



Prof. Dr. Tobias Jaag, Rechtsanwalt, LL.M.

Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, LL.M.

Rechtsgutachten

zum Bericht und Antrag des Stadtrates von Zug vom 28. Oktober 2014 zu den Initiativen «JA zur historischen Altstadt» und «JA zu gesunden Stadtfinanzen»

erstattet zuhanden des

Grossen Gemeinderates der Stadt Zug

Zürich, 5. Dezember 2014

Inhaltsübersicht

Literatur	3
Abkürzungen.....	4
I. Einleitung	5
A. Ausgangslage	5
B. Auftrag	6
C. Unterlagen	6
II. Grundlagen	7
A. Initiativrecht in der Stadt Zug.....	7
B. Auslegung von Initiativen	8
III. Formelle Rechtmässigkeit.....	9
A. Zustandekommen	9
B. Einheit der Form.....	9
C. Einheit der Initiativart.....	10
D. Einheit der Materie	12
E. Fazit	12
IV. Materielle Rechtmässigkeit	13
A. Zulässigkeit des Initiativgegenstandes	13
B. Durchführbarkeit.....	14
C. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	14
1. Gewaltenteilung.....	14
2. Raumplanungsrecht	16
D. Schlussfolgerungen.....	18
V. Ergebnis.....	18

Literatur

- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 3. Aufl., Bern 2013
- BIAGGINI GIOVANNI, Grundfragen und Herausforderungen, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, 177 ff. (zit. Grundfragen)
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007 (zit. Kommentar)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich usw. 2012
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl., Zürich usw. 2012
- KÖLZ ALFRED, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982, 1 ff.
- MOECKLI DANIEL, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Initiativen, ZBl 2014, 579 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002, 2 ff. (zit. Formen)
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011 (zit. Staatsrecht)
- WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
E.	Erwägung
f., ff.	und folgende
Fn.	Fussnote
GemO	Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005
GG	Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4.9.1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1)
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug
Hrsg.	Herausgeber
KV	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1)
LS	Zürcher Loseblattsammlung
N.	Note
Nr.	Nummer
PBG	Planungs- und Baugesetz vom 26.11.1998 (BGS 721.11)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22.6.1979 (SR 700)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VGer	Verwaltungsgericht
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
zit.	zitiert

I. Einleitung

A. Ausgangslage

- 1 Am 17. April 2014 reichte das Komitee «Doppelinitiative» bei der Stadtkanzlei Zug zwei Volksinitiativen ein mit den Titeln «JA zur historischen Altstadt» und «JA zu gesunden Stadtfinanzen». Die erste Initiative verlangt in der Form einer einfachen Anregung im Wesentlichen, dass die Stadtverwaltung an ihren bisherigen Standorten in der Altstadt verbleibt. Das zweite Volksbegehren fordert den Verkauf der Liegenschaft Gubelstrasse 22 (Landis & Gyr-Gebäude), in welcher die Stadtverwaltung zukünftig zentral einquartiert werden soll.
- 2 Die Volksinitiative «JA zur historischen Altstadt» hat folgenden Wortlaut:

«Zum Erhalt der historischen Altstadt soll auch die städtische Verwaltung durch ihre Präsenz in ihren Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz beitragen. Dadurch werden Publikumsverkehr und Arbeitsplätze in diesem Bereich erhalten und beleben diesen Stadtteil weiterhin. Um dies nachhaltig sicherzustellen, sollen die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden. Durch eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung soll zudem der Stadtrat verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsabteilungen in den städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Bundesplatz und Casino untergebracht werden.»
- 3 Die Volksinitiative «JA zu gesunden Stadtfinanzen» hat folgenden Wortlaut:

«Die Stadt Zug wird beauftragt, die Liegenschaft Gubelstrasse 22, GS 4537 GB Zug, bis spätestens 2023 an Dritte zu verkaufen.

Die Volksinitiative tritt mit der Annahme durch das Volk sofort in Kraft.»
- 4 Gemäss § 11 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GemO) beschliesst der Grosse Gemeinderat gestützt auf einen Bericht und Antrag des Stadtrates über die Gültigkeit einer Initiative. Mit Bericht und Antrag vom 28. Oktober 2014 hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat beantragt, die Initiative «JA zu gesunden Stadtfinanzen» für gültig, die Initiative «JA zur historischen Alt-

stadt» dagegen für ungültig zu erklären. Der Stadtrat begründet die Ungültigerklärung mit verschiedenen formellen und materiellen Mängeln der Initiative.

B. Auftrag

- 5 Das Büro des Grossen Gemeinderates hat an seiner Sitzung vom 4. November 2014 beschlossen, zuhanden des Grossen Gemeinderates ein Rechtsgutachten einzuholen. Mit E-Mail vom 17. November 2014 wurden wir beauftragt, im Rahmen einer Second Opinion zu prüfen, ob der Argumentation des Stadtrates zur Gültig- bzw. Ungültigkeit der beiden Initiativen gefolgt werden kann.
- 6 Die nachfolgenden Ausführungen zur Gültigkeit der beiden Initiativbegehren folgen in ihrem Aufbau dem Bericht und Antrag des Stadtrates vom 28. Oktober 2014. Die Darlegungen konzentrieren sich auf das Wesentliche und betreffen hauptsächlich die Initiative «JA zur historischen Altstadt», die nach dem Antrag des Stadtrates für ungültig erklärt werden soll. Nähere Ausführungen erfolgen vor allem dort, wo uns der Standpunkt des Stadtrates nicht oder nur bedingt zu überzeugen vermag.

C. Unterlagen

- 7 Für die Ausarbeitung unserer Stellungnahme wurden uns folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt:
- Bericht und Antrag des Stadtrates vom 28. Oktober 2014 zur Doppelinitiative «JA zur historischen Altstadt» und «JA zu gesunden Stadtfinanzen»: Prüfung der Gültigkeit; Abstimmungsempfehlung (Vorlage Nr. 2324);
 - Initiativbogen;
 - Unterschriftenbescheinigungen.

II. Grundlagen

A. Initiativrecht in der Stadt Zug

- 8 Gemäss § 10 der Gemeindeordnung der Stadt Zug können 800 Stimmberechtigte ein Volksinitiativbegehren im Sinne von § 113 des Gemeindegesetzes (GG)¹ einreichen. § 113 des Gemeindegesetzes bestimmt, dass eine in der Gemeindeordnung festgesetzte Anzahl Stimmberechtigter über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eine Initiative einreichen können. Die Initiative kann in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs unterbreitet werden.
- 9 Gemäss § 11 Abs. 1 der Gemeindeordnung überprüft die Stadtkanzlei nach Einreichung eines Initiativbegehrens die Gültigkeit der Unterschriften. Gestützt auf einen Bericht und Antrag des Stadtrates beschliesst der Grosse Gemeinderat sodann über die Gültigkeit der Initiative.
- 10 Weder die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894² noch das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006³ noch das Gemeindegesetz enthalten Bestimmungen über die Gültigkeit von Initiativen. Auch die Gemeindeordnung schweigt sich darüber aus.
- 11 Lehre und Rechtsprechung leiten aus der in Art. 34 der Bundesverfassung (BV)⁴ gewährleisteten Stimm- und Wahlfreiheit verschiedene Voraussetzungen ab, die kantonale und kommunale Initiativen zu erfüllen haben. Initiativen dürfen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen oder undurchführbar sein. Ferner müssen sie die Einheit der Form und der Materie wahren und gültig zu Stande gekommen sein⁵. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so hat der Grosse Gemeinderat die Initiative für

¹ Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4.9.1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1).

² BGS 111.1.

³ BGS 131.1.

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

⁵ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 853 ff.; HANGARTNER/KLEY, N. 2102 ff.; KÖLZ, 15 ff.

ungültig zu erklären⁶; dafür ist – anders als z.B. im Kanton Zürich – das einfache, nicht ein qualifiziertes Mehr erforderlich⁷.

B. Auslegung von Initiativen

- 12 Initiativen sind nach den allgemein gültigen Regeln, das heisst in erster Linie nach ihrem Wortlaut und Sinn auszulegen; der Text ist aus sich selbst heraus und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten zu interpretieren. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen mitberücksichtigt werden⁸. Bei Initiativen in der Form der einfachen Anregung ist der Spielraum der auslegenden Behörde weiter als bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs⁹. Gemäss Bundesgericht dürfen bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung gestellt werden, da allfällige Unklarheiten oder sogar Widersprüche bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament behoben werden können¹⁰.
- 13 Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen¹¹. Es gilt der Grundsatz *«im Zweifel für das Volk»* (*«in dubio pro populo»*)¹².
- 14 Betrifft die Ungültigkeit nur einen Teil der Initiative, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, so muss der verbleibende Teil dem Volk vorgelegt werden, vorausgesetzt er bilde noch ein sinnvolles Ganzes und behalte einen Sinn, der dem Willen

⁶ Dazu Verwaltungsgericht Zug, GVP 1991-1992, 8 ff.

⁷ Im Kanton Zürich braucht es für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch den Kantonsrat eine Zwei-Drittel-Mehrheit; vgl. Art. 28 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

⁸ BGE 139 I 292, E. 5.7 und 7.2.1.

⁹ BGE 124 I 107, E. 5b.

¹⁰ BGE 139 I 292, E. 5.8.

¹¹ BGE 139 I 292, E. 5.7.

¹² BGE 134 I 172, E. 2.1.

der Initianten und der Unterzeichner noch entspricht¹³. Eine *Ungültigerklärung* darf selbst einen wichtigen Teil der Initiative betreffen¹⁴.

III. Formelle Rechtmässigkeit

A. Zustandekommen

- 15 Die beiden Initiativen sind gültig zustande gekommen. Mit insgesamt 977 bzw. 955 gültigen Unterschriften weisen sie die notwendige Zahl von 800 Unterschriften auf. Die Frist von sechs Monaten zur Einreichung der Initiativbegehren ab Beginn der Unterschriftensammlung wurde gewahrt und die Initiativbogen enthalten die gesetzlich geforderten Angaben¹⁵.

B. Einheit der Form

- 16 Gemäss § 113 Abs. 2 GG kann die Initiative in Form der einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Form darf eine Initiative nicht gleichzeitig als allgemeine Anregung und als ausgearbeiteter Entwurf ausgestaltet sein; Mischformen sind nicht zulässig¹⁶. Während beim ausgearbeiteten Entwurf die Verantwortung für die Formulierung der Vorlage allein bei den Initianten liegt, formulieren die Initianten bei der einfachen Anregung nur den Gegenstand und das Ziel des Begehrens; die nähere Ausgestaltung der Vorlage ist Sache des Parlaments¹⁷.
- 17 Nach Ansicht des Stadtrates werden bei der Initiative «JA zur historischen Altstadt» die beiden Formen vermischt. Obwohl das Volksbegehren als einfache Anregung bezeichnet werde, enthalte es auch konkrete Anweisungen (z.B. Präsenz der städtischen Verwaltung in deren Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz), während der Hauptteil mit der Änderung der Gemeindeordnung und der Änderung der

¹³ BGE 139 I 292, E. 7.2.3.

¹⁴ BGE 133 I 110, E. 3.1. Vgl. zur Teilungültigerklärung auch MOECKLI, 586 ff.

¹⁵ Dazu § 10 Abs. 1 und 2 GemO.

¹⁶ BGer, ZBI 1991, 164, E. 5b; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 863 f.; HANGARTNER/KLEY, N. 2108; KÖLZ, 17.

¹⁷ TSCHANNEN, Formen, 5 f.

Bauordnung bzw. des Zonenplans zwei Rechtsetzungsaufträge enthalte, die noch weiter konkretisiert werden müssten.

- 18 Dieser Argumentation des Stadtrates können wir nicht folgen. In den ersten beiden Sätzen der Initiative werden die Ziele umschrieben; die städtische Verwaltung soll in der Altstadt bleiben und dadurch zu deren Erhalt beitragen. Damit wird klargestellt, was die Initianten wollen; ein ausgearbeiteter Entwurf liegt nicht bereits deshalb vor, weil in der Initiative verlangt wird, dass die Verwaltung in den städtischen Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz verbleiben soll. Im dritten und vierten Satz werden sodann konkrete Lösungen zur Erreichung dieses Zieles unterbreitet, die durch den Grossen Gemeinderat umgesetzt werden müssen. Als problematisch könnte höchstens der hohe Konkretisierungsgrad der präsentierten Lösungen eingestuft werden, die dem Parlament nur noch einen beschränkten Gestaltungsspielraum belassen, so dass man in diesem Zusammenhang allenfalls von einem ausgearbeiteten Entwurf sprechen könnte. Da jedoch das zugerische Recht – wie erwähnt – keine Vorschriften mit Bezug auf den möglichen Inhalt einer Initiative in der Form einer einfachen Anregung enthält, sind auch relativ konkrete Vorgaben als zulässig anzusehen¹⁸. Hinzu kommt, dass in der Praxis vergleichbare Volksbegehren stets toleriert worden sind¹⁹. Von einem Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Form kann vorliegend daher nicht gesprochen werden.

C. Einheit der Initiativart

- 19 Aus dem Grundsatz der Einheit der Form wird in Praxis und Lehre der Grundsatz der Einheit der Initiativart abgeleitet. Dieser bedeutet, dass ein Initiativbegehren als Verfassungs-, Gesetzes- oder Verwaltungsinitiative ausgestaltet sein muss. Mit einer Initiative kann also nicht gleichzeitig die Änderung der Verfassung und eines Gesetzes verlangt werden²⁰.

¹⁸ So auch das Bundesgericht mit Bezug auf den Kanton Genf in BGE 115 Ia 148, E. 4a.; vgl. ferner TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N. 38.

¹⁹ Vgl. dazu die Nachweise bei TSCHANNEN, Formen, 15 ff.

²⁰ BGE 130 I 185, E. 2.1; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 865; HANGARTNER/KLEY, N. 2105; KÖLZ, 17.

- 20 Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Initiative «JA zur historischen Altstadt» Elemente verschiedener Initiativarten enthalte, nämlich eine Verpflichtung zur Änderung der Gemeindeordnung als Teil einer Verfassungsinitiative, die Überführung der städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses als Teil einer Gesetzesinitiative sowie den Erhalt der historischen Altstadt durch die Präsenz der Stadtverwaltung als Teil einer Verwaltungsinitiative.
- 21 Dieser Betrachtungsweise könnte dann gefolgt werden, wenn die Initiative in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet wäre. Bei einer Initiative in der Form einer einfachen Anregung kann indessen der Grundsatz der Einheit der Initiativart unseres Erachtens nicht die gleiche Bedeutung haben²¹. Mit einer einfachen Anregung wird lediglich über ein Anliegen entschieden; die konkrete Ausgestaltung wird dem Parlament überlassen. Dieses entscheidet über die Umsetzung der allgemeinen Anregung, die auch durch die Änderung mehrerer Erlasse unterschiedlicher Stufe erfolgen kann. Entsprechend war auch bei der – inzwischen wieder abgeschafften – allgemeinen Volksinitiative auf Bundesebene die Möglichkeit vorgesehen, dass sie teils auf Verfassungs-, teils auf Gesetzesebene umgesetzt werden könnte²².
- 22 Bei der Initiative «JA zur historischen Altstadt» entscheiden die Stimmberechtigten, ob die städtische Verwaltung weiterhin in der Altstadt verbleiben soll. Stimmen sie der Initiative zu, wird der Grosse Gemeinderat die Initiative umzusetzen haben, nämlich durch eine Änderung der Gemeindeordnung und eine Änderung der Zonenordnung. Die entsprechenden Umsetzungsvorlagen unterstehen dem obligatorischen (Änderung der Gemeindeordnung) bzw. dem fakultativen Referendum (Änderung des Nutzungsplanes)²³. Die Stimmberechtigten können dannzumal entscheiden, ob sie beide Änderungen, nur eine davon oder gar keine wollen.

²¹ Die in Fn. 20 zitierten Autoren und das Bundesgericht differenzieren in diesem Zusammenhang nicht zwischen ausgearbeitetem Entwurf und allgemeiner Anregung.

²² Art. 139a BV in der Fassung vom 9.2.2003, aufgehoben am 27.9.2009 (BBI 2009, 13 und 8719); BIAGGINI, Kommentar, Art. 139a N. 5.

²³ § 7 Bst. a und § 8 Abs. 1 Bst. b GemO.

- 23 Der in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung gewährleistete Anspruch auf freie Willensbildung ist damit gewährleistet. Ein Verstoss gegen die Einheit der Initiativart liegt unseres Erachtens nicht vor.

D. Einheit der Materie

- 24 Eine Initiative ist nur gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt. Das ist der Fall, wenn ihre Teile sachlich genügend zusammenhängen. Das Bundesgericht verlangt, dass «eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen»²⁴. Von zentraler Bedeutung ist somit, dass zwischen den einzelnen Regelungsgegenständen der Initiative ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht.
- 25 Mit dem Stadtrat gehen wir davon aus, dass beide Initiativen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren. Bei der Volksinitiative «JA zur historischen Altstadt» geht es darum, dass die städtische Verwaltung weiterhin in der Altstadt untergebracht werden soll. Die Vorlage betrifft eine einheitliche Thematik und verlangt zur Erreichung des Zwecks die Ergreifung verschiedener Massnahmen, die einen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen. Die Initiative «JA zu gesunden Stadtfinanzen» beschränkt sich auf ein einziges Thema, den Verkauf der Liegenschaft Gubelstrasse 22.

E. Fazit

- 26 Wir kommen somit zum Schluss, dass beide Initiativen *formell gültig* sind. Ein Verstoss gegen die Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Initiativart liegt unseres Erachtens auch bei der Initiative «JA zur historischen Altstadt» nicht vor.

²⁴ BGE 137 I 200, E. 2.2; BGE 129 I 366, E. 2.3; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 857; HANGARTNER/KLEY, N. 2111 f.

IV. Materielle Rechtmässigkeit

A. Zulässigkeit des Initiativgegenstandes

- 27 Gemäss 113 des Gemeindegesetzes kann eine Initiative über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eingereicht werden. Die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstände werden in den §§ 109–111 des Gemeindegesetzes und in den §§ 7 und 8 der Gemeindeordnung umschrieben.
- 28 Der Stadtrat führt zur Initiative «JA zur historischen Altstadt» aus, diese würde verschiedene Aufträge beinhalten. So sollen unter anderem die Gemeindeordnung geändert und die Bauordnung bzw. der Zonenplan angepasst werden. Dabei handle es sich um rechtsetzende Erlasse, deren Änderung entweder dem obligatorischen Referendum gemäss § 7 Bst. a GemO (Änderung der Gemeindeordnung) oder aber dem fakultativen Referendum gemäss § 8 Abs. 1 Bst. a und b GemO (Bauordnung, Zonenplan) unterliege. Anders verhalte es sich jedoch mit dem Auftrag an die Stadtverwaltung, durch ihre Präsenz in ihren Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz zum Erhalt der historischen Altstadt beizutragen. Die Beantwortung der Frage, wo bzw. wie die Dienstleistungen einer Stadtverwaltung angeboten werden, sei eine klassische Exekutivaufgabe, die gestützt auf § 29 GemO dem Stadtrat allein obliege. Dem Stadtrat ausschliesslich bzw. abschliessend zustehende Befugnisse könnten nicht Gegenstand eines obligatorischen oder eines fakultativen Referendums bilden.
- 29 Der Stadtrat übersieht bei dieser Argumentation, dass die Stimmberechtigten die bisherige Aufgabenverteilung verändern können und eine «klassische Exekutivaufgabe» zu einer Aufgabe des Parlaments oder des Stimmvolks machen können. Der Auftrag, dass die Stadtverwaltung durch Präsenz in ihren Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz zum Erhalt der historischen Altstadt beitragen soll, soll nach dem Willen der Initianten u.a. durch eine Änderung der Gemeindeordnung umgesetzt werden. Ein solches Begehren wäre nur ungültig, wenn eine derartige Regelung in der Gemeindeordnung aufgrund des übergeordneten Rechts nicht zulässig wäre. Das ist

wie nachfolgend gezeigt jedoch nicht der Fall²⁵. Diese Änderung wie auch jene der Zonenordnung unterliegt dem Referendum und kann daher Gegenstand einer Volksinitiative bilden.

- 30 Die gegenteilige Ansicht des Stadtrates überzeugt auch deshalb nicht, weil die Bestimmung des Standorts der Stadtverwaltung nicht als klassische Exekutivaufgabe bezeichnet werden kann. Der Entscheid, das Landis & Gyr-Gebäude zu kaufen, wurde denn auch von den Stimmberechtigten am 9. September 2012 durch die Bewilligung eines entsprechenden Verpflichtungskredites gefällt. Mit diesem Kauf haben die Stimmberechtigten gleichzeitig den Standortentscheid getroffen, da stets klar war, dass die Stadtverwaltung im Landis & Gyr-Gebäude zentral untergebracht werden soll²⁶. Auf diesen Entscheid kann das Stimmvolk zurückkommen und bestimmen, dass die Stadtverwaltung an den bisherigen Standorten verbleiben und das Landis & Gyr-Gebäude wieder verkauft werden soll. Auch im Kanton Zürich wurden die Standorte der Universität, des Waffenplatzes sowie eines Polizei- und Justizzentrums je in einem Gesetz festgehalten²⁷. Die Verankerung des Standorts der Zuger Stadtverwaltung in der Gemeindeordnung ist damit vergleichbar.

B. Durchführbarkeit

- 31 Übereinstimmend mit dem Stadtrat sind wir der Auffassung, dass die beiden Initiativen durchführbar sind.

C. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

1. Gewaltenteilung

- 32 Unter dem Titel «Gewaltenteilung» weist der Stadtrat darauf hin, dass gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung die gesetzgebende, die vollziehende und die richterli-

²⁵ Dazu nachfolgend N. 33.

²⁶ Vgl. dazu den Bericht und Antrag des Stadtrates vom 4.7.2012 zum Kauf der Liegenschaft Gubelstrasse 22, GS 4537; Verpflichtungskredit, Ziffer 3 (Vorlage Nr. 2222).

²⁷ Gesetz über die Teilverlegung der Universität vom 14.3.1971 (LS 415.19); Gesetz über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich vom 7.12.1975 (LS 514.1); Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum vom 7.7.2003 (LS 551.4).

che Gewalt getrennt seien und keine Gewalt in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen dürfe. Unter Hinweis auf § 84 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes und § 27 Abs. 1 und 2 sowie § 29 Abs. 2 der Gemeindeordnung führt er aus, mit der Initiative «JA zur historischen Altstadt» werde in seine Organisationskompetenz eingegriffen. «[D]er Entscheid, an welchen Standorten die Stadtverwaltung ihre Dienstleistungen zu erbringen hat, [obliege] eindeutig dem Stadtrat.»

- 33 Die Gewaltenteilung ist eine Leitidee; sie ist in der Schweiz nicht in reiner Form verwirklicht²⁸. Die Exekutive ist zwar die vollziehende Gewalt; ihr genauer Wirkungsbereich wird indes – wie § 21 Abs. 1 KV festhält – durch die Verfassung und die Gesetzgebung festgelegt. § 84 Abs. 1 des Gemeindegesetzes weist dem Stadtrat die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten zu, soweit diese nicht durch Gesetz oder Gemeindebeschluss einem anderen Organ zugewiesen sind. § 84 Abs. 2 GG bestimmt sodann, dass der Stadtrat im Rahmen des Gesetzes die Organisation der Gemeindeverwaltung regelt. Diese Vorschriften des übergeordneten Gemeindegesetzes hindern den kommunalen Gesetzgeber nicht daran, in der Gemeindeordnung zu bestimmen, wo die Stadtverwaltung einquartiert werden soll; der Stadtrat verfügt in dieser Hinsicht über keinen abschliessenden Kompetenzbereich. Dem kommunalen Gesetzgeber steht es frei, die Kompetenzverteilung anders zu regeln.
- 34 Anders verhält es sich dort, wo das übergeordnete kantonale Recht eine Materie klar der Zuständigkeit des Gemeinde- bzw. des Stadtrates zuordnet. So können die dem Gemeinderat zukommenden Kompetenzen in Raumplanungs- und Bausachen gemäss § 7 Abs. 2 und 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)²⁹ nicht durch eine kommunale Initiative geändert werden. Planungs- und baurechtliche Entscheide sind durch den Stadtrat zu treffen; diese Aufgabe kann nicht einem Legislativorgan übertragen werden³⁰.

²⁸ BIAGGINI, Grundfragen, 180 f. So kommen im Bund zahlreiche Regierungs- und Verwaltungskompetenzen nicht dem Bundesrat, sondern der Bundesversammlung zu, was an sich dem Gewaltenteilungsprinzip widerspricht; dazu HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 1525 ff.

²⁹ Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26.11.1998 (BGS 721.11).

³⁰ Vgl. für den Kanton Zürich BGE 111 Ia 284, E. 5; JAAG/RÜSSELI, N. 4432.

- 35 Auch die Gemeindeordnung steht der mit der Initiative vorgeschlagenen Regelung nicht entgegen; deren Änderung wird ja beantragt. Das Initiativbegehren «JA zur historischen Altstadt» verstösst somit nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip.

2. Raumplanungsrecht

- 36 Die Volksinitiative «JA zur historischen Altstadt» sieht vor, dass die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden. Gemäss § 26 Abs. 1 PBG dienen die Zonen des öffentlichen Interesses dem Gemeinwohl. Sie können Frei- und Grünflächen enthalten oder Bauten und Anlagen, welche überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften dienen. Die Bauordnung der Stadt Zug unterscheidet in den §§ 55 und 56 zwischen Zonen des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen und solchen für Erholung und Freihaltung.
- 37 Die Bauordnung der Stadt Zug und der dazugehörige Zonenplan datieren vom 7. April 2009 und wurden vom Regierungsrat am 22. Juni 2010 genehmigt. Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)³¹ sieht vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Eine jederzeitige, vorbehaltlose Änderung der Nutzungspläne stünde im Widerspruch zum *Grundsatz der Planbeständigkeit*. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Dies heisst nicht, dass Pläne nicht revidierbar sind. Dem Grundeigentümer kommt kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zu; Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden. Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der bisherigen Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach

³¹ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22.6.1979 (SR 700).

Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt, sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden³².

- 38 Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zug steht erst seit dem Sommer 2010 in Kraft. Für eine Änderung eines Nutzungsplans nach nicht einmal einem Drittel des ordentlichen Planungshorizonts müssten gewichtige Gründe vorliegen. Im Initiativtext und in der beigefügten kurzen stichwortartigen Begründung werden keine eigentlichen Gründe für eine Revision der Zonenordnung genannt. Im Initiativtext heisst es lediglich, dass zur Sicherstellung des Verbleibens der Stadtverwaltung in der Altstadt die städtischen Liegenschaften in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden sollen. Die Umzonung dient also dazu, das mit der Initiative anvisierte Ziel sicherzustellen. Solche politische Vorstellungen oder Ziele stellen – wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat – keine erhebliche Änderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG dar. So hat es etwa eine Volksinitiative, welche auf die Änderung eines knapp einjährigen Nutzungsplans zur Errichtung eines Fussballstadions in Genf abzielte, als unvereinbar mit Art. 21 RPG bezeichnet³³.
- 39 Der Ansicht des Stadtrates, dass die Initiative «JA zur historischen Altstadt» gegen das übergeordnete Raumplanungsrecht verstosse, kann somit zugestimmt werden. Da das Volksbegehren klar eine Änderung der Zonenordnung fordert und dem Parlament diesbezüglich keinen Gestaltungsspielraum belässt³⁴, kann der Verstoss gegen das Bundesrecht auch nicht durch das Parlament bei der Umsetzung der Initiative behoben werden. Dies ist der Nachteil von allzu konkreten Vorgaben in Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung.

³² BGer, 1C_534/2012 vom 16.7.2013, E. 2.3.1; BGE 128 I 190, E. 4.2; WALDMANN/HÄNNI, Art. 21 N. 20.

³³ BGE 128 I 190 E. 4; vgl. auch BGer, in: ZBl 1994, 321 ff. zur Ungültigkeit einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung «für die Erhaltung von Wohnraum und Arbeitsplätzen».

³⁴ Dazu vorne N. 17.

- 40 Für die Verwirklichung der Anliegen der Initianten ist die Zonenplanänderung nicht zwingend; die Verankerung in der Gemeindeordnung würde genügen. Sollten die Initiative «JA zur historischen Altstadt» und später die Änderung der Gemeindeordnung angenommen werden, bestünde immer noch die Möglichkeit, im Rahmen der nächsten ordentlichen Zonenplanrevision dem Standortentscheid raumplanerisch Rechnung zu tragen.

D. Schlussfolgerungen

- 41 Die Initiative «JA zur historischen Altstadt» steht im Widerspruch zu dem im übergeordneten Bundesrecht verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit. Im Übrigen erweist sich die Initiative als rechtmässig.
- 42 Eine Initiative, die gültige und ungültige Inhalte aufweist, ist für *teilungsgültig* zu erklären, wenn der gültige Teil ein sinnvolles Ganzes bildet. Die Ungültigkeit betrifft nur den dritten Satz der Initiative, der wie folgt lautet: «Um dies nachhaltig sicherzustellen, sollen die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden». Der verbleibende Teil bildet ein sinnvolles Ganzes. Das Hauptanliegen der Initiative (Aufrechterhaltung der Präsenz der städtischen Verwaltung in der Altstadt) kommt nach wie vor klar zum Ausdruck und kann auch ohne die beantragte Umzonung verwirklicht werden. Entsprechend ist dieser Teil (Sätze 1, 2 und 4) den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

V. Ergebnis

- 43 Die Initiative «JA zu gesunden Stadtfinanzen» ist formell und materiell rechtmässig und daher den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen.
- 44 Die Initiative «JA zur historischen Altstadt» ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Inhaltlich ist einzig die Forderung nach Überführung der städtischen Liegenschaften in die Zone des öffentlichen Interesses zu bemängeln. Diese Forderung bereits vier Jahre nach der letzten umfassenden Revision der Bau- und Zonenordnung

verstösst gegen den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit. Dies führt allerdings nicht dazu, dass die gesamte Initiative für ungültig zu erklären ist. Die Ungültigerklärung ist auf den dritten Satz zu beschränken. Dem Antrag des Stadtrates auf eine vollständige Ungültigerklärung der Initiative «JA zur historischen Altstadt» können wir nicht folgen.


Tobias Jaag
Markus Rüssli