

S. 331 / Nr. 49 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 61 I 331

49. Auszug aus dem Urteil vom 29. November 1935 i. S. Pfändler gegen Grosser Rat des Kantons St. Gallen.

Regeste:

Befugnis des st. gallischen Grossen Rates, ein formell gültig zustandegekommenes Volksbegehren auf Erlass eines Gesetzes wegen inhaltlicher Verfassungswidrigkeit von der Hand zu weisen. Rechtslage bei bloss teilweiser Verfassungswidrigkeit des Begehrens.

Seite: 332

A. - Nach Art. 45, 46 der st. gallischen Verfassung gehört zu den Befugnissen der Stimmberechtigten u. a.:

«die Initiative» (Art. 46 litt. f).

«Art. 49. Das Recht der Initiative... umfasst das Begehren auf Erlass oder Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallenden Beschlusses.

Derartige Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt und im einen wie im anderen Falle begründet werden....

Ein Initiativbegehren muss zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn es von mindestens 4000 Bürgern, deren Stimmberechtigung beglaubigt ist, unterschriftlich gestellt wird.

Dem Grossen Rate steht das Recht zu, neben dem von den Initianten gemachten Vorschläge gleichzeitig eigene Anträge auf Verwerfung des Vorschlages oder auf eine abgeänderte Fassung desselben zu stellen.»

Das zur Ausführung dieser Verfassungsvorschrift am 2. Dezember 1892 erlassene Gesetz «über das Verfahren bei Ausübung des kantonalen Referendums und der Initiative» wiederholt im Abschnitt III «Initiative» Art. 22 zunächst den Wortlaut von Art. 49 Abs. 1 und 2 KV.

Die Art. 24 und 25 lauten:

«Art. 24. Der Grosse Rat hat ein Initiativbegehren in seiner nächsten, dem Eingang desselben folgenden ordentlichen oder ausserordentlichen Sitzung in Behandlung zu nehmen und von da an innert sechs Monaten für die Volksabstimmung vorzubereiten.»

«Art. 25. Wenn ein Begehren in der Form der einfachen Anregung gestellt worden ist, so hat der Grosse Rat sich zu erklären, ob er mit dem Begehren einverstanden sei oder nicht.

Im Falle der Zustimmung erledigt der Grosse Rat die Anregung durch Erlass eines Gesetzes oder Beschlusses. Der daherige Erlass unterliegt sodann dem Referendum in gesetzlicher Weise.

Seite: 333

Sofern der Grosse Rat nicht zustimmt, so beauftragt er den Regierungsrat, über das gestellte Begehren die Volksabstimmung anzuordnen, wobei der Grosse Rat seine Ablehnung in einer an das Volk zu richtenden Botschaft begründen kann.

Spricht sich die Mehrheit der stimmenden Bürger bejahend aus, so hat der Grosse Rat ungesäumt ein Gesetz oder einen Beschluss im Sinne des Volksentscheides auszuarbeiten.»

B. - Im Juni 1934 reichten Otto Pfändler in St. Gallen und 8906 stimmberechtigte Mitunterzeichner dem st. gallischen Regierungsrat in Form einer einfachen Anregung ein «Volksbegehren auf Herabsetzung des pensionsberechtigten Alters im Kanton St. Gallen» ein. Als Gegenstand des Begehrens wurde bezeichnet: «Der Erlass eines Gesetzes über die Herabsetzung des pensionsberechtigten Alters des st. gallischen Staatspersonals und der Lehrerschaft an öffentlichen Schulen des Kantons St. Gallen und der Gemeinden». Daran anschliessend war der Inhalt der Anregung wie folgt näher umschrieben: «Dieses Gesetz, das so rasch als möglich, spätestens aber am Schluss der laufenden Amtsdauer in Kraft zu treten hat, soll bestimmen, dass sämtliche im Dienste des Kantons stehenden Beamten, Angestellten und Arbeiter, sowie die im Dienste von Kanton oder Gemeinden stehenden Lehrer nach zurückgelegtem 63. Altersjahr pensioniert werden sollen, weibliche Arbeitskräfte nach zurückgelegtem 58. Altersjahr.»

Der Grosse Rat des Kantons St. Gallen erklärte am 16. Juli 1934 das Initiativbegehren als zustandegekommen. Darauf beantragte der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat vom 26. Oktober 1934, es sei dem Volk die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Die vorberatende Kommission des Grossen Rates erstattete über die Angelegenheit einen Bericht, mit dem Antrag, es sei auf das Initiativbegehren nicht einzutreten. Sie betonte hauptsächlich dessen Verfassungswidrigkeit,

Seite: 334

die darin erblickt wurde, dass nach der Formulierung der Initiative und dem Willen der Initianten auch die kraft Verfassung vom Volk zu wählenden Behördemitglieder in die angeregte gesetzliche Regelung einbezogen werden sollten. Der Zwang, von den Ämtern des Regierungsrates und des Bezirksammanns in einem bestimmten Alter zurückzutreten, schränke die Wahlfähigkeit dazu entsprechend ein. Damit gerate die Initiative in Widerspruch zu Art. 104 KV, welcher für diese Wahlfähigkeit, ausser dem Fehlen eines Ausschlussgrundes im Sinne von Art. 105, keine weitere Voraussetzung als die Stimmfähigkeit aufstelle, sowie zu Art. 38 ebenda, der für die Stimmberechtigung und damit für die passive Wahlfähigkeit nach Art. 104 wohl eine untere, aber keine obere Altersgrenze kenne. Im Anschluss hieran begründete der Kommissionsbericht die Auffassung, dass der Grosse Rat befugt sei, ein formell gültig zustandegekommenes Initiativbegehren wegen inhaltlicher Verfassungswidrigkeit zurückzuweisen. Hiezu genüge auch schon die teilweise Verfassungswidrigkeit der Anregung; es sei nicht notwendig, in einem solchen Fall die Volksabstimmung wenigstens über den verfassungsmässigen Teil - unter entsprechender Neufassung des Textes des Vorschlages - anzuordnen.

Am 14. November 1934 beschloss der Grosse Rat gemäss dem Antrag der vorberatenden Kommission, der Initiative Pfändler «keine weitere Folge zu geben», d. h. sie nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten.

C. - Mit rechtzeitig erhobener staatsrechtlicher Beschwerde hat Otto Pfändler in St. Gallen beim Bundesgericht das Begehren gestellt, der Beschluss des st. gallischen Grossen Rates vom 14. November 1934 sei aufzuheben und der Grosse Rat zu verpflichten, durch den Regierungsrat die Volksabstimmung über die fragliche Initiative anzuordnen.

Es wird ausgeführt: Sowohl nach Art. 49 KV als nach Art. 24, 25 des Ausführungsgesetzes vom 2. Dezember 1892 zu dieser Verfassungsvorschrift habe der Grosse Rat bei

Seite: 335

einer in Form der einfachen Anregung gestellten, formell gültig zustandegekommenen Initiative nur die Wahl, entweder der Anregung zuzustimmen und das entsprechende Gesetz auszuarbeiten oder aber, wenn er mit ihr nicht einverstanden sei, den Regierungsrat mit der Anordnung der Volksabstimmung über das Initiativbegehren zu beauftragen, wobei er seine ablehnende Auffassung in einer Botschaft an die Stimmberechtigten bekanntgeben könne. Ein anderer Weg stehe ihm nicht offen. Auch nicht, wenn er die Initiative inhaltlich teilweise für verfassungswidrig halte. Auch in diesem Falle könne er höchstens seine dahingehende Auffassung in der Botschaft zur Volksabstimmung zum Ausdruck bringen. Nehme dann das Volk die Initiative gleichwohl an, so sei es Pflicht des Grossen Rates, das Ausführungsgesetz so abzufassen, dass es einerseits nach Möglichkeit dem Willen der Initianten Rechnung trage, andererseits doch die Verfassung nicht verletze. Durch die Weigerung, überhaupt das Volk über die Vorlage zu befragen, werde das aus Art. 46, 49 KV hervorgehende Initiativrecht des Rekurrenten verletzt. - Im übrigen treffe die Behauptung, dass die Initiative inhaltlich teilweise verfassungswidrig sei, gar nicht zu (was näher besprochen wird).

D. - Namens des Grossen Rates hat der Regierungsrat des Kantons St. Gallen auf Abweisung der Beschwerde angetragen.

Aus den Erwägungen:

1.- ...

2.- Da die in der Verfassung enthaltenen Rechtssätze als die höheren einfachen Gesetzen vorgehen, kann sich auch das Recht der Gesetzesinitiative, das Art. 46 litt. f, Art. 49 der st. gallischen KV den stimmberechtigten Bürgern einräumen, nur auf die Anregung des Erlasses solcher Gesetze beziehen, für welche die erforderliche Grundlage in der Verfassung gegeben ist oder die doch durch ihren Inhalt nicht gegen Verfassungsvorschriften verstossen. Der

Seite: 336

Behörde, die nach dem kantonalen Recht berufen ist, die Volksabstimmung über die Initiative anzuordnen (Grosser Rat oder Regierungsrat), kann deshalb nicht verwehrt werden, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen der Initiative auch deren inhaltliche Verfassungsmässigkeit in jenem Sinne zu prüfen und die Vorlegung an das Volk zu verweigern, wenn das verlangte Gesetz der Verfassung widerspräche. Jedenfalls kann durch einen solchen Beschluss das verfassungsmässige Initiativrecht der Bürger, über dessen Missachtung der Rekurrent sich beschwert, nicht verletzt werden. Denn die Entscheidung, zu der nach dem Sinn der Einrichtung der Initiative das Volk aufgerufen werden soll, ist nicht diejenige über die Verfassungsmässigkeit des Vorschlages der Initianten, wozu es von vorneherein ein ungeeignetes Organ wäre, sondern über die gesetzgebungspolitische Wünschbarkeit (Zweckmässigkeit) der angeregten Neuerung. Dass die Kantonsverfassung oder das zur Ausführung ihrer Bestimmungen

über die Gesetzesinitiative erlassene Gesetz keine ausdrückliche dahingehende Ermächtigung an die genannte Behörde enthält, ist unerheblich, weil es sich um eine Beschränkung handelt, die sich schon aus der Natur solcher Initiativen und dem Inhalt der Rechtssätze ergibt, deren Erlass damit allein angestrebt werden kann. Da die Zustimmung des Volkes zur Initiative die inhaltliche Verfassungswidrigkeit eines gemäss derselben erlassenen Gesetzes nicht zu heilen vermag, käme man sonst zur Folge, dass der Grosse Rat kraft des ihm vom Volke erteilten Auftrages eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten hätte, die dann vom Bundesgericht auf Beschwerde eines dadurch betroffenen Bürgers gemäss Art. 113 Ziff. 3 BV, Art. 175 Ziff. 3, 178 OG aufgehoben werden müsste. Das kann aber, gleich wie bei den ähnlich lautenden Vorschriften anderer kantonaler Verfassungen, nicht die Meinung des Art. 49 III der st. gallischen KV sein, wonach das Initiativbegehren der Volksabstimmung unterbreitet werden soll («muss»), sobald es von mindestens 4000 stimmfähigen Bürgern

Seite: 337

unterschriftlich gestellt wird. Vielmehr ist eben anzunehmen, dass dabei nur an solche Initiativbegehren gedacht ist, die sich innert des möglichen Inhalts einer Gesetzesinitiative halten, also nicht gegen die Verfassung verstossen. In diesem Sinne hat das Bundesgericht schon in dem (nicht veröffentlichten) Urteil vom 6. Juni 1930 i. S. Initiativkomitee für die Einführung einer Ausländer-Ausgleichsteuer im Kanton Zürich entschieden, wo der zürcherische Kantonsrat sogar trotz einer die Anregung der Initianten annehmenden Volksabstimmung die Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes abgelehnt hatte, weil er nachträglich zur Ansicht kam, dass für dieses die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage fehlen würde (S. 8 Abs. 2 und S. 9 des Urteils).... Aus dem Aufsatz von BURKHARDT im Politischen Jahrbuch der Eidgenossenschaft 1912 S. 363 Abs. 2 ergibt sich, dass auch schon früher in anderen Kantonen die nämliche Befugnis vom Grossen Rat oder Regierungsrat, ebenfalls ohne besondere gesetzliche Grundlage, in Anspruch genommen worden ist, ohne dass sie ihm von den Initianten durch staatsrechtliche Beschwerde abgesprochen worden wäre. In zwei in letzter Zeit vom Bundesgericht beurteilten Fällen (Studer und Mitbeteiligte gegen Basel-Stadt vom 23. Dezember 1933 und Erlacher und Mitbeteiligte gegen Basel-Landschaft vom 21. Juni 1935, BGE 61 I 166 ff.), wo eine Initiative wegen rechtlich unmöglichen Inhalts bzw. weil sie über den verfassungsrechtlich zulässigen Gegenstand eines Initiativbegehrens hinausgehe, zurückgewiesen worden war, zogen die Rekurrenten ebenfalls das Recht des Grossen Rates oder Regierungsrates hiezu nicht in Zweifel, sondern bestritten nur, dass jene Bemängelung zutrefte. Wenn diese Vorgänge allein für die Lösung der streitigen Frage nicht entscheidend sein könnten, so zeigen sie doch, dass die hier vertretene Auffassung einer allgemein, auch in Kantonen, wo besondere Vorschriften darüber nicht bestehen, geteilten Rechtsanschauung entspricht.

3.- Sobald man aber einmal das Recht der Behörde

Seite: 338

anerkennt, welche über die Initiative die Volksabstimmung anzuordnen hätte, diese bei verfassungswidrigen Initiativbegehren, selbst ohne besondere verfassungsmässige oder gesetzliche Ermächtigung, abzulehnen, erscheint es auch als eine durch die Gewährleistung des Initiativrechts nicht präjudizierte, der freien Rechtsfindung der betreffenden Behörde anheimgegebene Frage, wie vorgegangen werden soll, wenn der Vorschlag der Initianten nicht in seiner Gesamtheit, sondern nur durch die ihm gegebene Ausdehnung der Verfassung widerspricht, ob er auch dann als Ganzes zurückgewiesen werden darf oder wenigstens der verfassungsmässige Teil dem Volke zu unterbreiten ist. Aus dem verfassungsmässigen Initiativrecht lässt sich ein Anspruch auf die letztere Behandlung zum mindesten für den hier vorliegenden Fall des in Form einer einheitlichen einfachen Anregung gemachten Vorschlages nicht herleiten (ob es anders wäre bei einer als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf eingereichten Vorlage, deren einzelne Bestimmungen sich in bloss äusserlicher Verbindung auf verschiedene Gegenstände beziehen, kann unerörtert bleiben). Die Behörde würde dabei vor die schwierige Entscheidung gestellt, ob die Initiative auch bei einem solchen von vorneherein auf das verfassungsmässig Zulässige eingeschränkten Begehren die erforderliche Unterschriftenzahl auf sich vereinigt hätte, eine Frage, die sobald die Verfassungswidrigkeit sich nicht auf einen bloss untergeordneten Punkt bezieht, kaum mit Sicherheit zu beantworten ist und über die nach der eigenen brieflichen Äusserung des Rekurrenten gegenüber dem grossrätlichen Kommissionspräsidenten gerade hier begründete Zweifel möglich sind. Notwendige Voraussetzung für das Recht der Initianten auf Befragung des Volkes bildet aber eine in der gesetzlichen Form erfolgte Willensäusserung der erforderlichen Zahl von Stimmberechtigten zu Gunsten desjenigen Begehrens, das dem Volk unterbreitet werden soll. Sodann ist es auch nach dem Wesen der Volksinitiative wie nach ihrer positivrechtlichen Regelung im Kanton St. Gallen Sache der

Seite: 339

Initianten und nicht der Behörde, welche die Abstimmung zu verfügen hat, den Vorschlag zum mindesten im Sinne einer Anregung genau zu formulieren, über den der Volksentscheid herbeigeführt werden soll. Eine Pflicht der Behörden, den Initianten diese Aufgabe durch Ausscheidung des allenfalls verfassungswidrigen Teils und eine entsprechende einschränkende Neufassung des Vorschlages abzunehmen, kann auf das «Initiativrecht» der Stimmberechtigten, das der Rekurrent als missachtet angesehen wissen will, nicht gegründet werden. Die Urheber der Initiative können sich deshalb auch nicht über Beeinträchtigung in diesem Rechte beschweren, wenn die Behörden dies ablehnen und ihnen die Initiative zurückgeben, um sie allenfalls in verbesserter Form wieder einzureichen.

So gut wie die Initianten nicht verlangen können, dass das von ihnen gestellte, in diesem Umfang unzulässige Begehren für die Volksabstimmung durch ein anderes beschränkteres ersetzt werde, so kann andererseits auch die gesetzgebende Behörde, der Grosse Rat durch einen annehmenden Volksentscheid über den Initiativvorschlag zur Ausarbeitung eines Gesetzes, mit dem er sachlich nicht einverstanden ist, nur mit dem Inhalt verpflichtet werden, der dem vom Volke angenommenen Begehren entspricht. Es ist ihm nicht zuzumuten, statt dessen dem Ausführungserlass bloss einen beschränkteren, sich im verfassungsmässigen Rahmen haltenden Inhalt zu geben, von dem nicht feststeht, dass das Volk ihm bei entsprechender Fassung schon der an es gerichteten Frage ebenfalls zugestimmt hatte. Der dem vorliegenden Initiativbegehren anhaftende Mangel vermag demnach nicht, wie der Rekurrent meint, dadurch beseitigt zu werden, dass er es dem Grossen Rate freistellt, dem Auftrage des Volkes nur teilweise, in den Grenzen des verfassungsmässig Statthaften nachzukommen....

4.- (Betrifft die Frage, ob das streitige Begehren inhaltlich als teilweise verfassungswidrig betrachtet werden durfte