

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à des droits garantis.

12. Urteil vom 2. März 1899 in Sachen Kündig und Konsorten gegen Baselstadt.

Recht der Volksinitiative nach der Verfassung von Baselstadt. Stellung des Grossen Rates einem Initiativbegehren gegenüber.

A. Im Juni 1895 reichten 2011 Basler Bürger beim Großen Räte das Initiativbegehren ein: „Die unterzeichneten in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten stellen gemäß dem ihnen laut § 28 der Kantonsverfassung zustehenden Rechte das Begehren beim Großen Räte, es möge das Gesetz über die Wahlen in den Großen Räte vom 10. Dezember 1883 durch ein anderes Wahlgesetz nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung ersetzt werden.“ Das Begehren wurde dem Regierungsräte zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Diese Behörde beantragte mit Ratschlag vom 14. Januar 1897 auf das Begehren einzutreten und legte einen Entwurf zu einem Wahlgesetz vor. Der Große Räte beschloß jedoch auf das Begehren nicht einzutreten. Hierauf wurde das Begehren dem Entscheide der Gesamtheit

der Stimmberechtigten unterbreitet. Bei der Abstimmung erklärten sich 2731 für und 2635 gegen das Initiativbegehren. Infolge dieses Volksentscheides beschloß der Große Räte, es sei der Entwurf des Regierungsrates einer Großenratskommission zu überweisen. Diese Kommission arbeitete einen Gesetzesentwurf aus, der am 10. November in zweiter Lesung angenommen und im Kantonsblatt vom 16. November 1898 publiziert wurde.

B. Am 19. November 1898 erhoben Dr. Rudolf Kündig, Alfred Sarasin, Dr. Eduard Kern, Prof. A. Heusler, Dr. Adolf Bieder, Dr. Ernst Feigenwinter, Dr. J. Wäzinger und Dr. H. Stumm, sämtliche stimmberechtigte Bürger von Basel, beim Bundesgericht einen staatsrechtlichen Rekurs, in dem sie beantragten: „1. Es sei das vom Großen Räte des Kantons Baselstadt beschlossene Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 10. November 1898 im Sinne der nachstehenden Ausführungen als verfassungswidrig zu erklären, und demgemäß dieses Gesetz den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung zu unterbreiten, sondern es sei der Große Räte des Kantons Baselstadt anzuweisen, ein neues Gesetz auszuarbeiten, welches dem Initiativbegehren betreffend Einführung des proportionalen Wahlverfahrens vom 24. Juni 1895 entspricht.“ Ziffer 2 enthielt ein Gesuch um Sistierung der auf den 3./4. Dezember 1898 angeetzten Volksabstimmung, das gegenstandslos geworden ist, weil der Regierungsräte von Baselstadt von sich aus die Abstimmung über das Gesetz verschoben hat. Die Rekurrenten behaupten, der Große Räte habe durch den Erlaß des Gesetzes vom 10. November 1898 das in der kantonalen Verfassung, § 28, gewährleistete Recht der Gesetzesinitiative verletzt deshalb, weil er über das Begehren der Initianten hinausgegangen sei und sich nicht auf die Wahlart des Großen Rates beschränkt habe. Das Gesetz beschränke nämlich nicht nur die Wahlen, sondern auch die Abstimmungen, und zwar die Abstimmungen in kantonalen und eidgenössischen Angelegenheiten; der Große Räte legisleriere im gleichen Gesetz über die Wahl der Synode der reformierten Landeskirche, des Vorstandes der katholischen Landeskirche und des weiteren Bürgerrates, über die Wahl des Regierungsrates, des Abgeordneten in den Ständeräte und über die Richterwahlen; endlich bringe er in das neue

Gesetz den im alten zu erlassenden Gesetz nicht enthaltenen Grundsatze des Stimmzwangs. Dieses Verfahren sei ein verfassungswidriges. Das durch die Verfassung garantierte Recht zur Gesetzesinitiative wolle nichts anderes, als einer gewissen Anzahl von Bürgern die Möglichkeit gewähren, ein bestimmtes im Begehren genanntes Gesetz über eine bestimmte Materie zu erhalten und damit einem bestimmten Gedanken zum Durchbruch zu verhelfen. Es solle damit diesem Teile des Volkes die Gelegenheit geboten werden, Grundsätze, die im Schoße der gesetzgebenden Behörde nicht anerkannt werden, zur Anerkennung zu bringen. Es sei ein Recht des Volkes, das von keiner Behörde alteriert werden dürfe; der Wille, der sich in der Initiative kund gebe, müsse ungeschmälert und ohne Anhängsel und Vermischung mit andern Dingen zur Geltung kommen. Die gesetzgebende Behörde habe darum in allen Fällen des Initiativbegehrens, wenn dieses durch die Mehrheit der stimmenden Bürger gutgeheißen werde, ein Gesetz auszuarbeiten, das dasjenige, aber nur dasjenige enthalte, was die Initianten verlangen. Sobald die gesetzgebende Behörde über diesen Willen hinausgehe, entspreche sie nicht dem Begehren und verlege so ein verfassungsmäßig garantiertes Recht der Bürger. Sie entziehe damit den Initianten das Recht der direkten Befragung des Volkes und beraube dieses des Rechts, über eine gesetzgeberische Frage, die ihm von einem Teil des Volkes gestellt worden ist, sich klar und deutlich und in aller Freiheit auszusprechen. Alles, was über die Einführung der Proportionalität für die Wahlen in den Großen Rat hinausgehe, gehöre nicht in das Gesetz, durch welches das Initiativbegehren erledigt werden solle. Insbesondere gelte dies für den Stimmzwang. Durch die Beifügung desselben mache man die Initiative illusorisch. Es sei auch nicht richtig, daß das proportionale Verfahren erst dann wirke, wenn der Stimmzwang eingeführt sei; Stimmzwang und Proportionalität seien zwei besondere Dinge, die jedes ohne das andere sehr wohl existieren könnten und in den schweizerischen Kantonen auch unabhängig von einander beständen.

C. Auf den Rekurs hat der Regierungsrat des Kantons Baselstadt eine Vernehmlassung eingereicht, der sich der Große Rat anschloß. Darin wird beantragt, es sei der Rekurs als unbegrün-

det abzuweisen, und den Ausführungen der Rekurrenten gegenüber im wesentlichen angebracht: Schon der vom Regierungsrat in Erledigung des Initiativbegehrens ausgearbeitete Entwurf habe, ähnlich wie das vom Großen Räte am 10. November erlassene Gesetz, nicht nur das proportionale Wahlverfahren auch auf die Behörden der Landeskirchen und den weitem Bürgerrat ausgedehnt, sondern auch das Verfahren für die übrigen kantonalen Wahlen geregelt. Gegen diese Art der Erledigung des Begehrens sei nie eine Einwendung von irgend einer Seite erhoben worden. Fünf der Rekurrenten seien Mitglieder des Großen Rates und hätten bei der Beratung sowohl des regierungsrätlichen als des spätern Kommissionsentwurfs mitgewirkt. Im Großen Räte habe dann allerdings der regierungsrätliche Entwurf zwei Erweiterungen erfahren, indem die Bestimmungen der §§ 1—14 auch für die kantonalen Abstimmungen anwendbar erklärt worden seien und indem ferner das Prinzip der obligatorischen Stimmabgabe für alle eidgenössischen und kantonalen Wahlen aufgenommen worden sei. Alle das Gesetz verallgemeinernden Bestimmungen, sowie die Ausdehnung des proportionalen Wahlverfahrens auf die Bürgerrats- und die Synodalwahlen zc. seien vom Großen Räte ohne Opposition einstimmig angenommen worden. In denselben könne denn auch ebensowenig, wie in der Aufnahme des Prinzips der obligatorischen Stimmabgabe eine Verletzung der Kantonsverfassung erblickt werden. Daß ein in Erledigung eines Initiativbegehrens vom Großen Räte zu erlassendes Gesetz sich streng auf das zu beschränken habe, was in dem allgemein formulierten Begehren ausdrücklich verlangt sei, sei in der Verfassung weder vorgeschrieben, noch verstehe sich dies von selbst. Das Recht der Volksinitiative, d. h. das Gesetzesvorschlagsrecht dürfe nicht verwechselt werden mit dem Gesetzgebungsrecht selbst. Die Volksinitiative sei nichts anders als eine Ausdehnung des Vorschlagsrechts, das dem Regierungsräte und den einzelnen Mitgliedern der gesetzgebenden Behörde zustehe, auf eine Anzahl Stimmberechtigter. Dieselbe sei denn auch in § 38 der Verfassung mit diesen beiden Rechten auf die gleiche Linie gestellt, und es beständen über die Art der gesetzgeberischen Behandlung der drei möglichen Gesetzesinitiativen nicht verschiedene Vorschriften. So gut daher der Große

Rat an den Vorschlägen der Regierung und der einzelnen Großratsmitglieder Ergänzungen und Erweiterungen vornehmen könne, so gut müsse er im Prinzip hierzu auch befugt sein bei Initiativbegehren aus dem Volke. Zuzugeben sei, daß der Inhalt eines Erlasses nicht im Widerspruch sein dürfe mit dem Inhalte des Initiativbegehrens und daß in dem Erlasse das Prinzip enthalten und ausgeführt sein müsse, das im Initiativbegehren aufgestellt sei, andernfalls der Erlaß ebensogut eine Verweigerung des den Initianten zustehenden Rechts bedeuten würde, als wenn einem solchen Begehren überhaupt keine Folge gegeben würde. Daß dem Großen Räte in Bezug auf die gesetzgeberische Ausführung eines durch Initiativbegehren aufgestellten Postulats nicht die engen Schranken gezogen seien, wie sie die Rekurrenten ziehen wollen, ergebe sich mit aller Deutlichkeit aus dem kantonalen Gesetze betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative vom 16. November 1875, insbesondere daraus, daß danach auch ein in der Form eines Gesetzesentwurfs eingereichtes Begehren der gleichen Behandlung durch den Großen Rat unterliege, wie wenn das Begehren allgemein formuliert war. Es folge hieraus, daß der Große Rat nicht schlechterdings an den Entwurf der Initianten gebunden, sondern daß er berechtigt, ja verpflichtet sei, das Gesetz von sich aus zu erlassen, und daß es ihm deshalb auch vorbehalten sein müsse, den Gegenstand so zu behandeln, wie er es vom Standpunkte der Gesetzgebungspolitik aus als angezeigt erachte. Wenn nun das proportionale Verfahren im Gesetze auch als anwendbar erklärt worden sei für die Wahlen anderer Repräsentativbehörden als des Großen Rates, so sei dies einfach eine notwendige Konsequenz gewesen. Die Bestimmungen über die Wahl des Regierungsrates entsprächen genau dem regierungsrätlichen Entwürfe und seien größtenteils eine Wiedergabe bereits bestehender Vorschriften, mit der einzigen unwesentlichen Änderung, daß die Stimmzettel dem Wähler ins Haus geschickt, statt daß sie im Wahllokal verabfolgt werden sollen. Neu sei die Bestimmung bezüglich der Wahl des Abgeordneten in den Ständerat, daß nämlich diese Wahl gleichzeitig mit den Nationalratswahlen stattfinden solle. Die Gründe für diese Neuerung, die im Ratschlag enthalten seien, seien gewiß stichhaltiger Natur. Hinsichtlich der Wahlen der

Richter und Gerichtspräsidenten seien die bisherigen Vorschriften einfach bestätigt worden, und wenn in § 15 des Gesetzes die Bestimmungen der §§ 1—14 auch für Abstimmungen als maßgebend erklärt werden, so sei auch darin an dem bisherigen Rechtszustande nichts geändert worden. Es seien somit durchaus objektive und unanfechtbare Gründe der Gesetzgebungspolitik gewesen, das Gesetz auf eine breitere Basis zu stellen, als es von den Initianten gerade verlangt worden sei, und es sei in der Natur der Sache gelegen, in ein Wahlgesetz alles das aufzunehmen, was auf Wahlen und Abstimmungen Bezug hat, anstatt für jede einzelne Materie ein besonderes Gesetz zu erlassen. Was endlich das Prinzip der obligatorischen Stimmabgabe betreffe, so sei dasselbe vom Großen Räte deshalb aufgenommen worden, weil Zweck und Ziel der Proportionalvertretung, wie sie von den Befürwortern derselben verkündet worden, die Schaffung einer wahrhaften und ächten, ein getreues Abbild des Volkes darstellenden Repräsentativbehörde nur erreicht werden könne, wenn die Beteiligung an den Wahlen eine möglichst allseitige sei. Es entspreche daher den Tendenzen und Absichten der Initianten, wenn als nächstfolgendes und natürliches Mittel, eine möglichst starke Wahlbeteiligung zu bewirken, die obligatorische Stimmabgabe aufgenommen worden sei. Es gelange dabei das Prinzip der proportionalen Vertretung richtiger zum Ausdruck, und jedenfalls widerspreche der Stimmzwang nicht dem Grundsätze der Proportionalvertretung, sondern ver helfe im Gegenteil seiner praktischen Verwirklichung zum Durchbruch. Unter solchen Umständen könne auch in der Einführung der obligatorischen Stimmabgabe eine Verletzung oder Beeinträchtigung verfassungsmäßiger Rechte nicht erblickt werden. Abgesehen davon, daß nicht ersichtlich sei, welche Stellung die Initianten in ihrer Gesamtheit dem Stimmzwang gegenüber einnehmen, könne hiervon übrigens auch deshalb keine Rede sein, weil es denselben, wenn sie finden, daß ihr Wille in dem Gesetze nicht zum richtigen Ausdruck gelangt sei, völlig freistehende, möge der Volkssentscheid über das angefochtene Gesetz ausfallen, wie er wolle, ein neues Initiativbegehren mit ausdrücklichem Ausschluß der obligatorischen Stimmabgabe einzureichen.

D. In der Replik wird bestritten, daß gegen den regierungs-

rätlichen Entwurf keine Einwendungen erhoben worden seien. Richtig sei, daß fünf der Rekurrenten dem Großen Räte angehören. Zwei derselben hätten sich aber von Anfang an gegen die Verquickung des Stimmzwangs mit dem Proportionalverfahren, einer zudem auch gegen die Beziehung anderer Materien verwahrt. Und völlig unrichtig sei es, daß jene fünf Rekurrenten bei der Beratung des regierungsrätlichen und des großrätlichen Gesetzesentwurfes mitgewirkt hätten. Die Behauptung, daß alle das Gesetz verallgemeinernden Bestimmungen vom Großen Räte einstimmig und ohne Opposition angenommen worden seien, müsse dahin richtig gestellt werden, daß, nachdem die vor diesen Bestimmungen im Gesetze stehenden Artikel über Stimmzwang und Parteizwang zum Teil mit knapper Mehrheit durchgesetzt worden seien, ein Teil der Minderheit sich entsetzt, der andere darauf verzichtet habe, weitere Anträge zu stellen. Diese hätten sich dann auch der Stimmabgabe enthalten. In der Schlußabstimmung sei das ganze Gesetz keineswegs einstimmig und oppositionslos, sondern mit 46 gegen 31 Stimmen angenommen worden und es hätten die Freunde und Vertreter der Initianten die ganze Vorlage mit ihren Zuthaten verworfen. In rechtlicher Beziehung treten die Rekurrenten, unter Aufrechterhaltung ihres Standpunkts, der Anschauung über das Wesen des Initiativrechts, wie sie in der Vernehmlassung entwickelt wurde, entgegen.

E. In der Duplik wird daran festgehalten, daß die heute angefochtenen Vorschläge des Regierungsrates und der großrätlichen Kommission, mit Ausnahme des Stimmzwangs, nie eine Anfechtung erlitten, und daß fünf der Rekurrenten bei der Beratung des regierungsrätlichen Entwurfs mitgewirkt hätten, und zwar anlässlich der Eintretensdebatte vom 22. April 1897. Alle fünf hätten damals für Eintreten auf den regierungsrätlichen Entwurf gestimmt, wiewohl derselbe die erwähnten Erweiterungen, mit Ausnahme des Stimmzwangs, bereits enthalten habe. Unrichtig sei, daß die Großratsminderheit nach Erledigung der Frage des Stimmzwangs an den Beratungen nicht mehr aktiv teilgenommen habe. In der Sache beharrt der Regierungsrat auf dem in der Vernehmlassung eingenommenen Standpunkt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Rekurrenten behaupten, daß der Große Rat des Kantons Baselstadt durch die Annahme des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 10. November 1898 das durch die Basler Verfassung den Bürgern gewährleistete Recht der Initiative verletzt habe. Dieses Recht steht zweifellos unter dem Schutze des Bundesgerichts, dessen Kompetenz somit gegeben ist.

2. (Ausführung, daß keine Verwirkung des Rekursrechtes eingetreten sei.)

3. Der Streit der Parteien bewegt sich auf grundsätzlichem Boden. Er dreht sich um die Frage, ob der Große Rat bei der Behandlung des Initiativbegehrens vom Juni 1895 derart an dessen Inhalt gebunden gewesen sei, daß er sich dabei auf die Ausarbeitung eines Gesetzes für die Wahlen in den Großen Rat nach dem Proportionalwahlverfahren beschränken müsse oder ob er ohne Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte der Initianten in den Entwurf, mit dem er das Initiativbegehren zu erledigen gedachte, neben den dieses ausführenden, auch solche Bestimmungen habe aufnehmen dürfen, die durch das Begehren nicht postuliert waren.

4. Die positive Grundlage des baselstädtischen Initiativrechts bildet § 28 der Verfassung des Kantons Baselstadt vom 2. Dezember 1889: „Eine Anzahl von tausend Stimmberechtigten ist befugt, jederzeit beim Großen Räte das Begehren um „Revision der Verfassung oder einzelner Bestimmungen derselben, „sowie um Erlaß, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes „oder Großratsbeschlusses zu stellen (Initiative). Tritt der Große „Rat nicht darauf ein, so ist der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, der Gesamtheit der Stimmberechtigten anheimzustellen. Wird vom Großen Räte sofort oder infolge „einer Volksabstimmung darauf eingetreten und ein Gesetzes- oder „Beschlussesentwurf ausgearbeitet und vom Großen Räte genehmigt, so ist derselbe der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum „Entscheid vorzulegen.“ Die weitere Ausgestaltung hat die Initiative in dem Gesetze vom 16. November 1875 erfahren, das in Ausführung des mit Bezug auf die Initiative zu Gesetzen und Beschlüssen wörtlich mit § 28 der gegenwärtigen Verfassung übereinstimmenden § 22 der Verfassung von 1875 erlassen wor-

den ist und unbestrittenermaßen heute noch gilt. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind bei der Beurteilung des Referates ebenfalls beizuziehen, da bei der Feststellung des Begriffs und des Inhalts eines verfassungsmäßig gewährleisteten Rechts auch darauf Rücksicht genommen werden muß, ob und in welcher Weise der kompetente Gesetzgeber dasselbe ausgebildet hat, und da im vorliegenden Falle nicht etwa behauptet wird, daß der Gesetzgeber sich dabei nicht im Rahmen der Verfassung bewegt habe.

Die positiven Bestimmungen der Verfassung und des Gesetzes befassen sich, abgesehen von der Bezeichnung des Gegenstandes eines Initiativbegehrens, nur mit der Form der Ausübung des Initiativrechts und mit der Regelung des Verfahrens. Aber gerade aus den formellen Vorschriften darüber, wie die Initiative funktioniert, lassen sich gewisse Schlüsse für die Frage nach dem materiellen Inhalte des Initiativrechts und für die heute zum Entscheide stehende Frage, ob dieses Recht durch den Großen Rat verletzt worden sei, ziehen.

Das Initiativbegehren, das entweder den Gegenstand nur allgemein bezeichnen oder in Form eines Gesetzesentwurfs abgefaßt sein kann, ist an den Großen Rat zu richten (§ 1 des Gesetzes). Dieser beschließt zunächst über die Erheblichkeit und beauftragt, wenn er diese bejaht, den Regierungsrat oder eine Kommission mit der Beratung und Berichterstattung (§ 3). Erläßt der Große Rat nach Anhörung dieses Berichts ein Gesetz oder einen Beschluß, so ist dieser der Volksabstimmung zu unterbreiten (§ 4). „In den Fällen dagegen, wo der Große Rat das Begehren sogleich „als unerheblich erklärt,“ bestimmt § 5, „oder wo er nach Anhörung des Berichts des Regierungsrates resp. der Großenratskommission Nichtintreten beschließt, ist dieser Entscheid mit Angabe der Motive durch den Regierungsrat sofort im Kantonsblatt zu veröffentlichen und beförderlich der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Wenn die Mehrheit der Stimmenden den Entscheid des Großen Rates verwirft, so ist dieser verpflichtet, sofort den Regierungsrat oder eine Großenratskommission mit Vorlage eines Entwurfs „zu beauftragen und beförderlich ein Gesetz oder einen Beschluß „im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen, und dasselbe der

„Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung durch den Regierungsrat vorlegen zu lassen.“ Die beiden in § 5 vorgesehenen Volksabstimmungen stehen im Verhältnis der Abstimmung über die Eintretensfrage über einen Antrag und der Schlußabstimmung über den durchberateten Antrag selbst. Dies, in Verbindung mit dem Umstand, daß die Umgestaltung des Initiativbegehrens zu einem gesetzgeberischen Erlaß ohne Mitwirkung des Volkes oder der Initianten vor sich geht, deutet schon darauf hin, daß sich die zur Beratung des Entwurfs bzw. zur Ausarbeitung einer Vorlage delegierte Behörde von dem Begehren jedenfalls nicht allzuehr entfernen darf. Es ist aber vom staatsrechtlichen Standpunkte aus weiter zu sagen, daß mit Bezug auf einen Gegenstand, der nicht durch das vom Volke angenommene Initiativbegehren umfaßt war und der erst im Laufe der Beratung durch den Großen Rat eingeführt wurde, die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Voraussetzungen zur Vorlage an das Volk mangeln. Nur für diejenigen Volkswünsche, die in dem angenommenen Initiativbegehren zum Ausdruck gelangt sind, ist das besondere in § 28 der Verfassung und im Ausführungsgesetz von 1875 umschriebene Verfahren vorgesehen. Insbesondere ist nur für den gestützt auf das Initiativbegehren und in Ausführung desselben vom Großen Räte beschlossenen Erlaß die Volksabstimmung obligatorisch vorgeschrieben, während für ein Gesetz oder einen Beschluß, den der Große Rat aus eigener Initiative erlassen hat, die Sanktion durch das Volk auch stillschweigend, durch Nichtergreifung des Referendums, erteilt werden kann (s. § 29 der Basler Kantonsverfassung). Diese Verschiedenheit der Vorschriften über das Zustandekommen von Gesetzen und allgemein verbindlichen Beschlüssen je nach der Provenienz der gesetzgeberischen Initiative hat noch notwendigerweise zur Folge, daß die beiden Verfahren auseinander gehalten werden müssen und daß der Große Rat nicht Gegenstände in das zur Behandlung von Volksinitiativbegehren vorgesehene Verfahren hineinbringen darf, die seiner Initiative entsprungen sind und an sich einer andern staatsrechtlichen Behandlung und Erledigung unterliegen.

Hierzu führt auch eine nähere Betrachtung der Aufgabe, die dem Großen Räte gegenüber Volksinitiativbegehren zugewiesen

ist. Es ist dieser Behörde wohl zunächst die Beschlussfassung darüber anheimgestellt, ob sie von sich aus einem Initiativbegehren Folge geben wolle oder nicht. Lehnt sie es aber ab, so hat es dabei nicht sein Bewenden, sondern es ist das Volk darüber zu befragen, und wenn dieses in Mehrheit dem Begehren zustimmt, so ist der Große Rat verpflichtet, für die Ausarbeitung eines Entwurfes zu sorgen und denselben zu erlassen. Er ist von da an bloß noch ausführende, nicht mehr frei schaffende Behörde; er übt nicht mehr ein ihm selbst zustehendes Gesetzgebungsrecht aus, sondern erfüllt nur eine staatsrechtliche Pflicht. Diese Funktion kann er nun nicht mit seiner freien gesetzgeberischen Thätigkeit vermengen in der Weise, daß er einem Beschluß, den er durch eine Volksinitiative gezwungen faßt, einen aus seiner eigenen Initiative hervorgegangenen hinzufügt. Der formelle Zwang, dem Initiativbegehren zu entsprechen, schließt auch die materielle Nötigung in sich, sich an den Gegenstand des Begehrens zu halten. Dieser Gedanke ist im Gesetze von 1875 selbst zum Ausdruck gelangt in der Vorschrift, daß der Große Rat für den Fall der Gutheißung des Initiativbegehrens gehalten sei, ein Gesetz oder einen Beschluß im Sinne desselben zu erlassen. Der Wille der Initianten verpflichtet somit den Großen Rat nicht nur dazu, daß er thätig werde, sondern er weist ihm auch den Weg, wie er thätig werden soll. Aus seiner Diskussion ist nach der Annahme des Initiativbegehrens nicht nur die Frage ausgeschaltet, ob der Erlaß politisch zweckmäßig sei, sondern auch die damit zusammenhängende Frage, ob aus Rücksichten politischer Zweckmäßigkeit eine Ausdehnung (oder eine Einschränkung) des Begehrens angezeigt sei. Diese Fragen gehören in das erste Stadium der Behandlung des Initiativbegehrens, in dasjenige der Erheblicherklärung desselben; und es kann der Große Rat seine Ansichten darüber in der Weise zur Geltung bringen, daß er dem Volke die Ablehnung des Begehrens beantragt. Wenn ihm aber die Mehrheit der stimmenden Bürger nicht beitrifft, so ist für eine Erörterung jener Fragen in den vorberatenden Behörden kein Raum mehr; ihrer Thätigkeit ist durch den Inhalt des angenommenen Begehrens Ziel und Maß gesetzt.

Der Regierungsrat des Kantons Baselstadt wendet ein, in § 38

der Kantonsverfassung sei dem Großen Räte gegenüber den Volksinitiativbegehren die gleiche Aufgabe zugewiesen, wie gegenüber Anträgen, welche vom Regierungsrate oder von einzelnen Mitgliedern des Großen Rates ausgehen. In der That wird hier bestimmt: „Anträge und Entwürfe zu Gesetzen und Großenratsbeschlüssen gehen vom Regierungsrate oder von einzelnen Mitgliedern des Großen Rates oder nach § 28 von den Stimmberechtigten aus. In den beiden letzten Fällen sollen sie, wenn sie erheblich erklärt werden, entweder durch den Regierungsrat oder durch eine Großenratskommission vorberaten werden.“ Allein daraus folgt nur, daß die Art der Behandlung eines Initiativbegehrens im Schoße des Großen Rates die nämliche ist, wie die eines aus seiner Mitte gestellten Antrages, nicht aber auch, daß das Volksvorschlagsrecht überhaupt dem Antragsrecht der Mitglieder des Großen Rates und des Regierungsrates gleichzustellen sei. Das Initiativrecht wird durch die Bestimmung in § 38 der Verfassung weder geschaffen, noch in seinem Wesen und in seinen Wirkungen abschließend umschrieben, sondern nur in einer bestimmten Richtung geregelt. Die grundlegende Norm über das Recht der Initiative, § 28, steht unter einem andern Titel, nämlich unter dem Titel: Politische Rechte der Staatsbürger, während § 38 unter der Aufschrift: Öffentliche Behörden, A. Großer Rat, erscheint. Das Recht der Initianten unterscheidet sich denn auch in wesentlichen Beziehungen von dem Antragsrechte der Mitglieder des Großen Rates und des Regierungsrates. Über Anträge seiner Mitglieder und des Regierungsrates steht dem Großen Räte die freie und endgültige Beschlussfassung zu. Er kann darauf eintreten oder nicht und kann sie gestalten wie er will. Wenn er sie annimmt, so gelten sie nach außen als eigene Beschlüsse des Großen Rates. Auf die Volksinitiative muß der Große Rat eintreten, er hat den Willen der Initianten, sogar gegen seinen eigenen Willen, auszuführen und eine Vorlage zur Abstimmung zu bringen, die sich nur formell als sein eigener Erlaß, im Grunde aber als solcher der Initianten darstellt. Es erscheint danach die Berufung auf § 38 der Verfassung nicht als schlüssig.

Der Regierungsrat weist ferner darauf hin, daß für den Fall,

wo das Initiativbegehren in der Form eines fertigen Entwurfes abgefaßt ist, der Große Rat nicht einfach über den vorgelegten Entwurf zu beschließen und diesen nebst seinem begutachtenden Beschluß dem Volke vorzulegen hat, daß vielmehr auch in einem solchen Falle der Große Rat berechtigt und verpflichtet ist, das Gesetz von sich aus zu erlassen. Nun ist richtig, daß sich die Bestimmungen der §§ 3—5 des Gesetzes von 1875 auf beide Formen der Initiative, sowohl auf die Initiative, welche den Gegenstand nur im allgemeinen bezeichnet, als auf das in der Form eines Gesetzesentwurfes eingereichte Begehren beziehen. Diese Eigentümlichkeit rechtfertigt jedoch in keiner Weise den Schluß, daß sich der Große Rat von dem Gegenstande des Initiativbegehrens entfernen oder demselben einen andern Gegenstand beifügen dürfe. Es kann eine Beratung und Prüfung auch eines auf dem Wege der Initiative eingebrachten fertigen Entwurfes durch den Großen Rat vom Standpunkte einer technischen und rechtlichen Kontrolle aus zweckmäßig erscheinen. So wird es das Recht, ja wohl die Pflicht des Großen Rates sein, einen Entwurf auf seine formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Und ebenso kann die Durchsicht eines Entwurfes nach Sprache und Form, nach der Einfügung in die bestehende Gesetzgebung u. s. w. geboten erscheinen. Aus diesen Gründen, denen auch noch politische beigefügt werden könnten, erscheint es als durchaus begrifflich, daß dem Großen Räte auch gegenüber einem fertigen Entwurfe die Aufgabe überwiesen wurde, denselben in die ihm richtig scheinende Form zu bringen. Aber ein Recht zur völlig freien Gestaltung des Stoffes mit Inbegriff materieller Änderungen und Zusätze kann daraus nicht hergeleitet werden.

5. Sprechen sonach schon die positiven Vorschriften über die Handhabung der Initiative dafür, daß der Große Rat bei der Behandlung eines Initiativbegehrens sich an den darin genannten Gegenstand halten muß, so erweist sich die abweichende Auffassung des Basler Regierungsrates auch nach dem Ursprung und innern Wesen des Initiativrechts als unhaltbar. Die Initiative beruht auf dem staatsrechtlichen Prinzip der Demokratie, daß die höchste Staatsgewalt bei den stimmberechtigten Gliedern eines Gemeinwesens liege. Sie entspringt der politischen Tendenz,

das Gesetzgebungsrecht unmittelbar durch das Volk (die stimmberechtigten Bürger) ausüben zu lassen. Sie ist danach eine Erscheinungsform der reinen Volksherrschaft, die in der Mehrzahl der schweizerischen Kantone, in denen sie nicht schon von alters her bestand, mit der Zeit an die Stelle der Repräsentativdemokratie getreten ist. Die Initiative stellt sich so, dem Ursprung nach, neben das Volksveto, die primitivste, übrigens in der Schweiz nirgends mehr praktische Form der direkten Bethätigung des Volkswillens in Gesetzgebungssachen und neben das Referendum, das gegenwärtig als fakultatives oder als obligatorisches in fast allen Kantonen besteht. Diesen Instituten verwandt, bedeutet die Initiative eine selbst schaffende, statt einer bloß hemmenden oder sanktionierenden Form der Beteiligung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk. Das Initiativrecht ist ein öffentliches Recht, kraft dessen eine Anzahl Stimmberechtigter einen Vorschlag für ein Gesetz oder einen allgemein verbindlichen Beschluß einbringen und verlangen kann, daß darüber das Volk befragt werde. Das ist allen Normierungen des Initiativrechts gemeinsam, daß über den Vorschlag der Initianten der endgültige Entscheid beim Volke steht. Hierin berührt sich die Initiative mit dem Anzugsrecht der Landsgemeindekantone, das in gewissem Sinne wohl als ihr Vorbild bezeichnet werden darf und welches, teilweise nach langem, wechselndem Kampfe mit den Präventionen der Behörden, überall zum Durchbruch gelangt ist. Darin, daß es sich um einen Antrag aus dem Volke an das Volk handelt, erblickt denn auch die staatsrechtliche Literatur das Wesen der Initiative (vgl. Vogt, in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1873, S. 379; Dubs, Kantonales Staatsrecht, S. 145; v. Drelli, das Staatsrecht der Schweiz. Eidgenossenschaft, S. 103; Hiltz, im Archiv für öffentliches Recht von Laband u. Stöck, II, S. 417 ff.; Keller, das Volksinitiativrecht nach den schweiz. Kantonsverfassungen, S. 57). Daß das Initiativbegehren in der Regel, bevor es dem Volke vorgelegt wird, der Beratung durch die Behörde unterliegt, die auch zu selbständiger Ausarbeitung von Gesetzen berufen ist, ändert an der Natur des Rechts nichts. Die Überweisung an die sog. gesetzgebende Behörde läßt sich schon aus dem Bestreben erklären, politischen Neuerungen durch Anlehnung an

bestehende Institutionen leichter oder rascher Eingang zu verschaffen. Sie drängte sich auf, wenn man der Behörde ein Begutachtungsrecht oder das Recht der Ausarbeitung eines Gegenentwurfs einräumen wollte. Eine Durchsicht mochte ferner auch vom verfassungsrechtlichen und vom gesetzgebungstechnischen Standpunkt aus geboten erscheinen. Und da, wo man die Initiative in der Form einer bloßen Anregung zuließ, war es durchaus natürlich, daß man derjenigen Behörde die Ausarbeitung des definitiven Entwurfs übertrug, die sich auch sonst mit diesem Zweige staatlicher Thätigkeit befaßt, wiewohl mit dieser und den übrigen Funktionen prinzipiell ebenso gut eine andere Behörde betraut werden könnte (vgl. Maurus, Verfassungsstaat, S. 216). Gerade diese Möglichkeit zeigt, daß die von der gesetzgebenden Behörde infolge eines Initiativbegehrens dem Volke unterbreitete Vorlage nicht den eigenen Erzeugnissen derselben gleichgestellt werden darf, wie denn auch die vorberatende Behörde da, wo ihr ein Begutachtungsrecht zusteht, die Verwerfung des gestützt auf die Initiative von ihr formulierten, äußerlich als ihr Werk sich darstellenden Erlasses beantragen kann. Hierin liegt der grundsätzliche Unterschied zwischen der Initiative und dem Petitionsrecht. Durch eine Petition soll die gesetzgebende Behörde zu eigener Thätigkeit angeregt, es sollen ihr Gedanken beigebracht werden; die Initiative setzt die Behörde gezwungenerweise in Thätigkeit und es sollen dadurch gesetzgeberische Ideen, die im Volke vorhanden sind, beigebracht werden. Daraus folgt nun aber weiter, daß die vorberatende Behörde nicht in beliebiger Weise den Gegenstand des Initiativbegehrens verändern kann und daß sie auch stofflich an dieses gebunden ist. Wenn die Initianten darauf Anspruch haben, daß ihr Begehren an das Volk gebracht werden muß, so schließt das in sich, daß auch nur das, was sie verlangen, zum Gegenstand der Abstimmung, bezw. wenn die Art der Formulierung des Begehrens eine doppelte Abstimmung erheischt, der beiden Abstimmungen, gemacht werden darf. Diese Gebundenheit besteht nicht bloß darin, daß der Inhalt der Vorlage nicht im Widerspruch stehen darf mit dem Inhalt des Initiativbegehrens und daß ferner in dem Erlasse das Prinzip enthalten und ausgeführt werden muß, das im Initiativbegehren aufgestellt worden ist.

Sondern es müssen sich die Initianten auch dem Versuche widersetzen können, eine Abstimmung über einen andern, von ihnen nicht postulierten Gegenstand mit derjenigen über ihr Begehren zu verbinden. Sie sind berechtigt, den Volkssentscheid über ihren Antrag zu verlangen, und dieses Recht wird nicht durch Veränderung des Initiativbegehrens, sondern auch dadurch beeinträchtigt, daß im gleichen Erlasse, der das Begehren ausführt, eine selbständige legislatorische Maßnahme der Volksabstimmung unterbreitet wird, da diese in einem solchen Falle nicht den Willen des Volkes über die Initiative zum Ausdruck bringt und da letzterer aus dem einheitlichen Votum auch nicht eruiert werden kann. Die Initianten brauchen sich auch nicht damit vertrösten zu lassen, daß ihnen nach Erledigung ihres Begehrens immerhin noch die Möglichkeit offen stehe, ihren Gedanken in einer neuen Initiative so zu formulieren, daß eine Verbindung mit andern Gegenständen ausgeschlossen ist. Vielmehr können sie schon kraft ihres ursprünglichen Begehrens einer derartigen Vermengung entgegengetreten. Der Inhalt des Begehrens, wie es gestellt, bezw. angenommen ist, bildet von vornherein für die vorbereitende Behörde die Schranke in der Gestaltung und selbständigen Bearbeitung des Gegenstandes der Initiative, weshalb der Vorlage auch nichts beigelegt werden darf, was dem Begehren fremd ist, nicht in rechtlich oder logisch notwendigem Zusammenhange mit ihm steht und so ein anderes Abstimmungsergebnis herbeizuführen geeignet ist, als dasjenige, auf dessen Ermittlung die Initianten einen verfassungsmäßigen Anspruch haben.

6. Wird von diesem grundsätzlichen Standpunkte aus der Gesetzesentwurf einer Prüfung unterstellt, den der Große Rat des Kantons Baselstadt zum Zwecke der Erledigung des vom Volke gutgeheißenen Initiativbegehrens vom Juni 1895 ausgearbeitet hat und der Volksabstimmung unterbreiten will, so ist zu bemerken: Postuliert war einzig, daß das Gesetz über die Wahlen in den Großen Rat vom 10. Dezember 1883 durch ein anderes Wahlgesetz nach dem Grundsätze der Proportionalvertretung ersetzt werde. Etwas anderes durfte nicht zum Gegenstand der Vorlage gemacht werden, die vom Großen Räte in Erledigung des Initiativbegehrens auszuarbeiten und dem Volke vorzulegen war, es

müßte denn sein, daß die Einführung der Proportionalwahl für den Großen Rat notwendigerweise auch Änderungen oder Neuerungen auf anderen Gebieten der Gesetzgebung nach sich ziehen würde. In einer solchen Beziehung zum Gegenstande der Initiative stehen nun aber die Bestimmungen nicht, die der Große Rat den dieselbe erledigenden Vorschriften beigelegt hat. Daß die gesetzlichen Vorschriften über die Abstimmungen revidiert, bezw. die allgemeinen Bestimmungen des neuen Gesetzes für Abstimmungen für anwendbar erklärt werden (§ 15 des Entwurfes), war im Initiativbegehren nicht verlangt und ist auch nicht eine natürliche Konsequenz desselben, wie denn auch das zu revidierende Gesetz keine derartige Vorschrift enthält. Gleich verhält es sich mit den Bestimmungen über die Wahlen anderer Behörden, als des Großen Rates. Wenn auch einzelne derselben bisher in gleicher Weise gewählt wurden, wie der Große Rat, so berechtigt dies doch nicht zu der Annahme, daß die Initianten auch für diese Behörden das proportionale Wahlverfahren angewendet wissen wollten; und für eine Abänderung der bestehenden Wahlvorschriften in anderem Sinne lag in der Initiative vollends keinerlei Nötigung. Aber auch die Aufnahme des Stimmzwangs in das Gesetz steht nicht in einem so engen Zusammenhang mit der Einführung des Proportionalwahlverfahrens, daß darin eine notwendige oder selbstverständliche Ergänzung der Vorlage erblickt werden könnte. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß der theoretische Zweck der Einführung der Proportionalvertretung, die Herstellung einer Volksvertretung, die ein möglichst genaues Abbild der im Volke vorhandenen Interessengruppen bietet, auf die obligatorische Stimmabgabe hinweist, und daß das Prinzip der Proportionalvertretung, abstrakt gesprochen, da am richtigsten zum Ausdruck gelangt, wo eine möglichst große Beteiligung am Wahlakte stattfindet. Allein praktisch ist der Stimmzwang in der Schweiz durchaus nicht parallel mit dem proportionalen Wahlverfahren eingeführt worden, und thatsächlich besteht derselbe häufiger oder sogar nur in Kantonen, die dem Majoritätssystem huldigen, wie denn gewiß bei diesem letztern eine möglichst große Beteiligung bei den Wahlen ebenso wünschbar ist. In concreto werden übrigens dafür, ob man dem Ziele der Proportionalvertretung mehr

oder weniger nahe komme, ob dieselbe besser oder weniger gut funktioniere, ebenso sehr oder in höherem Maße andere, außerhalb der Möglichkeit gesetzlicher Regulierung liegende Momente von Bedeutung sein. Ist aber danach der Stimmzwang nicht eine notwendige Ergänzung des proportionalen Wahlverfahrens, so folgt daraus, daß er in den die Initiative vom Juni 1895 erledigenden Gesetzesentwurf ebenfalls nicht aufgenommen werden durfte.

7. Der erste Teil des Begehrens der Rekurrenten, daß das Gesetz vom 10. November 1898 nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten sei, ist somit verfassungsrechtlich begründet. Das Gesetz muß vielmehr einer Durchsicht in dem Sinne unterworfen werden, daß alles dasjenige daraus entfernt wird, was nicht auf die Wahl des Großen Rates Bezug hat. Insofern muß ein neues Gesetz ausgearbeitet werden und ist somit auch der zweite Teil des Rekursbegehrens gutzuheißen. Ob dabei auch die nicht angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes in Wiedererwägung zu ziehen seien, fällt dem Ermessen des Großen Rates anheim.

Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als begründet erklärt und den Rekurrenten ihr Begehren unter Ziffer 1 der Rekurschrift zugesprochen.

13. Urteil vom 9. März 1899 in Sachen Ruhstaller gegen Schwyz.

Die Verfassungsmässigkeit gesetzgeberischer Verordnungen ist vom Bundesgerichte auch dann zu prüfen, wenn das kantonale Gericht an die Verordnungen gebunden ist. — Kantonsrätliche Verordnung über Grundbuchbereinigung nach Schwyzer Recht verfassungsmässig?

A. Hermann Ruhstaller erhob als Eigentümer der Gerbiliegenenschaft, Grundbuch Nr. 60 von Lachen, gegen Marianus Büeler, als Eigentümer der Sagenriedwiese, Grundbuch Nr. 61, und des Schornowiesli, Grundbuch Nr. 39 von Lachen, vor den Schwyzer Gerichten Klage mit dem Begehren, Kläger sei in ge-