

OW_GERICHTE VVGE 1991/92, Anhang I vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1991_92, Anhang I

FR: OW_GERICHTE VVGE 1991/92, Anhang I du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 1991/92, Anhang I del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 1991/92, S. 251 Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht(1) von Dr. iur. Notker Dillier, Rechtsanwalt, Rechtskonsulent des Regierungsrates I. Einleitung II. Die Ausgestaltung des Initiativrechts nach kanton

Erwägungen

E. 1

Das Initiativrecht im eigentlichen Sinn a) Begriff und Einleitung b) Was kann Gegenstand einer Initiative sein? aa) Bei kantonalen Initiativen bb) Bei kommunalen Initiativen c) Die Form der Initiativen aa) Allgemeines bb) Die Form bei Bau- und Planungsinitiativen d) Die Beschränkung des Initiativrechts auf natürliche Personen aa) Grundsatz bb) Kein Initiativrecht der politischen Parteien cc) Probleme bei mehreren Unterzeichnern dd) Bekanntgabe der Unterzeichner einer Initiative

E. 2

Die bundesgerichtliche Praxis zur Prüfung der materiellen Rechtmässigkeit

E. 3

Pflicht des Kantonsrates, die materielle Rechtmässigkeit zu prüfen

E. 4

Pflicht des Gemeinderates, die materielle Rechtmässigkeit zu prüfen? a) Keine Vorschrift in der Kantonsverfassung oder Gesetzgebung b) Beschwerdemöglichkeit gegen den Beschluss des Gemeinderates, eine Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten aa) Zulässigkeit der Beschwerde bb) Wer ist zur Beschwerde legitimiert?

E. 5

Zulässigkeit der Vorprüfung von Initiativen? In der Praxis hat sich bei kommunalen Verordnungen und allgemeinverbindlichen Reglementen eine Vorprüfung durch das zuständige Departement eingespielt(180). Vorprüfungen sind auch bei Bau- und Planungssachen üblich. Bei Initiativen spricht nichts dagegen, dieses Vorprüfungsverfahren ebenfalls durchzuführen(181). Dabei muss beachtet werden, dass die Vorprüfung nicht verbindlich und allenfalls nur summarisch sein kann, zumal das Auflage- und Einspracheverfahren nicht präjudiziert werden darf. Die Vorprüfung darf nicht ein vorweggenommenes Beschwerdeverfahren darstellen(182). Es widerspricht aber Art. 33 RPG nicht, wenn das gleiche Departement die Vorprüfung vornimmt, das anschliessend die Beschwerden instruiert, wenn der entscheidende Regierungsrat an die Anträge des Departementes nicht gebunden ist(183). V. Wirkungen eingereichter und angenommener Initiativen 1. Fragestellung Wird eine gültig zustande gekommene Initiative eingereicht, hat

dies vorerst zur Folge, dass das verfassungsmässige Verfahren durchgeführt werden muss. Deshalb sind hier einige Bemerkungen über die Behandlung eingereicherter Initiativen angebracht. In bezug auf die Rechtswirkungen von Initiativen stellt sich sodann die Frage, ob bereits die Einreichung einer Initiative Auswirkungen auf die Rechtslage hat. Auf jeden Fall entfaltet eine vom Volk angenommene Initiative Rechtswirkungen, sie bewirkt eine Änderung der Rechtslage. Dies wirft die Frage auf, welche Auswirkungen die Änderung der Rechtslage auf laufende bau- und planungsrechtliche Verfahren hat. Diesen Fragen wird im folgenden nachgegangen.

2. Die Behandlung eingereicherter Initiativen

a) Der verfahrensmässig-zeitliche Ablauf kantonaler Initiativen(184) Die Behandlung eingereicherter Initiativen hängt von deren Form ab. Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung müssen bis jeweils spätestens 31. Dezember der Staatskanzlei eingereicht werden, damit sie von der Landsgemeinde des nächsten Jahres behandelt werden(185). Wird eine allgemeine Anregung von der Landsgemeinde zum Beschluss erhoben, so ist binnen zwei Jahren vom Kantonsrat eine Vorläge auszuarbeiten und der Urnenabstimmung zu unterbreiten(186). Initiativen in der Form der ausgearbeiteten Vorlage können jederzeit eingereicht werden; sie sind binnen achtzehn Monaten zusammen mit einem allfälligen Gegenantrag des Kantonsrates der Urnenabstimmung zu unterbreiten(187). Der Regierungsrat hat in jedem Fall eine Vorprüfung der Initiativen vorzunehmen(188) und dem Kantonsrat einen Antrag zu unterbreiten. Der Entscheid über die verfassungsmässige Zulässigkeit der zuhanden der Volksabstimmung eingereichten Initiativen sowie die Ausarbeitung allfälliger Gegenanträge obliegt dem Kantonsrat(189). Im übrigen ist selbstverständlich, dass der Initiativtext unabänderlich ist(190).

b) Der Ablauf kommunaler Initiativen Die Behandlung kommunaler Initiativen hängt ebenfalls davon ab, ob eine allgemeine Anregung oder eine ausgearbeitete Vorlage vorliegt. In beiden Fällen hat der Gemeinderat die Initiativen innert Jahresfrist der Abstimmung vorzulegen(191). Bei einer ausgearbeiteten Vorlage ist das Verfahren - ausser bei sogenannten Planungsinitiativen(192) - grundsätzlich abgeschlossen. Wird demgegenüber eine allgemeine Anregung zum Beschluss erhoben, so muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung innert Jahresfrist eine ausgearbeitete Vorlage unterbreiten(193).

c) Die Möglichkeit eines Gegenvorschlags?(194) Art. 62 KV erwähnt einzig in Abs. 5 im Zusammenhang mit Initiativen in der Form der ausgearbeiteten Vorlage einen "allfälligen Gegenantrag des Kantonsrates". Das gleiche trifft auf Art. 111 Abs. 2 KV (Teilrevision der Kantonsverfassung) zu. Art. 70 Ziff. 10 KV spricht dagegen allgemein von der Zuständigkeit des Kantonsrates zur Ausarbeitung allfälliger Gegenanträge. Bedeutet dies, dass ein Gegenvorschlag bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ausgeschlossen ist? Nach der bundesgerichtlichen Praxis bedarf das Parlament keiner ausdrücklichen Rechtsgrundlage zur Stellung eines Gegenvorschlags, da dieses Recht aus dem allgemeinen Vorschlagsrecht des Parlaments folgt(195). Das Recht auf Stellung eines Gegenvorschlags sei integrierender Bestandteil des eidgenössischen und kantonalen öffentlichen Rechts und ein wesentliches Element des durch die Initiative eingeleiteten Rechtssetzungsverfahrens. Bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ist ein Gegenvorschlag auf den ersten Blick überflüssig. Ein Gegenvorschlag als ausgearbeitete Vorlage erscheint unzulässig, da er die Chancengleichheit der Initiative verletzt(196), ein Gegenvorschlag als zusätzliche allgemeine Anregung erscheint nicht nötig. Ist aber die allgemeine Anregung derart präzise formuliert, dass dem Parlament nur noch ein geringer Gestaltungsspielraum zukommt(197), kann ein Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung sinnvoll sein(198). Es verbietet sich daher die Annahme, Art. 62 KV

wolle dieses Recht bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ausschliessen. Die Materialien enthalten dafür keine Hinweise(199). Die Landsgemeindeverordnung vom 13. November 1975(200) regelt das Abstimmungsverfahren bei verschiedenen Initiativbegehren(201). Darunter kann auch das Vorgehen bei einer Initiative und einem Gegenantrag des Kantonsrates verstanden werden. Grundsätzlich kann daher von der Zulässigkeit eines Gegenvorschlags des Kantonsrates (bzw. des Gemeinderates) ausgegangen werden. Die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags ist indessen an gewisse Schranken in formeller und materieller Hinsicht gebunden. Zum einen hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, es sei in jedem Fall darauf zu achten, dass das Abstimmungsverfahren eine genügend differenzierte Stimmabgabe ermögliche; der Gegenvorschlag dürfe gegenüber der Initiative im Abstimmungsverfahren nicht bevorteilt werden und insbesondere nicht vor der Initiative zur Abstimmung gelangen(202). Zum andern muss der Gegenvorschlag in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen. Mit dem Gegenvorschlag darf eine Initiative zwar sowohl formell als auch materiell verbessert werden; doch dürfen mit ihm keine anderen Fragen als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden(203). Dieser materielle Aspekt hat eine enge Beziehung zum Grundsatz der Einheit der Materie und stellt gewissermassen das Prinzip der Einheit der Materie in einem weitem Sinne dar(204). Das Bundesgericht hat in seiner Praxis auch anerkannt, dass ein Gegenvorschlag des Parlaments, der die gleiche Materie und den gleichen Zweck betrifft wie die Initiative, in der Realisierung der Anliegen leicht über diese hinausgehen dürfe(205). Fällt die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag zeitlich zusammen, spricht man von einem direkten Gegenvorschlag. Beim indirekten Gegenvorschlag wird darüber später ab gestimmt(206).

d) Die Behandlungsfristen Die Kantonsverfassung enthält in Art. 62 Abs. 1, 4 und 5 sowie Art. 86 Abs. 1 und Art. 92 Abs. 3 Behandlungsfristen. Das Bundesgericht hat solche Behandlungsfristen stets als Ordnungs- und nicht als Verwirkungsfristen behandelt(207), was zur Folge hat, dass die Einhaltung der Fristen nicht mit der Stimmrechtsbeschwerde gefordert werden kann. Zulässig ist lediglich die staatsrechtliche Beschwerde(208). Damit kann sich ein Initiant gegen die Nichteinhaltung einer Behandlungsfrist zur Wehr setzen.

e) Die Möglichkeit der Sistierung auf Antrag des Initianten? Die in der Verfassung festgelegten Behandlungsfristen garantieren, dass die Behörden Initiativen nicht auf unzulässige Weise verschleppen und die Volksrechte beeinträchtigen. Folgt daraus, dass aber auf Antrag des Initianten Sistierungen zulässig sind? Die Frage muss mangels gesetzlicher Regelung aufgrund der allgemeinen Rechtsgrundsätze beantwortet werden. Ordnungsfristen dienen - neben dem Schutz der Volksrechte - auch dem korrekten Gang von Verwaltung und Behörden. Sie haben zudem eine politische Bedeutung und sind grundsätzlich einzuhalten(209). Es ist allerdings nicht ganz auszuschliessen, dass Gründe auftreten können, die eine Sistierung ausnahmsweise rechtfertigen könnten. Der oder die Initianten können bekanntlich die Initiative auch wieder zurückziehen(210). Ausserdem kann die gleiche Initiative später erneut wieder eingereicht werden mit der Folge, dass das Verfahren von vorne beginnt. Es wäre nun denkbar, dass nach der Einreichung Gründe auftauchen, die eine längere Behandlungsfrist oder eine Sistierung rechtfertigen. Es kann unter Umständen sinnvoll sein, ein laufendes Initiativverfahren im Einverständnis mit dem oder den Initianten zu sistieren, da das Verfahren anschliessend im gleichen Verfahrensstadium wieder aufgenommen werden kann, während die neue Einreichung des gleichen Initiativbegehrens einen "Neubeginn" des

Verfahrens nötig machen würde. Eine solche Sistierung wurde vom Kantonsrat bei der Behandlung der "Gesetzesinitiative zur Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden"(211) faktisch beschlossen, indem er am 29. November 1991 beschlossen hatte, die Behandlung auszusetzen und durch die Erheblicherklärung einer Motion und eines Postulats eine neue Finanzausgleichsgesetzgebung mit horizontalem Finanzausgleich durchzusetzen(212). Der Regierungsrat hat ferner am 16. Dezember 1985(213) die Behandlung der Initiative des Einwohnergemeinderates Engelberg betreffend Änderung des Gesetzes betreffend die Sanierung der Stansstad-Engelberg-Bahn(214) auf Wunsch der Initianten sistiert, weil inzwischen der Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Eisenbahngesetz in die Vernehmlassung gegeben worden war. Die beiden Initiativen betreffend Einführung der wohnörtlichen Unterstützung Bedürftiger sowie Einführung des Wohnortsprinzips im Vormundschaftsrecht(215) wurden ebenfalls sistiert, da den Anliegen im neuen Sozialhilfegesetz voraussichtlich Rechnung getragen werden konnte(216). Eichenberger(217) nennt als Beispiel einer sinnvollen Sistierung den Fall, dass mit einer Initiative der Erlass eines Gesetzes verlangt und gleichzeitig auch ein parlamentarischer Vorstoss auf Erlass einer Verordnung zum gleichen Thema eingereicht wird. In der Praxis werden Sistierungen auf Wunsch des Initianten oder mit seinem Einverständnis nur aus triftigen Gründen bewilligt. Der Initiant kann in der Regel mit einem Rückzug seiner Initiative und einer allfälligen späteren Neueinreichung das gleiche Ziel wie mit einer Sistierung erreichen. Auch für die Behörden wäre eine Sistierung des Initiativverfahrens vielfach von keinem grossen Vorteil. Wesentlich ist aber vor allem, dass die Möglichkeit einer beliebigen Sistierung eine fragliche Ausweitung der Volksrechte wäre. Das Einzelinitiativrecht stellt ein überaus bürgerfreundliches Volksrecht dar, das einen verantwortungsbewussten Umgang voraussetzt. Jedermann weiss um die Konsequenzen, wenn er von diesem Volksrecht Gebrauch macht. Der Vorschlag, Sistierungen auf blosses Begehren des Initianten zuzulassen, hiesse, eine dritte Art von Initiativen einzuführen, mit welchen der Initiant eigene Behandlungsfristen setzen kann. Dies darf nicht zugelassen werden. In einem - allerdings nicht ganz vergleichbaren - Fall hielt das Bundesgericht folgendes fest: "Könnte dieser die Beratung von Initiativen jeweils aussetzen, verlöre die verfassungsrechtliche Befristung ihre Wirkung weitgehend. Auf diesem Weg wäre es dem Landrat möglich, der Behandlung von Volksbegehren auszuweichen, ohne das verfassungsmässig vorgeschriebene Verfahren einhalten zu müssen. Das lässt sich mit dem Initiativrecht und damit auch mit den politischen Rechten der Stimmbürger nicht vereinbaren. Die Sistierung der Behandlung von Volksinitiativen durch den Landrat hält somit vor der Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft grundsätzlich nicht Stand"(218). f) Die Zulässigkeit eines Initiativenrückzugs(219) aa) Grundsatz Gemäss konstanter kantonaler Praxis ist der Rückzug einmal eingereichter Initiativen im Kanton zulässig(220). Allerdings kommt im Verlaufe der Behandlung der Initiative der Punkt, ab welchem ein Rückzug nicht mehr möglich ist(221). Es leuchtet ohne weiteres ein, dass wenige Tage vor der Volksabstimmung das Verfahren nicht mehr unterbrochen werden kann. Ab welchem Verfahrensstand ein Rückzug ausgeschlossen werden soll, regelt am besten der Gesetzgeber, andernfalls muss der Regierungsrat oder der Kantonsrat lückenfüllend eine Regelung suchen, die sich am besten an die Ordnung des Bundes, anderer Kantone oder verwandter Regelungsgebiete anlehnt(222). bb) Begründung für die Rückzugsmöglichkeit Nach Eichenberger(223) sprechen verschiedene Gründe dafür, dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, eine Initiative wieder zurückziehen zu können. Der Initiant soll, sofern sich eine noch bessere Lösung abzeichnet, auf seinen Vorstoss auch

wieder verzichten können. Das politische Recht soll möglichst flexibel gehandhabt werden können, das heisst nur dazu dienen, den Gesetzgebungsvorgang auszulösen. Zudem sind die den Behörden mit einem Rückzug entstehenden Nachteile in der Regel nicht sehr gross. Vorbehalten bleiben allerdings Fälle von offensichtlichem Rechtsmissbrauch. cc)

Rückzugsklauseln Vielfach enthalten Initiativen Rückzugsklauseln, das heisst, es werden Personen bezeichnet, welche befugt sind, das Begehren zurückzuziehen. Damit wird die Rechtslage gegenüber den Mitunterzeichnern und den Behörden klargestellt. Fehlt eine Rückzugsklausel, muss der Rückzug bei einer Pluralinitiative von allen Unterzeichnern erfolgen. Bei mehreren Unterzeichnern einer Einzelinitiative stellt sich die bereits erwähnte Frage nach der Rechtsstellung der Mitunterzeichner(224).

3. Rechtswirkungen einer eingereichten Initiative, insbesondere auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts

a) Keine Positive Vorwirkung An sich entfaltet eine erst eingereichte Initiative keine Rechtswirkungen, da das von der Initiative verlangte Recht noch nicht in Kraft ist (keine sogenannte positive Vorwirkung)(225). Einer hängigen Initiative kommt nach der Praxis auch keine aufschiebende Wirkung zu(226). 223 Eichenberger, Rechtsgutachten 1, Ziff. 3.2.2. 224 s. dazu vorne 11. 1. d cc. 225 Hohl, 177, mit Hinweisen; "da es eine eigentliche Vorwirkung im Sinne einer Anwendung noch nicht in Kraft gesetzten Rechts aus rechtsstaatlichen Gründen weder geben kann noch geben darf, VGE vom 6. September 1991 i.S. K gegen Dorfschaftsgemeinderat Samen, Erw. 3 a. 226 Kölz, Volksinitiative, 35 f.; Hohl, 118. b) Negative Vorwirkungen Das geltende Recht kann aber eine Bestimmung enthalten, dass bei bevorstehenden Änderungen der baurechtlichen Bestimmungen die Behandlung von Baugesuchen zurückgestellt, das heisst sistiert wird (sogenannte negative Vorwirkung)(227). Die Einreichung einer Planungsinitiative kann somit die Behörden veranlassen, hängige Baubewilligungsverfahren zu sistieren bzw. eine Planungszone zu erlassen(228). Im Kanton Obwalden sind die gesetzlichen Möglichkeiten für die sogenannte negative Vorwirkung vorhanden(229). In der Praxis kommt es auch vor, dass die Gemeinden aufgrund eingereicherter Initiativen einen Baustopp im Sinne von Art. 20 Abs. 3 BauG verfügen(230).

4. Rechtswirkungen einer angenommenen Initiative auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts

a) Fragestellung Wird eine Planungsinitiative angenommen und das besondere planungsrechtliche Verfahren durchgeführt(231), so dass sie rechtskräftig wird, stellt sich die Frage, nach welcher Rechtsordnung hängige Baugesuche zu beurteilen sind. b) Das massgebende Recht im Baubewilligungsverfahren Ändert sich die Rechtslage während dem Verfahren, muss die Frage des anwendbaren Rechts in erster Linie aufgrund der übergangsrechtlichen Regelung im neuen Erlass beantwortet werden(232). Findet sich dort keine ausdrückliche Regelung, stellt die Praxis auf die Rechtslage im Zeitpunkt der Behandlung des Baugesuchs ab(233). Etwas anderes gilt, wenn die lange Behandlungsdauer einer Rechtsverzögerung gleichkommt(234). Im Kanton Obwalden ist die Frage nach dem anwendbaren Recht nicht geregelt, so dass auf das im Zeitpunkt der Behandlung des Baugesuchs geltende Recht abzustellen ist. c) Das massgebende Recht im Rechtsmittelverfahren Bei Rechtsänderungen während dem Rechtsmittelverfahren stellt ein Teil der Lehre und Rechtsprechung auf den Zeitpunkt der Beurteilung durch die Rechtsmittelinstanz ab(235). Nach dieser Auffassung hat das Vertrauensprinzip gegenüber dem Prinzip der Gesetzmässigkeit zurückzutreten. Das Allgemeininteresse überwiegt in diesem Fall das Interesse des Einzelnen, in seinem Vertrauen auf Behandlung nach früherem Recht geschützt zu werden(236). Das Bundesgericht berücksichtigte eine Rechtsänderung im Rechtsmittelverfahren auch dann, wenn das betreffende Baugesuch Anlass zur Änderung gegeben hatte, sofern sich der

Gesetzgeber von allgemeinen planerischen Gesichtspunkten leiten liess und es nicht darum ging, die Rechtsstellung des Betroffenen in einseitiger Weise zu ändern(237). Das Zürcher Verwaltungsgericht stellte demgegenüber in einem Urteil vom 11. Juni 1985 fest, dass eine Initiative auf Änderung der Bauvorschriften nicht einzig das Ziel verfolgen dürfe, einer erteilten Baubewilligung nachträglich die Grundlage zu entziehen(238). Die bundesgerichtliche Praxis wird von verschiedenen Autoren kritisiert(239). Es erscheint richtig, wenn der Entscheid über das massgebende Recht aufgrund einer Interessenabwägung im Einzelfall gefällt wird(240). Auf jeden Fall ist zu beachten, dass die Rechtsmittelinstanz oft nicht die gleiche Kognition wie die ursprünglich verfügende Behörde hat(241). Das Obwaldner Verwaltungsgericht hat zum Beispiel zu prüfen, ob die Vorinstanz gesetzmässig entschieden hat, und es muss sich dabei notwendigerweise auf jene Grundlagen stützen, auf die sich die Vorinstanz bei ihrem Entscheid stützen musste(242).

VI. Einzelfragen 1. Das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund

Die bundesgerichtliche Praxis billigt dem Stimmbürger nicht nur das Recht zu, eine Volksinitiative einzuleiten, sondern auch das Recht, für das Zustandekommen einer Volksinitiative auf öffentlichem Grund Unterschriften zu sammeln(243). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Initianten beim Fehlen einer gesetzlichen Regelung beim Sammeln von Unterschriften völlig frei sind. Einschränkungen aus polizeilichen Gründen sind zulässig, auch ohne gesetzliche Grundlage darf die zuständige Behörde Unterschriftensammlungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig machen(244). Die Behörde ist allerdings nicht frei, ob sie eine Bewilligung erteilt oder nicht. Sie hat eine Abwägung der entgegenstehenden Interessen vorzunehmen und die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit zu beachten(245). Die Kantonsverfassung enthalte keine Vorschriften über das Sammeln von Unterschriften. Eine diesbezügliche Bestimmung ist aber in Art. 24 der Abstimmungsverordnung vom 1. März 1974(246) enthalten: "An den Zugängen zum Stimmlokal, welche die Stimmenden in und vor dem Gebäude zu begehen pflegen, darf keine Propaganda getrieben werden; insbesondere ist es verboten, Werbesachen zu verteilen oder Gaben und Unterschriften zu sammeln." Der Regierungsrat hat entschieden, dass diese Bestimmung sinngemäss auch für die Landsgemeinde Anwendung findet(247). Sodann hat er befunden, dass die Landsgemeindeteilnehmer ungestört den Landsgemeindeplatz betreten und auch wieder verlassen können sollen. Da sich die Zugänge zum Landsgemeindeplatz über den gesamten Dorfbereich erstreckten, sei eine Unterschriftensammlung im Dorfbereich Sarnen nicht möglich(248). Der Beschluss ist vorerst etwas ungenau, indem nicht gesagt wird, welches der "Dorfbereich Sarnen" ist. Aus den Erwägungen ergibt sich, dass damit das Gebiet vom Bahnhof oder den verschiedenen Parkplätzen (Gemeindehaus, Schulhaus, Kantonsschule, Ei, Marktplatz usw.) zum Landsgemeindeplatz (1992 fand die Landsgemeinde im Grundacher statt) gemeint war, wobei auch die Strecke von der Dorfkapelle miteinbezogen worden ist(249). Im weitem fällt auf, dass der Beschluss keine Interessenabwägung enthält. Das fundamentale verfassungsmässige Initiativrecht(250) hätte dem Interesse an einem geordneten und störungsfreien Ablauf der Landsgemeinde gegenübergestellt werden müssen. Es ist nicht einzusehen, wieso im gesamten Dorfbereich Sarnen das Sammeln von Unterschriften verboten werden musste. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat in einem Beschluss vom 19. November 1973(251) entschieden, dass es zulässig ist, für die einzelnen Wahllokale Sperrzonen festzulegen, doch dürfe eine solche von 12 m die obere Grenze darstellen. Die vom Stadtrat von Zug verfügte Zone von 100 m sei unverhältnismässig. Die Bewilligung hätte an die Erfüllung von Auflagen geknüpft werden können, zweckmässig

wäre es auch gewesen, wenn den Unterschriftensammlern ein Standplatz zugewiesen worden wäre. Diesen Überlegungen ist zuzustimmen. Das generelle Verbot des Sammelns von Unterschriften im Dorfbereich Sarnen anlässlich der Landsgemeinde widerspricht dem Gebot der Verhältnismässigkeit.

2. Die Zulässigkeit mehrerer Initiativen Es ist grundsätzlich zulässig, dass über den gleichen Gegenstand mehrere Initiativen eingereicht werden(252). Es kam im Zusammenhang mit der Steuergesetzinitiative der CSP im Jahre 1978(253) sogar vor, dass die gleichen Urheber den gleichen Text ein zweites Mal innerhalb des Zeitraums, da ein erster Vorstoss noch hängig war, eingereicht haben. Dies deshalb, weil plötzlich Zweifel an der Gültigkeit des ersten Vorstosses aufgetaucht waren. Solange kein Rechtsmissbrauch zu befürchten ist, ist dagegen nichts einzuwenden(254). Bei der Behandlung solcher Initiativen kann es sinnvoll sein, wenn die Verfahren ganz oder teilweise zusammengelegt werden; dies kann auch gegen den Willen der Initianten geschehen(255). Schwierigkeiten kann es aber wegen der Behandlungsfristen geben, weil jene des ersten Vorstosses Priorität haben. Legt man die Behandlung nicht zusammen, kann es aber ebenfalls Probleme geben. "Unterstellt man, die erste Vorlage werde vom Volke angenommen, wird die zweite nur scheinbar gegenstandslos. Denkbar bleibt nämlich, dass die zweite verworfen würde; da entstände die heikle Frage, ob in der Verwerfung ein aufhebender Akt für das schon angenommene Gesetz läge. Diese Frage dürfte eher zu verneinen sein, sofern die zweite Vorlage nicht besondere Vorkehren träge, die den aufhebenden Charakter ausschlossen; solche Vorkehren sind jedoch nicht leicht anzubringen. Würde umgekehrt nach der Annahme der ersten Vorlage auch die zweite vom Volke gutgeheissen, so läge in dieser nichts weiteres als ein Bestätigungsbeschluss: dieser wäre nun in der Tat überflüssig, aber das ergibt sich eben erst nach stattgehabtem Urnengang. Unterstellt man andererseits, die erste Vorlage werde vom Volke verworfen, so bleibt die Möglichkeit, dass die zweite dann angenommen würde. Diese brächte neues Recht. Wird indessen die zweite in ihrer Abstimmung ebenfalls verworfen, ist zweimal die Nichtannahme entschieden worden, wiederum überflüssigerweise ein zweites Mal, wie sich nach dem zweiten Urnengang herausstellt."(256). Diese Schwierigkeiten können umgangen werden, wenn die Initianten - freiwillig - einen Vorstoss zurückziehen.

3. Kann die Abschaffung der Landsgemeinde nur auf dem Wege einer Totalrevision der Kantonsverfassung erfolgen? Bei der im Jahre 1973 eingereichten Volksinitiative auf "Teilrevision der Kantonsverfassung im Sinne einer erleichterten und unanfechtbaren Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durch Urnenabstimmung"(257) handelte es sich um eine ausgearbeitete Vorlage, welche im wesentlichen die Abschaffung der Landsgemeinde bezweckte. Da die Gesamtrevision der Verfassung nicht als ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden kann(258), stellte sich die Frage, ob das Vorhaben nicht auf eine Gesamtrevision der Verfassung gerichtet war. In einer "gutachtlichen Meinungsäusserung" vom 15./17. Januar 1966 war Prof. Hans Huber zum Schluss gelangt, dass die Abschaffung der Landsgemeinde nur auf dem Wege der Totalrevision erfolgen könne. In seinem Gutachten vom 15. Juni 1974 gelangte Prof. Peter Saladin(259) zum Schluss, dass die Abschaffung der Landsgemeinde, so wichtig dieser Schritt auch ist, nicht als eigentliche "Staatsreform" qualifiziert werden könne; somit sei der Vorstoss als Initiative auf Teilrevision anzusehen und daher gültig. Er erwog, dass mit dem Verbot einer Totalrevision in der Form der ausgearbeiteten Vorlage verhindert werden solle, dass eine grundlegende Staatsreform von einer Minderheit allein (den Initianten) ausformuliert werden könne. Unter Hinweis auf das Gutachten der Professoren Eichenberger und Fischli(260) stellt er fest, dass der Kanton unter der alten Kantonsverfassung ein Mischsystem von

Versammlungs- und Urnendemokratie kenne, wobei die letztgenannte vorherrsche. Die Landsgemeinde sei nicht mehr entscheidendes Organ im Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren. Davon habe auch die neue Kantonsverfassung nichts Grundsätzliches geändert(261). Literaturübersicht Aemisegger Heinz, Volksinitiative auf Planänderung, in: RPG-NO 1984, 3 ff., zit. Volksinitiative. Aubert Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel, 1967. Aubert Jean-François, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Fassung von 1967, neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Basel und Frankfurt 1991, zit. Übersetzung. Bianchi Manuel, *La révision du plan d'affectation communal*, Lausanne 1990. Bolz Urs, Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992, in: ZBI 93/1992, 433 ff. Caviezel Ivo, Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Freiburg 1990. David Eugen, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1983, 57 ff. Eichenberger Kurt, Rechtsgutachten über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund (im Zusammenhang mit der Initiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär"), erstattet dem Eidgenössischen Militärdepartement zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, April 1992, auszugsweise in: ZBI 93/1992, 405 ff, zit. Gutachten. Eichenberger Kurt, Rechtsgutachten über Fragen des Rechts der Gesetzesinitiative aus der Mitte des Volkes, erstattet dem Regierungsrat des Kantons Obwalden, Januar 1979 (unveröffentlicht), zit. Rechtsgutachten I. Eichenberger Kurt, Rechtsgutachten betreffend die Zulässigkeit des Rückzugs von Referendumsbegehren nach dem Verfassungsrecht des Kantons Obwalden, erstattet dem Justizdepartement des Kantons Obwalden, 10. Februar 1973 (unveröffentlicht), zit. Rechtsgutachten II. Eichenberger Kurt / Fischli Ernst, Staatsrechtliches Gutachten über Fragen der Rechte und Pflichten des Bürgers im Kanton Obwalden, erstattet dem Justizdepartement des Kantons Obwalden, 7. August 1967 (unveröffentlicht). Friedli Georg, Die Überprüfung von Genehmigungsbeschlüssen gemäss Art. 44 Baugesetz durch den Regierungsrat des Kantons Bern, in: BVR 1981, 27 ff., 71 ff. Gadola Attilio R., Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, eine Darstellung unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Obwalden, Zürich 1991. Gander Peter, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBI 91/1990, 378 ff. Ganz Georg, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, Zürich 1976. Grisel Etienne, *Initiative et référendum populaires*, *Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne 1987. Grisel Etienne, L'initiative populaire "contre la vie chère et l'inflation" et le principe de l'unité de la matière en droit fédéral, in: *Recht als Prozess und Gefüge*, Festschrift für Hans Huber, Bern 1991, 171 ff., zit. FS. Häfelin Ulrich / Müller Georg, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, zweite Auflage, Zürich 1993. Haller Walter / Karlen Peter, *Raumplanungs- und Baurecht*, 2. Auflage, Zürich 1992. Hess Beat W., *Das formelle Bauordnungsrecht des Kantons Obwalden*, Diss. Freiburg 1980. Hohl Andreas, *Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung*, Diss. Zürich 1989. Kölz Alfred, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich*, Zürich 1978. Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBI 83/1982, 1 ff., zit. Volksinitiative. Kölz Alfred, Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug! - Umweltschutz auch beim Militär", erstattet der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, 30. April 1992, auszugsweise in: ZBI 93/1992, 420 ff., zit. Gutachten. *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Basel/Zürich/Bern 1987, zit.

Komm. BV. Lombardi Aldo / Fleisch Nico, Teilungültigkeit von Volksinitiativen, welche teilweise EWR-Recht widersprechen: eine unnötige Einschränkung der Volksrechte, in: AJP 1992, 1418 ff. Moder Christian, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991. Moor Pierre, Droit administratif, Volume I, Les fondements généraux, Bern 1988. Müller Georg, Bewältigung der Konflikte von Grundeigentums- und Bodenfunktionen durch Raumplanung, in: ZSR 110/1991, 135 ff., zit. Bewältigung. Nigg Josef, Die Rechtssetzung im Kanton Obwalden auf der Stufe Verfassung, Gesetz und Verordnung, Aarau 1971. Ruch Alexander, Aus der Rekurspraxis zum baselstädtischen Raumplanungs- und Baurecht, in: BJM 1990, 1 ff., zit. Rekurspraxis. Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel und Stuttgart 1979. Saladin Peter, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit einer Volksinitiative auf "Teilrevision der Kantonsverfassung im Sinne einer erleichterten und unanfechtbaren Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durch Urnenabstimmung", erstattet dem Regierungsrat des Kantons Obwalden, 15. Juni 1974 (unveröffentlicht), zit. Rechtsgutachten. Sameli Katharina, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 4, 1977. Schindler Dietrich, Rechtsgutachten über die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär", 1. Teil: Einheit der Materie, Rückwirkung, Vorwirkung, 14. Dezember 1990, auszugsweise in: ZBI 93/1992, 388 ff, zit. Gutachten. Tschannen Pierre / Seiler Hansjörg, Halbdirekte Demokratie: Verfassungskonzept und Herausforderungen, in: ZSR 110/1991, 117 ff. Stutz Walter, Rechtsgutachten über die Frage der Zulässigkeit der Pro-Halbinsel-Initiative II vom 29. April 1984 (unveröffentlicht), zit. Gutachten I. Stutz Walter, Rechtsgutachten über die Behandlung des gültigen Teils der Felmis-Initiative II, Verfahrensfragen, vom 5. April 1988 (unveröffentlicht), zit. Gutachten II. Zaugg Aldo, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, in: BVR 1983, 317 ff., zit. Gemeindeinitiative. Materialien Protokoll des Verfassungsrates des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 28. Juni 1967 bis 16. März 1968 (unveröffentlicht, im Staatsarchiv einsehbar). Amtsberichte über die Staatsverwaltung des Kantons Obwalden bzw. Amtsberichte des Regierungsrates (ab Amtsjahr 1975/76), herausgegeben von der Staatskanzlei. Botschaften des Regierungsrates zu einzelnen Initiativen an den Kantonsrat (unveröffentlicht, erhältlich bei der Staatskanzlei). Beschlüsse des Regierungsrates (RRB), unveröffentlicht. Erläuterungen des Regierungsrates zu kantonalen Volksabstimmungen. Anhang: Übersicht über die eingereichten Initiativen in den Jahren 1970 bis 1993 1. Verfassungsinitiativen Einreichungsdatum Volksabstimmung Stimmbeteiligung in % Erleichterte und unanfechtbare Ausübung des Stimm- und Wahlrechts 11. Dezember 1973 Vom Initiativkomitee am 27. Februar 1975 zugunsten eines Gegenantrages des Kantonsrates zurückgezogen Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre 26. November 1982 23. Oktober 1983 Angenommen mit 2'985 JA gegen 2'511 NEIN 31,29 Landesinitiativrecht des Volkes 30. März 1983 20. Mai 1984 Angenommen mit 3'090 JA gegen 2'923 NEIN 35,02 Teilrevision der Kantonsverfassung betreffend das passive Wahlrecht von Beamten 23. August 1988 4. Juni 1989 - Initiative abgelehnt mit 1'957 JA gegen 3'499 NEIN - Gegenantrag abgelehnt mit 2'267 JA gegen 3'147 NEIN 34,40 Verfassungsinitiative für fünf vollamtliche Regierungsräte 26. April 1990 2. Juni 1991 Abgelehnt mit 1'458 JA gegen 4'566 NEIN 30,18 2. Gesetzesinitiativen Änderung des Gesetzes betreffend das Feuerlöschwesen und die Feuerpolizei 6. Dezember 1971 (3 Auflagen) 17. Februar 1974 Abgelehnt mit 2'533 NEIN gegen 511 JA 23,04 Einführung des integralen Frauenstimm- und -wahlrechts auf kantonaler Ebene 29. Dezember 1971 24. September 1972 Angenommen mit 1'485 JA gegen 1'044 NEIN 25,40 Abänderung und

Ergänzung des Steuergesetzes 11. November 1972 Vom Initiativkomitee am 26. Januar 1973 zugunsten eines Gegenantrages des Kantonsrates zurückgezogen Erlass eines neuen Gesetzes über das Abstimmungs- und Wahlverfahren in den eines Gegenantrages des Gemeinden 31. Juli 1973 Vom Initiativkomitee im November 1973 zugunsten Kantonsrates zurückgezogen Änderung des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (Schulgesetz) zur Schaffung einer Berufsvorbereitungsschule 12. Februar 1974 Von den Initianten wieder zurückgezogen Änderung des Gesetzes betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches 29. März 1977 (Zwangsgenossenschaft für Kanalisationen) 24. September 1978 Abgelehnt mit 2'471 NEIN gegen 2'418 JA 34,66 Erlass eines neuen Steuergesetzes 14. April 1978/ 27. September 1978 Von den Initiaten zugunsten eines Gegenantrages des Kantonsrates zurückgezogen, welcher am 21. Oktober 1979 mit 3'584 JA gegen 3'499 NEIN angenommen wurde 43,64 Nachtragsgesetz zum Gesetz über das Elektrizitätswerk Obwalden 28. Dezember 1978 Vom Kantonsrat am 5. Juli 1979 als verfassungswidrig erklärt Änderung des Gesetzes über das Elektrizitätswerk Obwalden 8. Januar 1979 Vom Kantonsrat am 5. Juli 1979 als verfassungswidrig erklärt Rückkauf des Lungerersee-Werkes 9. Januar 1979 Vom Kantonsrat am 5. Juli 1979 als verfassungswidrig erklärt Änderung des Gesetzes betreffend das Feuerlöschwesen und die Feuerpolizei 12. Februar 1979 Vom Initiant zugunsten eines Gegenantrages des Kantonsrates zurückgezogen, welcher am 30. November 1980 mit 5'115 JA gegen 1'851 NEIN angenommen wurde 42,58 Erlass eines Gesetzes über die Beeinflussung der Linienführung von Nationalstrassen durch Volksabstimmung 12. Februar 1979 Vom Kantonsrat am 11. Oktober 1979 als verfassungswidrig erklärt Ergänzung des Baugesetzes betreffend Verbesserung der Gebäudeisolationen 14. September 1979 Am 30. April 1981 vom Initiant zurückgezogen Erlass eines Gesetzes über die Öffentliche Beurkundung (Beurkundungsgesetz) 5. Oktober 1979 Vom Initiant zugunsten eines Gegenantrages des Kantonsrates zurückgezogen, welcher am 30. November 1980 mit 4'174 JA gegen 2'572 NEIN angenommen wurde 42,58 Änderung des Gesetzes über den Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen (Kantonsstrassengesetz) 8. Februar 1980 Vom Kantonsrat am 29. Januar 1981 als verfassungswidrig erklärt Ergänzung des Baugesetzes mit Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden 30. April 1981 26. September 1982 Abgelehnt mit 2'447 NEIN gegen 717 JA 18,59 Erlass eines Gesetzes über das Verhältniswahlverfahren für den Kantonsrat 12. Oktober 1981 Vom Kantonsrat am 25. März 1982 abgelehnt und von den Initianten nachträglich zurückgezogen Einführung der wohnörtlichen Zuständigkeit im Vormundschaftswesen 22. Oktober 1981 Vom Initiant zugunsten der Vorlage zu einem Sozialhilfegesetz zurückgezogen Einführung der wohnörtlichen Unterstützung Bedürftiger 22. Oktober 1981 Vom Initiant zugunsten der Vorlage zu einem Sozialhilfegesetz zurückgezogen Erlass eines Gesetzes über die Wahl des Kantonsrates nach dem Verhältniswahlverfahren 16. Dezember 1982 26. Februar 1984 Angenommen mit 4'654 JA gegen 4'203 NEIN 50,22 Beseitigung der kalten Progression (Ergänzung des Steuergesetzes) 2. Mai 1983 2. Dezember 1984 Angenommen mit 5'002 JA gegen 1'549 NEIN 36,73 Ladenöffnung an Werktagen (Ergänzung des Gesetzes über die Öffentlichen Ruhetage) 9. Juli 1984 Vom Initiant am 13. November 1984 zurückgezogen Änderung des Gesetzes betreffend die Sanierung der Stansstad-Engelberg-Bahn 8. März 1985 Vom Initiant am 30. Oktober 1986 unter Hinweis auf die zwischenzeitliche Schaffung des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Eisenbahngesetz zurückgezogen Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Gerichtsorganisation 23. Oktober 1985 Vom Initiant am 13. Oktober 1986 zurückgezogen, da das Anliegen in das Regierungsprogramm

aufgenommen wurde Änderung von Art. 2 des Gesetzen über Finanzausgleichsbeiträge 19. Dezember 1985 Vom Initiant am 23. April 1987 zugunsten eines Gegenvorschlags des Regierungsrates zurückgezogen Änderung des Schulgesetzes (Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden) 24. Oktober 1990 Von den fünf Gemeinderäten (als Initianten) im Juni 1993 zugunsten eines neuen Finanzausgleichsgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zurückgezogen Erlass eines kantonalen Energiegesetzes 28. Sept. 1990/ 12. Dez. 1990 (zweite verbesserte Auflage) Von den Initianten am 1. Mai 1992 zurückgezogen Änderung des Steuergesetzes 19. September 1991 Von den Initianten am 30. November 1992 zurückgezogen, da vom Regierungsrat beschlossen, das Steuergesetz einer Gesamtrevision zu unterziehen Änderung des Gesetzes über den Markt- und Hausierverkehr 24. April 1992 Vom Initiant am 24. November 1993 zugunsten der kantonsrätlichen Vorlage eines Markt- und Gewerbegesetzes zurückgezogen Revision des Steuergesetzes 26. August 1992 In Bearbeitung Revision des Wasserbaupolizeigesetzes 23. November 1992 Vom Initiant am 8. Januar 1993 zurückgezogen Teilrevision des Steuergesetzes 30. November 1992 In Bearbeitung Finanzausgleichsgesetz 20. Februar 1993 Vom Initiant am 15. März 1993 zurückgezogen Fussnoten [1] Am 1. Oktober 1993 waren es zwanzig Jahre, dass lic. rer. publ. Urs Wallimann dem Kanton als Landschreiber dient. Er befasste sich in seiner Diplomarbeit an der Hochschule St. Gallen (16. September 1968) mit den politischen Rechten nach den neuen Verfassungen von Obwalden und Nidwalden in wissenschaftlicher Form. Seither stellte er sich in den Dienst der Praxis. Ihm ist dieser Aufsatz gewidmet. [2] Kölz, Volksinitiative, 3, mit Hinweisen; Gander, 379; siehe auch die Übersichten bei Eichenberger/Fischli, 44 ff. [3] Nach Nigg, 62, Anm. 9 bis 11, wurden in der Zeit von 1902-1968 30 Einzelinitiativen und 32 Gesetzesinitiativen als Pluralinitiativen eingereicht, das heisst während 66 Jahren 62 Initiativen. Von 1968 bis 1993 waren es insgesamt 38 Initiativen (einzelne allerdings mit verschiedenen, "verbesserten" Auflagen, siehe im einzelnen die Amtsberichte des Regierungsrates). Man kann somit nur von einer massvollen Zunahme sprechen. Über die Anzahl kommunaler Initiativen sind mir keine Erhebungen bekannt. [4] Nigg, 62, Anm. 10; Protokoll des Verfassungsrates, 149 (Votum Emil Kathriner). [5] Die zunehmende Verrechtlichung birgt die Gefahr in sich, dass die Wahrnehmung des Initiativrechts vermehrt juristische Kenntnisse voraussetzt, s. dazu Bolz, 450. [6] so Kölz, Volksinitiative, 6. [7] LB XIII, 1. [8] s. dazu die Arbeiten von Kölz, Volksinitiative, und Caviezel, Grisel und Nigg, 60 ff. [9] s. dazu Eichenberger/Fischli; insbesondere wäre eine Untersuchung über das Einzelinitiativrecht und die damit gemachten Erfahrungen interessant, vgl. dazu auch Nigg, 62. [10] s. dazu Bolz, 448 ff.; Aldo Lombardi/Rudolf Wertenschlag, Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen, Basel/Frankfurt a.M. 1990; Alfred Kölz, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, 13 ff. [11] Dieser (hier etwas ergänzte) Abschnitt wurde meiner Dissertation "Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Obwalden", Sarnen 1994, 60 ff., entnommen. [12] Hohl, 39; Caviezel, 26; s. auch Kölz, Volksinitiative, 7 ff., und Gion-Andri Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, 36 f. [13] Art. 63 Ziff. 1 und 2 KV; Kölz, Volksinitiative, 7. [14] Art. 63 Ziff. 2 KV. [15] s. dazu auch Gander, 387. [16] Art. 63 Ziff. 3 KV, LB XIX, 25; bisher stand diese Möglichkeit einzig dem Kantonsrat zu, Art. 70 Ziff. 12 KV. [17] vgl. BGE 119 Ia 158 [18] s. dazu Kölz, Volksinitiative, 7 ff. [19] Bericht des Regierungsrates zur Einzelinitiative von Harald Woermann betreffend Gesetz über die

Beeinflussung der Linienführung von Nationalstrassen durch Volksabstimmungen vom 11. September 1979, Ziff. II., 2.2.2. - Die Autopartei Obwalden verlangte im August 1992 vom Regierungsrat den Ausbau der N8 auf vier Spuren. Der Regierungsrat behandelte die Eingabe als Petition. Er fragte sich "am Rande" allerdings, ob eine unzulässige Initiative vorliege. [20] Art. 93 Ziff. 4 KV. [21] Art. 20 Abs. 2 BauG. [22] Art. 86 Abs. 1 KV. [23] Art. 20 Abs. 2 BauG; Gander, 401. [24] z.B. Quartierpläne, Art. 23 Abs. 2 BauG; s. auch Hohl, 47, mit Hinweis auf den problematischen BGE 104 Ia 418 betreffend eine Planungsinitiative in Basel-Stadt, welchen das Bundesgericht in ZBI 87/1986, 81 ff., ebenso in ZBI 92/1991, 322 f. stark relativiert hat; ferner Zaugg, Gemeindeinitiative, 319. - Gander, 400, nennt einige "Umgehungsvarianten". [25] Planungszone werden durch den Regierungsrat bestimmt (Art. 21 Abs. 1 AB zum RPG), Bausperren durch den Einwohnergemeinderat (Art. 20 Abs. 3 BauG). [26] s. auch Hohl, 55 ff.; Zaugg, Gemeindeinitiative, 321. [27] Stutz, Gutachten I, 16 f. [28] Stutz, Gutachten I, 16 f. [29] RRB vom 6. Dezember 1993, Nr. 719, ABI 1993, 1337, Beschwerdeentscheide Nr. 716 und 717 betreffend Stockenmatt. [30] s. auch das Gutachten des Rechtsdienstes vom 23. September 1993, zur Veröffentlichung vorgesehen in VVGE 1993 und 1994. [31] Art. 62 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 KV. [32] Caviezel, 85 f. [33] VVGE 1985 und 1986, Nr. 41, Erw. 3; BGE 25 164 ff., 115 Ia 154 f., Erw. 4 b, = Pra 1990 Nr. 134; ZBI 93/1992, 321, Erw. 2 b; Nigg, 66; Gander, 384 f. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und kann nicht "Rückkommen" beantragen (RRB vom 19. November 1991, Nr. 710). Ferner Grisel, 184 f. [34] Wildhaber, in: Komm. BV, Rz 62 zu Art. 121/122; BGE 114 Ia 416. [35] ZBI 57/1956, 55; Kölz, Volksinitiative, 17. [36] Kölz, Volksinitiative, 17; Caviezel, 92; "Il est donc en principe loisible aux initiants, d'exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise, plutôt que sous la forme de vœux conçus en termes généraux" (BGE 115 Ia 154, Erw. 4 a, Pra 1990 Nr. 134). - Die Bundesversammlung begnügte sich bisher auch mit engen Gestaltungsspielräumen (BBJ 1982 III 264, 1976 II 968 f., 1975 I 277, 1973 I 90 f.), s. dazu Wildhaber, in: Komm. BV, Rz 48 zu Art. 121/122, und Grisel, 192. [37] VVGE 1985 und 1986, Nr. 5; ZBI 92/1991, 230. [38] s. dazu meine Dissertation "Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Obwalden", Sarnen 1994, 63 f., 67 ff. [39] Art. 63 Ziff. 1 und 3 KV. [40] s. dazu Nigg, 63. [41] s. dazu Nigg, 62 f. [42] Eichenberger, Rechtsgutachten, Ziff. 2.2; Gander, 398. [43] Amtsbericht 1977/1978, 22; s. zum Ganzen auch Eichenberger, Rechtsgutachten. [44] s. im einzelnen Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.3; ebenso Gander, 398, EGV-SZ 1985, Nr. 49. [45] Verfügung des Regierungsrates im Vorprüfungsverfahren oder durch den Kantonsrat im Verfahren nach Art. 70 Ziff. 10 KV. [46] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.3.2.2./2.3.2.3./5.1. [47] s. zum Ganzen Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.4/3.3.2. [48] so offenbar Nigg, 64, der aber auch andere Lösungen nicht ausschliesst. [49] vgl. Nigg, 64. [50] Amtsbericht 1970 bis 1974, 8. [51] Beschluss vom 17. Dezember 1974; Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.4. [52] s. auch Nigg, 64. [53] VVGE 1991 und 1992, Nr. 2. [54] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.4. [55] vgl. Art. 68 Abs. 1, 69, 72 Abs. 3, und 73, Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 12. März 1971; LB XIII, 305. [56] Art. 22 KV; VVGE 1981 und 1982, Nr. 1. [57] Vgl. Gander, 396 f.; s. z.B. das Begehren vom 16. Januar 1989 betreffend Beschränkung des Zweitwohnungsbaus und Abänderung der Ausnützungsziffer in Engelberg (ABI 1989, 552) oder das Begehren vom 11. April 1989 betreffend Änderung des Baureglementes Sachseln (ABI 1989, 547). [58] Art. 92 Abs. 3, zweiter Satz, KV. [59] Art. 86 Abs. 1, zweiter Satz, KV. [60] Art. 17 und 18 des Gesetzes

über die Volksabstimmungen vom 17. Februar 1974, LB XV, 10, LB XVI, 77. [61] Nach Art. 24 Bst. d des Gesetzes über die Volksabstimmungen vom 17. Februar 1974 (LB XV, 10, und XVI, 77) findet eine Urnenabstimmung statt, wenn hundert Stimmberechtigte oder in Gemeinden mit weniger als tausend Stimmbürgern zehn Prozent der Stimmberechtigten innert zehn Tagen nach Veröffentlichung der Traktandenliste dem Gemeinderat für ein bestimmtes Traktandum ein gesondertes Begehren schriftlich einreichen (Ziff. 3) sowie wenn die Gemeindeversammlung oder der Gemeinderat dies beschliessen (Ziff. 2); vorbehalten sind noch andere, hier nicht interessierende Fälle. Die Urnenabstimmung hat vor allem den Vorteil, dass geheim abgestimmt werden kann und die Stimmbeteiligung in der Regel grösser ist, allerdings sind die Volksrechte insofern eingeschränkt, als keine Änderungsanträge möglich sind. Dies war dem Gesetzgeber bekannt (s. Protokoll der Kantonsratsverhandlungen vom 10. Januar 1974, 20, Votum Anton Ettl, 28, Votum Josef Nigg). Die Regelung steht auch im Einklang mit Art. 47 Abs. 2 KV, wonach geheime Wahlen und Abstimmungen über Geschäfte, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen, an der Gemeindeversammlung selber oder unabhängig davon an der Haupturne und den Nebenurnen in den Gemeinden erfolgen (s. auch Protokoll der Kantonsratsverhandlung vom 9. September 1977, 9, Votum Niklaus Küchler, zur Wiedereinführung der geheimen Abstimmung an der Gemeindeversammlung). [62] Kölz, Volksinitiative, 15. [63] vgl. Nigg, 64, der auch darauf verweist, dass die Initiative schriftlich eingereicht werden muss. [64] s. dazu Hohl, 79; Kölz, Volksinitiative, 15 f.; Caviezel, 78; Gander, 383. [65] Art. 62 Abs. 3 KV, Art. 86 Abs. 2 KV. [66] Art. 62 Abs. 3 KV, Art. 86 Abs. 2 KV. [67] Hohl, 78, 82 f.; Zaugg, Gemeindeinitiative, 325; Kölz, Volksinitiative, 18 ff. [68] Kölz, Volksinitiative, 18 ff.; Caviezel, 99 ff.; Wildhaber, in: Komm. BV, Art. 121/122, Rz. 104 ff.; Schindler, Gutachten, 390 ff.; Kölz, Gutachten, 420 ff.; Eichenberger, Gutachten, 405 ff.; Ganz, 94 ff.; Saladin, Rechtsgutachten, mit ausführlichem Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts vom 9. Oktober 1957 i.S. Heimann gegen Kantonsrat von Obwalden betreffend des Volksbegehrens auf Einführung des Proporzwahlverfahrens für Einwohner- und Bürgergemeinderäte sowie auf Abschaffung der hälftigen Teilerneuerung der weiterhin nach Majorzwahlverfahren zu wählenden andern kantonalen und kommunalen Behörden. BGE 113 Ia 52, 112 Ia 141. [69] Grisel, FS, 187. [70] Grisel, 194; ebenso Saladin, Rechtsgutachten, Ziff. 23.4. [71] Aubert, Nr. 392, ebenso Aubert Übersetzung, 164 und 456. [72] Wildhaber, in: Komm. BV, Art. 121/122, Rz. 109; s. zum Ganzen Eichenberger, Gutachten, 406 f.; Kölz, Gutachten, 421 f.; Schindler, Gutachten, 397 f., je mit weiteren Hinweisen. [73] Saladin, Rechtsgutachten, Ziff. 23.4. [74] Amtsbericht 1970 bis 1974, B. [75] Saladin, Rechtsgutachten, Ziff. 24. [76] Landsgemeinde-Memorial 1987 Ziff. IV./6, ABI 1987, 351. [77] S. dazu die Botschaft des Regierungsrates zur Initiative zum Erlass eines kantonalen Energiegesetzes vom 31. März 1992, Ziff. 2.1: "... beschränkt sich auf ein bestimmtes Sachgebiet, d.h. sie hat nur einen einzigen Erlass zum Gegenstand dessen Vorschalten untereinander in einem inneren Zusammenhang stehen"; BGE 111 Ia 198; 113 Ia 53. [78] BGE 105 Ia 376; Hohl, 82; Bianchi, 123 f.; David, 89. [79] Zaugg, Gemeindeinitiative, 325. [80] Hohl, 82. [81] Stutz, Gutachten I, 27 f. [82] ZBI 92/1991, 323. [83] Ganz, 82 f.; im BGE vom 10. Oktober 1980 i.S. J.B. gegen Kantonsrat führte das Gericht lediglich aus:"denn es ist unerlässlich, dass die Begründung mit dem Initiativtext übereinstimmt. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Stimmbürger durch eine mit dem Initiativtext im Widerspruch stehende Begründung irregeleitet würden. Eine Initiative nach Art. 62 KV ist deshalb als unzulässig zu betrachten, wenn ein Widerspruch zwischen der Begründung und dem Initiativtext besteht". Dies ist

nicht stichhaltig, wie sich aus dem folgenden ergibt. [84] Amtsbericht 1990/91, 23. [85] BGE 111 Ia 295. [86] Vgl. dazu vorne II.1.d, cc. [87] Bei Formverstössen gilt das Verbot des überspitzten Formalismus, s. Kölz, Volksinitiative, 16 - Urs Wallimann vertritt in seiner Diplomarbeit (Anm. 1) unter Hinweis auf die Materialien die Auffassung, dass die Begründung rechtlich nur für die allgemeine Anregung von Bedeutung sei, da hier der Wille der Initianten zu ermitteln sei. Politisch sei die Begründung aber insofern bedeutungsvoll, "als dadurch eine gewisse Korrektur des weitgehenden Einzelinitiativrechts im Sinne einer Erschwerung erreicht wird da weniger die Gefahr besteht, dass mutwillige und unüberlegte Anträge gestellt werden, wenn sie begründet werden müssen" (S. 47). [88] vgl. BGE vom 2. Juni 1976, in: ZB178/1977, 211. [89] vgl. die Botschaft des Regierungsrates zur Revision des Wasserbaupolizeigesetzes vom 22 Dezember 1992; ferner Saladin, Rechtsgutachten, Ziff. 42. [90] s. aber zum Beispiel ZBI 92/1991, 230. [91] Art. 62 KV, Art. 86 Abs. 1 KV. [92] Kölz, Volksinitiative, 17; Zaugg, Gemeindeinitiative, 324; Caviezel, 78; Hohl, 80; Bianchi, 122; ZBI 92/1991, 169, 230; Ganz, 81; Gander, 383. [93] s. Art. 62 KV. [94] Art. 86 Abs. 1 KV. [95] BGE 114 Ia 416 f. [96] s. dazu Wildhaber, in: Komm. BV, Rz 63 und 86 zu Art. 121/122; Grisel, 192; Caviezel, 96; Bianchi, 122; vgl. auch VVGE 1978 bis 1980, Nr. 18, und 1985 und 1986, Nr. 5; ferner auch Gander, 385, Anm. 31, und 390. [97] Kölz, Volksinitiative, 17; Grisel, 200; Zaugg, Gemeindeinitiative, 324. [98] BGE 114 Ia 419 f.; Gander, 399; vgl. auch ZBI 93/1992, 22. [99] Stutz, Gutachten I, 32 f, die fragliche Initiative verlangte eine Norm, welche den Bau neuer Strassen verbietet und eine Bausperre für genau bezeichnete Strassen; damit widersprach sie dem Gebot der Einheit der Form. Es ist daher stets zu prüfen, dass die Initiative nur "initiativfähige" Begehren (Art. 63 und Art. 86 Abs. 1 KV) enthält. [100] Zaugg, Gemeindeinitiative, 324 f; Bianchi, 123, weist allerdings auf Probleme hin, da sich in der Planhierarchie die Sondernutzungspläne den Rahmennutzungsplänen unterordnen müssen und hält deren gemeinsame Änderung für unglücklich. [101] Grisel, 200 f.; Kölz, Volksinitiative, 18. [102] ZBI 93/1992, 22; s. ferner Kölz, Volksinitiative, 17 f.; Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau, Frankfurt am Main, Salzburg 1986, N 3 zu § 64. [103] Aemisegger, Volksinitiative, 4. [104] s. Hohl, 3; VVGE 1976 und 1977, Nr. 15; URP 1991, 113. [105] oder übergeordnetem Recht, s. Anm. 166; vgl. auch BGE 119 Ia 157. [106] Art. 62 Abs. 2 KV; zum Beispiel die Botschaft des Regierungsrates zur "Gesetzesinitiative zur Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden" vom 10. September 1991, in welcher die Frage eines möglichen Widerspruchs zur Zuständigkeitsordnung der Verfassung geprüft wurde (Ziff. 3.3.21). - Zum Problem der Konkordatswidrigkeit s. Gander, 386 f., Caviezel, 144 f. [107] Art. 86 KV. [108] VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 a; URP 1991, 415; ZBI 87/1986, 180 ff., 85/1984, 553; Kölz, Volksinitiative, 21; Caviezel, 134 ff.; Hohl, 89; Bianchi, 124 f.; Ganz, 92 f.; vgl. auch URP 1991, 113. [109] Kölz, Volksinitiative, 24 f.; Caviezel, 152 ff; Hohl, 91 ff; Bianchi, 124 f. - S. auch hinten f. [110] Kölz, Volksinitiative, 22; Hohl, 83; Caviezel, 131; BVR 1993, 435 f. [111] ZBI 92/1991, 323, Erw. 4; BGE 119 Ia 157, 114 Ia 426; URP 1991, 415; Kölz, Volksinitiative, 24; Hohl, 83; Caviezel, 131. [112] Kölz, Volksinitiative, 25; Bianchi, 125; BVR 1993, 435. [113] Hohl, 84; ZBI 90/1989, 269. [114] BVR 1993, 435. [115] VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 b. [116] s. auch Hohl, 56, 86; "Es gehört zum Wesen des gewaltentrennenden Staates, dass nicht alles und jedes dem unmittelbaren Entscheid der Stimmberechtigten anheimgestellt werden kann" (ZBI 87/1986, 87, Erw. 4 c); Gander, 400. [117] Stutz, Gutachten I, 23 f., die Initiative hätte dem Gemeinderat verboten, in Zukunft Strassenbauvorlagen vorzulegen. Denkbar wäre aber, mit einer Initiative den

Erlass einer Schutzzone zu verlangen, in welcher weder der Bau neuer noch der Ausbau bestehender Strassen möglich ist. [118] Stutz, Gutachten 1, 22, die kommunale Initiative verlangte eine Bestimmung, welche privaten den Bau von Strassen verbieten sollte, was aber gegen das kantonale Strassengesetz verstossen hätte. [119] ZBI 92/1991, 323, mit Verweisen. [120] BGE 117 Ia 154 f. [121] Müller Georg, in: Komm. BV, Art. 4, Rz. 74. [122] Müller Georg, in: Komm. BV, Art. 4, Rz. 75; BGE 119 Ia 160; Häfelin/Müller, Rz. 266 ff.; Kölz, Gutachten, 6; VGE vom 19. Mai 1992 i.S. Einwohnergemeinde Engelberg gegen R.A., Erw. 6; Hess Beat, 36 f. [123] s. zum Ganzen Haller/Karlen, N 878 ff.; Hohl, 115 f.; Zaugg, Gemeindeinitiative, 328; ZBI 85/1984, 127 ff.; Hess Beat, 13. [124] s. zum Beispiel die Diskussion um die parlamentarische Initiative Zwingli betreffend Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen, Amtliches Bulletin NR 1991, 2460 ff.; BBI 1993 II 204 (Bericht der staatspolitischen Kommission des Nationalrates) und BBI 1993 II 222 (Stellungnahme des Bundesrates); ferner Hangartner Ivo, Umstrittene Verfassungsinitiativen, Möglichkeiten und Schranken des Initiativrechts im Bund, in: NZZ vom 13. Mai 1992, S. 23, sowie Schindler, Gutachten, Kölz, Gutachten, und Eichenberger, Gutachten, ferner die Bemerkungen von Georg Müller, in: ZBI 93/1992, 385 f., und Botschaft über die Volksinitiative "für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge" vom 28. Oktober 1992, in: BBI 1992 VI 471. [125] s. ZBI 92/1991, 323, Erw. 5, in welchem das Bundesgericht eine Verletzung des Gleichheitsgebots feststellte; s. auch BGE 114 Ia 422 ff., 118 Ia 171, Erw. 3 b; TVR 1992, Nr. 20, Erw. 2 a. [126] Art. 5 Abs. 2 RPG; Hohl, 88 f. [127] s. zum Beispiel ZBI 93/1992, 323 f.; BGE 188 Ia 171 f., Erw. 3 b, zur Frage einer bedingten Planfestsetzung. [128] ZBI 93/1992, 324, die Interessenabwägung ergab, dass eine Freihaltezone gegenüber der privaten Interessen nicht im überwiegenden öffentlichen Interesse lag. [129] Art. 1 und 3 RPG. [130] Art. 1 BauG. [131] Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Gebiet wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte der LRV in eine Reservezone umgezont werden kann, s. URP 1991, 111 ff. [132] DSV, NSV usw. [133] BGE 113 Ia 194 f., 116 Ia 227, Erw. 2 c, 117 Ia 434, Erw. 4 c. [134] Zaugg, Gemeindeinitiative, 329. [135] Bianchi, 126. [136] Zaugg, Gemeindeinitiative, 328; Hohl, 85. [137] Bianchi, 136 f.; BVR 1993, 433 ff. [138] Bianchi, 137. [139] Pra 78/1989 Nr. 26, Erw. 3 f., nicht abgedruckt in BGE 114 Ia 257; BGE 114 Ia 33. [140] Art. 21 Abs. 2 RPG; s. dazu Bianchi, 135 f. [141] BGE 113 Ia 455 mit Hinweisen; VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG; s. auch Müller, Bewältigung, 141 f., der sich für Stabilität gewisser für die Erfüllung der Gemeinwohlfunktionen des Bodens wichtigen Regelungen ausspricht; URP 1991, 113 f. [142] BGE vom 14. Oktober 1992 i.S. Einwohnergemeinde Rheinfelden gegen S. AG, Erw. 5 b. [143] BGE 118 Ia 160, 116 Ia 235, Erw. 4 a, 114 Ia 33 f.; s. auch LGVE 1989 III Nr. 6, in welchem es um einen einhalb Jahre alten Zonenplan ging; AGVE 1991, 118, Erw. 6 b, und 121 ff.; ferner Hohl, 29 ff., 89; Aemisegger, Volksinitiative, 4 ff.; Bianchi, 137 ff., äussert sich kritisch dazu, da ein Plan sich mit jedem Tag etwas mehr von den gesetzlichen Zielen entfernt und er nicht "sans discussions" angepasst werden kann, wenn er nicht mehr gesetzeskonform ist; entscheidend soll sein, ob der Plan in einem ordnungsgemässen Verfahren erlassen worden ist. [144] vgl. ZBI 92/1991, 324, Erw. 5 b. [145] s. dazu im einzelnen BGE 118 Ia 162, 116 Ia 195 f., 115 Ia 389, 114 Ia 257; ZBI 92/1991, 470, Erw. 5; Hohl, 100 f. [146] Zaugg, Gemeindeinitiative, 331 f.; Hohl, 91 ff.; Kölz, Volksinitiative, 24 f.; Caviezel, 152 ff.; ZBI 85/1984, 553; Ganz, 98 ff.; s. zum Beispiel auch die Botschaft des Regierungsrates zur "Gesetzesinitiative zur Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden" vom 10. September 1991 (Ziff. 3.3.2.2). Vgl. auch BGE 119 Ia 165. [147] BGE 101 Ia 368 f.; Kölz, Volksinitiative, 25;

Caviezel, 158 f. [148] Zaugg, Gemeindeinitiative, 332; Hohl, 92; Kölz, Volksinitiative, 24; Bianchi, 125. - Zur Pflicht der beförderlichen Behandlung: Gander, 387; BGE 101 Ia 500. [149] Kölz, Volksinitiative, 24; s. auch Sameli, 344 f. [150] Zaugg, Gemeindeinitiative, 332, bringt auch das Beispiel, dass die Erstellung einer Strasse mit 20 Prozent Gefälle möglich, aber rechtlich unzulässig sei; Hohl, 92. [151] BBI 1988 III 745. [152] s. im einzelnen Caviezel, 155. [153] s. zum Beispiel Hohl, 3, 94 ff.; VVGE 1976 und 1977, Nr. 15; Ganz, 100 f. [154] Sameli, 343; Kölz, Volksinitiative, 28; Tschannen/Seiler, 122. [155] BGE 113 Ia 159, 100 Ia 386, 99 Ia 406; Kölz, Volksinitiative, 28 f., hält die Auffassung von Sameli, 343 ff., welche eine Verletzung von Treu und Glauben verneint, für zu absolut. [156] s. Zaugg, Gemeindeinitiative, 331; Kölz, Volksinitiative, 29; vgl. auch Stutz, Gutachten I, 18 f. [157] Hohl, 95; Sameli, 340 ff., verneint. [158] ebenso Hohl, 99 f. [159] s. Hohl, 94 ff. [160] Hohl, 98; s. vorne e, cc, ddd. [161] Aus dem Verhältnismässigkeitsgebot folgt, dass auch lediglich eine Teilungültigerklärung aus gesprochen werden kann bzw. muss, wenn der rechtliche Mangel nur einen untergeordneten Teil betrifft oder wenn es sich zwar um einen wichtigen Teil handelt, aber angenommen werden muss, der oder die Initianten hätten die Initiative auch im reduzierten Umfang unterzeichnet (BGE 119 Ia 157, 165 f., 117 Ia 156, 114 Ia 274; ZBI 93/1992, 22 f.; ZBI 92/1991, 170, Erw. 6, 325 f.; BVR 193, 439; eine Übersicht über die Praxis geben Lombardi/Fleisch, 1419 f.; Hohl, 93 f.; Kölz, Volksinitiative, 25 f.; Caviezel, 178 ff.; Zaugg, Gemeindeinitiative, 326; Stutz, Gutachten I, 29; Wildhaber, in: Komm. BV, Art. 121/122, Rz 118); Gander, 388. - Zum Anspruch auf vorgängige Anhörung der Initianten s. Kölz, Volksinitiative, 29 f. [162] BGE 114 Ia 271 = Pra 78/1989 Nr. 54; 111 Ia 118; ZBI 92/1991, 167; Caviezel, 125; Kölz, Volksinitiative, 15, 22; Hohl, 85; VVGE 1989 und 1990, Nr. 2, Erw. 2. [163] BGE 114 Ia 271 = Pra 78/1989 Nr. 54, Urteilsanmerkung von Tobias Jaag in recht 1990, 27 ff.; BGE 110 Ia 192; ZBI 92/1991, 167, die formellen Erfordernisse müssen aber überprüft werden (Kölz, Volksinitiative, 15). [164] Hohl, 85; Zaugg, Gemeindeinitiative, 326; ZBI 90/1989, 266; Gander, 389. [165] BGE 114 Ia 272; Kölz, Volksinitiative, 23. [166] Im Zeitalter der europäischen Integration wohl ganz allgemein übergeordnetem Recht. Im Bericht des Regierungsrates zum EWR-Abkommen vom 1. September 1992 führte der Regierungsrat aus, unter dem Begriff Bundesrecht sei auch Völkerrecht zu verstehen (Ziff. 3.4.1). S. auch Lombardi/Fleisch, 1418 ff. [167] Das Verwaltungsgericht liess die Frage bisher offen, VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 a; Stutz, Gutachten I, 30, erblickt in der Formulierung: "Der Einwohnergemeinderat entscheidet aber die Zulässigkeit" nicht nur eine Befugnis, sondern eine Pflicht; vgl. auch LGVE III 1964, Nr. 2; 1973, Nr. 3, Erw. 2; ZBI 94/1993, 266. [168] Für viele: Botschaft des Regierungsrates vom 31. März 1992 zur Initiative zum Erlass eines kantonalen Energiegesetzes, Botschaft des Regierungsrates vom 10. September 1991 zur "Gesetzesinitiative zur Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden". [169] vgl. BGE vom 10. Oktober 1980 i.S. J.B. gegen Kantonsrat. [170] VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 a; VVGE 1989 und 1990, Nr. 2, Erw. 2. [171] Art. 18 Abs. 4 des Gesetzes über die Volksabstimmungen vom 17. Februar 1974; LB XV, 10, LB XVI, 77. [172] s. zum Beispiel VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG. - Gander, 402, verlangt die Veröffentlichung dieser Beschlüsse. [173] VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 b; BGE 111 Ia 287; vgl. auch ZBI 94/1993, 129, Erw. 2. [174] Art. 89 KV, Art. 15 VV zum BauG, Art. 26 RPG. [175] VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG, Erw. 3 b; Hohl, 103. - Es wäre denkbar, dass der Regierungsrat in diesem Verfahrensstadium sich eine abschliessende Beurteilung vorbehält und diese erst im Genehmigungsverfahren nach

Art. 26 RPG vornimmt. [176] VVGE 1989 und 1990, Nr. 34. [177] Hohl, 133 f.; die Legitimation zur Beschwerde richtet sich aber nicht nach Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG, VVGE 1989 und 1990, Nr. 34, Erw. 3. [178] s. zum Beispiel URP 1991, 412; BGE 118 Ia 188, Erw. 1 b, 113 Ia 245; Gadola, 256 f.; ZBI 94/1993, 129, Erw. 2. [179] VVGE 1989 und 1990, Nr. 34, Erw. 3 a und b; Zaugg, Gemeindeinitiative, 336; ZBI 90/1989, 264 ff., 491 ff. [180] Gemäss RRB vom 6. September 1988, Nr. 497, prüft in der Regel das Justizdepartement, in Bau- und Planungssachen das Baudepartement, die Erlasse vor (teilweise veröffentlicht in VVGE 1987 und 1988, Nr. 1). [181] vgl. Hohl, 77, 103; Zaugg, Gemeindeinitiative, 327. [182] s. dazu die Vorprüfung des Baudepartementes vom 15. Februar 1989 und 6. März 1992 betreffend die Initiativen zur Änderung des Baureglementes Engelberg. 183 BGE 116 Ia 440; vgl. auch Friedli, 94 ff. [184] s. auch Nigg, 64 ff. [185] Art. 62 Abs. 1 und 4 KV, Art. 61 Ziff. 2 KV. [186] Art. 62 Abs. 1 KV. - Einen Ausnahmefall erwähnt Gander, 390. [187] Art. 62 Abs. 5 KV. [188] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 2.3.2.2./3.2.1., sowie Nigg, 65. [189] Art. 70 Ziff. 10 KV. [190] Kölz, Volksinitiative, 36; Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 3.2.2.2.; s. aber die Rechtslage im Kanton Schwyz, EGV-SZ 1991, Nr. 14; Gander, 397. [191] Art. 86 Abs. 1 KV. [192] s. dazu die Ausführungen in meiner Dissertation "Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Obwalden", Sarnen 1994, 67 ff. [193] Art. 86 Abs. 1 KV. [194] Diese (redaktionell leicht geänderten und ergänzten) Ausführungen wurden für die Botschaft des Regierungsrates zur Initiative zur Revision des Wasserbaupolizeigesetzes vom 22. Dezember 1992 (Ziff. 6) verfasst. [195] BGE 113 Ia 53, Erw. 5 a; Kölz, Volksinitiative, 31. [196] s. im einzelnen Gander, 392. [197] s. II. c, aa. [198] Gander, 392 ff., hält Gegenvorschläge als allgemeine Anregung für ausgeschlossen. [199] s. dazu Verfassungsprotokoll, 459. M.E. bedachte der Verfassungsgesetzgeber diesen Sonderfall nicht. [200] LB XV, 228. [201] Art. 41 und 42. [202] In ZBI 83/1982, 548 ff, 552 f., ist ein davon abweichendes Urteil publiziert, in welchem die gleichzeitige Abstimmung nicht sachgerecht gewesen war. Vgl. auch BGE 104 Ia 240 ff. [203] BGE 113 Ia 54, mit Hinweisen; s. zum Ganzen auch Rudolf Wertenschlag, Der zulässige Gegenstand des Gegenvorschlags zu einer formulierten Verfassungsinitiative im Bund, in: ZBI 1992, 558 ff.; ferner RRB vom 18. Februar 1992, Nr. 1046, mit Hinweis auf RRB vom 19. November 1991, Nr. 710, Erw. 5. [204] BGE 100 Ia 59. [205] BGE 100 Ia 59; s. zum Ganzen auch Caviezel, 192. ff., sowie BGE vom 15. Juli 1988 i.S. Poch/Schelbert gegen Grossen Stadtrat von Luzern und Regierungsrat des Kantons Luzern, Erw. 3. [206] Kölz, Volksinitiative, 31 f.; Gander, 391. [207] BGE 104 Ia 243. [208] BGE 108 Ia 168; Caviezel, 189; BGE vom 18. März 1974 i.S. Zeugin gegen Regierungsrat. [209] BGE 108 Ia 168; vgl. auch Rekurspraxis der Regierung des Kantons Graubünden 1991/1992, Nr. 8, Erw. 3. [210] s. hinten f. [211] Amtsbericht 1990/91, 23. [212] s. dazu die Abstimmungserläuterungen zur Finanzausgleichsgesetzgebung vom 26. September 1993, Ziff. 3. Materiell lag hier ein Gegenvorschlag vor, der grundsätzlich nicht zeitlich vorgezogen werden durfte (s. vorne c.). [213] RRB Nr. 924. [214] Amtsbericht 1984/85, 22. [215] Amtsbericht 1981/82, 22. [216] s. RRB vom 21. Dezember 1982, Nr. 1002, RRB vom 18. Januar 1983, Nr. 1112. [217] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 4.2.1. [218] BGE 108 Ia 169. [219] Zur Frage der Zulässigkeit des Rückzugs von Referendumsbegehren s. Eichenberger, Rechtsgutachten II, sowie Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 26. Februar 1990, in: ZBI 92/1991, 231 ff. [220] VVGE 1991 und 1992, Nr. 2, Erw. 3; s. auch Gander, 391. [221] s. ausführlich Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 3. [222] Eichenberger, Rechtsgutachten

I, Ziff. 3.2.1.; zum Rückzug auf Bundesebene s. Art. 73 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1. [223] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 3.2.2. [224] s. dazu vorne II. 1. d cc. [225] Hohl, 177, mit Hinweisen; "da es eine eigentliche Vorwirkung im Sinne einer Anwendung noch nicht in Kraft gesetzten Rechts aus rechtsstaatlichen Gründen weder geben kann noch geben darf, VGE vom 6. September 1991 i.S. K gegen Dorfschaftsgemeinderat Sarnen, Erw. 3 a. [226] Kölz, Volksinitiative, 35 f.; Hohl, 118. [227] z.B. Art. 20 Abs. 3 BauG; s. dazu auch VGE vom 6. September 1991 i.S. K gegen Dorfschaftsgemeinderat Sarnen, Erw. 3 a; Hohl, 117; Zaugg, Gemeindeinitiative, 335. [228] Hohl, 118, 120, Zaugg, Gemeindeinitiative, 335. [229] Art. 20 Abs. 3 BauG, Art. 21 AB zum RPG. [230] s. VGE vom 22. März 1989 i.S. B.G. AG; Bausperre des Einwohnergemeinderates Engelberg vom 22. Februar 1989 aufgrund der Initiative zur Änderung des Baureglementes vom 16. Januar 1989 (ABl 1989, 190). [231] s. vorne Anm. 192. [232] Kölz, N 32 zu § 20. [233] Mäder, 185; Hohl, 121; BGE 107 Ib 137, Erw. 2 a; vgl. auch EGV-SZ 1984, 43 ff. [234] BGE 110 Ib 337, Erw 3 a; Hohl, 122, Mäder, 185. [235] s. Haller/Karlen, N 869 ff.; Mäder, 186; Gadola, 418 f.; Hess, 37; Ruch, Rekurspraxis, 23, je mit Hinweisen; BGE 115 Ib 355, 112 Ib 44; VVGE 1989 und 1990, Nr. 48, Erw. 3 b; BVR 1992, 224. [236] Es ergeben sich dann keine Probleme, wenn sich die Rechtsänderung zugunsten des Bauherrn auswirkt; dieser könnte ohnehin ein neues Baugesuch einreichen, welches bewilligt werden müsste, BVR 1992, 118, Erw. 2 b. [237] BGE 87 I 512 f. [238] ZBl 87/1986, 140 f.; s. auch Hohl, 123, der dieses Urteil kritisiert; s. auch BGE 118 Ia 513. [239] Moor, 148; Haller/Karlen, N 870; Gadola, 419, mit Verweis auf Kölz und dessen Kritik. [240] Mäder, 186. [241] Gadola, 420. [242] VVGE 1976 und 1977, Nr. 41, Erw. 3 b; Nr. 51, Erw. 4. [243] BGE 97 I 893 ff; Kölz, Volksinitiative, 5 f. [244] BGE 97 Ia 896 ff.; ZBl 75/1974, 78. [245] BGE 97 Ia 898 ff.; Kolz, Volksinitiative, 6. [246] LB XV, 27; XVI, 83; XIX, 2. [247] RRB vom 7. April 1992, Nr. 1217. [248] RRB vom 7. April 1992, Nr. 1217. [249] Der Landsgemeindezug wurde als Bestandteil der Landsgemeinde bezeichnet; vgl. Art. 9 ff. der Landsgemeindeverordnung vom 13. November 1975, LB XV, 228. [250] Kölz, Volksinitiative, 6. [251] ZBl 75/1974, 78 f. [252] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 4.2.1. [253] Amtsbericht 1977/78, 22, und 1978/79, 26. [254] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 4.2.1. [255] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 4.2.2. [256] Eichenberger, Rechtsgutachten I, Ziff. 4.2.3. [257] Amtsbericht 1970 bis 1974, 8. [258] Art. 62 Abs. 1 KV. [259] Saladin, Rechtsgutachten, Ziff. 3. [260] Eichenberger/Fischli, 63. [261] vgl. BBl 1968 II 53 ff., 55, Botschaft über die Gewährleistung. del fr | it Schlagworte initiative kv regierungsrat frage kanton rechtsgutachten gesetz obwalden gutachten allgemeine anregung gemeinderat gemeindeversammlung bundesgericht gegenvorschlag stimmberechtigter Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BV: Art.4 Art.22ter BPR: Art.73 RPG: Art.3 Art.5 Art.15 Art.21 Art.33 RPG: Art.26 Art.33 AB: Art.21 AGVE 1991, S.118 LGVE 1989 III Nr.6 Bundesblatt 1968/II/53 1992/VI/471 1982/III/264 1988/III/745 Amtliches Bulletin 1991 NR 2460 Praxis (Pra) 79 Nr.134 78 Nr.54 78 Nr.26 Leitentscheide BGE 118-IA-510 S.513 119-IA-154 S.165 114-IA-413 S.416 100-IA-386 114-IA-32 S.33 114-IA-413 S.426 87-I-507 S.512 117-IA-147 S.154 113-IA-156 S.159 116-IA-193 S.195 116-IA-221 S.235 99-IA-402 S.406 107-IB-133 S.137 115-IB-347 S.355 113-IA-444 S.455 113-IA-192 S.194 113-IA-46 S.52 110-IA-190 S.192 113-IA-46 S.53 108-IA-165 S.169 111-IA-284 S.287 105-IA-370 S.376 111-IA-196 S.198 114-IA-267 S.271 117-IA-147 S.156 112-IB-39 S.44 100-IA-53 S.59 101-IA-492 S.500 118-IA-151 S.162 104-IA-240 S.243 97-I-893 101-IA-354 S.368 114-IA-267 S.272 116-IA-433 S.440 111-IA-115 S.118 112-IA-136

S.141 118-IA-151 S.160 110-IB-332 S.337 114-IA-413 S.419 104-IA-240 119-IA-154
S.157 118-IA-184 S.188 113-IA-46 S.54 119-IA-154 S.160 116-IA-221 S.227 114-IA-413
S.422 108-IA-165 S.168 118-IA-165 S.171 114-IA-254 S.257 115-IA-148 S.154
115-IA-384 S.389 114-IA-267 S.274 117-IA-434 113-IA-241 S.245 111-IA-292 S.295
VVGE 1976/77 Nr. 41 1978/80 Nr. 18 1989/90 Nr. 2 1989/90 Nr. 48 1985/86 Nr. 41
1989/90 Nr. 34 1976/77 Nr. 15 1981/82 Nr. 1 1987/88 Nr. 1 1985/86 Nr. 5 1991/92 Nr. 2

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