

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

## Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

### Uebergreif in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. — Empiètement dans le domaine du pouvoir législatif.

82. Urteil vom 28. September 1893 in Sachen Niederberger und Konsorten.

A. Die Verfassung des Kantons Nidwalden sanktioniert für das Volk ein doppeltes Initiativrecht: eine Gesetzesinitiative und eine Verfassungsinitiative. Mit Bezug auf die erstere schreibt Art. 41 der Verfassung vor:

„Jeder stimmfähige Kantonseinwohner, sowie die Landes- und Gemeindebehörden, Korporationen und Vereine sind berechtigt, Anträge an die Landsgemeinde zu bringen.

„Diese Anträge

a. dürfen nichts enthalten, was der Kantons- oder Bundesverfassung zuwiderläuft oder allfälligen Privatrechten zu nahe tritt;

b. müssen mit Anführung der Gemeinde abgefaßt, auch mit der eigenhändigen Unterschrift, sowie mit Bezeichnung der Wohngemeinde des oder der Antragsteller und mit Angabe des Datums versehen sein;

c. Sollen jeweilen bis 15. Februar dem Landammann eingebracht werden;

d. Sind dem Landrate jeweilen bis 1. März vorzulegen. Der-

„selbe entscheidet über die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Anträge an die Landsgemeinde.“

Über die Verfassungsinitiative enthalten die Art. 86, 87 und 88 der Verfassung folgende Bestimmungen:

„Art. 86. Wenn der Landrat, oder wenn 800 stimmfähige Kantonseinwohner unter Beobachtung der in Art. 41 enthaltenen Vorschriften das Verlangen einer Total- oder Partialrevision stellen, so ist das Revisionsbegehren der nächsten ordentlichen Landsgemeinde zum Entscheide vorzulegen.“

„Beim Verlangen einer Partialrevision sind die zu revidierenden Artikel genau zu bezeichnen.“

Nach Art. 87 und 88 hat die Landsgemeinde, falls sie Revision der Verfassung beschließt, gleichzeitig zu bestimmen, ob dieselbe durch den Landrat oder durch einen Verfassungsrat vorzunehmen sei, und im einen wie im andern Falle ist ihr der revidierte Verfassungsentwurf zur definitiven Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

B. Am 15. Februar 1893 reichte Fürsprech Lussi in Stans dem Landammannamt von Nidwalden ein von 986 Bürgern unterschriebenes Revisionsbegehren ein, in welchem das Begehren gestellt wurde: „Es sei Art. 15 der Kantonsverfassung im Sinne einer Herabsetzung des Zinsfußes für alle bestehenden und neu zu errichtenden Gülten und Versicherungen von 5 % auf 4 % zu revidieren und es seien die hierauf bezüglichen Gesetze und Verordnungen diesem also abgeänderten Verfassungsparagraphen anzupassen.“ — Der Art. 15 der Verfassung, dessen Revision verlangt wurde, lautet: „Der Inhalt der gesetzlich errichteten Gülten (bezüglich der Verzinsung im Sinne des Gesetzes von 1751) und der kanzleischen Versicherungen ist mit Vorbehalt des Art. 50 Ziffer 17 gewährleistet.“ Das Gesetz von 1751 worauf der Art. 15 Bezug nimmt, schreibt sodann vor, daß die Gülten „nit wider das Landrecht, nemlich mit mehr als 5 von hundert verschrieben werden sollen.“ Zur Begründung des Revisionsbegehrens führten die Petenten nach Maßgabe des Art. 41 litt. b der Verfassung folgendes an: Seit dem ersten Erscheinen der Gülten in Nidwalden, d. h. seit dem 14. Jahrhundert, habe

stets die Landsgemeinde das gesammte Gültenrecht festgestellt und die Gült nach Form und Inhalt, sowie hinsichtlich Zinsfuß, Verzinsungs- und Ablösungsart, und zwar je nach dem Stande des Geldmarktes geregelt. Diese historische Rechtsentwicklung habe der Gült den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Urkunde verliehen, kraft dessen die Mehrheit der stimmbfähigen Bürger ebensogut das Recht zur Abänderung des Gültinhalts besitze, als sie die Befugnis besessen habe, die Gewährleistung desselben in der Verfassung auszusprechen. Ursprünglich seien die Gülten in Nidwalden vierprozentige und durch Geld ablösbar gewesen; nach und nach habe sich aber die Ablösung zu einer so schwierigen gestaltet, daß daraus eine wahre Bedrückung des Schuldners, entgegen den frühern Absichten des nidwaldenschen Gesetzgebers, entstanden sei. Andererseits sei ein Zinsfuß von 5 % angesichts der heutigen Geldmarktsverhältnisse zu hoch und schließe derselbe bei der allgemeinen ökonomischen Krisis, an der gegenwärtig die Landwirtschaft leide, eine Ungerechtigkeit in sich. Eine Besserstellung des Bauernstandes liege im nationalökonomischen Interesse des Landes. Sie könne aber erreicht werden durch Herabsetzung des Zinsfußes von 5 % und billige Anpassung desselben an den dermaligen Stand des Geldmarktes, wie eine solche seit Entstehung der Gülten durch Jahrhunderte hindurch gesetzgeberisch angeordnet worden sei. Die Reduktion des Zinsfußes schließe keineswegs eine Aufkündbarkeit der Gülten in sich. Auch enthalte dieselbe keine Unbilligkeit, keine Verletzung der Rechte der Gülteninhaber, sondern sei nur ein Requisit der bisherigen historischen Rechtsentwicklung, ein Ausgleich zwischen Zinslast und dominierendem Verkehrswerte.

C. Am 27. Februar 1893 fand eine Beratung des Landrates über die Zulässigkeit des gestellten Initiativbegehrens statt. Dabei gelangte der Landrat zu dem einstimmigen Beschlusse: 1. Es sei verfassungsmäßig nicht zulässig, das in Frage liegende Revisionsbegehren der Landsgemeinde zur Beschlußfassung vorzulegen; 2. der Regierungsrat sei eingeladen, eine Botschaft an das Volk zu erlassen, worin einerseits auch die historische Wichtigkeit der Schlußnahme des Landrates, sowie andererseits die mit der vorwürfigen Frage verbundenen volkswirtschaftlichen Verhältnisse klar gelegt werden. Dieser Beschluß des Landrates wurde dahin motiviert:

Es sei verfassungsmäßige Pflicht des Landrates, Anträge an die Landsgemeinde, sowohl über den Erlass oder die Abänderung von Gesetzen, als über Partial- oder Totalrevisionen der Verfassung zuerst auf ihre Zulässigkeit zu prüfen. Nun widerspreche das gestellte Revisionsbegehren schon in der Art, wie es formuliert worden sei, dem Sinn und Geiste der Verfassung. Denn während Art. 86 vorschreibe, daß bei Begehren um Partialrevisionen nur die zu revidierenden Artikel zu bezeichnen seien, und nach Art. 87 und 88 von der Landsgemeinde zuerst nur die Frage entschieden werden solle, ob eine Verfassungsrevision vorgenommen werden solle, oder nicht, die eigentliche Beratung und Annahme der neuen Verfassungsartikel aber erst später stattfinden habe, so schließe das gestellte Revisionsbegehren schon jetzt mit einem bestimmten Antrage ab, was die Möglichkeit einer materiellen Beratung der mit der Revision betrauten Behörde zerstöre und eine zweite Beratung an der Landsgemeinde überflüssig mache. Was den Inhalt des gestellten Revisionsbegehrens anbelange, so sei es unrichtig, daß die Gült und die kanzleiische Versicherung öffentlich-rechtliche Titel seien. Die Landsgemeinde habe nicht das gesammte Gültenrecht festgestellt, sondern es sei die Festsetzung der Schuldsomme, des Zinses, der Ablösungsart und des Unterpandes stetsfort von den Kontrahenten geschehen. Die Landsgemeinde habe selbst mit Beschluß vom 29. April 1888 die Gült als einen durch das Landrecht geregelten Vertrag zwischen dem ursprünglichen Gültschuldner und dem Gläubiger bezeichnet. Und was die kanzleiische Versicherung anbetreffe, so sei dieselbe nichts anderes als ein Hypothekarrecht zu Gunsten einer Forderung, deren Verzinsung innerhalb der gesetzlich zulässigen Höhe Sache der Kontrahenten sei. Somit handle es sich sowohl bei der Gült als bei der kanzleiischen Versicherung um einen privatrechtlichen Titel, um einen Vertrag, der nur im Einverständnis der Kontrahenten, nicht aber einseitig oder durch Beschluß der Landsgemeinde abgeändert werden könne. Der Zins derartiger Titel sei nun eben so gut wie die Gült und die kanzleiische Versicherung ein Eigentumsrecht, das ebenfalls unter die Garantie des Art. 13 R.-V. betreffend Unverletzlichkeit des Eigentums falle. Die Annahme des Revisionsantrages hätte zur Folge, daß der Gläubiger dem Schuldner sein

Geld lassen müßte, auch wenn ihm der Zinsfuß zu niedrig erschiene, ohne daß er seinerseits die Ablösung der Schuld verlangen könnte. Nun verlege ein solcher Zwang nicht bloß die wohlverworbenen Rechte zahlreicher Kantonsbewohner, sondern es würde derselbe auch die zum Unterhalt der Kirchen und Pfründen, der Schulen und Armen und aller wohltätigen Stiftungen angesammelten Kapitalien gefährden resp. deren Existenz dem Ermessen der Landsgemeinde anheimstellen. Zulezt beruft sich der Landrat in seinem Beschlusse darauf, daß die gesammelte Unterschriftenzahl zur Begründung eines Revisionsbegehrens nicht genüge. Von der Gesamtzahl von 916 Unterschriften entsprechen wenigstens 291 den Vorschriften des Art. 41 b R.-V. nicht, indem sie teils Nichtstimmberechtigten angehören, teils nicht eigenhändige Unterschriften seien, teils ohne Angabe der Wohngemeinde und des Datums in die betreffenden Bogen eingetragen worden seien. Zieht man nun diese Zahl von 291 ab, so bleiben nur noch 695, statt der von der Verfassung geforderten 800 Unterschriften. Diese Erwägungen des Landrates werden in der Botschaft des Regierungsrates an das Volk noch des nähern ausgeführt. Namentlich sucht die Botschaft festzustellen, daß Gülten und kanzleische Versicherungen dem Privatrechte angehören und keine öffentlich-rechtlichen Titel seien.

D. Gegen diesen Beschluß des Landrates rekurrirte nun Advokat Lussi in Stans, Namens des Benedikt Niederberger in Wolfenschießen, des Maria Zimmermann in Ennetbürgen und des Maria Christen in Obbürgen, für sich und die übrigen Unterzeichner des Revisionsbegehrens, an das Bundesgericht. Er stellt das Begehren, das Bundesgericht wolle beschließen:

1. „Der Entscheid des Landrates von Nidwalden vom 27. Februar 1893 sei aufgehoben und demzufolge das Begehren der Rekurrenten um Partialrevision der Kantonsverfassung der Landsgemeinde zur Beschlußfassung zu unterbreiten.“

2. „Der Landrat von Nidwalden sei verpflichtet, die obwaltende Revisionsfrage einer demnächst einzuberufenden Extra-Landsgemeinde vorzulegen.“

Zur Begründung dieses Begehrens berufen sich die Rekurrenten darauf, daß der Beschluß des Landrates eine Verletzung des ihnen in Art. 86 R.-V. gewährleisteten Rechts der Initiative enthalte.

Was zunächst die Zahl der Unterschriften anbelange, so verlege die Berechnung des Landrates auf die ungenierteste und rücksichtsloseste Weise die Rechte der Rekurrenten. Es verstoße schon gegen die allgemeinen demokratischen Prinzipien, wenn die Verfassung zu einem Revisionsbegehren nicht weniger als 800 Unterschriften, d. h. den dritten Teil der im Kanton Stimmberechtigten verlange. Jedenfalls sei man aber bei einem solchen Verlangen berechtigt, zu erwarten, daß der Wille des Volkes, der sich unter so schwierigen Verhältnissen hervorbringen müsse, nicht noch, wie in concreto geschehen, durch allerlei kleinliche, in keiner Verfassung und in keinem Gesetz Halt findende, Spitzfindigkeiten und Willkürlichkeiten erdrückt werde. Es ergebe sich nämlich aus den Akten, daß die Namen von 75 stimmberechtigten Bürgern wegen Unächtheit der Unterschrift gestrichen worden seien. Über die Richtigkeit dieser Unterschriften sei eine Untersuchung niemals erfolgt; für ihre Unächtheit habe der Landrat keine Beweise gehabt. Hätte eine Untersuchung stattgefunden, so würde sich daraus die Übereinstimmung des Willens der Aussteller der beanstandeten Unterschriften mit ihrer auf dem Bogen befindlichen Unterschrift ergeben haben. Auf diesen Willen komme es aber an. Noch willkürlicher sei die Streichung von 143 Unterschriften wegen Mangel der Wohnortsangabe. Es befinden sich darunter Unterschriften von solchen Bürgern, welche ihren Namen, ihren Beruf und sogar ihre Liegenschaftsnummer in der Mitte einer großen Zahl anderer in gleicher Gemeinde wohnender Mitbürger aufzeichneten. An der Spitze des Bogens stehe die Angabe der Gemeinde; der Gemeindepäsident beglaubige sie ausdrücklich als Einwohner seiner Gemeinde, der ganze Landrat kenne die betreffenden Bürger als dortige Bewohner und dennoch sei ihre Unterschrift nicht zugelassen worden. Ein solches Vorgehen verstoße unbedingt gegen die Verfassung, da nach dem Willen dieser letztern die Erkennbarkeit der Wohngemeinde eines Unterzeichners auch ohne eigenhändige Aufzeichnung genüge. Gleiche Bewandnis habe es mit den 62 Unterschriften, die wegen Mangel des Datums gestrichen worden seien. Die Angabe des Datums am Kopf oder am Ende des betreffenden Unterschriftenbogens müsse für alle darauf figurierenden Namen genügen. Zudem stehe noch auf jedem

Bogen das vom Gemeindepräsidenten aufgezeichnete Datum und sei es allgemein bekannt, daß die Unterschriftensammlung sich einzig im Monat Februar 1893 entwickelt habe. Von der Gemeinde Cmetten seien sodann 83 Namen auf die bloße Bescheinigung des Gemeindepräsidenten hin, daß dieselben den Vorschriften des Art. 41 nicht genügen, gestrichen worden. Ein solches Vorgehen sei geradezu unerklärlich. Offenbar haben alle diese Streichungen nur den Zweck gehabt, den Unterzeichnern des Revisionsbegehrens das ihnen in Art. 86 K.-V. gewährleistete Recht der Initiative vorzuenthalten. Wären die eingereichten Unterschriften leidenschaftslos und dem Willen der Verfassung gemäß beurteilt worden, so wären dieselben als gültig angesehen worden. Durch das befolgte System werde aber jedes Initiativbegehren unmöglich gemacht und damit das in Art. 86 K.-V. sanktionierte Volksrecht ein für alle Mal vernichtet. Auch materiell stelle sich die Revisionsbewegung als eine begründete dar. Sie habe ihre Ursache in dem landwirtschaftlichen Notstand, an dem heutzutage die Bauersame leide. In Nidwalden komme noch hinzu die Belastung mit einer großen Anzahl Gülten, die einen Zins von 5 % ewig abwerfen, so sehr auch ansonst der Geldwert sinken mag. Dieser so wie so hohe Zins trage sodann sofort nach seinem Verfall für die Dauer von 2 1/2 Jahren einen Zinsezins von 5 %, so daß in Wirklichkeit der Zinsfuß sich auf 6 % stelle. Diesem bedauerlichen Zustande habe mit dem vom Landrate abgewiesenen Revisionsbegehren ein Ende gemacht werden wollen. Abgesehen nun von der Unterschriftenberechnung habe der Landrat auch dadurch, daß er das Revisionsbegehren von sich aus abgewiesen habe, eine Verfassungsverletzung begangen. Würde sich Jemand durch einen Beschluß der Landsgemeinde in seinen Privat-rechten verletzt gefühlt haben, so hätte er das Bundesgericht hiegegen anrufen können; der Landrat sei aber nicht befugt gewesen, das Revisionsbegehren von sich aus abzuweisen. Es sei übrigens unrichtig, daß die Herabsetzung des Zinsfußes der Gülten durch Beschluß der Landsgemeinde eine Verletzung der verfassungsmäßigen Garantie des Eigentums und der Rechtsame involviere. Denn der Staat habe unbedingt das Recht, für den Hypothekarkredit ein Zinsmaximum festzusetzen und demzufolge habe er auch das Recht, das einmal festgesetzte Maximum später abzuändern

resp. herabzusetzen. Der Zinsfuß richte sich je nach den Verhältnissen des Geldmarktes. Auch das Obligationenrecht, Art. 337, anerkenne das Recht der Kantone, bei grundversicherten Darlehen den zulässigen Zins zu bestimmen. Dieses Recht gehöre nun im Kanton Nidwalden der Landsgemeinde an und letztere habe hievon, wie sich aus Deschwandens „Entwurf des Sachenrechts“ ergebe, schon andere Male Gebrauch gemacht. Selbst wenn die Gült ein privatrechtlicher Titel sein sollte, so wäre die Herabsetzung des Zinses noch kein Vertragsbruch, sondern nur ein Akt des gesetzgeberischen Willens resp. eine Erklärung, daß der Staat das Fordern von mehr als 4 % Zins als Wucher betrachte. Eine solche Erklärung sei jedenfalls zulässig. Im Übrigen finde das Eigentumsrecht, wie das Bundesgericht es wiederholt ausgesprochen habe, in den höhern Interessen des Staates eine Grenze. Die Gült sei aber kein Vertrag mehr, sondern ein bloßer Handelsartikel. Und was das Revisionsbegehren anbelange, so habe sich dasselbe nicht bloß auf die bestehenden Gülten, sondern auch auf die neu zu errichtenden bezogen, und mit Bezug auf diese letztern hätte nun dasselbe unter allen Umständen zugelassen werden sollen. Aus der Form, in welcher das Revisionsbegehren gestellt worden sei, lasse sich ebenfalls ein Grund für Verwerfung desselben durch den Landrat nicht ableiten. Denn einerseits widerspreche es der Verfassung keineswegs, mit einem bestimmt formulierten Antrag an die Landsgemeinde zu gelangen, andererseits sei die Absicht der Postulanten nur die gewesen, schon im Voraus anzugeben, in welchem Sinne die begehrte Verfassungsrevision vorzunehmen sei, ohne dadurch eine mit der Revision betraute Behörde zu verhindern, noch andere Punkte, so z. B. die Aufkündbarkeit der Gülten, mit der Revision zu verknüpfen. Der Landrat habe also entschieden die Art. 86, 2 und 39 a K.-V. verletzt.

E. Hierauf antwortet dieser letztere: Die Formvorschriften, die bei der Stellung eines Verfassungsrevisionsbegehrens beobachtet werden müssen, seien durch die Art. 41 und 86 K.-V. bestimmt. Art. 41 b der Verfassung schreibe nun vor, daß derartige Anträge:

1. mit der eigenhändigen Unterschrift,
2. mit Bezeichnung der Wohngemeinde des oder der Antragsteller und

3. mit Angabe des Datums versehen sein müssen. Dadurch nun, daß der Landrat diese Requisite zur Geltung gebracht habe, habe derselbe keine Verfassungsverletzung begangen. Die Eigenhändigkeit der Unterschrift sei gerade zur Erkennung des Willens der betreffenden Postulanten ein unumgängliches Erfordernis. Und was die Bezeichnung der Wohngemeinde anbelange, so habe der Landrat schon im Jahre 1873 ein Initiativbegehren aus demselben Grunde abgewiesen und die gleichlautende Vorschrift der Verfassung von 1850 dahin ausgelegt, daß die Angabe der Wohngemeinde jeder einzelnen Unterschrift beigefügt werden solle, obwohl gerade damals die Postulanten lauter bekannte Persönlichkeiten der Gemeinde Stans gewesen seien. Dies habe Advokat Lussi, Fürsprecher der Rekurrenten, von dem auch die Formulierung des Initiativbegehrens herrühre, so gut gewußt, daß er bei einem andern Initiativbegehren vom Jahre 1888 die Auslegung des Landrates ganz genau befolgt und auch bei dem heute in Frage stehenden Initiativbegehren auf den Unterschriftenbogen auf dieses Erfordernis aufmerksam gemacht habe. Durch Streichung der 143 Unterschriften, wozu auch die 83 aus der Gemeinde Emmetten gehören, habe also der Landrat nur gemäß einer seit 20 Jahren bestehenden Praxis gehandelt und nichts Willkürliches begangen. Endlich seien zwei Bogen aus der Gemeinde Obbürgen und Beckenried nicht in Rechnung gebracht worden, weil sie kein anderes Datum tragen als dasjenige, welches später der Gemeindepräsident seinem Zeugnis über Stimmberechtigung hinzugesetzt habe, das aber keinen Bezug nehme auf die Zeit, wo die Liste unterzeichnet worden sei. Eine Beglaubigung der Unterschriften durch den Gemeindepräsidenten in Bezug auf Richtigkeit, Wohngemeinde oder in anderer Richtung sei in der Verfassung nicht vorgeschrieben und komme daher nicht in Betracht. Einzig und allein der Landrat habe die diesbezügliche Prüfung vorzunehmen.

Was die materielle Seite des Revisionsbegehrens anbelange, so halte der Landrat daran fest, daß dasselbe seinem Inhalte nach sich als unzulässig erweise, da es bestehenden Privatrechten „zu nahe trete.“ Eine Untersuchung darüber stehe dem Landrat unbedingt zu. Denn der Landrat habe unter anderm auch die Aufgabe,

zu verhüten, daß durch Beschlüsse der Landsgemeinde in wohl-erworbene Privatrechte eingegriffen werde. Wohl habe nach nid-waldenschem Rechte im allgemeinen der Richter zu entscheiden, ob durch eine Partialrevision Privatrechte verletzt werden; bevor aber der Revisionsantrag an die Landsgemeinde gelange, besitze auch der Landrat die Befugnis, zu erklären, daß derselbe gegen Privatrechte verstoße und ihm daher den Weg an die Landsgemeinde zu versperren. Geschehe dies, so sei der Beschluß des Landrates ein endgültiger und könne derselbe auch nicht durch Rekurs an die Bundesbehörden angefochten werden. Ein solcher Eingriff in wohl-erworbene Rechte bestehe nun in concreto. Er ergebe sich daraus, daß, sofern der Revisionsantrag durchgedrungen wäre, die Gülteninhaber und die Versicherungsgläubiger in Zukunft nicht mehr als 4 % Zins fordern könnten. Was namentlich die schon bestehenden Gültens anbelange, so sei der Eingriff in wohl-erworbene Rechte augenscheinlich; da nun das Revisionsbegehren als ein Ganzes gestellt worden sei, so habe dasselbe auch als solches abgewiesen werden müssen. Richtig sei allerdings, daß der Staat für alle künftig zu errichtenden Gültens und Versicherungen ohne Verletzung von Privatrechten das Zinsmaximum auf 4 % oder auf einen andern Prozentsatz festsetzen oder selbst einen bestimmten Prozentsatz ein für alle Mal für derartige Titel vorschreiben könnte. Es sei dies nur eine Frage der Konvenienz, die aber in Bezug auf ihre Vorteile noch näher untersucht werden müßte. Was dagegen die bereits bestehenden Gültens und Versicherungen anbelange, so würde ein solches Eingreifen des Staates gegen die Rechte der Gläubiger verstoßen, denn der Zins von 5 % sei nicht durch Gesetz bestimmt, sondern in jedem einzelnen Falle durch freie Willenseinigung der Parteien verabredet. Für die kanzleischen Versicherungen ergebe sich dies schon daraus, daß dieselben auch für eine unverzinsliche Forderung bestellt werden können; für die Gültens bilde die Formel, nach welcher dieselbe regelmäßig ausgestellt werde, den besten Beweis. Diese Formel laute: „Ich N. N. be-kenne hiemit einer redlichen Schuldgeboten, soll dem N. N. oder „Rechtinhaber dies Briefs nämlich . . . . . Franken so und so „viel Hauptgut und davon jährlich auf Martini acht Tage vor „oder nach so und soviel Zins.“ Die nidwaldensche Verfassung

garantiere nun in Art. 19 die Unverletzlichkeit des Eigentums und der Rechtsame. Auch könne die Entziehung eines Privatrechts nur gegen Entschädigung stattfinden. In concreto müßte also der Staat jedem einzelnen Gülteninhaber, dessen Zins reduziert worden sei, den ihm daraus erwachsenden Schaden vergüten. Schließlich stellt der Landrat in Abrede, daß der landwirtschaftliche Notstand in Nidwalden so groß sei, wie von den Rekurrenten geschildert werde, und stellt den Antrag, es wolle das Bundesgericht den Rekurs aus den von ihm angeführten formellen und materiellen Gründen abweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesgericht ist zu Behandlung der Beschwerde kompetent. Denn es steht nicht die Gültigkeit einer kantonalen Wahl oder Abstimmung in Frage, sondern es handelt sich ausschließlich um die Frage der Verletzung des in Art. 86 der nidwaldenschen Kantonalverfassung garantierten Rechts der Initiative; es greift daher die allgemeine Bestimmung des Art. 59 litt. a D.-G. Platz (vergleiche Amtliche Sammlung der bundesgerichtlichen Entscheidungen I, S. 345).

2. In der Sache selbst ist in erster Linie bestritten, ob der Landrat befugt gewesen sei, das von den Initianten gestellte Begehren um Verfassungsrevision von sich aus auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und dessen Vorlage an die Landsgemeinde zu verweigern. Hierüber enthält die nidwaldensche Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung. Art. 41 litt. d sieht allerdings in Bezug auf Gesetzesvorschläge einen Beschluß des Landrates vor und da er dabei von einem Entschieden des Landrates spricht und nur bezüglich „zulässig erkannter Anträge“ ein weiteres Verfahren statuiert, so kann kein Zweifel sein, daß der landrätliche Beschluß nicht den Sinn einer bloßen Begutachtung hat, sondern den eines Entschiedes, von dem die Zulassung oder Nichtzulassung des Antrages an die Landsgemeinde abhängt. Allein der Art. 86, der besonders von der Verfassungsinitiative handelt, stellt seinerseits eine solche Bestimmung nicht auf, sondern begnügt sich damit, was die von den Initianten zu beobachtenden Formen anbelangt, auf Art. 41 zu verweisen und zwar in der Weise, daß wenn diese Formen beobachtet werden und das Revisionsbegehren vom Land-

rate oder von 800 stimmfähigen Kantonseingewohnern ausgeht, er die Vorlage desselben an die Landsgemeinde vorschreibt. Durch wen aber die Erfüllung dieser Formen, namentlich das Vorhandensein einer genügenden Anzahl Unterschriften konstatiert werden soll, ob durch den Landrat oder durch die Landsgemeinde, wird in Art. 86 ausdrücklich nicht gesagt. Es kann indes diesem Mangel einer ausdrücklichen Regelung der Frage vernünftigerweise nicht der von den Rekurrenten behauptete Sinn beigelegt werden, daß die nidwaldensche Verfassung ein jedes, auch schon an sich unzulässige Verfassungsrevisionsbegehren direkt vor die Landsgemeinde ziehen wolle. Denn abgesehen davon, daß die Landsgemeinde schon vermöge ihres Charakters als Gesamtversammlung nicht als die geeignete Behörde erscheint, um eine Kontrolle über die Beobachtung der Formvorschriften des Art. 41 zu üben, macht der Art. 86 die Vorlage eines Verfassungsrevisionsbegehrens an die Landsgemeinde geradezu von der Bedingung abhängig, daß diese Formvorschriften erfüllt und daß das Revisionsbegehren von 800 stimmfähigen Bürgern gestellt worden sei. Art. 86 setzt also implicite voraus, daß eine Vorberatungsbehörde existiere, welche das gestellte Revisionsbegehren, bevor es an die Landsgemeinde gelange, auf seine formelle Zulässigkeit prüfe. Ergibt sich daraus, daß den Bedingungen des Art. 86 Genüge geleistet worden ist, so ist das Begehren um Verfassungsrevision der Landsgemeinde zu unterbreiten; ist das Umgekehrte der Fall, so findet eine Vorlage an die Landsgemeinde nicht statt. Unbestimmt ist also nur, welches diese Vorberatungsbehörde sei. Zieht man aber in Betracht, daß der Art. 86 nicht selbst die bei der Stellung eines Verfassungsrevisionsbegehrens einzuhaltenden Formen regelt, sondern diesbezüglich auf Art. 41 der Verfassung verweist, so erscheint die Annahme des Landrates als natürlich, daß nicht bloß hinsichtlich der Grundätze, nach welchen diese Formenprüfung stattfinden soll, sondern auch hinsichtlich der Behörde, die dieselbe vornehmen muß, der Art. 41 Platz greife. Auch der von den Rekurrenten angerufene Art. 39 der nidwaldenschen Verfassung steht dieser Auffassung nicht im Wege. Denn derselbe bestimmt bloß, daß „die Annahme oder Verwerfung der Verfassung, der Gesetze und anderer verfassungsgemäß an sie gelangenden Anträge, sowie die einleitenden Beschlüsse zu

einer künftigen Verfassungsrevision der Landsgemeinde zustehen.“ Nun kann weder die Vorprüfung der formellen Zulässigkeit eines Verfassungsrevisionsbegehrens als ein einleitender Beschluß im Sinne des Art. 39 aufgefaßt werden, noch widerspricht der Umstand, daß diese Vorprüfung von einer andern Behörde vorgenommen wird, dem in Art. 39 der Landsgemeinde vorbehaltenen Recht der materiellen Beratung. Gegenteils stellt auch dieser Artikel die Bedingung auf, daß die von der Landsgemeinde zu beratenden Anträge in verfassungsmäßiger Weise gestellt werden.

3. Der zweite Beschwerdepunkt der Rekurrenten bezieht sich darauf, daß der Landrat in der Art und Weise, wie er die gültige Unterschriftenzahl berechnet hat, die Verfassung verletzt habe. Was nun diese Einwendung anbelangt, so wurden vom Landrat von Nidwalden im Ganzen 291 Unterschriften als ungültig erklärt, darunter 143, weil die Angabe der Wohngemeinde dem Namen des Unterzeichnenden nicht hinzugefügt, 62, weil das Datum der Unterschrift nicht in richtiger Weise angegeben und 75, weil das Erfordernis der Eigenhändigkeit fehlte, resp. weil sie von andern Personen herrührten, ohne daß der Name dieser letztern auf dem Unterschriftenbogen angegeben worden sei. Es haben nun die Rekurrenten nicht in Abrede gestellt, daß sofern die Grundsätze des Landrates Anwendung finden dürfen, die von ihm aufgestellte Berechnung numerisch richtig sein würde. Allein sie bestreiten die Verfassungsmäßigkeit dieser Grundsätze und behaupten, daß nach Art. 41 litt. b der Verfassung alle diejenigen Unterschriften, die zwar der Angabe der Wohngemeinde und des Datums ermangeln, bei welchen aber diese letztern aus andern Angaben, die auf den Unterschriftenbogen figurieren, hätten eruiert werden können, als gültig angesehen werden müssen. In der Tat erscheint die Auslegung des nidwaldenschen Landrates, wonach Wohnort und Datum jeder einzelnen Unterschrift hinzugefügt werden muß, als eine sehr restriktive. Immerhin schließt der Wortlaut des Art. 41 litt. b diese Auffassung nicht aus und was die bisher befolgte Praxis anbelangt, so hat der Landrat einen Beschluß vom Jahre 1873 produziert, aus welchem sich ergibt, daß die gleichlautende Vorschrift der früheren Verfassung schon damals in Bezug auf die Angabe der Wohngemeinde in ganz gleicher Weise ausgelegt wor-

den ist. Mit Rücksicht nun auch auf diesen Umstand läßt sich wohl nicht behaupten, daß der angefochtene Beschluß einen willkürlichen Charakter an sich trage, und wenn auch über die Richtigkeit der vom Landrate angenommenen Auslegung nicht jeder Zweifel ausgeschlossen ist, so hat doch das Bundesgericht da, wo es sich um die Interpretation einer kantonalen Verfassung handelte, stets den Grundsatz befolgt, daß eine Abweichung von der Auslegung der obersten kantonalen Behörde nur dann am Platze ist, wenn zwischen derselben und dem Wortlaut der Kantonsverfassung ein offener Widerspruch besteht (vergleiche Amtliche Sammlung der bundesgerichtlichen Entscheidungen, I, S. 316 367; III, S. 269; IX, S. 250). Was sodann die 75 Unterschriften anbelangt, die vom Landrat deswegen als ungültig erklärt worden sind, weil sie nicht als eigenhändig erschienen, so sind hier die Einwendungen der Rekurrenten offenbar unbegründet, da das Erfordernis der Eigenhändigkeit in der Verfassung selbst (Art. 41 litt. b) aufgestellt ist und diesem Erfordernisse in allen Fällen nachgelebt werden muß, ohne daß zuerst noch untersucht zu werden brauchte, welches der eigentliche Wille der betreffenden, auf dem Unterschriftenbogen figurierenden Personen sei.

4. Hiernach fällt die Beschwerde auch in ihrem übrigen Inhalte dahin. Denn war die gesetzliche Zahl zu einem Verfassungsrevisionsbegehren nicht vorhanden, so braucht der Abweisungsbeschluß des Landrates vom 17. Februar nicht noch im weitern auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft zu werden. Es mag diesbezüglich nur bemerkt werden, daß wenn litt. a des Art. 41 die Bestimmung aufstellt, daß Anträge an die Landsgemeinde nichts enthalten dürfen, was der Kantonsverfassung zuwiderläuft oder allfälligen Privatreechten zu nahe tritt, diese Bestimmungen selbstverständlich nur auf Gesetzesvorschläge, nicht aber auch auf Verfassungsrevisionsbegehren Bezug haben.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.