

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Legalitätsprinzip

Art. 4 BV – Wafferecht: Gesetzliche Grundlagen für Waffentragsschein

1. Gemäss § 1 der Verordnung betreffend das Tragen von Schuss- und Stichwaffen vom 20. November 1936 (BGS 514.3) ist das Tragen von Waffen, insbesondere von Schuss- und Stichwaffen (Revolver, Pistolen, Stilette, Dolche, Stellmesser und dgl.), Privatpersonen nur mit schriftlicher Bewilligung der Justiz- und Polizeidirektion erlaubt. Welches die Voraussetzungen für die Erteilung einer Waffentragbewilligung sind, ist in der Verordnung nicht erwähnt. Die Verordnung stützt sich direkt auf § 47 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1). Gemäss dieser Verfassungsbestimmung ist der Regierungsrat mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt. Dabei kommen ihm insbesondere die Befugnisse und Verpflichtungen zur Vorsorge für die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu.

Der Beschwerdeführer macht geltend, im Kanton Zug fehle eine formelle gesetzliche Grundlage für eine Bewilligungspflicht für das Waffentragen. Die Justiz- und Polizeidirektion ihrerseits sieht in der Verordnung über das Tragen von Schuss- und Stichwaffen, die sich auf die Kantonsverfassung stützt, eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bewilligungspflicht. Dazu ist folgendes in Erwägung zu ziehen:

a) § 38 Abs. 1 KV bestimmt ausdrücklich, der Kantonsrat übe die gesetzgebende Gewalt aus. Dieser Paragraph steht im 2. Abschnitt «Gesetzgebende und aufsehende Gewalt» des 3. Titels «Öffentliche Gewalten». Die Verfassung enthält keine Bestimmung, wonach es noch andere gesetzgebende Behörden gäbe. Im 3. Abschnitt «Verwaltende und vollziehende Gewalt» des 3. Titels ist geregelt, dass der Regierungsrat mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt sei (§ 47 Abs. 1 KV). Daraus geht hervor, dass die Kantonsverfassung eine klare Gewaltentrennung vorsieht. Es entspricht sodann gefestigter Rechtsprechung, dass der Regierung im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltentrennung im Prinzip keine selbständige, d.h. unmittelbar aus der Verfassung folgende Rechtsverordnungs-kompetenz zusteht (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsverrecht-sprechung, 6. Auflage, Basel 1986, Nr. 10 B 1). Die der Exekutive durch die Verfassung übertragenen Aufgaben hat sie im Rahmen der Gesetzgebung zu erfüllen. Das gilt grundsätzlich auch hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Pflicht der Regierung zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Diese begründet keine allgemeine Polizeiverordnungs-kompetenz. Auf

eine Befugnis des Regierungsrats zum Erlass selbständiger Rechtsverordnungen darf nur geschlossen werden, wenn die Verfassung eine ausdrückliche Ermächtigung zur Rechtsetzung enthält (BGE 97 I 677). Eine solche fehlt aber in der Kantonsverfassung für das im vorliegenden Fall strittige Gebiet.

Vom Grundsatz, dass der Regierung keine selbständige Rechtsverordnungscompetenz zusteht, lässt die Praxis zwei Ausnahmen zu (Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 10 B II): Einerseits ist anerkannt, dass die Regierung aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zum Gesetzesvollzug zum Erlass von Vollziehungsverordnungen befugt ist. Diese Vollziehungsverordnungen – und nur diese – meint § 47 Abs. 1 lit. d KV, wo festgelegt ist, dass der Regierungsrat zum Erlass der notwendigen Verordnungen befugt und verpflichtet sei. Anlässlich der Teilrevision der Kantonsverfassung im Jahre 1940 schlug die Justiz- und Polizeidirektion folgende Formulierung von § 47 Abs. 1 lit. d KV vor: «Der Erlass der für die Verwaltung und Vollziehung notwendigen Verordnungen». Zwischen der 1. und 2. Lesung im Kantonsrat wurde zwar der Satzteil «...für die Verwaltung und Vollziehung...» wieder gestrichen. Die vorgeschlagene Formulierung macht aber deutlich, dass man den Regierungsrat zu keiner Zeit als befugt ansah, neue, in bestehenden Gesetzen nicht geordnete Materien nach Belieben auf dem Verordnungswege rechtsatzmässig zu regeln. Die zweite Ausnahme betrifft das der Regierung aufgrund der polizeilichen Generalklausel zustehende Polizeinotverordnungsrecht. Die Polizeinotverordnung ist aber an folgende Voraussetzungen gebunden: Die öffentliche Ordnung muss gestört oder direkt und unmittelbar durch eine ernsthafte Gefahr bedroht sein. Zudem muss ein Zustand zeitlicher Dringlichkeit vorliegen. Diese Voraussetzungen sind aber nicht gegeben. Dem Beschwerdeführer ist zuzustimmen, wenn er ausführt, dass der Gesetzgeber des Kantons Zug während Jahrzehnten Gelegenheit und Zeit gehabt hätte, die Verordnung der Exekutive aus dem Jahre 1936 auf eine formelle gesetzliche Grundlage zu stellen.

b) Die Justiz- und Polizeidirektion macht geltend, dass nur schwere Eingriffe in Freiheitsrechte auf der Stufe eines Gesetzes im formellen Sinn zu normieren seien, während für weniger schwere Eingriffe eine Verordnung genüge. Die Justiz- und Polizeidirektion übersieht dabei aber, dass die Schwere des Eingriffs in ein Freiheitsrecht lediglich darüber Auskunft gibt, auf welcher Rechtsetzungsstufe ein solcher Eingriff geregelt werden müsste. Sie legt jedoch noch nicht fest, welche Behörde dazu befugt wäre. Gemäss den vorstehenden Ausführungen ist im Kanton Zug nur der Kantonsrat zu Bestimmungen über Rechte und Pflichten Privater befugt. Eine Delegation dieser Befugnis an den Regierungsrat wäre zwar bei leichten Eingriffen in Freiheitsrechte möglich, jedoch nur mit ausdrücklicher Ermächtigung in einem formellen Gesetz. Diese Ermächtigung fehlt aber wie bereits ausgeführt. Ob die Bewilligungspflicht für das Waffentragen ein schwerer oder leichter Eingriff in ein Freiheitsrecht ist, braucht nicht geprüft zu werden. Jedenfalls hat der Regierungsrat mit der Verordnung über das Tragen von

Schuss- und Stichwaffen Bestimmungen über Rechte und Pflichten Privater getroffen, zu denen er gemäss den vorstehenden Ausführungen nicht befugt gewesen wäre.

(RRB, 13. August 1996. Gleichzeitig hob der Regierungsrat die Verordnung betreffend das Tragen von Schuss- und Stichwaffen auf.)

2. Politische Rechte

§ 40 WAG; §§ 23 Abs. 1, 28 Abs. 2, 50 VRG; Art. 85 Bst a BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110). – Beschwerde gegen die Urnenabstimmung über die Stadtplanung Zug. – Formelles (E. I.): Beschwerde Voraussetzungen im allgemeinen (E. I); Fristenlauf (E. 2): Sofortige Rüge von Mängeln bei der Vorbereitung von Wahlen oder Abstimmungen nach der Praxis des Bundesgerichts (a) – Das Erfordernis der unverzüglichen Beschwerdeführung gegen fehlerhafte Vorbereitungshandlungen zu Wahlen oder Abstimmungen gilt auch für das kantonalerzugerische Recht (b). – Im vorliegenden Fall erweist sich die Beschwerde als verspätet, weshalb nicht darauf einzutreten ist (c). – Materielles (E. II): Auch bei einer materiellen Prüfung erwies sich die Beschwerde als unbegründet. – Zusammenfassung, Kosten und Parteientschädigungen (E. III). –

Aus dem Sachverhalt

Am 4. Dezember 1994 fand in der Einwohnergemeinde Zug eine Urnenabstimmung über die Stadtplanung statt. Gegenstand der Abstimmung waren eine neue Bauordnung, ein neuer Zonenplan sowie ein neuer Empfindlichkeitsstufenplan. Bereits drei Wochen vorher – am 10./11. November 1994 – waren die Abstimmungserläuterungen an alle Haushaltungen versandt worden. Die im Zeitungsformat gedruckte Vorlage umfasst acht Seiten. Sie enthält verschiedene farbige Fotos, Illustrationen, Grafiken und Pläne. Die Stimmberechtigten hiessen die neue Stadtplanung mit 4 324 JA-Stimmen gegen 3 490 NEIN-Stimmen gut.

Gegen dieses Abstimmungsergebnis erhoben X und Y am 10. Dezember 1994 (Poststempel) Beschwerde beim Regierungsrat mit dem Antrag, das Abstimmungsergebnis vom 4. Dezember 1994 betreffend Zuger Stadtplanung sei aufzuheben.

Erwägungen

1. Gemäss § 40 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG; BGS 131.1) sowie nach § 50 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) kann gegen Urnenwahlen und