

Diese Vorlage wurde gem. Aushang 100
(g. ltsd.) nur an die GROSSER GEMEINDERAT SPEZ. VORLAGE
Stadtträte verteilt!

Entscheid betreffend Verwaltungsgerichtsbeschwerde i.S.
Altstadt-Initiative

Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 28. Februar 1990

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vom Grossen Gemeinderat erneut bestellte Spezialkommission be-
handelte in zwei Sitzungen die aktuelle Situation im Zusammenhang
mit der Altstadt-Initiative.

I. Einleitende Bemerkungen

- Die Parteien im Beschwerdeverfahren betreffend der Altstadt-Initiative (Beschwerdeführer, Büro des Grossen Gemeinderates) haben den Entscheid des Regierungsrates zunächst aus den Medien entnehmen müssen; die schriftliche Begründung wurde später zugestellt.
- Nachdem der Regierungsrat die Begründungen, welche nach dem Grossen Gemeinderat für die Ungültigkeit der Altstadt-Initiative sprachen, negiert hat, veranlasste die Spezialkommission umgehend eine Stellungnahme von PD Dr. T. Jaag, welcher bereits im Frühjahr 1989 für die Kommission ein Rechtsgutachten ausgearbeitet hat. Die Stellungnahme von Jaag konnte den Mitgliedern bereits in der ersten Kommissionssitzung abgegeben werden.
- Um sich über die Tragweite des regierungsrätlichen Entscheides für die Legislative und die Exekutive zu orientieren, wurden zu Beginn der zweiten Sitzung Herr Stadtrat Dr. M.

Frigo und Herr lic.iur. Hans Hagmann, Rechtskonsulent, angehört.

- Die Kommission vermisst einhellig ein folgerichtiges Verhalten des Regierungsrates. Wenn schon eine andere Interpretation vom § 113 des Gemeindegesetzes vorgenommen wird als der Gesetzestext wiedergibt, hätte zur Schaffung der (rechtlichen) Klarheit und um neue rechtliche Streitigkeiten zu vermeiden - gleichzeitig mit dem Entscheid über die Beschwerde zur Altstadt-Initiative - ein Antrag an den Kantonsrat zur Aenderung des § 113 erfolgen müssen.
- Der Grosse Gemeinderat hat sich mit seinem Entscheid vom 22.8.89 (Ungültigerklärung der Altstadt-Initiative) keine offenbare Rechtsverletzung zuschulden kommen lassen. Aus diesem Grund wurde den Beschwerdeführern auch keine Parteientschädigung zugesprochen.

II. Auftrag der Spezialkommission

a) Auftrag Frühjahr 1989

Der Grosse Gemeinderat beauftragte die Spezialkommission, die Altstadt-Initiative auf ihre Rechtsgültigkeit zu überprüfen.

Die Kommission setzte sich danach als Aufgabe, die Ungültigkeit der Altstadt-Initiative nicht nur aufgrund der Rechtsordnung zu überprüfen, sondern auch den Stellenwert der Volksrecht zu berücksichtigen.

b) Auftrag Februar 1990

Die Spezialkommission wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat Bericht und Antrag zu unterbreiten,

- ob gegen den Entscheid des Regierungsrates eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzureichen ist

oder

- ob der Entscheid der kantonalen Exekutive akzeptiert werden soll (und damit folglich Rechtskraft erwachsen würde)

Für die Mehrheit der Kommission war ein solcher Entscheid ohne Einbezug rechtlicher und politischer Ueberlegungen nicht möglich.

III. Zentrale Frage

Zwei politische Instanzen haben bis jetzt über die Rechtsgültigkeit der Altstadt-Initiative befunden. Der Beschluss des Grossen Gemeinderates (untermauert durch ein Rechtsgutachten) und der regierungsrätliche Entscheid verhalten sich dabei vollständig diametral. Selbst die Beschwerdeführer müssten vom Entscheid des Regierungsrates überrascht sein, lautete doch ihr Antrag (siehe Seite 3 des regierungsrätlichen Entscheides), je nach Ziffer der Initiative auf Gültigkeit, Teilgültigkeit oder Ungültigkeit.

Die zentrale Frage, welche sich der Kommission stellte, lautete: Soll der Entscheid politisch, rechtlich oder politisch und rechtlich kommentiert und beantwortet werden.

Es ist daher nicht erstaunlich, dass auch in der Spezialkommission die einzelnen Meinungen sehr stark auseinandergingen.

- Weiteres Vorgehen des GGR nur auf der POLITISCHEN Ebene

Eine Minderheit der Kommission setzte sich für dieses Vorgehen ein:

- Der Entscheid des Regierungsrates sei richtig, weil die Wahrung der Volksrechte über alle formal-juristischen Ueberlegungen gestellt werde und dem Grundsatz "in dubio pro populo" nachgelebt wird.
(Anmerkung: Nach Prof. Dr. K. Eichenberger lässt sich aus der bundesrechtlichen Rechtsprechung kein allgemeiner Satz entnehmen, der in die Formel "in dubio pro populo" gekleidet werden könnte.)
- Die Volksrechte sind liberal auszulegen, wie dies auch vom Regierungsrat vorgenommen wurde.
- In bezug auf die bisherigen Initiativen entsteht in der Stadt Zug keine neue Praxis.
- Zwei juristische Berichte (Grosser Gemeinderat und Regierungsrat) liegen vor, die stark voneinander abweichen. Nachdem auf diesem Weg keine Lösung gefunden werden konnte, resp. die juristische Ebene "erschöpft" ist, muss politisch gehandelt werden, d.h. die Initiative ist dem Volk zu unterbreiten.
Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Mehrheit der Kommission nach ihrem Rechtsempfinden sich überfordert fühlt, einen solchen Entscheid verantworten zu können.
- Die Ungültigerklärung der Altstadt-Initiative basierte auf dem Gutachten von Jaag und führte zu einer Stärkung der Exekutive. Nach Meinung der Minderheit sollten der Grosse Gemeinderat und das Volk in ihren Rechten nicht weiter eingeschränkt werden.

- Weiteres Vorgehen des GGR nur auf der JURISTISCHEN Ebene

Die Kommission war sich relativ schnell einig, dass das weitere Vorgehen in der Angelegenheit "Altstadt-Initiative" nicht nur mit rein juristischen Ueberlegungen begründet werden darf, auch wenn der Entscheid des Regierungsrates einige grundsätzlichen Fragen und Unklarheiten aufwirft, die es abzuklären gilt:

- § 113 (Gemeindegesetz): Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben

Die Mehrheit der Kommission ist über die Gleichstellung der beiden Begriffe "NEU" und "IRGENDWELCHE", wie sie vom Regierungsrat vorgenommen wurde, überrascht.

- Setzt sich der Regierungsrat damit nicht über den Wortlaut des Gemeindegesetzes hinweg?
- Welchen Stellenwert und Aussagekraft hat für den Bürger in Zukunft ein Gesetzeswortlaut, wenn letztlich die Gesetzesinterpretation massgebend ist?

Der Regierungsrat will jedoch das Initiativrecht nicht nur auf die Uebernahme irgendwelcher Aufgaben ausdehnen, sondern für jegliche Aenderung geltender Regelungen, für jeden neuen Lösungsvorschlag längst wahrgenommener Gemeindeaufgaben zulassen.

"Unter einer neuen Gemeindeaufgabe ist jede Aufgabe zu verstehen, die von der Gemeinde bisher noch nicht in der anbegehrtten Art und Weise erfüllt worden ist. Gegenstand der Altstadt-Initiative ist die Zweckänderung der Altstadtstrassen bzw. des Landsgemeindeplatzes mittels verkehrsberuhigender und baulicher Massnahmen, was eine derartige neue Aufgabe darstellt."

(Aus dem Bericht des Regierungsrates, S. 27)

Steht diese Aussage nicht in Widerspruch zu

- der Tatsache, dass die Strassen der Altstadt für den Durchgangsverkehr bereits gesperrt sind und nur von Zubringern benützt werden können?

- zur Entstehungsgeschichte des § 113 (Gemeindegesetz)?

Aus dem Bericht des Regierungsrates zur Gemeindegesetzrevision vom 12. Januar 1979 (S. 57) ist zu entnehmen:

"Das Initiativrecht auf Gemeindeebene wurde materiell dadurch beschränkt, dass nur noch Initiativen zu ganz bestimmten Gegenständen möglich sind, nämlich: Anhandnahme neuer Gemeindeaufgaben, Ergänzung und Aenderung der Gemeindeordnung Dadurch soll verhindert werden, dass Initiativen zu Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden."

Wird die 1979 ausdrücklich angestrebte Einschränkung des Initiativrechtes nicht durch die grosszügige Gesetzesauslegung des Regierungsrates (initiativfähig sind alle Gegenstände, welche dem obligatorischen und fakultativen Referendum unterliegen) vollständig aufgehoben?

Welches sind die Auswirkungen für den politischen Alltag, wenn Motionen, die im Parlament nicht überwiesen wurden, über den Initiativweg wieder Eingang in das Parlament finden? Ist dies im Interesse des Volkes oder eines zügigen, effizienten Parlamentsbetriebes?

- Wie verhält es sich mit dem Vergleich, den der Regierungsrat zum Motionsrecht der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder zum Initiativrecht auf kantonaler Ebene vornimmt? Weisen die einzelnen politischen Instrumente nicht einen ganz anderen Wortlaut (und damit auch Inhalt) in Gesetz oder Gemeindeordnung auf?
- Eine weitere Problematik wird durch Jaag aufgeworfen, indem es den Initianten ja weniger um Signalisierung als vielmehr um Anordnung von Verkehrsbeschränkungen gehe. Signale und bauliche Massnahmen dienen dem Vollzug derartiger Anordnungen.

Dies ändere aber nichts daran, dass der Erlass von Verkehrsanordnungen gemäss § 5 Abs. 1 der Strassenverkehrsverordnung in die abschliessende Kompetenz des Stadtrates falle und daher auch aus diesem Grunde nicht Gegenstand einer Initiative sein kann. Nach Jaag könne selbst die Umwidmung von Gemeindestrassen nicht als Uebernahme einer neuen Gemeindeaufgabe qualifiziert werden.

- Nicht zu überzeugen vermag der regierungsrätliche Entscheid betreffend der finanziellen Auswirkungen der Altstadt-Initiative. Schätzt der Regierungsrat den Finanzbedarf für entsprechende Massnahmen auf der Seite 25 seines Berichtes noch auf Fr. 100'000.--, macht der auf der Seite 11 seiner Ausführungen geltend, dass "durch die Fristansetzung verunmöglicht, eine umfangreiche Planung, ein umfassendes Auswahlverfahren oder erhebliche bauliche Vorkehrungen in die Wege zu leiten. Die von den Initianten verlangten baulichen Massnahmen können daher nur von einfacher Art sein und müssen sofort vollzogen werden." (Zitat aus dem regierungsrätlichen Entscheid, S. 11).

- Weiteres Vorgehen des GGR auf der POLITISCHEN und JURISTISCHEN EBENE

Die Mehrheit der Spezialkommission empfiehlt dem Grossen Gemeinderat, beide Wege zu beschreiten.

- Begründung für den Weiterzug an das Verwaltungsgericht

Wenn der Entscheid des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht weitergezogen wird, geht es in keiner Art und Weise darum, Recht zu haben, Schuld zuzuweisen oder gar um Sieg oder Niederlage. Nachdem die beiden Stellungnahmen vom Grossen Gemeinderat und Regierungsrat so divergierend sind und echte Unsicherheiten und Unklarheiten auslösen (auch in bezug auf die zukünftigen Auswirkungen), ist es schlicht nicht möglich, sich mit Ueberzeugung einer der beiden Theorien anzuschliessen. Aus der politischen Verantwortung

heraus, welche der Grosse Gemeinderat gegenüber dem Volk wahrzunehmen hat, muss deshalb zuerst Klarheit und Gewissheit über die rechtliche Lage in dieser hängigen Angelegenheit geschaffen werden.

Die Klärung dieser grundsätzlichen Fragen zum Initiativrecht darf nach Meinung der Mehrheit der Kommission nicht mit Beschränkung der Volksrechte abqualifiziert werden; vielmehr soll dieses Vorgehen dazu dienen, abzuklären: was gilt und was nicht; welchen Inhalt muss eine Initiative aufweisen, dass sie als rechtsgültig erklärt wird. Eine klare rechtliche Aussage, welche für die Zukunft richtungsweisend ist, drängt sich in der aktuellen Lage geradezu auf.)

Soll der Bürger im Glauben gelassen werden, dass der status quo ante der RICHTIGE ist, ohne dass die im Raum liegenden rechtlichen Bedenken und Unsicherheiten aus dem Weg geräumt sind?

Die Spezialkommission ist sich bewusst, dass mit einem Entscheid des Verwaltungsgerichtes nicht alle Probleme aus dem Weg geräumt sind, sondern dass auch entsprechende Anpassungen im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung notwendig sind. Es kann jedoch auch ohne weiteres eintreffen, dass das Verwaltungsgericht gar eine dritte, neue Auffassung über das Initiativrecht im allgemeinen und über die Altstadt-Initiative im speziellen vertritt; dies wäre jedoch genau so eine Bestätigung, dass der Weiterzug berechtigt war, wie wenn das Verwaltungsgericht die Meinung des Grossen Gemeinderates oder des Regierungsrates schützt.

● Durchführung einer Konsultativabstimmung

Aus politischer Sicht erwartet ein grosser Teil der Bevölkerung nach dem Entscheid des Regierungsrates, der die Volksrechte extensiv auslegte, eine Volksabstimmung.

Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass selbst wenn der Grosse Gemeinderat auf einen Weiterzug verzichten würde, noch keine Gewähr besteht, dass die Altstadt-Initiative dem Bürger vorgelegt wird, da bekanntlich jeder Bürger gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderates Beschwerde einreichen kann.

Mit einer Konsultativabstimmung will die Mehrheit der Spezialkommission -trotz der vorliegenden rechtlichen Bedenken, die es abzuklären gilt - auch der politischen Dimension ein entsprechendes Gewicht einräumen, um damit der Bevölkerung Gelegenheit zu geben, zu dieser Altstadt-Initiative Stellung zu beziehen.

Konsultativabstimmung

Als Konsultativabstimmung werden in der Regel Volksbefragungen bezeichnet, die nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid der Stimmbürger führen. (BGE 104 Ia 230)

Die Konsultativabstimmung unterscheidet sich von der Meinungsumfrage dadurch, dass sie in den spezifischen äusseren Formen des Abstimmungsverfahrens erfolgt und dass zur Teilnahme daran die Gesamtheit der Stimmbürger aufgerufen ist. Die Stimmbürger geben in öffentlicher Funktion ihrem Willen Ausdruck, und die Konsultativabstimmung ist dazu bestimmt, die Meinung des Souveräns autorativ festzulegen. Selbst wenn sie nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid führt, kommt ihr doch eine faktische Verbindlichkeit und eine Bedeutung für die Behörden zu, die mit jener einer formlosen Umfrage nicht vergleichbar ist. (BGE 104 Ia 228)

Die Konsultativabstimmung bindet die Behörde faktisch ebenso, wie wenn eine rechtlich verbindliche Volksbefragung durchgeführt worden wäre, denn es erscheint politisch kaum denkbar, dass sich die Behörden über das Abstimmungsergebnis hinwegsetzen. Das widerspräche schon dem Sinn und Zweck der Konsultativabstimmung, Kenntnis über den Volkswillen zu erhalten, damit eine künftige zu treffende Entscheidung auf dieser Grundlage vorbereitet werden kann.

Die Konsultativabstimmung ist im Gemeindegesetz wie folgt geregelt:

§ 68,1 "Ueber Grundsatzfragen kann der Gemeinderat Konsultativabstimmungen an der Urne durchführen."

§ 68,2 "An das Ergebnis sind weder die Stimmbürger noch die Behörden gebunden."

Die Mehrheit der Spezialkommission legt besonderen Wert darauf, dass

- ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht aus rechtlichen Gründen notwendig ist.
(Abklärung von grundsätzlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Initiativrecht)
- der Stimmbürger in einer Konsultativabstimmung über den vollen Initiativtext am 10. Juni 1990 befinden sollte. Das Abstimmungsergebnis ist wohl für die Exekutive unverbindlich. Je nach Abstimmungsergebnis könnten jedoch Aktivitäten im Sinne der Altstadt-Initiative ausgelöst werden.
- sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor allem auf die grundsätzlichen Anliegen, Fragen und Probleme des Initiativrechtes - wie sie im Zusammenhang mit der Altstadt-Initiative angefallen sind - bezieht. Dies ist deshalb notwendig, dass die gerichtliche Instanz diese Beschwerde auch weiter behandelt, auch wenn allenfalls der Stadtrat aus eigenen Stücken (evtl. aufgrund des Ergebnisses der Konsultativabstimmung) die Altstadt-Initiative voll oder teilweise erfüllt hat.
- sie ihren Auftrag so verstanden hat, die ganze Angelegenheit objektiv zu beurteilen, ohne Berücksichtigung, ob durch ihren Entscheid Legislative oder Exekutive in den Rechten gestärkt oder geschwächt werden. Änderungen in der Kompetenz sind auf dem gesetzgebenden Weg vorzunehmen.

IV. Anträge

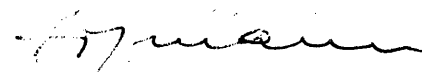
Die Spezialkommission empfiehlt dem Grossen Gemeinderat mit 6 : 2 Stimmen folgende Anträge gutzuheissen:

1. Das Büro des Grossen Gemeinderates wird beauftragt, gegen den Entscheid des Regierungsrates betreffend der Altstadt-Initiative beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzureichen.
2. Der Stadtrat wird eingeladen (im Sinne von § 68 Gemeindegesetz), am 10. Juni 1990 eine Konsultativabstimmung über den Initiativtext der Altstadt-Initiative durchzuführen.

V. Minderheitsantrag

Die Minderheit der Spezialkommission hat einen Minderheitsantrag in Aussicht gestellt.

Für die Spezialkommission
Der Präsident:



Peter R. Hofmann

Mitglieder der Spezialkommission:

Hofmann Peter R., Präsident
Leuthard Monika
Schmid-Bucher Claudia
Christen Hans
Etter Hans
Hager Rainer
Hausheer Hanspeter
Horber Felix, Fr.
Müller Dolfi
Schmid Hansruedi