

Gesetz damit den hier gegebenen Fall der Vorweisung der Muster im nämlichen Lokale für alle Kunden nicht umgekehrt behandeln und der Taxfreiheit entziehen wollen. Vielmehr sieht man sich einer Fassung des Gesetzes gegenüber, die eine analoge Anwendung auf den hier vorliegenden, nicht ausdrücklich vorgesehenen, aber rechtlich gleichartigen Tatbestand nötig macht. Damit erweist sich die Anwendung der zürcherischen Bestimmungen über den patentpflichtigen Hausierverkehr auf die Beschwerdeführerin als bundesrechtswidrig, namentlich auch was die Festsetzung des Betrages der Patenttaxe anlangt.

4. — Ist die Beschwerde schon nach dem gesagten gutzuheissen, so braucht auf die andern Beschwerdegründe — Verletzung der Rechtsgleichheit und des Verbotes der Doppelbesteuerung — nicht eingetreten zu werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheidung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 20. November 1919 aufgehoben.

III. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

18. Urteil vom 21. Februar 1920 i. S. Köchli und Mitbeteiligte gegen Luzern. Grossen Rat.

Beschwerde wegen Verletzung kantonaler Verfassungsbestimmungen über die Wahl des Grossen Rates durch diesen bei Erledigung eines Wahlrekurses. Umfang der Kognition des Bundesgerichts. Verteilung der Restmandate bei der Verhältniswahl des Grossen Rates nach luzernischem Recht. Wahlzahl als Quorum ?

A. — Das luzernische Verfassungsgesetz (Novelle zu §§ 23, 43 und 95 der Staatsverfassung) vom 3. März 1909 betreffend Einführung der Verhältniswahl bestimmt in §.1, dass die Wahl der Verfassungsräte und der Grossräte im Verhältniswahlverfahren stattfindet. Jeder der in § 150 des Organisationsgesetzes von 1899 umschriebenen Gerichtskreise bildet einen Wahlkreis (§ 2). Die Wählbarkeit ist auf Kandidaten beschränkt, deren Namen auf einer spätestens zehn Tage vor der Wahl beim Statthalteramt eingereichten, mit der Unterschrift von mindestens zwanzig stimmberechtigten Bürgern versehenen und eine deutliche Parteibezeichnung tragenden Kandidaten-(Wahl-)Liste steht (§ 4). Gültig sind nur die Stimmzettel, deren Bezeichnung einer der eingereichten Wahllisten entspricht und die auf mindestens einen der in der betreffenden Liste genannten Kandidaten lauten, und nur diejenigen Stimmen, welche auf Namen der gleichen Liste lauten ; Kumulation ist untersagt (§ 5). Ueber die Verteilung der Mandate auf die verschiedenen Listen bestimmt § 6 :

« Zur Ausrechnung des Wahlergebnisses wird die Zahl

der abgegebenen gültigen Stimmzettel durch die Zahl der zu wählenden Vertreter geteilt. Das Ergebnis dieser Teilung ist die Wahlzahl : ergibt die Teilung einen Bruch, so ist die nächsthöhere ganze Zahl Wahlzahl. Sodann wird die Zahl der auf jede eingelangte Wahlliste gefallen Stimmzettel durch die Wahlzahl geteilt. Auf eine Wahlliste fällt so oftmal ein Vertreter, als die Wahlzahl in der Zahl der für diese Wahlliste abgegebenen gültigen Stimmzettel enthalten ist.

« Ergibt diese Verteilung nicht so viele Kandidaten als gewählt, als der Wahlkreis Vertreter zu wählen hat, so wird, wenn eine Wahlliste die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (Stimmzettel) auf sich vereinigt hat, das zu vergebende Mandat der Wahlliste mit dem absoluten Mehr zugeteilt. Sind noch weitere Mandate nicht vergeben oder ist auf keine Wahlliste die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (Stimmzettel) gefallen, so wird der Reihe nach — im ersteren Falle mit Ausschluss der Wahlliste, welche das absolute Mehr erreicht hat — denjenigen Wahllisten, bei denen die Teilung der Wahlzahl in die Zahl der für die Listen abgegebenen Stimmen den grössten Bruch ergibt, je ein Mandat zugeteilt, bis alle Mandate vergeben sind. »

Innert der gleichen Liste gelten die Kandidaten als gewählt, welche die meisten gültigen Stimmen erhalten haben : bei Stimmgleichheit entscheidet die Reihenfolge, in welcher die Kandidaten auf der Liste stehen (§ 7). « Das Nähere », so heisst es in § 10, « bestimmt die jeweiligen vom Regierungsrat zu erlassende Wahlanordnung. »

Das am 27. Februar 1919 in Kraft getretene neue Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 31. Dezember 1918 gibt in Abschnitt V « Besondere Vorschriften über Wahlen : a) Kantonale Wahlen : 1. Verfassungsrats- und Grossratswahlen » diese Bestimmungen ohne Aenderungen oder Ergänzungen wörtlich wieder.

B. — Bei der Neubestellung des Grossen Rates für die Periode 1919 bis 1923 am 11. Mai 1919 wurden im Wahlkreis IV Kriens-Malters 3251 gültige Stimmzettel abgegeben und zwar für die Liste der « konservativen und christlich-sozialen Partei » 1270, für die liberale Liste 1236, für die sozialdemokratische Liste 635 und für die Liste der Grütlivereine (sozialdemokratische Volkspartei) 110. Das absolute Mehr betrug demnach 1626 und wurde von keiner Liste erreicht. Da der Wahlkreis 16 Vertreter zu wählen hat, ergab sich als Wahlzahl $3251 : 16 = 204$, sodass bei der ersten Verteilung Mandate erhielten :

Konservative und christlich-soziale Partei $1270 : 204 = 6$ (Stimmenrest $1270 - 1224 = 46$) ;

Liberale Partei $1236 : 204 = 6$ (Stimmenrest $1236 - 1224 = 12$) ;

Sozialdemokratische Partei $635 : 204 = 3$ (Stimmenrest $635 - 612 = 23$) ;

Sozialdemokratische Volkspartei (Grütlivereine) $110 : 204 = 0$ (Stimmenrest 110).

Das noch verbleibende 16. Mandat wurde vom Wahlbureau der konservativen Partei « als Partei mit dem grössten in Betracht fallenden Bruch » zugeteilt und dafür der Kandidat mit der siebgrössten Stimmzahl auf der konservativen Liste, Albert Arnet in Kriens, als gewählt erklärt.

Gegen diese Verteilung ergriffen Adolf Köchli, Monteur in Kriens, und vier weitere stimmberechtigte Einwohner des Wahlkreises Kriens-Malters den Rekurs an den Grossen Rat des Kantons Luzern mit dem Antrage : « es sei festzustellen, dass das bei Ausrechnung des Wahlergebnisses hinsichtlich der Mandatsverteilung sich ergebende Restmandat nicht der konservativen Partei zufalle, sondern der Liste des Grütlivereins (sozialdemokratische Volkspartei) und es sei demzufolge die Gewählterklärung des Albert Arnet in Kriens zu widerrufen und an dessen Stelle der mit der höchsten Stimmzahl bedachte Kandidat der Grütlialerliste, Versicherungs-

gerichtspräsident Albisser in Luzern als gewählt zu erklären. » Sie machten geltend, dass die Liste bei welcher « die Teilung der Wahlzahl in die Zahl der Listenstimmen den grössten Bruch ergebe », nicht diejenige der konservativen ($\frac{46}{204}$), sondern der sozialdemokratischen Volkspartei ($\frac{110}{204}$) sei. Wenn das Wahlbureau gleichwohl das Restmandat der konservativen Partei zugeteilt habe, so lasse sich dies nur aus der Auffassung erklären, dass eine Liste, welche die Wahlzahl nicht erreicht habe, auch bei der Verteilung der Restmandate ausgeschlossen bleiben müsse. Diese Auffassung sei aber irrtümlich. Nicht nur kenne das Gesetz selbst eine solche Beschränkung nicht, sondern es ergebe sich auch aus dessen Entstehungsgeschichte, dass man jene, d. h. die Einführung der Wahlzahl als Quorum bewusst abgelehnt habe.

Am 1. Juli 1919 beschloss darauf der Grosse Rat :

« 1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

« 2. Das von der Wahlvorsteherschaft des Wahlkreises Kriens-Malters festgesetzte Resultat wird als richtig erklärt und die Wahl des Albert Arnet als Vertreter des genannten Kreises validiert. »

In den Erwägungen wird ausgeführt : Der letzte Satz von § 6 des Verfassungsgesetzes spreche vom grössten Bruch im Zusammenhang mit der Wahlzahl. Ein Bruch habe zur Voraussetzung ein Ganzes, im vorliegenden Falle die Wahlzahl : diese sei aber von der Grütlianerpartei nicht erreicht worden. Schon die grammatikalische Auslegung der Bestimmung spreche deshalb gegen den Standpunkt der Beschwerdeführer. Dazu komme, dass anlässlich der Beratung der Gesetzesvorlage bei den beiden Hauptparteien, der konservativen und der liberalen die Meinung geherrscht habe, dass nur Wählergruppen von einer bestimmten Stärke, d. h. solche, welche die Wahlzahl erreichen, eine Vertretung sollten beanspruchen können. Dass ein von Dr. Stocker gestellter ausdrücklicher dahingehender Antrag von der vorberatenden Kommission zunächst angenommen, dann aber

wieder fallen gelassen worden sei, beweise nicht das Gegenteil. Es habe sich eben nicht um ein detailliertes Wahlgesetz, sondern um eine Verfassungsvorlage gehandelt, in der nur die grundlegenden Bestimmungen Platz gefunden hätten. Alles weitere habe man der regierungsrätlichen Vollziehungsverordnung oder einer späteren Interpretation durch den Grossen Rat überlassen dürfen. So lasse sich auch das Schicksal des Antrages Dr. Stocker erklären. Dem Verfasser des von den Beschwerdeführern vorgelegten, ihnen günstigen Gutachtens, Dr. Klöti seien diese Tatsachen aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes nicht bekannt gewesen, weshalb es verständlich sei, wenn er zu einer unrichtigen Auslegung komme. Schliesslich sprächen auch « allgemeine wahlpolitische Erwägungen » für die Abweisung der Beschwerde. Selbst bei Zuweisung des Restmandates an die konservative Partei bringe diese für jedes ihrer Mandate noch immer eine durchschnittliche Stimmenzahl von 181 auf, während die Liste der Grütlianer insgesamt nur 110 Stimmen erhalten habe. Eine andere Lösung hätte zur Folge, dass selbst schon Gruppen von 40, 30, 20, ja sogar 10 Stimmen zu einer Vertretung kommen könnten, was nicht im allgemeinen Interesse liegen würde.

C. — Diesen Beschluss des Grossen Rates haben Adolf Köchli und Mitbeteiligte unter Berufung auf Art. 180 Ziff. 5 OG an das Bundesgericht weitergezogen unter Wiederholung des im kantonalen Verfahren gestellten Beschwerdeantrages. Sie halten daran fest, dass die vom Wahlbureau und vom Grossen Rat vertretene Auslegung des § 6 des Verhältniswahlgesetzes mit dessen Wortlaut und Zusammenhang nicht vereinbar sei und dass auch die Entstehungsgeschichte keine andere Deutung als die von den Rekurrenten behauptete zulasse. Um Listen, welche ein gewisses Quorum nicht erreichen, überhaupt von der Mandatzuteilung auszuschliessen, wäre eine positive Vorschrift nötig. Die Einführung eines solchen Grundsatzes im Wege der Rekurspraxis bzw. der Aus-

füllung einer angeblichen, in Wirklichkeit nicht vorhandenen Lücke im Gesetzestext durch die Rekursbehörde sei Willkür.

D. — Der Grosse Rat des Kantons Luzern verweist in seiner Vernehmlassung, worin er Abweisung der Beschwerde beantragt, auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses und das Votum des Präsidenten der vorberatenden Kommission für das Verhältniswahlgesetz, Winiger, bei der Behandlung des heutigen Streitfalles im Grossen Rate, woraus hervorgehe, dass er den Antrag auf Ablehnung des Amendementes Stocker seiner Zeit lediglich deshalb gestellt habe, um die Regelung der Frage den regierungsrätlichen Vollziehungsvorschriften und der Praxis vorzubehalten. Im Kanton Solothurn habe denn auch der Grosse Rat keinen Anstand genommen, in einem verwandten Falle ähnlich zu entscheiden, indem er erklärt habe, die Bestimmung des Wahlgesetzes, wonach bei Erschöpfung aller Kandidaten einer Liste der Ersatz der Liste mit der grösseren Anzahl von Listenstimmen zu entnehmen sei, finde auf Wahllisten, welche die Wahlzahl nicht erreicht haben, keine Anwendung.

E. — In einer auf ihr Verlangen ihnen gewährten Replik bekämpfen die Rekurrenten die Erklärungen der Antwort über die Gründe der Ausmerzung des Antrages Dr. Stocker und behaupten gegenteils, dieselbe sei das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den beiden verhältniswahlfreundlichen Parteien, der konservativen und der sozialdemokratischen gewesen, indem letztere anderenfalls die Zustimmung zum Gesetz zu verweigern gedroht habe.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Nach Art. 180 Ziff. 5 OG beurteilt das Bundesgericht «Beschwerden betreffend die politische Stimm-berechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen auf Grund sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts

und des Bundesrechts ». Da der hier im Streite liegende § 6 des luzernischen Verhältniswahlgesetzes vom 3. März 1909 gleich den andern Bestimmungen dieses Erlasses, als Ersatz der dadurch aufgehobenen § 23, 43 und 95 der Staatsverfassung von 1875, den Charakter von kantonaem Verfassungsrecht hat, ist das Bundesgericht mithin nicht auf die Ueberprüfung der ihm gegebenen Anwendung vom Standpunkte des Art. 4 BV (Willkür oder Verletzung der Rechtsgleichheit) beschränkt, sondern befugt, die von der kantonalen Behörde vertretene Auslegung frei auf ihre Richtigkeit zu untersuchen. Dabei wird es von derselben, weil sie von der obersten kantonalen Instanz, dem Grossen Rate, ausgeht, immerhin nicht ohne Not, sondern nur dann abweichen, wenn sich die Unhaltbarkeit der gefällten Entscheidung, sei es schon aus dem Wortlaute der anwendbaren Verfassungsvorschrift, sei es aus den übrigen Hilfsmitteln der Interpretation in zwingender Weise ergibt.

2. — Ein solcher Fall liegt hier vor. Die Bestimmung von § 6 Abs. 2 letzter Satz des Verfassungsgesetzes, wonach, falls keine Liste die absolute Mehrheit aller abgegebenen gültigen Stimmzettel auf sich vereinigt hat, allfällige Restmandate der Reihe nach denjenigen Listen zugewiesen werden, bei welchen die Teilung der Wahlzahl in die Zahl der für die Liste abgegebenen Stimmen den grössten Bruch ergibt, steht im Zusammenhang mit der andern des Abs. 1 Satz 3 ebenda, wonach auf eine Liste so oftmal ein Vertreter fällt, als die Wahlzahl in der Zahl der für die Liste abgegebenen gültigen Stimmzettel enthalten ist. Es wird damit die gleiche Rechenoperation, welche der ersten Hauptverteilung der Mandate zu Grunde liegt, auch für die Zuweisung der Restmandate als massgebend erklärt. Da das Gesetz allgemein von den nach Massgabe des § 4 eingereichten Listen spricht, ohne bestimmte unter ihnen auszuschliessen, muss angenommen werden, dass gleich wie bei der ersten Verteilung so auch bei dieser Ergänzungs-zuteilung grund-

sätzlich alle Listen konkurrieren, soweit nicht etwa schon die vorgeschriebene Rechenmethode an sich den Ausschluss einzelner davon bedingt. Wenn die angefochtene Entscheidung diese Folgerung hier aus der Verwendung des Ausdruckes « Teilung » herleiten will, weil letztere die Möglichkeit eines Ganzen als Quotienten, d. h. das Vorhandensein einer mindestens gleich hohen Zahl als Dividend wie als Divisor voraussetze, so kann dem nicht beigestimmt werden. Eine Division ist, mathematisch gesprochen, natürlich auch möglich, wenn der Divisor grösser ist als der Dividend. Wenn dabei das Ergebnis der Rechnung nicht in einer ganzen Einheit, sondern nur in einem Bruchteil einer solchen besteht, so ändert dies an der Tatsache nichts, dass das Ziel der Operation in beiden Fällen das nämliche, nämlich die Feststellung des quantitativen Verhältnisses ist, in dem eine bestimmte Zahl, der Divisor zu einer anderen, dem Dividenten steht. Die von den kantonalen Behörden dem § 6, Absatz 2, letzter Satz des Verfassungsgesetzes gegebene Deutung, legt mithin in denselben etwas anderes hinein, als er besagt, indem sie als Bruch nur den Rest betrachtet, der sich bei der Teilung der Wahlzahl in die Zahl der für die betreffende Liste abgegebenen Stimmen neben einer oder mehreren ganzen Einheiten als Quotient ergibt, während im Gesetze nur vom grössten Bruche schlechthin die Rede ist. Ein Bruch kann aber rechnerisch selbstverständlich nicht nur als Begleitung zu einem Ganzen, sondern auch selbständig entstehen. Bei der Anwendung gesetzlicher Vorschriften über ein Wahlverfahren, das wie die Verhältniswahl in einem solchen Umfange auf der Heranziehung mathematischer Erkenntnisse und Methoden beruht, ist aber solange zu vermuten, dass auch die verwendeten Ausdrücke im exakten mathematischen Sinne und nicht in einem populären ungenauen gebraucht seien, als nicht unabweisliche Gründe anderer Art die wörtliche Auslegung als unzulässig erscheinen lassen. An solchen fehlt es hier. Die Ausführungen des angefoch-

tenen Beschlusses und der Beschwerdeantwort über die Entstehungsgeschichte des Gesetzes können in dieser Beziehung selbst dann nicht als schlüssig angesehen werden, wenn der Antrag auf Streichung des Amendementes Stocker, welches die Wahlzahl nicht erreichende Listen ausdrücklich vom Anspruche auf eine Vertretung ausschloss, in der vorberatenden Kommission wirklich so wie behauptet begründet worden sein sollte. Denn auch danach wäre diese Streichung nicht etwa erfolgt, weil man den Zusatz für überflüssig, in der gegenwärtigen Fassung des § 6 Absatz 2 letzter Satz bereits eingeschlossen angesehen hätte, sondern weil man die Lösung der Frage der Zukunft, sei es im Wege des Erlasses einer ergänzenden Vollziehungsverordnung, sei es einer Entscheidung des Grossen Rates in einem konkreten Falle vorbehalten wollte. Die Ansicht, dass auf diesem Wege die gedachte Beschränkung immer noch eingeführt werden könne, ist aber nicht haltbar. Da sich die Aufstellung irgend eines Quorums, welches Listen unter einer gewissen Stimmenzahl von der Berücksichtigung ausschliesst, immer als ein Eingriff in das Prinzip der Verhältniswahl darstellt, nach dem jede Wählergruppe im Verhältnisse ihrer Wahlkraft einen gleichen Anspruch auf Vertretung haben soll, bedarf es dazu, wie die Rekurrenten mit Recht geltend machen, einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift (vgl. hiezu z. B. die Gesetze von Tessin vom 1. Dezember 1890 Art. 18 und vom 22. Mai 1891. Art. 13, Freiburg von 1894 Art. 60, ferner den Entscheid des genferischen Grossen Rates über die Beschwerde gegen die Wahl Vogt bei Klöti S. 394). Ist eine solche in das Gesetz nicht aufgenommen worden und lässt dieses nach seiner Fassung grundsätzlich alle Listen bei der Konkurrenz für die Verteilung der Mandate zu, so kann eine abweichende Bestimmung nicht durch blosser Vollziehungserlasse oder die Spruchpraxis der Rekursbehörde in dasselbe hineingetragen werden. « Allgemeine wahlpolitische Erwägungen », wie sie im ange-

flichten Entscheide zum Schlusse noch angeführt werden, vermöchten höchstens eine Revision des Gesetzes selbst, nicht aber eine dessen Inhalt widersprechende Behandlung des einzelnen Falles ohne solche Revision zu rechtfertigen. Um eine derartige Abweichung vom Gesetze und nicht um die Ausfüllung einer Lücke in dessen Texte würde es sich aber hier handeln, weil ja das in demselben angeordnete Verfahren auch bei der hier gegebenen Auslegung nicht lückenhaft ist, sondern eine restlose Verteilung aller Mandate gestattet. Ob der Grosse Rat des Kantons Solothurn bei Auslegung des solothurnischen Wahlgesetzes einen ähnlichen Standpunkt eingenommen habe, ist unerheblich, da eine Entscheidung der Bundesbehörden, welche seinen Standpunkt gebilligt hätte, mangels Weiterziehung nicht vorliegt. Dazu kommt, dass die Rechtslage in jenem Falle auch nicht die nämliche war wie hier, indem nach dem solothurnischen Gesetze die Restmandate der Liste mit den meisten Listenstimmen zugewiesen werden, also einer Liste, welche regelmässig auch die Wahlzahl erreicht haben wird, sodass die Interpretation, wonach andere Listen nur unter der letzteren Voraussetzung Anspruch haben, bei Erschöpfung aller Kandidaten einer Liste im Falle von Vakanzen den Ersatz zu stellen, sich offenbar noch im gesetzlichen Rahmen hält. Es mag denn auch der Vollständigkeit halber noch darauf hingewiesen werden, dass die neueste Abhandlung über die «Verteilungssysteme der Proportionalwahl» von POLYA in der Zeitschrift für schweizerische Statistik 1918 S. 363 ff. das Luzerner Gesetz ohne weiteres unter diejenigen einreihet, welche die Restmandate den Listen mit dem stärksten Rest bei der Hauptverteilung nicht berücksichtigter Stimmen zuweisen, was zeigt, dass die oben vertretene Auslegung des § 6 Abs. 2 letzter Satz diejenige ist, welche sich jedem in die Technik der Verhältniswahl eingeweihten Betrachter ohne weiteres als die gegebene aufdrängt.

Da nicht bestritten ist, dass bei Zugrundelegung der-

selben die Liste der Grütlipartei und nicht der konservativen Partei es ist, bei welcher die Teilung der Wahlzahl in die Zahl der gültigen Listenstimmen den grössten Bruch ergibt, ist mithin die Zuteilung des 16. (Rest-) Mandates an die konservative Partei nicht haltbar und müssen der sie schützende Beschluss des Grossen Rates sowie die dadurch bestätigte Verfügung des Wahlbureaus Kriens-Malters aufgehoben werden. Eine unmittelbare Feststellung des richtigen Wahlergebnisses durch das Bundesgericht, wie sie von den Beschwerdeführern beantragt wird, ist wegen der bloss kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ausgeschlossen. Es wird Sache des Grossen Rates bzw. des Wahlbureaus Kriens-Malters sein, aus dem Urteile des Bundesgerichts die zutreffenden Folgerungen zu ziehen.

Demnach hat das Bundesgericht erkannt:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und es werden demgemäss der Beschluss des Grossen Rates des Kantons Luzern vom 1. Juli 1919 sowie die Verfügung der Wahlvorsteherschaft Kriens-Malters, wodurch das streitige Mandat der konservativen und christlich-sozialen Partei zugewiesen wurde, aufgehoben.