



Petition von X.V. zur Änderung der Verfassung betreffend die Einheit der Materie

Bericht und Antrag der Justizprüfungskommission
vom 24. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Sachverhalt

X.V. reichte am 23. Oktober 2015 mit Ergänzung vom 26. Oktober 2015 eine Petition zur Änderung der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) betreffend die Einheit der Materie ein. Darin verlangt er konkret die Änderung von §§ 34 Abs. 6, 35 Abs. 2 und 79 Abs. 1 und 4 der Kantonsverfassung und entsprechend eine Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 1. Dezember 1932 (GO KR; BGS 141.1). Zusammenfassend begründet er sein Anliegen damit, dass die Begrenzung der politischen Rechte der Stimmbürger auf eine Materie, welche zusätzlich noch eine einheitliche sein müsse, bereits einen Widerspruch zur Willensfreiheit darstelle. Nach seiner Auffassung sei Art. 34 Abs. 2 BV, welcher die Ausübung der politischen Rechte durch freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe garantiert, so auszulegen, dass den Kantonen verboten ist, die politischen Rechte der Stimmbürger materiell zu begrenzen. Der Grundsatz der Einheit der Materie sei nur ein Abwehrmotiv der politischen Behörde, welche einen Machtverlust befürchte. Mit der Abschaffung des Grundsatzes der Einheit der Materie würde im ganzen Rechtsetzungsverfahren machtpolitisch bloss eine Gleichstellung von Parlament und Volksinitiative hergestellt, welche der Volksabstimmung zugänglich seien, weil dem Initianten damit das gleiche Recht gewährt würde, welches das Parlament für seine Gesetzgebung auch schon habe.

Im Nachgang zur Petitionsschrift folgten noch weitere Eingaben sowie ab 3. Juni 2016 weitere Folgepetitionen (3.06., 20.06., 24.06) mit zahlreichen weiteren Eingaben zum selben Thema mit gleich lautenden Anträgen. Entsprechende Petitionen reichte X.V. ebenfalls beim Bundesrat, bei der vereinigten Bundesversammlung und beim Bundesgericht ein. Das Bundesamt für Justiz teilte mit Schreiben vom 17. Dezember 2015 X.V. mit, dass die Lehre, das Bundesgericht und die Bundesbehörden seit langem andere Akzente und Argumentationslinien verfolgten als in den Überlegungen des Petenten zum Ausdruck kämen und lehnte sinngemäss eine neue Auslegung von Art. 34 Abs. 2 BV ab. Es wies darauf hin, dass der Grundsatz der Einheit der Materie sowohl für Initiativen wie auch für Behördenvorlagen gelte solle, damit in beiden Fällen der gleiche Massstab angewendet würde und die Praxis der Bundesbehörden in dieser Frage kohärent sei.

Am 27. November 2015 lud die Justizprüfungskommission den Regierungsrat sowie das Ober- und Verwaltungsgericht zum Mitbericht ein (§ 54 Abs. 1 GO KR). Mit Schreiben vom 4. Dezember 2015 verzichtete das Obergericht auf einen Mitbericht. Am 11. Dezember 2015 gab das Verwaltungsgericht den Verzicht auf seine Stellungnahme bekannt mit dem Hinweis, dass die Frage der "Einheit der Materie" vom Schweizerischen Bundesgericht und einer Vielzahl führender Staatsrechtler bereits ausgiebig diskutiert und auch entschieden wurde. Am 26. Januar 2016 äusserte sich der Regierungsrat zur Petition (s. Ziff. 2.2).

2. Erwägungen

2.1 Grundsatz der Einheit der Materie

Das Prinzip der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf. Es bezweckt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihren politischen Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen, so ist erforderlich, dass einzelne Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und dasselbe Ziel verfolgen. Müssten die Bürgerinnen und Bürger zu mehreren Themen aufs Mal mit einem einzigen „Ja“ oder „Nein“ Stellung nehmen, würden sie in eine Zwangslage versetzt, die ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt, was eine Behinderung ihrer politischen Rechte darstellt. Massgebend ist dabei, ob aus Sicht der Stimmberechtigten das Ziel oder der Zweck als gemeinsam erscheint oder ob für ihre Willensbildung und -äusserung eine Aufteilung der Vorlage erforderlich ist. Dabei ist die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander eine politische Frage, weshalb den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen nach der Rechtsprechung ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BGE 129 I 366 E. 2 mit Verweisungen).

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist in § 35 Abs. 2 der Zuger Kantonsverfassung verankert. Er ist allgemein anerkannt und entsprechende gesetzliche Verankerungen finden sich auch in anderen kantonalen Verfassungen (z.B. Art. 59 Abs. 2 lit. c der Verfassung des Kantons Bern, § 22 Abs. 3 lit. b der Verfassung des Kantons Luzern, Art. 28 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Zürich).

2.2 Stellungnahme des Regierungsrats und der Justizprüfungskommission

Nachfolgend wird die Stellungnahme der Regierung, welche sich im Wesentlichen an die eben erwähnte herrschende Lehre und Rechtsprechung hält, wiedergegeben:

„Mit der Petition wird die Änderung der Verfassung hinsichtlich des Grundsatzes der Einheit der Materie verlangt. X.V. hinterfragt die Auslegung dieses Grundsatzes in Lehre und Praxis und ist überzeugt, dass dieser gegen Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung verstösst, welcher die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt. Eine Korrektur werde dabei vor allem aus Angst vor einem Machtverlust abgelehnt. In Bezug auf zwei in einer einzigen Vorlage eingereichten Initiativen von X.V. aus dem Jahr 1990 haben der Kantonsrat und die damalige Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Zug ein Gutachten erstellen lassen, welches bei beiden Initiativen den Grundsatz der Einheit der Materie als verletzt beurteilte. Beide Initiativen wurden vom Kantonsrat in der Folge für verfassungswidrig erklärt.

Der Regierungsrat ist zusammen mit dem Grossteil der juristischen Lehre und der Praxis des Bundesgerichts der Ansicht, dass der Grundsatz der Einheit der Materie geeignet ist, die unverfälschte und freie demokratische Willensäusserung und -kundgabe zu gewährleisten. Nach Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Meinung somit zu einer bestimmten Frage abgeben können, ohne gleichzeitig und damit verbunden auch über andere Regelungen entscheiden müssen, welche keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen (vgl. Gächter, in: Biaggini/Gächter/Kiener, (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 23 N. 71). Werden also zwei verschiedene Fragen, welche über keinen inneren sachlichen Zusammenhang verfügen, miteinander zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden, kann der Wille nicht mehr frei gebildet und unverfälscht geäussert werden, wenn

die verschiedenen Postulate die Eigenschaft haben, dass eine stimmberechtigte Person den ersten Punkt ohne den zweiten oder den zweiten ohne den ersten befürwortet.

Mit dem Erfordernis, dass Initiativen den Grundsatz der Einheit der Materie erfüllen müssen, kann diese Gefahr verkleinert werden. Der Regierungsrat ist gegen eine Änderung der Verfassung und einen Verzicht auf den Grundsatz der Einheit der Materie als Gültigkeitsvoraussetzung für Initiativen. Zu beachten ist ausserdem, dass das Bundesgericht den Grundsatz der Einheit der Materie in kantonalen Angelegenheiten auch aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe ableitet, wenn er in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich verankert ist (vgl. Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, N. 1388).

Abschliessend möchten wir festhalten, dass es natürlich das Recht von X.V. ist, sich über die politischen Rechte und die Funktionsweisen des Staats Gedanken zu machen und seine Erkenntnisse und Anträge in einer Petition einzureichen. Die von X.V. in seinen Eingaben geäusserten Anspielungen auf das Attentat sind jedoch unangebracht und inakzeptabel. Sie wecken schlimme Erinnerungen an eine abscheuliche Tat. Es ist legitim, dass X.V. eine eigene Meinung zum Grundsatz der Einheit der Materie hat, denn gerade in der Jurisprudenz ist es normal, dass es zu einem Thema verschiedene Ansichten gibt.“

Die Justizprüfungskommission hat die Petition und die Folgepetitionen von X.V. sowie den Bericht des Regierungsrats an zwei Sitzungen, am 26. Februar 2016 und am 24. Januar 2017 beraten. Mit den Folgepetitionen verlangt X.V., dass der Kantonsrat untersuchen müsse, ob der Grundsatz der Einheit der Materie, d.h. die herrschende Lehre und Rechtsprechung unwahr und falsch sei und gegen die Bundesverfassung verstosse. Entsprechend müsse der Kantonsrat dem Volk eine Verfassungsänderung beantragen.

Die Justizprüfungskommission hat alle Eingaben des Petenten ernsthaft geprüft und kommt auch nach Sichtung der Folgepetitionen zu keinem anderen Schluss als der Regierungsrat. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist geeignet, die unverfälschte und freie demokratische Willensäusserung und -kundgabe zu gewährleisten. Auch wenn sich in den Ausführungen des Petenten durchaus überlegenswerte Argumente finden, sieht die Justizprüfungskommission keine Veranlassung auf Tätigwerden des Kantonsrats. Beim Grundsatz der Einheit der Materie handelt es sich um eine ständige Bundesgerichtspraxis. Es steht X.V. offen, sein Anliegen mittels Beschwerde beim Bundesgericht geltend zu machen oder mittels Verfassungsänderung mit Unterschriftensammlung und Initiative einzubringen.

3. Antrag

Die Justizprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat daher einstimmig:

die Petition vom 23. Oktober 2015 mit Ergänzungen vom 26. Oktober 2015 und die Folgepetitionen von X.V. sei im Sinne der Antwort der Regierung zur Kenntnis zu nehmen; es sei ihr keine Folge zu leisten.

Zug, 24. Januar 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner

Mitteilung an: Petent X.V.