesgemeinde kann den Landrat, allein oder mit Zuzug anderer Behörden bevollmächtigen, in ihrem Namen neue Gesetze zu erlassen oder bestehende abzuändern.»

Art. 47. «Jeder stimmfähige Kantonseinwohner, sowie die Landes- und Gemeindebehörden, Korporationen und Vereine sind berechtigt, sowohl in der Form der allgemeinen Anregung, als auch in derjenigen des ausgearbeiteten Entwurfes Begehren und Anträge an die Landesgemeinde zu bringen.

Diese Anträge und Begehren:

a) dürfen nichts enthalten, was der Kantons- und Bundesverfassung widerspricht oder allfällige Privatrechte verletzt;

b) müssen mit Anführung der Gründe abgefasst, auch mit der eigenhändigen Unterschrift des oder der Antragsteller und mit Angabe des Datums versehen sein;

c) sollen jeweilen bis und mit dem 15. Februar dem Landammann eingereicht werden.

Der Regierungsrat begutachtet die Verfassungsmässigkeit der eingegangenen Anträge und unterbreitet solche bis 1. März dem Landrate. Derselbe entscheidet über die verfassungsgemässe Zulässigkeit der Anträge an die Landesgemeinde.

Seite: 116

Die als zulässig erkannten, sowie die vom Landrate ausgehenden Anträge an die Landesgemeinde sind innert 10 Tagen nach der Vorlage an den Landrat durch das Amtsblatt zu veröffentlichen, und es steht jedem stimmfähigen Kantonseinwohner, sowie den Landes- und Gemeindebehörden, Korporationen und Vereinen das Recht zu, innert den der Veröffentlichung folgenden 20 Tagen Gegen- oder Abänderungsanträge dem Landammann einzureichen.

Der Landrat hat auch über die Zulässigkeit dieser Gegen- oder Abänderungsanträge Beschluss zu fassen.

Alle Verhandlungsgegenstände sowie die eingereichten Gegen- oder Abänderungsanträge, welche an einer ordentlichen oder ausserordentlichen Landesgemeinde behandelt werden, müssen zuerst vor dem Landrate gewaltet haben und wenigstens 8 Tage vor Abhaltung derselben durch das Amtsblatt veröffentlicht sein; ebenso sind 8 Tage vor der Landesgemeinde die Zeit der Verhandlung und die Traktanden derselben mitzuteilen.»

Art. 48. a Gesetzesvorschläge, sowie allfällige Gegen- oder Abänderungsanträge, welche vor die Landesgemeinde gebracht werden, dürfen an derselben weder durch Zusatz, noch Weglassung abgeändert, sondern müssen ganz gleichlautend, wie sie abgefasst worden, in Abstimmung gebracht werden. Über Anträge und Gegenanträge soll auf Verlangen eines Stimmfähigen an der Landesgemeinde auch dann abgestimmt werden, wenn der Antragsteller seinen Antrag zurückzieht. Liegt kein Antrag auf Verwerfung vor, so wird nur über Annahme abgestimmt.»

Auf Grund eines Beschlusses der Landesgemeinde, des Landrates oder eines Begehrens von 500 Bürgern kann eine ausserordentliche Landesgemeinde neben der ordentlichen, die sich jährlich einmal versammelt, stattfinden.

Art. 51 KV bestimmt:«Wird eine Extra-Landesgemeinde zur Behandlung von Gesetzesvorschlägen anbegehrt, so entscheidet der Landrat auf Begutachtung des Regierungsrates über die verfassungsmässige Zulässigkeit

Seite: 117

derselben. Es steht dem Landrat weiter das Recht zu, gegen solche Gesetzesvorschläge Gegen- oder Abänderungsanträge zu stellen. Die als zulässig erkannten Vorschläge sollen innert zwei Monaten nach Eingabe des Initiativbegehrens der Landesgemeinde vorgelegt werden.»

B. - Der grössere Teil des Kantons Nidwalden wird seit Jahren vom Elektrizitätswerk Luzern-Engelberg mit elektrischer Energie versorgt. Die Landesgemeinde des Jahres 1930 beauftragte den Regierungsrat mit der Prüfung der Frage, ob der Kanton ein eigenes Elektrizitätswerk erstellen solle. Vom Gesichtspunkt aus, dass diese Untersuchung zu wenig rasch vor sich gehe, wurde dem Regierungsrat am 14. Februar 1933 zu Handen der Landesgemeinde ein mit etwa 1300 Unterschriften versehenes Volksbegehren eingereicht, das folgenden Inhalt hat:

«Die unterzeichneten Initianten stellen an die hohe Landesgemeinde 1933 folgenden Antrag:

1. Die hohe Landesgemeinde vom 30. April 1933 erteilt einer Spezialkommission den Auftrag, eine definitive Vorlage bezüglich Eigenversorgung auszuarbeiten.

Diese Vorlage umfasst folgende Teile:

a) Definitives Projekt mit Baukosten und Rentabilitätsberechnung und die mit dem Projektaufbau verbundenen Untersuchungen. Die Kostenberechnung ist mit verbindlichen Unternehmerofferten zu belegen; die Rentabilitätsberechnung (Jahreskosten) ist nach den Erfahrungen bestehender Werke ähnlichen Charakters aufzustellen.

b) Genaue Kosten- und Rentabilitätsberechnung der ganzen Verteilnetzanlage, auch mit Unternehmerofferten belegt, die als Grundlage für die Rückkaufverhandlungen mit dem Werk Luzern-Engelberg dienen werden.

c) Erhebungen über die gegenwärtigen Strom- und Vertragsverhältnisse der einzelnen Gemeinden.

d) Expertenbericht über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens für Nidwalden. Dieser Bericht soll auf Ende

Seite: 118

September dem Regierungsrat und dem Landrat eingehändigt werden.

e) Entwurf der Organisation.

2. Die Kommission gibt dem Regierungsrate allmonatlich einen Tätigkeitsbericht ab.

3. Der Eigenversorgungskommission gehören an: (es folgen die Namen von 15 Kantonseinwohnern)

...

Die Kommission konstituiert und ergänzt sich selbst. Das Sekretariat führt die 2. Standeskanzlei.

4. Im Herbst 1933 soll eine ausserordentliche Landesgemeinde abgehalten werden zur Annahme oder Verwerfung der Eigenversorgung.

5. Die Landesgemeinde erteilt der Eigenversorgungskommission die notwendigen Kredite für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben.»

Mit dem Volksbegehren wurde auch eine Begründung eingereicht, die Christian Scheuber und Jakob Odermatt «im Auftrage der Initianten» unterzeichnet hatten. Das Volksbegehren selbst war von diesen nicht unterschrieben worden. Der Regierungsrat beantragte dem Landrate, das Volksbegehren wegen Verfassungswidrigkeit der Landesgemeinde nicht zu unterbreiten. Der Landrat beschloss aber am 4. März 1933 mit 23 gegen 20 Stimmen, das Volksbegehren zuzulassen.

C. - Gegen diesen Beschluss haben der Regierungsrat und 25 stimmfähige Kantonseinwohner die

staatsrechtlich Beschwerde ergriffen mit dem Antrage auf Aufhebung. Sie machen geltend, dass Art. 4 BV und verschiedene Bestimmungen der Kantonsverfassung verletzt seien, indem sie ausführen: Das Volksbegehren enthalte dem Art. 47 Abs. 2 litt. b KV zuwider keine Gründe. Die getrennt eingereichte Begründung dürfe nicht berücksichtigt werden, weil sie von Personen unterschrieben sei, die das Volksbegehren nicht unterzeichnet haben. In einem ähnlichen Falle habe der Landrat am 27. Februar 1905 ein Volksbegehren nicht zugelassen mit der Begründung: «da der eigentliche Gesetzesvorschlag weder Motive, noch Datum,

Seite: 119

noch Unterschriften trägt, die zwar im Begleitschreiben enthalten sind, was aber nicht genügt...» ... Durch das Volksbegehren würden der Regierungs- und der Landrat ausgeschaltet, da danach die Landesgemeinde die Ausarbeitung und Vertretung einer Millionenvorlage einer Spezialkommission übertragen sollte, die ohne Kontrollrecht der Behörden über einen Kredit von etwa 68000 Fr. verfügen und ihre Vorlage direkt und unverändert der Landesgemeinde zustellen würde. Diese sei nicht befugt, andere als die in Art. 44 KV angegebenen Wahlen zu treffen. Indem das Volksbegehren an Stelle des Landrates eine Spezialkommission vorsehe, verletze es Art. 46 KV, wonach nur der Landrat allein oder zusammen mit einer andern Behörde von der Landesgemeinde zum Erlass oder zur Abänderung von Gesetzen ermächtigt werden dürfe. Ferner werde dadurch Art. 45 KV verletzt. Die Ausschaltung des Regierungsrates und des Landrates verstosse zudem gegen die Art. 47 Abs. 6, Art. 59 und 60, wonach der Regierungsrat die Beschlüsse der Landesgemeinde vollziehen und der Landrat alle für diese bestimmten Verhandlungsgegenstände vorberaten müsse. Der Landrat habe die Verfassung verletzt, indem er das Volksbegehren als zulässig erklärte.

D. - Der Präsident und der Protokollführer des Landrates haben namens dieser Behörde den Antrag gestellt: «1. Auf die staatsrechtliche Beschwerde sei nicht einzutreten, soweit sie sich gegen die inhaltliche, materielle Zulässigkeit des Volksbegehrens richtet. 2. Auf die staatsrechtliche Beschwerde sei nicht einzutreten, soweit dieselbe von dem h. Regierungsrat des Kantons Nidwalden ausgeht. 3. Im übrigen sei die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet abzuweisen...»

Zur Begründung wird ausgeführt: ... Die Landesgemeinde als höchste souveräne Behörde habe nach Art. 45 KV auch «weitgreifende Verwaltungsobliegenheiten»; sie könne nach Art. 45 Abs. 2 litt. a über irgendwelche verfassungsmässig an sie gelangende

Seite: 120

Anträge beschliessen, also auch eine Spezialkommission zu Studienzwecken einsetzen. Es handle sich dabei um eine Verwaltungsmassnahme. Wenn die Spezialkommission ihre Vorlage ausgearbeitet haben werde, so müsse diese selbstverständlich dem Landrat vorgelegt werden, bevor sie an die Landesgemeinde gelangen könne.

E. - ...

F. - In der Duplik wird. . . ausgeführt: Es werde entschieden werden müssen, ob der Landrat seinen Entscheid willkürlich gefasst habe. Das Volksbegehren habe, wie in einem Gutachten von Prof. Burckhardt ausgeführt werde, überhaupt keine besondere Begründung nötig gehabt, weil seine Gründe bereits allgemein bekannt gewesen seien und sich zudem aus dem Text des Begehrens ergeben... Aus dem Gutachten von Prof. Burckhardt gehe hervor, dass die Landesgemeinde im Rahmen ihrer Befugnisse handle, wenn sie eine Spezialkommission zu irgend einem Zwecke einsetze.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- ...

2.- ...

3.- Das Recht zur staatsrechtlichen Beschwerde steht nach Art. 178 Ziff. 2 OG Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, welche sie durch sie persönlich betreffende Verfügungen erlitten haben. Danach ist der Regierungsrat als Behörde und Organ des Staates zur Beschwerde gegen den Entscheid des Landrates nicht legitimiert. Er will damit die allgemeinen staatlichen Interessen wahren; allein zu diesem Zwecke kann nach der feststehenden Praxis des Bundesgerichtes ein Organ des Staates nicht den Entscheid eines andern Organs desselben Staates mit der staatsrechtlichen Beschwerde anfechten. Für Streitigkeiten zwischen den Organen eines Staates in der Wahrung der allgemeinen öffentlichen Interessen ist dieses Rechtsmittel nicht gegeben (BGE 48 I S. 108 ff.; 49 I S. 462 ff.; 54 I S. 140 f.).

Seite: 121

Auch die einzelnen stimmberechtigten Kantonseinwohner, die die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen haben, sind hiezu nicht legitimiert, soweit sie sich lediglich darauf berufen, dass sie als Bürger und Steuerzahler ein Interesse an der Aufrechthaltung der verfassungsmässigen Ordnung haben; denn in dieser Beziehung handelt es sich um eine Popularklage im Interesse des

Gemeinwesens, und dafür steht der Weg des staatsrechtlichen Rekurses ebenfalls nicht offen (BGE 48 I S. 225 ff.; 53 I S. 401 f.; 56 I S. 105 f., 159 ff.; 58 I S. 375 ff.). Indessen hat man es daneben auch mit einer Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen im Sinne des Art. 180 Ziff. 5 OG zu tun, weil die Zulässigkeit eines Initiativbegehrens oder die Befugnisse der Landsgemeinde -und damit der Inhalt und die Tragweite des Stimmrechts der Bürger an der Landsgemeinde in Frage stehen. Freilich enthält das Volksbegehren entgegen der Auffassung der Rekurrenten keine Einschränkung dieses Stimm- und Wahlrechts. Es schliesst Gegen- und Abänderungsanträge der Stimmberechtigten nicht aus; solche konnten vielmehr, wie der Landrat hervorgehoben hat, nach Art. 47 Abs. 4 KV innert 20 Tagen seit der Veröffentlichung des Volksbegehrens im Amtsblatt gestellt werden und sich auch auf die Zusammensetzung der Kommission beziehen. Sofern der Grundsatz, dass an der Landsgemeinde selbst keine neuen Anträge gestellt werden dürfen (vgl. Art. 47 und 48 KV), sich in keinem Falle auf Wahlvorschläge beziehen sollte, hinderte das Volksbegehren die Stimmberechtigten auch nicht, noch an der Landsgemeinde solche neuen Vorschläge für die Wahl der Kommissionsmitglieder zu machen. Indessen ist es für die Legitimation zu Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen im Sinne des Art. 180 Ziff. 5 OG nicht schlechthin stets erforderlich, dass der Beschwerdeführer zu solchen Wahlen und Abstimmungen nicht

Seite: 122

zugelassen oder in der Teilnahme an solchen oder in der Mitsprache bei den Angelegenheiten des Gemeinwesens beschränkt worden ist. Vielmehr haben der Bundesrat auf Grund des bis zum 1. Februar 1912 geltenden Art. 189 Abs. 4 OG und seither das Bundesgericht stets daran festgehalten, dass jeder bei einer Wahl oder Abstimmungsverhandlung stimmfähige Bürger zur Anfechtung der Verhandlung, des dabei festgestellten Ergebnisses oder einer sie aufhebenden Verfügung legitimiert ist und zwar speziell dann, wenn er sich darüber beklagt, dass die für das Wahl- oder Abstimmungsverfahren geltenden Grundsätze missachtet worden seien (BBI 1904 V S. 46 f. Erw. 3; SALIS, Bundesrecht III No. 1115, 1132 II, 1136; SALIS-BURCKHARDT, Bundesrecht II No. 416 V; BGE 40 I S. 363 f. Erw. 1 und 2; 42 I S. 290; 49 I S. 23 Erw. 1; 51 I S. 334; 53 I S. 123 und 278 Erw. 1). Daraus hat der Bundesrat geschlossen, dass jeder stimmfähige Bürger auch zur Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zulassung von Referendums- oder Initiativbegehren legitimiert sei und zwar selbst dann, wenn die Frage der Zulassung bejaht worden ist (vgl. BBI 1901 III S. 320 Erw. 1; 1904 V S. 46 f. Erw. 3; 1907 I S. 8 f.; SALIS-BURCKHARDT, Bundesrecht II No. 416 V). Das Bundesgericht hat sich diesem Standpunkt beim Entscheid in Sachen Frauenfelder g. Schaffhausen vom 14. Juni 1918 angeschlossen, wo es sich um eine Beschwerde gegen die Zulassung eines Initiativbegehrens handelte. An dieser Praxis ist festzuhalten. Die weite Fassung des Art. 180 Ziff. 5 OG, der ganz allgemein von «Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen» spricht, rechtfertigt es, jedem stimmfähigen Bürger das Recht zur Beschwerde gegen solche Wahlen und Abstimmungen einzuräumen, zumal da diese Fassung unverändert aus dem frühern Art. 189 Abs. 4 OG übernommen worden ist, nachdem sie dort bereits als Grundlage für die Praxis des Bundesrates gedient hatte. Dann ist aber auch jeder

Seite: 123

stimmfähige Bürger zur Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zulassung eines Referendums- oder Initiativbegehrens legitimiert, weil ein solches Begehren sich auch als Ausübung des Stimmrechts darstellt oder weil es sich dabei um die Feststellung einer Voraussetzung für die Anordnung einer Volksabstimmung handelt (vgl. Entscheid des Bundesgerichtes in Sachen Mettler c. St. Gallen vom 6. Februar 1901; BBI 1901 III S. 319 f.; SALIS, Bundesrecht III No. 1130; BBI 1904 V S. 46 f. Erw. 2 f. und S. 47; SALIS-BURCKHARDT, Bundesrecht II No. 416 V).

4.- Aus Art. 47 Abs. 2 der KV von Nidwalden lässt sich freilich schliessen, dass die Anträge an die Landsgemeinde samt der Begründung von den Antragstellern eigenhändig unterzeichnet werden müssen. Doch geht aus dem Wortlaut immerhin nicht mit genügender Sicherheit hervor, dass nach der Bestimmung auch die eigenhändige Unterzeichnung der Gründe ein notwendiges Erfordernis für die Gültigkeit der Anträge bildet. Die Begründung, die ja auch mangelhaft sein kann, ist mehr nur ein Nebenerfordernis zum Zweck der Erläuterung des Antrages und seines Zweckes. Die Hauptsache ist, dass der Antragsteller den Antrag selbst eigenhändig unterzeichnet. Ist das geschehen und wird eine von einem andern in seinem Namen oder Auftrag unterzeichnete Begründung zusammen mit dem blossen Antrag eingereicht, so besteht wohl kein genügender Grund, diese zurückzuweisen. etwa weil das Einverständnis des Antragstellers mit der Begründung nicht einwandfrei feststehe, zumal da auch Behörden Anträge stellen können und deren Begründung wohl immer noch bis zur Abstimmung an der Landsgemeinde abgeändert oder ergänzt werden kann. Jedenfalls rechtfertigt, es sich, dass sich das Bundesgericht mit Rücksicht auf die Zurückhaltung, die es sich bei der Beurteilung des kantonalen

Verfassungsrechts stets auferlegt, in dieser Frage der Ansicht des Landrates anschliesst. Beim Fall vom 27. Februar 1905. den die

Seite: 124

Rekurrenten anführen, war die Sachlage insofern wesentlich anders, als damals der Antrag selbst keine Unterschriften und auch kein Datum trug.

5.- Nach dem Volksbegehren soll die ordentliche Landsgemeinde eine Spezialkommission wählen und ihr den Auftrag geben, eine definitive Vorlage über die Errichtung eines kantonalen Elektrizitätswerkes zur Versorgung des Kantons mit elektrischer Energie auszuarbeiten, die dann einer ausserordentlichen Landsgemeinde im Herbst 1933 zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden muss. Die Vorlage soll ein definitives Bauprojekt mit einer Kosten- und Rentabilitätsberechnung und einem Gutachten über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens, einen Bericht über die für das Projekt gemachten Untersuchungen und die gegenwärtigen Stromlieferungsverhältnisse, sowie den Entwurf für die Organisation des Elektrizitätswerkes enthalten. Dass die ganze Vorlage zunächst dem Landrat vorgelegt werden müsse, wird im Volksbegehren nicht gesagt; nach dem Wortlaut soll dem Landrat und dem Regierungsrat nur der Expertenbericht über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens eingehändigt und dem Regierungsrat ausserdem noch jeden Monat ein Tätigkeitsbericht abgegeben werden. Hält man sich an diesen Wortlaut, so erscheint das Volksbegehren ohne weiteres als verfassungswidrig; denn nach Art. 47 Abs. 6 KV muss alles, was der Landsgemeinde vorgelegt werden soll, zuerst vom Landrate und zwar unter Mitwirkung des Regierungsrates, dessen Mitglieder nach Art. 55 Abs. 4 KV den Sitzungen des Landrates beiwohnen, durchberaten werden, damit der Landrat dazu Stellung nehmen kann. Das gilt, wie der Landrat in der Beschwerdeantwort selbst zugegeben hat, auch für die Entwürfe und Berichte, die nach dem Volksbegehren von einer Spezialkommission einer ausserordentlichen Landsgemeinde vorgelegt werden sollen, sofern der Kommission überhaupt ein solcher Auftrag von der Landsgemeinde erteilt werden durfte. Wenn auch in Art. 47 KV von Vorlagen, die im Auftrag

Seite: 125

der Landsgemeinde selbst für sie ausgearbeitet werden, nicht die Rede ist, so kann doch nicht zweifelhaft sein, dass Art. 47 Abs. 6 KV allgemeine Bedeutung in dem Sinne hat, dass die Landsgemeinde als gesetzgebendes Organ nicht über etwas Beschluss fassen soll, ohne dass der Landrat sich zuvor darüber geäußert hat (vgl. RYFFEL, Die schweiz. Landsgemeinden, S. 225, 279 ff.).

6.- Nimmt man aber auch an, es liege im Sinne des Volksbegehrens, dass die Spezialkommission ihre Entwürfe und Berichte nicht entgegen der Verfassung unmittelbar der Landsgemeinde unterbreiten, sondern das verfassungsmässige Überprüfungsrecht des Landrates und des Regierungsrates gewahrt werden solle, so erweist sich das Volksbegehren gleichwohl als verfassungswidrig. Nach der Auffassung der Rekurrenten handelt es sich bei der Vorlage, deren Ausarbeitung der Spezialkommission übertragen werden soll, u.a. um einen Gesetzesentwurf, und man kann das wohl auch daraus schliessen, dass die Kommission eine definitive Vorlage mit einem Bauprojekt und einem Organisationsentwurf verfassen soll. Dass die Landsgemeinde eine beliebige Kommission derart beauftragen könne, ihr einen Gesetzesentwurf zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, hat der Landrat selbst nicht behauptet und ist auch in der Verfassung nicht vorgesehen. Diese schliesst zwar durch Art. 46 eine solche Massnahme nicht ausdrücklich aus; denn diese Bestimmung spricht nicht von der Vorlage von Gesetzesentwürfen an der Landsgemeinde, sondern vom Erlass von Gesetzen in deren Namen. Immerhin lässt diese Vorschrift es nicht zu, dass eine andere Behörde als der Landrat für sich allein im Namen der Landsgemeinde Gesetze erlässt, während, wie es scheint, früher auch besonders hiefür zusammengesetzte Kommissionen mit dieser Aufgabe betraut werden konnten (vgl. DESCHWANDEN, Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden, in der Zeitschr. f. schweiz. Recht 6 S. 150). Das deutet schon darauf hin, dass die Landsgemeinde auch nicht einer

Seite: 126

besondern Kommission an Stelle des Landrates die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zur Vorlage an der Landsgemeinde übertragen darf. Zudem ergibt sich das aus der ganzen Stellung der Landsgemeinde und des Landrates. Die Landsgemeinde ist zwar nach Art. 43 und 45 KV «die höchste souveräne Wahl- und gesetzgebende Behörde des Kantons»; aber sie ist durch Art. 45 ff an gewisse Schranken gebunden. Art. 45 litt. a überträgt ihr «die Annahme oder Verwerfung... der Gesetze». Damit wird ausgedrückt, dass ihr nicht allgemein und unbeschränkt die Ausarbeitung der Gesetze, die Herstellung ihres Inhaltes übertragen ist, sondern ihre gesetzgeberische Aufgabe nur in der Annahme oder Verwerfung von fertig ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen besteht. Das geht sodann weiter deutlich aus Art. 47 und 48 KV hervor. Die Herstellung von Gesetzesentwürfen

erfordert nicht bloss in der Regel viel Zeit, die einer normalerweise einen Tag im Jahre versammelten Landsgemeinde nicht zur Verfügung steht; sie setzt auch notwendig voraus, dass während der Herstellungsarbeit von den dabei beteiligten Personen stets beliebige Vorschläge für den Gesetzesinhalt gemacht werden können. Das trifft bei der Landsgemeinde des Kantons Nidwalden nicht zu. Alle Begehren und Anträge, die bei ihr gestellt werden wollen, müssen in der Regel vorher innert bestimmter Frist veröffentlicht werden; neue Anträge sind, speziell soweit es sich um Gesetzesvorschläge handelt, an der Landsgemeinde, abgesehen von solchen, die auf vollständige Verwerfung der rechtzeitig gestellten Begehren, auf Rückweisung oder Verschiebung gerichtet sind, nicht zulässig (vgl. RYFFEL a.a.O. S. 282 f. und 311). Damit sollen unüberlegte Beschlüsse, die sonst in einer Volksversammlung leicht möglich sind, möglichst vermieden werden, indem der Bürger schon vor der Landsgemeinde Zeit erhält, um sich über die gestellten materiellen Anträge in aller Ruhe ein Urteil zu bilden. Da die Landsgemeinde nicht selbst einen Gesetzesentwurf herstellen oder unbeschränkt

Seite: 127

abändern kann, muss diese Aufgabe einem andern Landesorgan zustehen, und das ist der Landrat. Dieser kann nach Art. 47 KV unter Mitwirkung des Regierungsrates Gesetzesentwürfe zu Händen der Landsgemeinde ausarbeiten und muss sich über die von anderer Seite vorgelegten Entwürfe nach Art. 47 Abs. 6 KV auch abgesehen von der Frage ihrer Verfassungsmässigkeit aussprechen, wobei er der Landsgemeinde beliebige Gegenvorschläge machen kann. Seine Hauptaufgabe ist es daher, die Landsgemeinde unter Mitwirkung des Regierungsrates bei der Gesetzgebungsarbeit zu unterstützen. Er ist die staatliche Gesetzgebungskommission (vgl. RYFFEL a.a.O. S. 225 ff., 244, 279, 285 ff.). Daraus folgt, dass die Landsgemeinde, wenn sie wünscht, dass ihr Gesetzesentwürfe zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, diese Aufgabe dem Landrat übertragen muss. Wenn sie auch eine Spezialkommission damit betrauen könnte, so wäre das in der Verfassung gesagt worden, wie es z.B. in Beziehung auf die Verfassungsrevision in Art. 98 geschehen ist, wonach die Landsgemeinde auch einem Verfassungsrat an Stelle des Landrates den Auftrag erteilen kann, ihr einen Revisionsentwurf vorzulegen.

7.- Auch dann, wenn man annimmt, das Volksbegehren bezwecke nicht die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission, sondern einer blossen Kommission zu Studienzwecken, zur Abklärung technischer und wirtschaftlicher Fragen, wie der Landrat bemerkt hat, steht es mit der Verfassung im Widerspruch. Man kann die Einsetzung einer solchen Kommission als Verwaltungsmassnahme betrachten. Allein die obersten Verwaltungsbehörden des Kantons sind nach dem Wortlaut der Verfassung der Landrat und der Regierungsrat, nicht die Landsgemeinde. Diese wird nur als Wahl- und gesetzgebende Behörde in Art. 43 und 45 KV bezeichnet. Was ihr als solcher unter litt. b-f von Art. 45 zugeschrieben wird, sind freilich, wenigstens in der Hauptsache, Verwaltungsfunktionen, die damit formell ausnahmsweise wie Gesetzgebungsakte behandelt

Seite: 128

werden; aber die Einsetzung einer Spezialkommission zu Studienzwecken, zur Begutachtung von für die Gesetzgebung wichtigen Fragen, ist in litt. b-f von Art. 45 nicht ausdrücklich oder unzweideutig aufgeführt und kann nicht darunter fallen, weil man es dabei mit Ausnahmebestimmungen und daher mit einer erschöpfenden Aufzählung zu tun hat (vgl. RYFFEL a.a.O. S. 224, 231). Da die Einsetzung einer Spezialkommission, auch wenn sie bloss die Frage der Eigenversorgung zu prüfen und zu begutachten hat, doch der Vorbereitung einer Gesetzesvorlage dient, kann sie freilich auch zu den Aufgaben der gesetzgebenden Behörden oder Organe des Landes gerechnet werden. Sie ist dann aber gleichwohl nicht Sache der Landsgemeinde, weil diese Gesetzesentwürfe weder herstellen, noch unbeschränkt abändern kann, sondern die Gesetzgebungsarbeit bis zur Schlussabstimmung über den Erlass eines Gesetzes dem Landrat unter Mitwirkung des Regierungsrates obliegt. Diese Behörden müssen bei der Ausarbeitung oder der Überprüfung eines Gesetzesentwurfes in jeder Hinsicht die Frage beurteilen, ob der Erlass des Gesetzes im Interesse des Landes liegt und welcher Inhalt ihm im einzelnen mit Rücksicht auf die Landesinteressen und alle übrigen Umstände zu geben ist. Ihre Sache ist es daher auch, zu prüfen, ob und inwieweit sie hiefür eines Gutachtens von Sachverständigen oder einer Untersuchung gewisser Verhältnisse bedürfen, und wem allenfalls das Gutachten oder die Vornahme einer Untersuchung im Interesse einer gehörigen Aufklärung zu übertragen ist. Auch als zur Gesetzgebung gehöriger Akt kann somit die Einsetzung einer Spezialkommission zum Studium der Frage der Eigenversorgung und die nähere Bestimmung ihrer Aufgabe nur dem Landrat oder dem Regierungsrat zustehen. Die Landsgemeinde kann wohl den Landrat zur Bestellung einer solchen Kommission ermächtigen und es fragt sich auch, ob sie in gewissen Fällen dem Landrat geradezu die Weisung erteilen könne, den Bericht einer Spezialkommission einzuholen, z.B. dann wenn sie einen ihr

Seite: 129

vorgelegten Gesetzesentwurf wegen Unklarheit über eine Frage zur Zeit verwirft oder zurückweist in der Meinung, dass die Sache vom Landrat nochmals geprüft und ihr später wieder vorgelegt werden solle. Doch kann das dahingestellt bleiben, da man es hier mit einem solchen besondern Fall, der eine Ausnahme rechtfertigt, nicht zu tun hat.

Dass in Art. 45 KV der Landsgemeinde auch die Annahme oder Verwerfung «anderer verfassungsgemäss an sie gelangender Anträge», als solcher, die die Revision der Verfassung oder den Erlass von Gesetzen zum Gegenstand haben, zugewiesen wird, gibt der Landsgemeinde nicht die Kompetenz zur Einsetzung einer Kommission, soweit sie dafür nach dem übrigen Inhalt der Verfassung nicht zuständig ist.

Entgegen der Ansicht des Landrates hat das Bundesgericht nicht nur zu beurteilen, ob sein Beschluss willkürlich sei, sondern es darf ihn aufheben, wenn unzweifelhaft anzunehmen ist, dass er gegen die Kantonsverfassung verstösst. Diese Voraussetzung trifft nach dem, was ausgeführt worden ist, zu. Der Beschluss des Landrates vom 4. März 1933 ist daher aufzuheben.

8.- ...

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der Beschluss des Landrates des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 4. März 1933 über die Zulassung des Volksbegehrens vom 14. Februar 1933 betreffend die eigene Versorgung des Landes mit elektrischer Energie aufgehoben