

Altstadt-Initiative für einen Landsgemeindeplatz ohne Autos  
und eine Altstadt ohne Durchgangsverkehr

---

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 17. Januar 1989

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

I.

Am 28. November 1988 reichte ein Initiativkomitee bei der Stadtkanzlei die "Altstadt-Initiative für einen Landsgemeindeplatz ohne Autos und eine Altstadt ohne Durchgangsverkehr" mit 979 gültigen Unterschriften ein. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

- "1. Für das innere Altstadtgebiet, umfassend den Lindenplatz, die Ober- und Unteraltstadt, die Schwanengasse, den Fischmarkt, das Goldgässli, den ganzen Landsgemeindeplatz, das Widdergässli und die ganze Seestrasse wird ganzjährig ein Fahr- und Parkverbot für Motorfahrzeuge und Motorfahräder erlassen.
2. Es werden geeignete bauliche Massnahmen getroffen, die den Durchgangsverkehr Seestrasse-, Ober-/Unteraltstadt - Casino verunmöglichen.
3. Ausnahmen vom Fahr - und Parkverbot:
  - 3.1 Die Zufahrt für Motorräder und Mofas zum Zweiradparkplatz am Nordende der Seestrasse ist erlaubt.
  - 3.2 Der Güterumschlag wird zu folgenden Zeiten erlaubt:
    - 3.2.1 Für Anwohnerinnen und Anwohner des betreffenden Gebietes durchgehend während der ganzen Woche.
    - 3.2.2 Für alle anderen: montags bis freitags von 06.00 bis 19.00 Uhr, samstags von 06.00 bis 17.00 Uhr.

4. Uebergangsregelung:

Die Initiative tritt bei Annahme zwei Monate nach der Volksabstimmung in Kraft."

Die "Altstadt-Initiative" verlangt für ein genau bezeichnetes Gebiet der inneren Altstadt ein ganzjähriges Fahr- und Parkverbot für Motorfahrzeuge und Motorfahräder, wobei gewisse Ausnahmen von diesem Verbot bestehen für den Güterumschlag sowie die Zufahrt zu einem Zweiradparkplatz. Des weiteren fordert die Initiative, dass geeignete bauliche Massnahmen getroffen werden, die den Durchgangsverkehr auf einem bestimmten Strassenstück im Altstadtgebiet verunmöglichen sollen. Bei allen von der Initiative erfassten Strassen handelt es sich um Gemeindestrassen.

II.

In § 10 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. April 1962/29. Januar 1985 (GO) sind die formellen Anforderungen an eine Initiative festgehalten. Mit Ausnahme des Hinweises, wonach sich "strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht", sind alle notwendigen Angaben auf dem Initiativbogen enthalten. Auch das Erfordernis der Einheit der Materie ist eingehalten. Sowohl die beantragten Verkehrsanordnungen wie auch die verlangten baulichen Massnahmen dienen demselben Zweck, das erfasste Gebiet von Motorfahrzeugen weitgehend freizuhalten. Ob die Initiative allein wegen des fehlenden Hinweises auf die Strafbestimmung ungültig ist, kann offen bleiben, da nach Meinung des Stadtrates die Initiative aus anderen Gründen als unzulässig erscheint.

III.

Nach § 113 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (GG) kann die Initiative in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden. Dabei haben sich die Initianten für die eine oder die andere Form zu entscheiden. In Lehre und Rechtsprechung besteht Einigkeit darüber, dass ein Volksbegehren, das sowohl ausformulierte als auch allgemeine Normen enthält, unzulässig ist.

Das Verbot von Mischformen besteht deshalb, weil einfache Anregungen und formulierte Initiativen in verfahrensrechtlicher Hinsicht unterschiedlich behandelt werden. Einem solchen Vorschlag würde auch die nötige Klarheit fehlen; für den Stimmberechtigten, der die Initiative annehmen möchte, bliebe ungewiss, was nach der Annahme des formulierten Teils mit dem anderen Teil geschehen wird und was somit aus dem Ganzen werde.

Der Grundsatz der Einheit der Form muss auch im Kanton Zug für die Volksinitiativen in Einwohnergemeinden mit GROSSEM Gemeinderat gelten. § 113 Abs. 2 GG sieht nur die Möglichkeit entweder der einfachen Anregung oder der formulierten Initiative, nicht aber deren Kombination vor.

Die Abgrenzung der formulierten Initiative von der allgemeinen Anregung bestimmt sich, sofern die Initiative selbst keine entsprechende Angabe enthält, nach dem Grad der Bestimmtheit des Antrages. Je nachdem, ob den Behörden ein weiter Spielraum belassen wird oder nicht, liegt die eine oder die andere Form vor. Handelt es sich um einen Beschlus- sesentwurf, der bei Annahme ohne weiteres vollziehbar wäre, so ist er als formulierte Initiative zu behandeln.

Die vorliegende Initiative umfasst zwei Teile von unterschiedlichem Gehalt: Die Festlegung der für das ganze Gebiet geltenden neuen Verkehrsbeschränkungen (Ziff. 1 und 3) sowie eine "Uebergangsregelung", in welcher der Termin für die Inkraftsetzung bestimmt wird (Ziffer 4). Dieser Teil des Initiativtextes weist einen Bestimmtheits- und Konkretisierungsgrad auf, wie er für einen ausformulierten Entwurf kennzeichnend ist. Mit diesen Signalisationsvorschriften werden den Behörden in materieller Hinsicht die Hände gebunden; die Vorschriften gehen über eine blosser Anregung hinaus und belassen den Behörden keinen Spielraum mehr, weshalb dieser Teil als ausformulierte Initiative einzustufen ist. Der für Verkehrsanordnungen an und für sich zuständige Stadtrat wäre gehalten - wie dies der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht in einem Beschwerdeverfahren betreffend den vom Stadtrat in Nachachtung der Initiative für einen schöneren Landsgemeindeplatz erlassenen Verkehrseinschränkungen festgehalten haben - die verlangten Signalisationsänderungen zu erlassen, ohne selber Abänderungen vornehmen zu dürfen. Anders verhält es sich mit den angebehrten baulichen Massnahmen (Ziffer 2). Hier wird lediglich das Ziel genannt (Fernhaltung des Durchgangsverkehrs), dem die baulichen Massnahmen zu dienen haben. Wie diese baulichen Hindernisse zu gestalten sind, wird aber nicht näher ausgeführt. In dieser Hinsicht wird den Behörden vielmehr ein weiter Spielraum belassen für die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. Je nach Höhe der erforderlichen finanziellen Mittel unterliegt der Kreditbeschluss des Grossen Gemeinderates dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Bei diesem Teil (Ziffer 2) handelt es sich daher um einen Antrag in der Form der einfachen Anregung.

Die Initiative ist schon wegen dieser Vermischung von allgemeinen Anregungen und definitiv formulierten Teilen als ungültig zu erklären.

IV.

Unter dem Randtitel "Gegenstand" wird in § 113 Abs. 1 GG abschliessend aufgezählt, was auf gemeindlicher Ebene initiativfähig ist. Danach können zum Gegenstand einer Initiative gemacht werden "Vorschläge für die Uebernahme neuer Gemeindeaufgaben und für die Ergänzung und Aenderung der Gemeindeordnung und der allgemeinverbindlichen Reglemente". In den Materialien zum Gemeindegesetz wird hiezu ausgeführt, dass das Initiativrecht auf Gemeindeebene mit dieser Formulierung materiell auf die genannten Gegenstände beschränkt werde. Insbesondere soll verhindert werden, "dass Initiativen zu Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden" (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979, S. 57).

Mit der hier vorliegenden Initiative werden verkehrsbeschränkende Anordnungen sowie gewisse bauliche Massnahmen in einem bestimmten Gebiet der Altstadt verlangt. Weder der eine noch der andere Teil der Initiative enthält damit einen zulässigen Gegenstand.

Solche Verkehrsberuhigungsmassnahmen sind keine "neuen Gemeindeaufgaben" im Sinne von § 113 Abs. 1 GG. Wohl sind die Verkehrsregelung und damit verbundene bauliche Massnahmen auf Gemeindestrasse eine Aufgabe der Einwohnergemeinden. Nach dem Wortlaut von § 113 GG können indessen nur "neue" Gemeindeaufgaben zum Gegenstand einer Initiative gemacht werden. Als "neu" können nur solche Aufgaben gelten, welche der Gemeinde nicht bereits durch eidgenössisches oder kantonales Recht übertragen worden sind oder welche sie nicht schon aufgrund eigenen kommunalen Rechts erfüllt. Für die hier vorgeschlagenen Verkehrsmassnahmen sind die Gemeinden bereits heute zuständig (§ 5 der kantonalen Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation vom 22. Februar 1977), und es handelt sich damit nicht um eine "neue" Aufgabe.

Ebensowenig hat die Initiative eine Ergänzung oder Aenderung der Gemeindeordnung oder eines allgemeinverbindlichen Reglementes zum Gegenstand. Als allgemeinverbindlich gelten rechtssetzende Erlasse, die generell-abstrakte Normen enthalten (Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 1985/86, S. 170). Verkehrsanordnungen sind indessen keine rechtssetzenden Erlasse, sondern Allgemeinverfügungen; ebensowenig sind die verlangten baulichen Massnahmen generell-abstrakte Erlasse. Mit den vorliegenden Anträgen werden vielmehr Verwaltungsmassnahmen verlangt, welche nach dem Wortlaut von § 113 Abs. 1 GG und dem Willen des Gesetzgebers nicht zum Gegenstand einer gemeindlichen Initiative gemacht werden können. Mit dem vom Gesetzgeber statuierten Ausschluss von Verwaltungsmassnahmen wird auch im Initiativ-

recht dem Grundsatz der Gewaltentrennung Rechnung getragen. Die gesetzliche Umschreibung schliesst Initiativen aus, mit der eine Anordnung verlangt wird, die in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates fällt. Mit einer Initiative soll nicht die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen unterlaufen werden. In gleicher Weise haben der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht eine Motion als ungültig erklärt, mit der eine Gemeindeversammlung dem Gemeinderat verbindliche Weisungen erteilen wollte, in einer Angelegenheit, welche in den alleinigen Kompetenzbereich der Exekutive fällt. Ein solches Initiativrecht wäre im übrigen auch systemwidrig, indem auf diese Weise das Parlament ausgeschaltet würde.

Zuständig zum Erlass der angebotenen Verkehrsanordnungen ist allein der Stadtrat (§ 5 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation vom 22. Februar 1977). Die Stimmberechtigten sind daher nicht befugt, durch eine Initiative dem Stadtrat in dessen eigenen Kompetenzbereich verbindliche Weisungen zu erteilen, wie dies hier verlangt wird. Ebenso wenig können mit einer Initiative die genannten baulichen Massnahmen verlangt werden. Auch solche Verwaltungsmassnahmen können nicht Gegenstand einer Initiative bilden. Die Altstadt-Initiative ist deshalb auch wegen ihres unzulässigen Gegenstandes und weil die Begehren zumindest teilweise in den Kompetenzbereich des Stadtrates eingreifen, als ungültig zu erklären.

#### V.

Zuständig zur Ungültigerklärung ist der Grosse Gemeinderat (RRB vom 21.2.1984 i.S. A. Giger gegen den Stadtrat von Zug, S. 8). Dabei ist das Initiativkomitee vor der Ungültigerklärung anzuhören.

Der Stadtrat vertritt die Meinung, dass der Grosse Gemeinderat nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet ist, die inhaltliche Rechtmässigkeit der Initiative zu überprüfen. Es wäre nicht sinnvoll, wenn der Grosse Gemeinderat eine angeblich rechtswidrige Initiative zum Beschluss erheben würde und dann auf dem Beschwerdeweg die Ungültigkeit vom Regierungsrat festgestellt werden müsste. Der Regierungsrat als Aufsichts- und Rechtsmittelbehörde über die Gemeinden müsste dann den Beschluss des Grossen Gemeinderates, mit dem eine rechtswidrige Initiative für gültig erklärt worden wäre, aufheben, um zu verhindern, dass eine unnötige Volksabstimmung durchgeführt wird.

Erst kürzlich hat der Regierungsrat einen Beschluss des Grossen Gemeinderates, mit dem dieser eine Urnenabstimmung angeordnet hat, aufgehoben (GGR-Beschluss betr. verkehrsberuhigende Massnahmen im Gebiet Vorstadt bzw. Bahnhofstrasse).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Initiative wegen der Missachtung des Grundsatzes der Einheit der Form sowie wegen ihres unzulässigen Gegenstandes rechtswidrig ist. Im übrigen leidet sie insofern an einem formellen Mangel, als die Unterschriftenbogen keinen Hinweis auf die einschlägige Strafbestimmung enthalten. Selbstverständlich steht es dem Grossen Gemeinderat resp. der entsprechenden vorberatenden Kommission frei, unseren Rechtsstandpunkt durch einen unabhängigen Experten prüfen zu lassen.

Antrag:

Wir beantragen Ihnen, von unserem Bericht Kenntnis zu nehmen und die Initiative für einen Landsgemeindeplatz ohne Autos und eine Altstadt ohne Durchgangsverkehr als ungültig zu erklären.

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident:	Der Stadtschreiber:
Dr. O. Kamer	Dr. A. Müller

Beilage:

Beschlussesentwurf

BESCHLUSS DES GROSSEN GEMEINDERATES VON ZUG NR.

BETREFFEND ALTSTADT-INITIATIVE FUER EINEN LANDSGEMEINDEPLATZ  
OHNE AUTOS UND EINE ALTSTADT OHNE DRUCHGANGSVERKEHR

---

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag des Stadtrates Nr.  
1010 vom 17. Januar 1989

b e s c h l i e s s t :

1. Die Initiative für einen Landsgemeindeplatz ohne Autos und eine Altstadt ohne Durchgangsverkehr wird als ungültig erklärt.
2. Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft.

Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die Sammlung der Ratsbeschlüsse aufzunehmen.

Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Zug,

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

Der Präsident:      Der Stadtschreiber: