

II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à d'autres droits garantis.

122. Urteil vom 15. November 1894 in Sachen
Niederberger und Konjorten.

A. Unterm 15. Februar 1894 reichte Advokat Lussi in Stans dem Landammannamt Nidwalden ein mit 942 Unterschriften versehenes Initiativbegehren ein, gemäß welchem Art. 15 R.-V., der unter anderm den Inhalt der gesetzlich bestehenden Gülden (bezüglich Verzinsung im Sinne eines Gesetzes von 1751) garantiert, revidiert und alle hierauf bezüglichen Gesetze und Verordnungen dem revidierten Verfassungsartikel angepaßt werden sollten. Der nidwaldische Regierungsrat ernannte daraufhin eine Kommission zur Prüfung dieser Unterschriften, und erstattete dieselbe sodann unterm 25. Februar 1894 einen Bericht, in welchem sie von den genannten 942 Unterschriften 74, weil nicht eigenhändig oder als nicht amtlich beglaubigte Kreuze, und ferner 36 wegen mangels der Niederlassung oder des erforderlichen Alters oder der bürgerlichen Ehrenrechte oder endlich als bereits abgegeben, als ungültig bezeichnete. Von den dergestalt noch verbleibenden 832 Unterschriften zog ferner die regierungsrätliche Kommission weitere 87 deswegen ab, weil die betreffenden Unterszeichner vor dem 15. Februar 1894 ihre Unterschriften zurückgezogen hatten. Da demgemäß nur 745 gültige Unterschriften verblieben, erklärte die Kommission die von der Verfassung geforderte Unterschriftenzahl als nicht erreicht. Auf Grund dieses Berichtes nun, in welchem die gestrichenen Unterschriften nicht individuell bezeichnet werden, beschloß der nidwaldische Landrat unterm 28. Februar 1894, in Erwägung, daß laut gemachtem Untersuch von den zum Initiativbegehren um Revision des Art. 15 R.-V. eingereichten 942 Unterschriften 197 wegfallen, und zwar 34, weil die Betreffenden in Ermangelung des gesetzlichen Alters, oder der Niederlassungsbewilligung, oder des Aktiv-

bürgerrechtes nicht stimmberechtigt seien, sodann 76, weil die Betreffenden nicht eigenhändig unterzeichnet, und 87, weil die Betreffenden ihre Unterschrift motiviert vom Initiativbegehren rechtzeitig zurückgezogen haben, auf Antrag des Regierungsrates, gestützt auf Art. 41 und 86 R.-V.: Das Initiativbegehren um Revision von Art. 15 R.-V. sei als unzulässig erklärt." Dieser Beschluß wurde sodann im kantonalen Amtsblatt vom 2. März 1894 veröffentlicht. Das Initiativkomite ersuchte darauf den Regierungsrat um Aufschluß über die gestrichenen Unterschriften. Diesbezüglich beschloß nun zunächst der Landrat unterm 4. April, es seien die für und gegen die Revision eingegangenen Unterschriften zc. 10 Tage zu Jedermanns Einsicht bei der Standeskanzlei deponiert; der Regierungsrat beschloß sodann unterm 16. April, es sei auf das Gesuch der Initianten um Auskunft über die gestrichenen Unterschriften und die Gründe dieser Streichung die seiner Zeit bestellte Kommission ersucht, einen bezüglichen Bericht zu machen und denselben zur Einsicht aufzulegen. Nachdem dann die Initianten sowohl die Unterschriftenbogen als den Kommissionsbericht eingesehen, erklärten sie unterm 1. Mai 1894 den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht, indem sie beantragten: Es sei der Landratsbeschluß vom 28. Februar 1894, publiziert 2. März 1894, aufzuheben und demzufolge das Revisionsbegehren einer demnächst einzuberufenden Extra-Landsgemeinde zur Beschlußfassung zu unterbreiten.

B. Zur Begründung wird ausgeführt: Die Einsicht der deponierten Akten habe ergeben, daß auf den Initiativbogen jede Bezeichnung der gestrichenen Unterschriften fehlte; ebenso sei eine Liste dieser wegen Mangel der Stimmfähigkeit oder der Eigenhändigkeit zc. hinfällig erklärten Unterschriften nicht vorhanden gewesen. Die Prüfung, ob mit Recht oder Unrecht gestrichen worden sei, sei dadurch zum Teil verhindert worden. Der Kommissionsbericht sodann habe ebenso wie die im Amtsblatt enthaltene Publikation des landrätlichen Beschlusses vom 28. Februar 1894, bloße Behauptungen, aber nicht die gewünschte Auskunft enthalten. Es werde daher sowohl wegen dieser auffallenden Verweigerung einer kontrollierbaren Rechenschaft über die vorgenommenen Streichungen, als auch gegen den landrätlichen Be-

schluß vom 28. Februar und 2. März 1894 der Rekurs ergriffen. Zunächst verstoße es überhaupt gegen das demokratische Prinzip, wenn die Verfassung zu einem Revisionsbegehren 800 Stimmen fordere; jedenfalls aber sei man speziell unter solchen Umständen berechtigt zu verlangen, daß der Volkswille, der sich unter so schwierigen Verhältnissen Bahn breche, nicht durch allerlei Kleinlichkeiten, weder in der Verfassung noch im Gesetz begründete Willkürlichkeiten erdrückt werde. Dies sei in casu geschehen und sei die Regierung auf jede mögliche Weise bestrebt gewesen, die Revisionsbewegung zu ersticken. In erster Linie habe nicht etwa gemäß Art. 41 K.-V. der Landrat, sondern eine regierungsräthliche Kommission die Unterschriften auf ihre Gültigkeit geprüft; auf den Bericht dieser aus Revisionsgegnern bestehenden Kommission habe dann der Landrat die Initiative ohne weiteres als unzulässig erklärt. Von einer objektiven Prüfung und Begutachtung der Sache habe schon deswegen kaum die Rede sein können; in dieser Ansicht werde man dadurch bestärkt, daß sich der Regierungsrat resp. die betreffende Kommission mit aller Hartnäckigkeit weigerten, die von den Initianten verlangte Aufklärung über die gestrichenen Unterschriften und die Gründe ihrer Verwerfung zu erteilen. Die Initianten hätten ein Anrecht darauf, sich gegen willkürliche Streichung und Unterdrückung ihres Stimmrechtes zu wehren, wenn die in Art. 86 K.-V. statuierte Initiative überhaupt eine praktische Bedeutung haben solle. Dieses Recht nun werde verweigert, wenn man den Interessenten jede Auskunft und Rechenschaft über die Zahl, Namen und Gründe von Unterschriftenstreichungen abschlage. Die Streichung von 34 Unterschriften wegen Mangels des gesetzlichen Alters, der Niederlassungsbewilligung oder des Aktivbürgerrechtes der Unterzeichner sei eine willkürliche. Die unterzeichneten Bürger resp. Einwohner von Nidwalden seien von den kompetenten Gemeindebehörden ausdrücklich als stimmberechtigt bezeichnet worden; ein Beweis, daß die Stimmrechtsbeglaubigung des Gemeindepräsidenten falsch war, sei nicht erbracht worden. Inwieweit sodann die Angabe der Prüfungskommission, daß 76 Unterschriften nicht eigenhändige seien, auf Wahrheit beruhe, entziehe sich jeder Kontrolle der Initianten. Eine offenbare Verfassungsverletzung liege auch darin,

daß 87 Unterschriften des Revisionsbegehrens deswegen gestrichen worden seien, weil die betreffenden Stimmberechtigten hinterher, hinter dem Rücken der Initianten, die erteilte Unterschrift zurückzogen. Indem nämlich die Initianten am 15. Februar 1894 eine Zahl von 946 Unterschriften einreichten, hätten sie die durch die Kantonsverfassung Art. 86 für die Initiative aufgestellten Bedingungen Genüge geleistet und hätten daher ein Anrecht darauf, daß ihr Revisionsbegehren der Landsgemeinde unterbreitet werde. Der Rückzug der betreffenden Unterschriften sei nicht öffentlich und förmlich, auf den Initiativbogen selbst oder vor Landammannamt erfolgt, sondern zufolge einer rührigen, mit allen Mitteln arbeitenden Agitation hinterrücks bewerkstelligt worden. Dies sei nun unzulässig. Überhaupt befäßen die Initianten das Recht, eine einmal rückhaltlos hingeebene Unterschrift als gültig und zum vorgesehenen Zwecke tauglich anzusehen und zu verwenden; eine solche Unterschrift sei verbindlich. Wenn daher die Initianten die durch die Verfassung vorgesehene Unterschriftenzahl gesammelt hätten, dürften sie ihr Werk als vollendet und die Initiative als erstellt betrachten. Ein Rückzug von Unterschriften, speziell wenn derselbe hinter dem Rücken der Initianten und ohne Ermöglichung einer nachträglichen Kompletierung geschehe, sei unzulässig, indem dadurch das verfassungsmäßige Recht der Initiative verletzt werde.

C. Der Landrat des Kantons Nidwalden beantragt Abweisung des Rekurses, indem er zur Begründung anführt: Gemäß Art. 41 d. K.-V. habe der Landrat über die verfassungsmäßige Zulässigkeit von Anträgen an die Landsgemeinde zu erkennen; er habe in casu namentlich auch darüber erkennen müssen, ob 800 stimmsfähige Kantons Einwohner unter Beobachtung der in Art. 41 K.-V. enthaltenen Vorschriften das Partialrevisionsbegehren gestellt hatten. Dies sei nun geschehen; eine Verfassungsbestimmung sei dabei nicht verletzt worden. Wenn sodann eine Bestimmung des Geschäftsreglementes nicht beobachtet worden sein sollte, so könne deswegen beim Bundesgerichte keine Beschwerde geführt werden. Es sei übrigens nicht ersichtlich, warum der Landrat auf Grund eines Berichtes des Regierungsrates und einer sondern Prüfungskommission, von deren Mitgliedern in

Wirklichkeit keines die Protesteingabe gegen die Verfassungsrevision unterzeichnet hatte, nach freigewalteter Diskussion nicht hätte einen Beschluß fassen dürfen. Die Klagen, daß die Verfassung zu einer Revision 800 Unterschriften erheische, seien für das Bundesgericht belanglos. Da ferner nach Art. 41 und 86 R.-B. Unterschriften von stimmfähigen Kantonseinwohnern gefordert seien, so wagten die Rekurrenten prinzipiell nichts dagegen einzuwenden, daß mangels des vorgeschriebenen Alters, oder der Niederlassungsbewilligung oder des Aktivbürgerrechtes, sowie mangels eigenhändiger Unterschrift Streichung zu erfolgen habe. Zur Prüfung der Stimmberechtigung, und eventuellen Streichung, sei aber auch der Landrat und nicht nur die Gemeindebehörde kompetent, wie das Bundesgericht unterm 28. September 1893 anerkannt habe (Amtliche Sammlung XIX, S. 501). Abzulehnen sei sodann die Behauptung der Beschwerdeführer, der Landrat sei den Initianten bezüglich jeder einzelnen gestrichenen Unterschrift Rechenschaft schuldig. Wenn der Landrat und der Regierungsrat die Akten der Revisionsbewegung zur Einsicht eines jeden Rekurrenten aufgelegt hätten, so sei damit noch lange nicht eine Rechenschaftspflicht anerkannt worden, wie die Rekurrenten sie behaupteten. Es könne daher auch nicht wegen Verweigerung der Rechenschaft rekuriert werden. Daß bei Streichung der 110 Unterschriften in willkürlicher Weise verfahren worden sei, sei nicht bewiesen. Wenn sodann der Widerruf einer erteilten Unterschrift überhaupt, oder doch mit Ausnahme gewisser Fälle als unzulässig erklärt werde, so sei dies unzutreffend. Vielmehr sei der Bürger, welcher seine Unterschrift zu einem Revisionsbegehren hergebe, gegenüber den Mitunterzeichnern wie gegenüber dem Initiativkomite nicht gebunden, sondern könne derselbe jedenfalls bis zum Momente der Einreichung der Unterschriftenbogen beim Landammannamte seine Unterschrift widerrufen. Der angefochtene Entscheid d. d. 28. Februar 1894, widerspreche übrigens in keiner Beziehung der bisherigen Praxis der kantonalen Behörden, und seien die Beschwerdeführer nicht im Stande gewesen eine Bestimmung des Bundesrechtes oder des kantonalen Verfassungsrechtes zu bezeichnen, welche durch genannten Entscheid verletzt werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäß Beschluß vom 28. Februar/2. März 1894 hat der Landrat von Nidwalden, nachdem das Initiativkomite für Revision des sogenannten Gültenartikels (Art. 15 R.-B.) 942 Unterschriften eingereicht hatte, von denselben 197 als ungültig und demnach das Initiativbegehren wegen Mangels der erforderlichen Unterschriftenzahl (800) als unzulässig erklärt. Was den Grund der Ungültigkeit genannter Unterschriften betrifft, so bezeichnet der betreffende Beschluß als solchen für 34 Unterschriften den Mangel des gesetzlichen Alters oder der Niederlassungsbewilligung oder des Aktivbürgerrechtes, für 76 Unterschriften den Mangel der Eigenhändigkeit; die weiteren 87 endlich wurden deswegen gestrichen, weil die betreffenden Unterzeichner ihre Unterschrift motiviert vom Initiativbegehren zurückgezogen hatten. Welche Unterschriften aus diesen verschiedenen Gründen als hinfällig betrachtet wurden, ist im genannten landrätlichen Beschlusse nicht angegeben. Als sodann die Initianten um Einsicht der Revisionsakten, speziell auch des diesbezüglichen Kommissionsberichtes ersuchten und ihnen diese Einsicht bewilligt wurde, ergab sich zwar, daß in der Tat 87 Unterzeichner ihre Unterschriften zurückgezogen hatten, dagegen war auch den betreffenden Akten in keiner Weise zu entnehmen, welche weiteren 110 Unterschriften, und aus welchem besondern Grunde jede derselben gestrichen worden war. Es erklärten daher B. Niederberger und Konsorten den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht, indem sie speziell den Mangel jeder genügenden Rechenschaft über die Streichung der genannten 110 Unterschriften, sowie die Streichung wegen Rückzugs als verfassungswidrig bezeichneten.

2. Nun steht zunächst fest, daß gemäß Art. 86 R.-B., wenn 800 stimmfähige Kantonseinwohner unter Beobachtung der bezüglichlichen Vorschriften das Verlangen einer Verfassungsrevision stellen, dieses Verlangen der nächsten ordentlichen Landsgemeinde zum Entscheide vorzulegen ist. Demnach ist natürlich jeder stimmfähige Kantonseinwohner von Nidwalden berechtigt, durch Setzen seiner Unterschrift auf den Initiativbogen (oder in sonstiger gesetzlicher Form) sich an einem Initiativbegehren zu beteiligen; ein solcher hat aber auch ein Recht darauf, daß die in gehöriger

Form erteilte Unterschrift als der Ausdruck des Willens eines Stimmberechtigten gebührende Beachtung finde und bei Berechnung der Initiantenzahl mitgezählt werde. Andererseits steht freilich, wie auch im bundesgerichtlichen Entscheide vom 28. September 1893 anerkannt ist, dem Landrat ein Prüfungsrecht zu, kraft dessen er auch eine Streichung von Unterschriften vornehmen kann, indes darf diese Streichung jedenfalls nur aus gesetzlichen Gründen und nicht in willkürlicher Weise erfolgen. Es ist dies übrigens auch gar nicht bestritten und versteht sich von selbst; dagegen ist streitig, ob der Landrat dieses sein Prüfungs- und Streichungsrecht in einer Weise ausüben dürfe, die es zunächst den hievon direkt betroffenen Stimmberechtigten, dann aber auch den übrigen Initianten sowie den Bürgern im allgemeinen unmöglich macht, irgendwelche Kontrolle über die Handhabung jenes Prüfungsrechtes und die daher vorgenommenen Streichungen zu üben.

3. Diesbezüglich steht zunächst fest, daß bei dem von den nidwaldischen Behörden geübten System sich eine solche Unmöglichkeit der Kontrolle ergeben muß; in der That war aus dem Beschluß vom 28. Februar 1894 und den zur Einsicht aufgelegten Akten nur ersichtlich, daß 34 Unterschriften wegen Mangels des gesetzlichen Alters, z., 76 wegen Mangels der Eigenhändigkeit gestrichen worden waren; welche 110 Unterschriften aber von dieser Maßregel betroffen wurden, war genannten Akten überhaupt nicht zu entnehmen, und in Folge dessen ließ sich natürlich nicht kontrollieren, ob sie mit Recht, aus einem gesetzlichen Grunde, oder aber in willkürlicher Weise gestrichen wurden. Nun hat aber zunächst der einzelne Bürger, der seine Unterschrift zu einer Initiative hergegeben hat, gewiß ein Unrecht darauf, sich vergewissern zu können, ob seine Unterschrift gestrichen worden sei, und ob diese Streichung aus einem gesetzlichen Grunde stattgefunden habe; denn nur auf diese Weise ist es einem solchen überhaupt möglich, gegen eine sein Stimmrecht resp. Initiativrecht verletzende Streichung vorzugehen und sein negiertes Stimmrecht resp. das Vorhandensein des Requisites der Eigenhändigkeit zu beweisen. Ebenso aber wie der einzelne Bürger, müssen auch die andern Initianten sowie die Stimmberechtigten überhaupt erfahren können, welche Unterschriften, und aus welchem Grunde jede einzelne derselben

gestrichen worden sei; denn in der That sind alle Bürger an der Funktion eines Volksrechtes wie die Initiative interessiert, und daher auch, bei Verletzung desselben, zum Rekurse legitimiert. In casu sind daher die Rekurrenten gewiß berechtigt zu verlangen, daß die kompetenten nidwaldischen Behörden, vor Beschlußfassung über die Initiative, über die nicht anerkannten Unterschriften genaue Rechenschaft ablegen und dieselbe unter Einräumung einer Einspruchsfrist jedem Bürger zugänglich machen sollen. Eine gegenteilige Auffassung würde mit dem Wesen der Initiative in Widerspruch stehen und dieselbe unter Umständen praktisch wertlos machen.

Demgemäß ist aber der angefochtene Beschluß vom 28. Februar 1894, weil ohne Erteilung einer genügenden Rechenschaft ergangen, in der That aufzuheben.

4. Die Rekurrenten haben sich in zweiter Linie darüber beschwert, daß 87 Unterschriften wegen Rückzugs durch die betreffenden Unterzeichner gestrichen worden seien. Diesbezüglich steht zunächst fest, daß 82 von diesen Unterzeichnern den Rückzug vor dem 15. Februar 1894, und die übrigen 5 ihn am genannten Tage selbst, in den gleichen beim Initiativbegehren beobachteten Formen, also mit Unterschrift, Datum z., auf besondern Bogen erklärten. Fragt sich nun, ob ein solcher Rückzug als verfassungsmäßig betrachtet werden könne, so ergibt sich, daß die Rekurrenten keine Verfassungsvorschrift und nicht einmal eine Gesetzesbestimmung namhaft gemacht haben, welche den, speziell in der erwähnten Form erfolgten Rückzug einer Initiativunterschrift als unzulässig erscheinen ließen. Eine solche Vorschrift besteht übrigens in der That nicht; es könnte sich daher nur fragen, ob der Rückzug einer einmal auf das Initiativbegehren gesetzten Unterschrift mit dem Sinn und Geist der Verfassung unverträglich erscheine. Diese Frage ist aber jedenfalls dann zu verneinen, wenn der Rückzug erfolgt, bevor die mit den Unterschriften versehenen Initiativbegehren der zuständigen Behörde überreicht worden sind. Denn so lange es zulässig ist, Unterschriften beizusetzen, muß es auch zulässig sein, solche zurückzuziehen. Es steht nun fest, daß die Initiativbegehren am 15. Februar 1894 eingereicht wurden, die letzten Rückzugserklärungen aber nicht spätern Datums sind, also

zu einer Zeit erfolgten, wo nach dem Gefagten ein Rückzug unzweifelhaft noch ohne Verletzung eines Verfassungsrechtes erfolgen konnte.

5. Nach dem Gefagten wird die Streichung von 87 Unterschriften anerkannt; es verbleiben somit von den ursprünglichen 942 Unterschriften, nach Abzug dieser 87, noch 855. Die Streichung weiterer 110 Unterschriften sodann ist vom Resultate des sub 1 vorgeschriebenen Verfahrens abhängig gemacht worden. Da demnach zur Zeit nicht feststeht, ob die zur Initiative erforderliche Zahl von gültigen Unterschriften (800) zusammengebracht sei, kann das weitere Rekursbegehren, es sei das Initiativbegehren der Landsgemeinde zur Beschlussfassung zu unterbreiten, nicht gutgeheißen werden.

6. Es wird im übrigen auf die Erwägungen des Bundesgerichtlichen Entscheides vom 21. September 1893 in Sachen Niederberger und Konsorten (Amtliche Sammlung XIX, S. 501) verwiesen. Dasselbst ist unter anderm auch ausgeführt, daß der Landrat allerdings als zur Prüfung der Unterschriften befugt anzusehen sei.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als begründet erklärt und der Beschluß des Landrates von Nidwalden vom 28. Februar 1894 aufgehoben. Die Regierung von Nidwalden ist demgemäß pflichtig, vor der Beschlussfassung des Landrates über die Initiative Rechenschaft über die nicht anerkannten Unterschriften zu geben, und dieselbe jedem Bürger zugänglich zu machen.

123. *Arrêt du 21 Novembre 1894 dans la cause
Wasserfallen.*

Le recourant Adolphe Wasserfallen, horticulteur, possède à Neuchâtel, quartier des Fahys, une propriété comprenant maison d'habitation, jardin, serres, etc., au nord-ouest de laquelle il a ouvert et exploite une carrière de pierres de

taille au moyen de la mine et d'un pont surmonté de rails pour le transport des matériaux sur wagons; ce pont a été établi à l'extrême limite de la propriété de M. Henri Touchon.

Par lettre du 21 Mars 1893 à la Direction de la police communale de Neuchâtel, H. Touchon expose que cette exploitation de pierres constitue surtout ensuite des coups de mine qu'elle nécessite, un danger permanent pour sa propriété et ses habitants, que trois accidents ont déjà failli se produire, et qu'en outre cet état de choses cause à sa propriété une dépréciation considérable. Le requérant prie la dite autorité de bien vouloir examiner l'affaire.

Par arrêté du 26 Août 1893, le Conseil d'Etat de Neuchâtel, se fondant sur le rapport d'experts nommés par la direction de police communale duquel il résulte que l'exploitation de la carrière Wasserfallen est dangereuse pour la propriété Touchon et qu'il y aurait lieu, d'une manière générale, d'interdire les exploitations de carrières à proximité des maisons d'habitation, en raison des dangers qui peuvent en résulter pour la sécurité des personnes, et considérant, en outre, qu'une pierre énorme est tombée sur la propriété Touchon, du pont construit par Wasserfallen, et que le 6 Juin un wagon avait déraillé sur la dite propriété, brisant tout sur son passage, a prononcé que l'exploitation de la dite carrière au moyen du pont construit sur la limite de la propriété Touchon est interdite.

Par lettre du 9 Septembre 1893 au Conseil d'Etat, Wasserfallen conteste que sa carrière présente un danger pour la sécurité des personnes et estime que pour tout le reste, la question n'est qu'un simple différend de droit civil entre voisins. Il demande à cette autorité de rapporter son arrêté du 26 Avril et, subsidiairement, d'en suspendre l'exécution. Il se déclare, au surplus, prêt à se conformer à toutes les mesures de précaution raisonnables et praticables qui lui seront imposées pour préserver la propriété Touchon de tout dommage, et ses habitants de tout danger. Il ajoute, enfin, qu'ayant passé des conventions pour des fournitures