

Interpellation Dolfi Müller betreffend Aushöhlung des
Initiativrechts in Zug

Schriftliche Beantwortung des Stadtrates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. März 1991 hat Gemeinderat D. Müller die obgenannte Interpellation eingereicht, wobei um schriftliche Beantwortung ersucht wird (vgl. Protokoll des Grossen Gemeinderates vom 16. April 1991, S. 123 f.).

Anlass zu dieser Interpellation bildet das Beschwerdeverfahren i.S. Altstadt-Initiative, an welchem der Interpellant als Rechtsvertreter von mehreren Stimmberechtigten beteiligt war. Bekanntlich hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit Urteil vom 21. Februar 1991, in Gutheissung einer Beschwerde der Einwohnergemeinde Zug, den Entscheid des Regierungsrates aufgehoben und den Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 22. August 1989, mit welchem die Initiative ungültig erklärt wurde, wieder hergestellt.

Der Interpellant kritisiert das Urteil. Mit diesem Entscheid werde das Initiativrecht in den Zuger Gemeinden auf ein Minimum beschränkt. Ueberdies werde die Rechtsunsicherheit, was auf dem Wege der Initiative verlangt werden könne, nicht ausgeräumt. Es trifft zu, dass das Verwaltungsgericht die im Beschwerdeverfahren u.a. strittige Frage, was unter dem Begriff der "Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben" (§ 113 Abs. 1 des Gemeindegesetzes) zu verstehen ist, nicht abschliessend beurteilt hat, da nach Auffassung des Gerichts weder der Wortlaut noch die Materialien eine eindeutige Beurteilung ermöglichten. Das Offenlassen dieser Frage mag mit Blick auf ähnliche künftige Initiativen als bedauerlich erscheinen. Allerdings ist zu beachten, dass ein Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht zur Abklärung theoretischer Rechtsfragen in Anspruch genommen werden kann. Das Verwaltungsgericht hatte einzig zu prüfen, ob der Regierungsrat die Altstadt-Initiative zu Recht als gültig erklärt hat. Diese Frage konnte das Gericht entscheiden, ohne abschliessend zu klären, was unter dem Begriff der "neuen Gemeindeaufgabe" zu verstehen ist. Eine Kritik des Urteils des Verwaltungsgerichts ist daher in keiner Weise angebracht. Eine Kritik am Urteil erscheint hier umso weniger gerechtfertigt, als das Initiativbegehren äusserst unsorgfältig abgefasst worden ist, indem beispielsweise nicht einmal alle gemäss § 10 Abs. 3 der Gemeindeordnung erforderlichen Angaben auf dem Initiativbogen enthalten waren. Die Initia-

tive musste daher unabhängig davon, ob mit dem Begehren eine "neue Gemeindeaufgabe" verlangt worden ist, ungültig erklärt werden. Die Verantwortung für dieses mangelhafte und rechtlich nicht zulässige Begehren liegt bei den Initianten; es geht nicht an, hinterher die Behörden und Gerichte für diese von den Initianten begangenen Fehler zu rügen oder gar verantwortlich zu machen.

Das Urteil zeigt allerdings, dass die gesetzliche Regelung durchaus verbesserungsfähig ist, da der Begriff der neuen Gemeindeaufgabe in der Tat nicht ganz klar ist. Durch eine solche Gesetzesänderung können künftige Streitigkeiten über den zulässigen Gegenstand von Initiativen möglicherweise zum Teil verhindert werden. In diesem Sinne ist der Stadtrat bereits tätig geworden (vgl. Antwort zu Frage 4).

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

"Ist der Stadtrat nicht auch der Meinung, dass es für die Gemeinden des Kantons Zug beschämend ist, gemessen am schweizerischen Standard ein ungenügendes Initiativrecht zu haben?"

§ 113 des Gemeindegesetzes, welche die hier zur Diskussion stehende Formulierung betreffend die Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben enthält, regelt den zulässigen Gegenstand von Initiativen in Einwohnergemeinden mit Grosse Gemeinde-rat. Dagegen findet diese Vorschrift keine Anwendung in Gemeinden mit Gemeindeversammlung. Das in der Interpellation aufgeworfene Problem betrifft daher nicht alle Gemeinden im Kanton, sondern nur die Stadt Zug. Der Stadtrat kann die Meinung des Interpellanten, wonach das Initiativrecht in Gemeinden mit Grosse Gemeinderat, gemessen am schweizerischen Standard ungenügend sei, nicht teilen. Mit § 113 des Gemeindegesetzes wurde ein Initiativrecht geschaffen, welches nicht nur die Rechtsetzungs-, sondern in einem gewissen Umfang auch die Verwaltungsinitiative umfasst. Dies ist auch auf kommunaler Ebene nicht selbstverständlich. Im übrigen lässt sich auf Gemeindeebene wohl kaum ein gemein-eidgenössischer Mindeststandard erkennen. Vielmehr gibt es eine grosse Zahl von zum Teil sehr unterschiedlichen Regelungen, insbesondere hinsichtlich des zulässigen Gegenstandes von Initiativen.

Zu Frage 2:

"Teilt der Stadtrat die Meinung des Interpellanten, dass es nach dem vorliegenden Verwaltungsgerichtsentscheid für den Stimmbürger noch unklarer geworden ist, ob eine von ihm

eingereichte gemeindliche Volksinitiative ungültig erklärt wird? Falls nein, warum?"

Das Beschwerdeverfahren i.S. Altstadt-Initiative konnte von vorneherein nicht dazu dienen, alle offenen Fragen im Bereich des kommunalen Initiativrechts zu klären. Auch wenn nach wie vor nicht völlig geklärt ist, was unter den Begriff der "Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben" (§ 113 Abs. 1 des Gemeindegesetzes) zu verstehen ist, konnten in diesem Beschwerdeverfahren durchaus gewisse Fragen beantwortet werden. Von Bedeutung ist insbesondere die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass der Grosse Gemeinderat zur Prüfung einer Initiative nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet ist. Sodann hat das Gericht festgehalten, dass die Zuständigkeit der Exekutive, Verwaltungsentscheide zu treffen sowie Ausgaben in einer bestimmten Gemeindeaufgabe zu bewilligen, das Initiativrecht ausschliessen, da in diesen Fällen keine Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben vorgeschlagen werden könne. Diese Ueberlegung berücksichtigt, dass auch im Bereich des Initiativrechts der Grundsatz der Gewaltentrennung zu beachten ist, zumal ein Vorschlagsrecht in Angelegenheiten, über die ein anderes Organ abschliessend entscheidet, wenig wirksam wäre.

Zu Frage 3:

"Welche Empfehlung würde der Stadtrat zu Handen des GGR bezüglich Gültigkeit folgender Initiativen, die als allgemeine Anregungen formuliert sind, abgeben:

- a) Im Riedmattquartier sei ein Primarschulhaus zu errichten.
- b) Der Postplatz sei baulich neu zu gestalten."

Die Verantwortung für die Rechtmässigkeit einer Eingabe liegt grundsätzlich bei den Initianten. Ueber die Gültigkeit einer Initiative befindet nicht der Stadtrat, sondern der Grosse Gemeinderat. Der Stadtrat kann daher keine entsprechenden verbindlichen Erklärungen über die Gültigkeit einer Initiative abgeben. Es kann auch nicht Sache des Stadtrates sein, in Beantwortung einer Interpellation sich verbindlich zu äussern, wie er künftige mögliche Initiativbegehren zuhanden des Grossen Gemeinderates beurteilen werde. Dies erfordert eine einlässliche Prüfung jedes einzelnen Initiativbegehrens, die erst vorgenommen werden kann, wenn ein konkretes Begehren mit einer genügenden Zahl von Unterschriften eingereicht worden ist. Bei den beiden in der Interpellation genannten Beispielen müsste wohl insbesondere die Frage geprüft werden, ob es sich hierbei um neue Gemeindeaufgaben handelt, zumal sowohl das Volksschulwesen wie auch die Gestaltung von Plätzen bereits heute zum Aufgabenkreis der Einwohnergemeinde gehören. Des weiteren könnten sich gewisse Kompetenzfragen stellen, da die Stimmberechtigten zwar über die erforderlichen Kredite befinden, nicht aber über das Bauprojekt.

Zu Frage 4:

"Ist der Stadtrat bereit, bei den zuständigen kantonalen Stellen eine Aenderung von § 113 Gemeindegesetz anzuregen, die klare Verhältnisse in Bezug auf das gemeindliche Initiativrecht schaffen würde? Wenn nein, Warum nicht?"

"Der Stadtrat hat - wegen der heute bestehenden Unsicherheit über den zulässigen Gegenstand von Verwaltungsinitiativen - in seiner Vernehmlassung vom 30. April 1991 zu den vorgesehenen Aenderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sowie des Gemeindegesetzes dem Regierungsrat beantragt, auch § 113 des Gemeindegesetzes zu revidieren. Dabei wurde dem Regierungsrat vorgeschlagen, jene Gegenstände als initiativfähig zu bezeichnen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. (In die gleiche Richtung zielt eine von den CVP-Kantonsräten der Stadt Zug kürzlich eingereichte Motion im Kantonsrat.) Damit könnte durch den Gesetzgeber eine gewisse Klärung herbeigeführt werden. Ueberdies würde dadurch das Initiativrecht zwischen Kanton und Gemeinde etwas vereinheitlicht. Immerhin müssten bei einer solchen Umschreibung des Initiativrechts wohl insbesondere die Finanzbeschlüsse ausgenommen werden, da sich die Stimmberechtigten nur zur Ausgabe äussern können, nicht aber zum Projekt, welches aufgrund dieses Kredites allenfalls realisiert wird. Das Initiativrecht wäre in diesem Bereich im Ergebnis nur ein Antragsrecht, was wenig sinnvoll wäre. Es ist nun aber zunächst Sache des Regierungsrates, sofern er dieses Anliegen aufnehmen will, einen Entwurf für eine Neufassung von § 113 des Gemeindegesetzes auszuarbeiten.

Der Stadtrat möchte an dieser Stelle lediglich darauf hinweisen, dass auch durch eine an sich eindeutige und klare gesetzliche Regelung nicht alle Probleme gelöst werden können. Eine Initiative ist nicht nur darauf hin zu prüfen, ob sie die formellen Anforderungen einhält und ob sie einen grundsätzlich zulässigen Gegenstand enthält. Abzuklären ist ferner die oftmals viel schwierigere Frage, ob sie auch in anderer Hinsicht rechtmässig ist und ob sie insbesondere nicht gegen höherstufiges Recht verstösst. Diese bei Volksinitiativen häufig auftretenden Rechtsprobleme führen, wie das Beispiel der Altstadt-Initiative anschaulich zeigt, oftmals dazu, dass in der Oeffentlichkeit gleichgewichtig neben der politischen eine juristische Debatte geführt wird. Die Möglichkeiten, durch eine scheinbar einfache und klare gesetzliche Regelung Abhilfe zu schaffen, sind zwar auszunützen, dürfen aber nicht überschätzt werden. Mindestens ebenso bedeutungsvoll erscheint, dass sich Initianten über die sich jeweils stellenden Rechtsprobleme Klarheit verschaffen und das Initiativbegehren entsprechend sorgfältig ausarbeiten und formulieren.

Zu Frage 5:

"Ist der Stadtrat bereit, wenigstens ein Merkblatt zu verfassen und abzugeben, das den Initianten zukünftiger gemeindlicher Volksinitiativen ein Mindestmass an Rechtssicherheit garantiert?"

Der Stadtrat erachtet es als wenig sinnvoll, ein Merkblatt über das kommunale Initiativrecht zu verfassen. Eine solche Information hätte keine verbindliche Wirkung; insbesondere wäre der Grosse Gemeinderat bei der Prüfung eines konkreten Initiativbegehrens an eine allenfalls falsche Erläuterung des Stadtrates nicht gebunden. Sodann könnte in einem solchen Informationsblatt nur auf gewisse formelle Anforderungen hingewiesen werden, die an sich keiner weiteren Erörterung bedürfen und bei minimaler Sorgfalt von jedem Initiativkomitee beachtet werden können. Dagegen wäre es in Anbetracht der sehr unterschiedlichen Rechtsprobleme, die sich je nach dem zu beurteilenden Initiativbegehren stellen, nicht möglich, über die inhaltliche Zulässigkeit allgemeingültige und präzise Aussagen zu machen. In einem solchen Merkblatt könnten daher gerade jene Fragen, die in der Regel über die Gültigkeit einer Initiative entscheiden, nicht beantwortet werden.

ZUG, 21. Mai 1991

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:

Othmar Kamer Albert Müller