

S. 252 / Nr. 46 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 74 I 252

46. Auszug aus dem Urteil vom 24. Juni 1948 i. S. Liembd gegen Landrat des Kantons Nidwalden.

Seite: 252

Regeste:

Fakultatives Verwaltungsreferendum: Auslegung des Art. 49 der nidwaldnischen Kantonsverfassung, der bestimmt, dass vom Landrat gefasste Beschlüsse allgemein verbindlicher Natur dem Referendum unterliegen.

Referendum facultatif en matière administrative: Interprétation de l'art. 49 de la Constitution de Nidwald, d'après lequel les décisions de portée générale prises par le Grand Conseil sont soumises au referendum.

Referendum facoltativo in materia amministrativa: Interpretazione dall'art. 49 della costituzione del Basso Untervaldo, secondo il quale i decreti di carattere obbligatorio generale emanati dal Gran Consiglio soggiacciono al referendum.

A. Die Verfassung des Kantons Nidwalden bestimmt in Art. 49:

«Das Referendum ist den Stimmberechtigten gewährleistet für alle vom Landrat mit Vollmacht der Landsgemeinde erlassenen Gesetze, für Verordnungen und Beschlüsse allgemein verbindlicher Natur, sowie für Einführungsverordnungen zu Bundesgesetzen wenn wenigstens dreihundert stimmberechtigte Kantonseinwohner ... das Begehren um eine diesbezügliche Volksabstimmung stellen...»

B. Am 10. April 1948 beschloss der Landrat von Nidwalden den Ausbau der Ennetmoosstrasse in den Jahren 1948/49 und bewilligte hierfür gestützt auf das Gesetz über Verbesserung und Verbreiterung der Kantonsstrassen von 1929 einen Kredit von Fr. 800000.- unter dem Vorbehalt, dass hieran eine Bundessubvention von 50 % geleistet werde.

C. Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde stellt Paul Liembd, stimmberechtigter Bürger von Stans,

Seite: 253

den Antrag, der Landrat habe auf seinen Beschluss vom 10. April 1948 insofern zurückzukommen, als er darin die Referendums Klausel aufzunehmen habe. Zur Begründung wird u.a. geltend gemacht: Der Landrat habe anlässlich der Einreichung des Referendums gegen das Besoldungsregulativ entschieden, dass gegen Beschlüsse, die er «in Kompetenz der Landsgemeinde» fasse, das Referendum nicht ergriffen werden könne bzw. dass es dem Landrat freistehe, solche Beschlüsse dem Referendum zu unterstellen. Der Landrat sei jedoch nicht befugt, nach freiem Ermessen darüber zu entscheiden, ob gegen einen bestimmten Beschluss das Referendum zulässig sei oder nicht. Dieses werde durch Art. 49 KV für alle landrätlichen Verordnungen und Beschlüsse allgemein verbindlicher Natur zwingend vorgeschrieben und könne daher vom Landrat nicht ausgeschaltet werden, gleichgültig ob die ihm von der Landsgemeinde in finanzieller Hinsicht erteilten Kompetenzen unbeschränkt (wie beim Besoldungsgesetz) oder beschränkt (wie beim Gesetz über Verbesserung und Verbreiterung der Kantonsstrassen) seien. Nach Art. 57 Ziff. 9 in Verbindung mit Art. 45 lit. d KV könne der Landrat nur einmalige Ausgaben bis zum Betrag von Fr. 10,000. beschliessen; jeder weitergehende Beschluss, im vorliegenden Falle die Krediterteilung von Fr. 800,000. unterliege nach Art. 49 KV, weil allgemein verbindlicher Natur, automatisch dem Referendum.

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

5.- Nach Art. 49 KV unterliegen dem fakultativen Referendum ausser den vom Landrat mit Vollmacht der Landsgemeinde erlassenen Gesetzen und den Ausführungsverordnungen zu Bundesgesetzen auch die landrätlichen Verordnungen und Beschlüsse allgemein verbindlicher Natur. Damit werden dem Referendum nicht nur rechtssetzende Erlasse des Landrats unterstellt, sondern auch

Seite: 254

Verwaltungsakte, d. h. Handlungen aus dem eigentlichen Tätigkeitsgebiet des Landrates, der nach Art. 53 KV die oberste Verwaltungsbehörde des Kantons ist.

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dieses Verwaltungsreferendum sei zulässig gegen jeden Beschluss, durch den der Landrat (mit oder ohne Ermächtigung durch die Landsgemeinde) seine verfassungsmässige Ausgabenkompetenz (Art. 57 Ziff. 9 in Verbindung mit Art. 45 lit. d KV)

überschreite. Davon kann jedoch keine Rede sein. In der Mehrzahl der Kantone besteht das Verwaltungsreferendum nur in der besondern Form des Finanzreferendums, wobei entweder nur Ausgabenbeschlüsse oder auch andere Finanzbeschlüsse (Anlehensaufnahme usw.) dem Referendum unterliegen, sofern sie eine ziffernmässig bestimmte Tragweite haben (GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone S. 258 Ziff. 2). Andere Kantone dagegen haben das Referendum als allgemeines Verwaltungsreferendum ausgestaltet (GIACOMETTI, a.a.O. S. 256 Ziff. 1). Dazu gehört auch Nidwalden. Nach Art. 49 der KV von Nidwalden ist das Referendum ohne Rücksicht auf die finanzielle Tragweite der Beschlüsse zulässig, jedoch nur dann, wenn es sich um solche «allgemein verbindlicher Natur» handelt. Ob der Landratsbeschluss über den Ausbau der Ennetmoosstrasse dem Referendum unterliegt, hängt somit davon ab, ob dieser Beschluss allgemein verbindlicher Natur im Sinne von Art. 49 KV ist.

Den Begriff des allgemein verbindlichen Beschlusses verwendet auch die Bundesverfassung, und zwar ebenfalls im Zusammenhang mit dem Referendum (Art. 89 Abs. 2 BV). Was er dort zu bedeuten hat, ist nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Wissenschaft ausserordentlich umstritten (vgl. BURCKHARDT, Kommentar zur BV, S. 706 ff.; FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 401 ff.; RUCK, Staatsrecht, S. 125). Die Hauptstreitfrage, ob auch Rechtssätze Inhalt des allgemein verbindlichen Beschlusses sein können und wie in diesem Fall das Gesetz vom allgemein

Seite: 255

verbindlichen Beschluss abzugrenzen sei, spielt jedoch im vorliegenden Falle keine Rolle. Da der streitige Landratsbeschluss unbestrittenermassen kein rechtssetzender Erlass, sondern ein Verwaltungsakt ist, kann sich nur fragen, unter welchen Voraussetzungen ein solcher als «allgemein verbindlich» zu betrachten ist.

Diese Frage war schon streitig, als der Landrat am 28. Juni 1947 ein Besoldungsregulativ erliess, und gab Anlass zu einer staatsrechtlichen Beschwerde, auf die jedoch das Bundesgericht wegen Verspätung nicht eintrat (Urteil vom 18. März 1948 i. S. Christen und Odermatt). Der Landrat stützte sich damals auf ein Gutachten von Prof. Hans Huber, der zum Schlusse kam, dass unter (Verwaltungs-) Beschlüssen allgemein verbindlicher Natur solche «von grösserer Tragweite» zu verstehen seien (ähnlich FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 404, für die Bestimmung des Inhalts allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse im Sinne von Art. 89 BV). Die grössere oder kleinere Tragweite oder Wichtigkeit eines Verwaltungsaktes in finanzieller oder politischer Hinsicht ist jedoch ein zu unbestimmtes und daher kein geeignetes Merkmal zur Abgrenzung der dem Referendum unterliegenden Beschlüsse. Zu einem befriedigenden Ergebnis gelangt man nur, wenn man vom Ausdruck «verbindlich», der nur für rechtssetzende Erlasse sinnvoll ist, absieht und das Schwergewicht auf «allgemein» legt. Dem Referendum unterliegen dann Beschlüsse von allgemeiner (genereller) Natur oder Tragweite im Gegensatz zu solchen, die einen einzelnen (konkreten) Fall, eine individuelle Massnahme betreffen. Dass diese Auslegung von Art. 49 KV richtig ist, darf mangels jeglicher Anhaltspunkte aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung auch daraus geschlossen werden, dass die entsprechenden Verfassungsbestimmungen mehrerer anderer Kantone schlechthin von Beschlüssen allgemeiner Natur oder Tragweite (*décrets d'une portée générale*) sprechen, so Uri Art. 48 lit. d, Freiburg Art. 28bis, Wallis Art. 30 Ziff. 3a und Neuenburg

Seite: 256

Art. 39 Abs. 2. Geht man aber hievon aus, so ist ohne weiteres klar, dass der Landratsbeschluss über den Ausbau der Ennetmoosstrasse dem Referendum nach Art. 49 KV nicht unterliegt, denn er ist zwar, angesichts der Ausgabe von Fr. 800,000., für den Kanton Nidwalden zweifellos von grösserer, aber nicht von allgemeiner Tragweite, da er eine einmalige Ausgabe für ein bestimmtes Bauprojekt betrifft und zeitlich auf zwei Jahre beschränkt ist.

Der Beschwerdeführer beanstandet, dass der Landrat selbst darüber entscheide, ob ein von ihm gefasster Beschluss als allgemein verbindlich zu betrachten sei und daher dem Referendum unterstehe. Die Befugnis dazu ergibt sich indessen aus der Natur der Sache, ohne dass es einer besonderen Regelung bedürfte (vgl. BGE 74 I 174 Erw. 2); es ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer denn auch nicht gesagt, welche andere Behörde dafür zuständig sein sollte. Dagegen steht dem Stimm berechtigten, der glaubt, der Landrat habe bei einem Beschluss das Referendum zu Unrecht ausgeschlossen, selbstverständlich das Recht offen, den Ausschluss des Referendums mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten.

6. Da die Beschwerde schon deshalb abzuweisen ist, weil der Landratsbeschluss über den Ausbau der Ennetmoosstrasse kein Beschluss allgemein verbindlicher Natur im Sinne von Art. 49 KV ist, kann dahingestellt bleiben, ob das Referendum, wie der Landrat in der Vernehmlassung zur Beschwerde gegen das Besoldungsregulativ und auch in der vorliegenden Beschwerdeantwort geltend macht, allgemein unzulässig ist im Falle der Kompetenzdelegation der Landsgemeinde an den Landrat, d.h. gegen Beschlüsse, die der Landrat nicht in eigener Kompetenz, sondern gestützt auf

eine gesetzliche Ermächtigung fasst