

LU_GERICHTE RRE Nr. 1384 vom 27. November 2009

LU Gerichte, 2009-11-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1384

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 1384 du 27 novembre 2009

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 1384 del 27 novembre 2009

Regeste

Ungültigerklärung einer Initiative wegen Undurchführbarkeit. Auslegung einer Initiative. § 145 Absatz 1 StRG. Beschlüsse, die nicht vollzogen werden können, sind sinnlos. Über Initiativen, die solche Beschlüsse verlangen, ist daher nicht abzustimmen. - Zeitlich beurteilt sich die Durchführbarkeit einer Initiative grundsätzlich nach dem Zeitpunkt, an dem die Volksabstimmung frühestens festgesetzt werden kann. - Kann die Möglichkeit der Verwirklichung einer Initiative bei einer nicht völlig abwegigen Auslegung des Initiativtextes nicht als völlig zweifelsfrei ausgeschlossen werden, muss der Entscheid über die Initiative dem Volk überlassen werden. - Grundsätzlich sind Initiativen auszulegen wie andere Normen auch, nämlich "aus sich selbst", nicht nach dem subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten. Massgeblich ist, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. | Volksrechte

Erwägungen

E. 1

Die Gemeinde Littau bleibt eine eigenständige Gemeinde.

E. 2

Die Gemeinde Littau annulliert den Fusionsvertrag mit Luzern. Der Einwohnerrat Littau erklärte die Initiative am 16. September 2009 wegen Undurchführbarkeit als ungültig, worauf das Initiativkomitee beim Regierungsrat Stimmrechtsbeschwerde erhob. Der Regierungsrat wies die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Aus den Erwägungen:

E. 7

Gemäss § 145 Absatz 1 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG) ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Das Initiativrecht ist dazu da, Beschlüsse zu fassen. Beschlüsse, die nicht vollzogen werden können, sind sinnlos. Über einen solchen Vorschlag abzustimmen wäre daher unvernünftig (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2114). Die Undurchführbarkeit muss ganz offensichtlich und völlig zweifelsfrei vorliegen. Praktische Schwierigkeiten bei der Durchführung genügen als Nachweis nicht. Erst recht kein Thema der Durchführbarkeit ist die "Unvernunft" einer Initiative oder das finanzielle Opfer, das sie verlangt: Darüber soll das Stimmvolk entscheiden. Undurchführbar ist ein Begehren, das sich gegen die physikalischen Naturgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs richtet. Undurchführbar ist eine Initiative ferner, wenn sie sich widerspricht oder wenn sie derart unklar abgefasst ist, dass sie nicht verstanden werden kann (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2115; Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt am Main 1995, Nrn. 133f.

mit weiteren Hinweisen). Im Zusammenhang mit Werken, deren Bau mittels Initiative hätte verhindert werden sollen, hat das Bundesgericht festgehalten, dass es für die Undurchführbarkeit eines Begehrens nicht genüge, wenn mit den Bauarbeiten bereits begonnen worden sei, dass aber eine materielle Unmöglichkeit der Durchführung vorliege, wenn das Werk vor der Vollendung stehe (BGE 128 I 190 E. 5 S. 201ff., 101 Ia 354 E. 10 S. 367ff. [= Pra 1976 Nr. 38]). Selbst einwandfreie Unmöglichkeit darf einer Initiative nur im äussersten Fall angelastet werden. Kann bei einer nicht völlig abwegigen Auslegung des Initiativtextes die bestrittene Möglichkeit der Verwirklichung nicht als völlig zweifelsfrei ausgeschlossen werden, so muss der Entscheid über die Initiative dem Volk überlassen werden (BGE 92 I 358 E. 4 S. 359). Zeitlich beurteilt sich die Durchführbarkeit "à un moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire", also möglichst nah am Abstimmungszeitpunkt, frühestens jedoch zum Zeitpunkt des Gültigkeitsbeschlusses (vgl. BGE 101 Ia 354 E. 10 S. 368), früher nicht, namentlich nicht schon nach den Verhältnissen bei Einreichung der Initiative, denn Volksbegehren entfalten keine aufschiebende Wirkung. Umgekehrt darf aber die Behörde die Zeitspanne zwischen Einreichung der Initiative und Beurteilung der Durchführbarkeit nicht dazu nutzen, die Unmöglichkeit vorsätzlich herbeizuführen. Von faktischer Unmöglichkeit wird nach alledem - die Fälle naturgesetzlich bedingter Unmöglichkeit abgerechnet - nur noch die Rede sein, wo die Initiative gegenstandslos geworden ist, somit kein aktuelles praktisches Interesse an ihrer Durchführbarkeit mehr vorliegt (Tschannen, a.a.O., Nrn. 134 f.).

E. 8

Die Initiative verlangt, dass Littau eine eigenständige Gemeinde bleibt und dass Littau den Fusionsvertrag mit der Stadt Luzern annulliert. Die Vorinstanz erachtet diese Begehren als undurchführbar.

E. 8.1

Für die Beurteilung der Durchführbarkeit einer Initiative ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich der Zeitpunkt massgebend, an dem die Volksabstimmung frühestmöglich festgesetzt werden kann, wobei die Behörde die Behandlung der Initiative nicht in unzulässiger Weise verzögern darf (vgl. BGE 128 I 190 E. 5.1 S. 202). Wie in Erwägung 5 dargelegt, kann im vorliegenden Fall weder dem Einwohnerrat noch dem Gemeinderat eine ungebührliche Verzögerung des Verfahrens vorgeworfen werden. Die Abstimmung wäre nach der Behandlung der Initiative im Einwohnerrat unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen für die Veröffentlichung der Abstimmungsanordnung (vgl. § 25 Abs. 2c StRG) frühestens im November 2009 möglich gewesen. Da der erste Sonntag im November der 1. November und somit ein Feiertag war, an dem keine Abstimmung stattfinden konnte, ist folglich davon auszugehen, dass die Abstimmung im vorliegenden Fall frühestens auf den 8. November 2009 hätte festgesetzt werden können (vgl. § 19 Abs. 1 und 3 StRG). Somit ist im vorliegenden Fall für die Beurteilung der Durchführbarkeit der Initiativbegehren auf diesen Zeitpunkt abzustellen.

E. 8.2

Die Vereinigung von Littau und Luzern war am 8. November 2009 noch nicht vollzogen. Die Stimmberechtigten von Littau hätten der Initiative an jenem Tag somit an sich zustimmen können. Darauf kommt es hier allerdings nicht an, geht es doch hier nicht um diese Frage, sondern darum, ob die Umsetzung der Initiativbegehren in jenem Zeitpunkt

noch möglich war. Dabei ist zu beachten, dass hier eine als allgemeine Anregung eingereichte Initiative, also eine nicht-formulierte Initiative zu beurteilen ist. Nehmen die Stimmberechtigten von Littau eine solche Initiative an, hat der Einwohnerrat Littau den verlangten Beschluss gemäss Artikel 17 Absatz 3 der Gemeindeordnung von Littau (GO Littau) innert Jahresfrist unter Vorbehalt des obligatorischen oder fakultativen Referendums zu erlassen. Mit der Zustimmung der Littauer Stimmberechtigten zur Auflösung des Fusionsvertrages wäre, anders gesagt, erst der erste Schritt zu dessen effektiven Aufhebung getan gewesen. Die Aufhebung hätte in der Folge eingeleitet und umgesetzt werden müssen. Beim Fusionsvertrag handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (§ 60 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004. Der Fusionsvertrag zwischen Littau und Luzern sieht keine Kündigungsmöglichkeit vor, sondern enthält im Gegenteil in Artikel 4 Absatz 1 eine Treuepflicht-Klausel, wonach die beiden Gemeinden keine diesem Vertrag zuwiderlaufenden Handlungen vornehmen dürfen. Gründe für eine ausserordentliche einseitige Kündigungsmöglichkeit für die Gemeinde Littau wie beispielsweise eine so starke Änderung der Verhältnisse seit Abschluss des Vertrages, dass der Gemeinde Littau das Festhalten am Vertrag nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden darf, eine besonders schwere Gefährdung öffentlicher Interessen oder schwerwiegende Vertragsverletzungen durch die Stadt Luzern, sind keine ersichtlich (vgl. dazu: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5.Aufl., Zürich 2006, Rz. 1124, 1132f.; August Mächler, Die Auflösung des verwaltungsrechtlichen Vertrages, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich/Basel/ Genf 2007, S. 87-107; Stefan Vogel, Die "clausula rebus sic stantibus" als Mittel zur Anpassung und Aufhebung von verwaltungsrechtlichen Verträgen, in: ZBl 2008 S. 298-310). Für die Vertragsauflösung braucht es daher grundsätzlich einen Aufhebungsvertrag und damit die Zustimmung beider Parteien. Dafür müsste ein solcher Vertrag - inklusive einer Lösung der heiklen personalrechtlichen, organisatorischen und finanziellen Fragen - gemeinschaftlich ausgearbeitet und den Stimmberechtigten der Stadt Luzern sowie - aufgrund der Referendumsbestimmungen und der finanziellen Folgen - wohl auch nochmals den Stimmberechtigten der Gemeinde Littau vorgelegt werden (vgl. Art. 12 Abs. 1g und 13 GO Littau). Da die Fusion vom Kantonsrat genehmigt worden ist, hätte sich zusätzlich die Frage gestellt, ob dieser nicht auch der Aufhebung zustimmen müsste. Dies braucht hier nicht abschliessend beantwortet zu werden. Bis die nötigen Vorkehrungen zur Aufhebung des Fusionsvertrages durchgeführt wären, wäre der 31. Dezember 2009 längst vergangen und die Gemeinde Littau hätte - als eigenständiges Gemeinwesen - aufgehört zu existieren. Die Initiative wäre zumindest bezüglich des zweiten Begehrens, das heisst der Annullierung des Fusionsvertrages gegenstandslos geworden.

E. 8.3

Nachdem in der Zwischenzeit zusätzlich das vorliegende Beschwerdeverfahren anhängig gemacht wurde, ist im Übrigen davon auszugehen, dass das Beschwerdeverfahren und allfällige Weiterzüge der Beschwerdesache den Zeitpunkt für eine mögliche Abstimmung so weit hinausschieben, dass nicht einmal mehr die Abstimmung über die Initiative noch in diesem Jahr stattfinden könnte.

E. 8.4

Ein Vergleich mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Undurchführbarkeit von Initiativen, welche die Verhinderung von Werken bezwecken, die kurz vor der Vollendung

stehen (vgl. dazu vorn E. 7), bekräftigt das Resultat, dass die vorliegende Initiative zumindest bezüglich des zweiten Initiativbegehrens undurchführbar ist. Hier geht es zwar nicht um ein Bauwerk, das vor der Vollendung steht, sondern um die Vereinigung zweier Gemeinden. Im Grundsatz sind die beiden Sachverhalte aber durchaus miteinander vergleichbar: Am Anfang steht in beiden Fällen der Auftrag der Stimmberechtigten, ein Projekt zu verwirklichen. Die Behörde ist gehalten, dieses Projekt innert vernünftiger Frist beziehungsweise bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vollenden. Initiativen haben keine Vorwirkung, so dass sie die Arbeiten nicht zu verhindern vermögen. Ist das Projekt im massgebenden Zeitpunkt für die Beurteilung der Durchführbarkeit der Initiative praktisch vollendet, liegt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine materielle Unmöglichkeit der Durchführung vor. Im massgebenden Zeitpunkt für die Beurteilung der Durchführbarkeit der vorliegenden Initiative, am 8. November 2009, waren die Arbeiten für die Zusammenführung der zwei Gemeinden praktisch abgeschlossen. Mit den Mitarbeitenden waren neue Verträge geschlossen worden, die neuen Legislativ- und Exekutivpolitikerinnen und -politiker waren gewählt, die Verwaltungen weitgehend zusammengelegt, zahlreiche Projekte und Lösungen von Aufgaben sowie die Budget- und sonstigen Planungen auf das gemeinsame Zusammengehen ausgerichtet. In wenigen Wochen wäre aus zwei grossen Gemeinden eine geworden. Dieses Projekt stellt organisatorisch, politisch, personell, technisch und finanziell einen anspruchsvolleren Prozess als die Erstellung eines Bauwerks dar. Wenn nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Erstellung eines Bauwerks, das kurz vor der Vollendung steht, nicht mehr rückgängig gemacht werden darf, dann hat das folglich umso mehr für eine Fusion zweier Gemeinden zu gelten, die kurz vor dem Zusammenschluss stehen.

E. 8.5

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass zumindest das zweite Teilbegehren der Initiative - die Rückgängigmachung bzw. Annullierung des Fusionsvertrages - nicht durchführbar ist. Ob die Aufhebung des Fusionsvertrags rechtlich zulässig wäre, braucht hier nicht weiter geprüft zu werden.

E. 9

Das Initiativkomitee macht geltend, dass die Initiative nach der Fusion von Littau und Luzern nicht gegenstandslos werde, sondern dass das Geschäft an die fusionierte Gemeinde übergehe und dass der Stadtrat Luzern die Teilung der fusionierten Gemeinde einleiten müsse. Es begründet dies zusammengefasst mit dem Umstand, dass hängige Geschäfte der Gemeinde Littau von der fusionierten Gemeinde Luzern übernommen werden, und macht geltend, dass es bei der Initiative um die Eigenständigkeit der Gemeinde Littau gehe, weshalb der Weg dazu (Aufhebungsvertrag oder Teilung der fusionierten Gemeinde) nicht ausschlaggebend sei. Im Einzelnen ist dazu was folgt festzuhalten:

E. 9.1

Gemäss Artikel 45 Absatz 1 des Fusionsvertrages führt die vereinigte Gemeinde Luzern die hängigen Geschäfte der beiden fusionierten Gemeinden weiter. Die Initiative als Geschäft der Gemeinde Littau würde daher, wie das Initiativkomitee zu Recht festhält, nicht automatisch mit der Vereinigung abgeschrieben. Vielmehr wäre sie vom Stadtrat weiterzubehandeln, sofern sie durch die Vereinigung nicht vollständig gegenstandslos würde. Wie in Erwägung 8 dargelegt, ist die zweite Ziffer der Initiative "JA zu Littau" zwar undurchführbar und daher zu Recht als ungültig erklärt worden. Es stellt sich indes die

Frage, wie es sich mit der Gültigkeit des ersten Teils der Initiative verhält, wonach Littau eine eigenständige Gemeinde bleiben soll. Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu beachten, dass eine nur teilweise Ungültigerklärung einer Initiative nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts lediglich dann möglich ist, wenn der gültig verbleibende Teil der Initiative einen Sinn behält, der dem Willen der Initianten und der Unterzeichner entspricht (vgl. BGE 134 I 172). Es geht in der Folge also darum, Ziffer 1 der Initiative auszulegen. 9.2.1 Grundsätzlich sind Initiativen auszulegen wie andere Normen auch, nämlich "aus sich selbst", nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten. Dies bedeutet, dass die Initianten nicht verbindlich bestimmen können, wie der Initiativtext zu verstehen ist. Massgeblich ist vielmehr, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Das schliesst aber nicht aus, auf die Begründung des Volksbegehrens abzustellen. Die Erläuterungen der Initianten sind ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens. Viel weniger bedeutsam sind hingegen spätere Erklärungen der Initianten. Die Erfahrung zeigt, dass Initianten im Laufe der Unterschriftensammlung, der Behandlung im Parlament und während des Abstimmungskampfes oft dazu neigen, ihr Begehren zu verharmlosen und umzudeuten, um auf diese Weise Widerständen zu begegnen. Im Übrigen gelten bei der Auslegung die Massstäbe der abstrakten Normenkontrolle. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2124f.; Tschannen, a.a.O., Nr. 127 mit Hinweisen). 9.2.2 Aus der Unterschriftenliste ergibt sich, dass mit der Initiative die Änderung der Littauer Gemeindeordnung bezweckt wird. In der Begründung heisst es, dass die Gemeinde Littau eine eigenständige Gemeinde bleiben solle. Es gehe um "die letzte Möglichkeit", die "schöne und lebenswerte Gemeinde Littau zu erhalten". Sowohl der Text des Initiativbegehrens (insbesondere das zweite Teilbegehren der Initiative) wie auch die Begründung lassen nur eine Auslegungsmöglichkeit zu, nämlich, dass es um die Verhinderung der Vereinigung der beiden Gemeinden Littau und Luzern geht. Es sei "die letzte Möglichkeit", die Eigenständigkeit von Littau "zu erhalten". Ein Hinweis auf die Möglichkeit einer Rückgängigmachung der Vereinigung beziehungsweise der Teilung der bereits fusionierten Gemeinde lässt sich - zumindest im Wortlaut und in der Begründung der Initiative - nicht finden. Auch die von den Beschwerdeführern zu den Akten gegebene Pressemitteilung des Initiativkomitees enthält keine entsprechenden Passagen. Erst jetzt, im Rechtsmittelverfahren, wird dem Initiativbegehren von den Beschwerdeführern ein solcher Sinn beigemessen. Aus dem Text und der Begründung der Initiative sowie der Pressemitteilung geht hervor, dass es den Initianten darum ging, der Littauer Stimmbevölkerung zu ermöglichen, nochmals zur Fusion Stellung zu nehmen und den Fusionsvertrag zu annullieren. Von einer Mitsprache der Luzerner Stimmbevölkerung war dabei nie die Rede. Auch dies deutet darauf hin, dass die Fusion hätte verhindert werden sollen, bevor die Gemeinden vereinigt werden und auch die Luzerner Stimmberechtigten dazu hätten Stellung nehmen können. Zwischen der Beibehaltung einer eigenständigen Gemeinde (d.h. des Status quo) und der Teilung einer Gemeinde bestehen grosse Unterschiede. Bei der Teilung einer Gemeinde handelt es sich um einen völlig neuen Gegenstand. Die Auslegung des Initiativbegehrens durch die

Beschwerdeführer erweitert somit den Gegenstand der Initiative. Aus dem Wortlaut und der Begründung der Initiative lässt sich nicht entnehmen, dass sie auch eine Teilung der fusionierten Gemeinde miterfasst. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterzeichnenden der Initiative mit diesem völlig neuen Vorgehen und dessen rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Folgen ebenfalls einverstanden gewesen wären (vgl. BGE 134 I 172 E. 2 S. 176ff.). Das übergeordnete Ziel der Initiative war unbestritten die Eigenständigkeit der Gemeinde Littau. Entgegen der Stellungnahme des Initiativkomitees kann aber nicht gesagt werden, dass den Unterzeichnenden das Mittel zur Erreichung des Ziels egal gewesen sei. Sie haben aufgrund des Wortlauts der Initiative darauf schliessen können, dass dies über die Annullierung des Fusionsvertrags möglich ist und zwar noch vor der Vereinigung. Dass sie auch mit dem - nirgends erwähnten - Weg über die Teilung der bereits fusionierten Gemeinde einverstanden wären, ist nicht erstellt. Im Übrigen wurde bereits im Entscheid betreffend die Ungültigerklärung der Initiative "für eine eigenständige und lebenswerte Gemeinde Littau" festgehalten, dass solche Umdeutungen von Initiativen, deren Zweck nicht erreicht werden konnte und die dadurch gegenstandslos gewordenen sind, unzulässig sind. (Regierungsrat, 27. November 2009, Nr. 1384)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.