

Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz

Die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner der Politischen Gemeinde Kreuzlingen, die sich auf dieser Unterschriftenliste eingetragen haben, reichen hiermit gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen als allgemeine Anregungen ein:

Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Kreuzlingen werden aufgefordert, eine Botschaft auf der Grundlage des bereits vorliegenden Sieger-Projektes «DIALOGOS» zur Gestaltung einer Stadtwiese und zum Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz auszuarbeiten. Dabei ist zu prüfen, ob von der Tiefgarage je eine Fussgängerverbindung zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee realisiert werden kann.

Auf dieser Liste können nur Personen unterzeichnen, die in Kreuzlingen wohnen und stimmberechtigt sind. Wer dieses Volksbegehren unterstützt, muss sich auf der Unterschriftenliste gut lesbar eintragen und eigenhändig unterzeichnen. Stimmberechtigte dürfen sich nur einmal auf einer Unterschriftenliste eintragen. Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für eine Initiative fälscht, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern oder Streichen von Unterschriften, oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt, macht sich gemäss Art. 281 und 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311) strafbar.

Name (in Blockschrift)	Vorname (in Blockschrift)	Geburts- datum	Wohnadresse (Strasse und Nummer)	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
1					
2					
3					
4					
5					

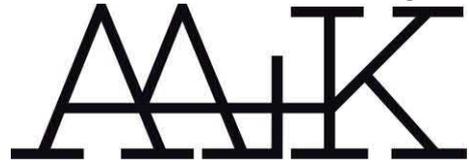
Beginn der Unterschriftensammlung: Freitag, 30. April 2021 (ab amtlicher Publikation) Einreichen bis: Montag, 26. Juli 2021
Ende der amtlichen Sammelfrist: Donnerstag, 29. Juli 2021

Die zuständige Amtsstelle der Politischen Gemeinde Kreuzlingen bescheinigt hiermit, dass die obenstehenden _____ (Anzahl) Unterzeichneten in der Gemeinde Kreuzlingen stimmberechtigt sind.

Datum: _____ Amtsstelle: _____

Die Unterschriftenliste ist umgehend vollständig oder teilweise ausgefüllt zurückzusenden an: Peter Müller, Rosgartenweg 4, 8280 Kreuzlingen
Die aufgeführten Mitglieder des Initiativkomitees sind berechtigt, diese Volksinitiative mit einer 2/3-Mehrheit spätestens 10 Wochen vor der Abstimmung mittels Erklärung an den Stadtrat zurückzuziehen.

Rudolf Anderegg, Xaver Dahinden, Rudolf Eberle, Jörg Engeli, Guido Leutenegger, Peter Müller, Heinrich Osterwalder, Jost Rüegg, Paul Stähli



Stadt Kreuzlingen
Herr Thomas Niederberger
Stadtpräsident

Per E-Mail an:
Herrn Michael Stahl
Stadtschreiber
michael.stahl@kreuzlingen.ch

AAK Anwälte und Konsulenten AG

Prof. Dr. iur. Andreas Abegg, Rechtsanwalt
PD Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt
Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg, Rechtsanwalt
Dr. iur., dipl. Arch. ETH Oliver Streiff *
Dr. iur. Meinrad Huser *
Dr. iur. Nagihan Musliu *

* Konsultantin/Konsulent, nicht als Rechtsanwältin/Rechtsanwalt zugelassen

Seestrasse 329, 8038 Zürich
Tel. +41 44 523 14 70
Fax +41 44 523 14 75
www.aa-k.ch
info@aa-k.ch

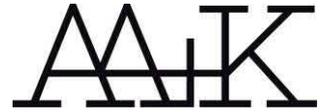
Zürich, 25. Juni 2021

Rechtsgutachten zur «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» vom 30. April 2021

PD Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt

Stv. Leiter des Zentrums für öffentliches Wirtschaftsrecht, ZHAW School of Management and Law, Winterthur

Privatdozent für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich



Inhalt

I.	Ausgangslage und Auftrag	3
II.	Rechtliche Beurteilung	4
A.	Verfahrensschritte bei Annahme der Initiative «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» durch das Stimmvolk	4
1.	Umsetzung der allgemeinen Anregung durch Vorlage und Botschaft	4
2.	Inhalt von Vorlage und Botschaft	7
B.	Bedeutung der in der Volksbotschaft dargestellten Argumente des Initiativkomitees bei der Auslegung einer Initiative	9
C.	Rechtlicher Umgang mit allfälligen Widersprüchen zwischen den beiden Initiativen zur Festwiese beim Bärenplatz	12
D.	Ausarbeitung eines Bauprojekts für eine Tiefgarage bei der Festwiese am Bärenplatz durch Stadtrat und Gemeinderat bei hängiger Volksinitiative	14
III.	Beantwortung der Fragen	16

I. Ausgangslage und Auftrag

An der Volksabstimmung vom 7. März 2021 haben die Stimmberechtigten der Stadt Kreuzlingen die kommunale «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» angenommen. Die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung verpflichtet Stadtrat und Gemeinderat, «ein Projekt für einen andern Standort als die Festwiese beim Bärenplatz zum Schaffen von neuen, zweckdienlichen Räumen für die Stadtverwaltung oder zur Erweiterung des bestehenden Stadthauses auszuarbeiten und zur Abstimmung zu bringen.»

Der Unterzeichnete hat in einem Rechtsgutachten vom 5. März 2020 zuhanden des Stadtrats die Rechtsgültigkeit dieser Volksinitiative geprüft. Im Auftrag des Stadtrates hat der Unterzeichnete zudem mit Datum vom 8. Juni und 6. August 2020 Rechtsfragen im Hinblick auf die Behandlung der Volksinitiative durch den Gemeinderat beantwortet.

Nach Annahme der Volksinitiative durch die Stimmberechtigten hat das Initiativkomitee «Freunde der Festwiese» mit Datum vom 30. April 2021 eine kommunale «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» eingereicht, deren Unterschriftensammlung gegenwärtig im Gange ist.

Mit Datum vom 28. Mai 2021 hat der Stadtrat den Unterzeichneten beauftragt, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dieser zweiten Volksinitiative zu beantworten.

Zu diesem Zweck stellt das Rechtsgutachten in einem ersten Schritt die Verfahrensschritte nach Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten der Stadt Kreuzlingen dar (II.A). Daraufhin hat das Gutachten darzulegen, wie angenommene Initiativen auszulegen sind und welche Bedeutung dabei den in der Volksbotschaft dargestellten Argumenten des Initiativkomitees zukommt (II.B). Für den Fall, dass zwischen der hängigen «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» und der vom Stimmvolk bereits angenommenen «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» Widersprüche bestehen sollten, klärt das Gutachten sodann, wie solche Widersprüche rechtlich aufzulösen wären (II.C). Das Gutachten prüft daraufhin, ob Stadtrat und Gemeinderat unabhängig von der hängigen Volksinitiative ein eigenes Bauprojekt für eine Tiefgarage bei der Festwiese ausarbeiten können und welche rechtlichen Vorgaben sie im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung über diesen Beschluss zu beachten haben (II.D). Das Gutachten schliesst mit einer kurzen Beantwortung der Fragen (III).

II. Rechtliche Beurteilung

A. Verfahrensschritte bei Annahme der Initiative «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» durch das Stimmvolk

1. Umsetzung der allgemeinen Anregung durch Vorlage und Botschaft

1 Die erste Frage betrifft den Verfahrensablauf nach Annahme der Volksinitiative durch die Stimmberechtigten der Stadt Kreuzlingen bis zur Abstimmung über die durch die Behörden auszuarbeitende Umsetzungsvorlage. Vorausgesetzt wird damit, dass der Stadtrat der Gemeinde Kreuzlingen das Zustandekommen der Initiative beschliesst,¹ und der Gemeinderat die Initiative anschliessend für gültig erklärt.² Zu den Voraussetzungen des Zustandekommens und der Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative äussert sich das Rechtsgutachten somit nicht. Auch ein allfälliger Rückzug der Volksinitiative durch das Initiativkomitee ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.³

2 Wie die frühere «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz», so ist auch die «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» in der Form der allgemeinen Anregung verfasst.⁴ Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Kreuzlingen werden aufgefordert, eine Botschaft auf der Grundlage des bereits vorliegenden Sieger-Projektes «DIALOGOS» zur Gestaltung einer Stadtwiese und zum Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz auszuarbeiten.»

¹ § 93 Abs. 2 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 12. Februar 2014, Rechtsbuch TG 161.1. i.V.m. Art. 17 Abs. 2 Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen vom 26. November 2017 (GO).

² Art. 29 lit. c Ziff. 3 GO.

³ Vgl. zum Rückzug Art. 15 Abs. 3 GO.

⁴ Diese ist im Gegensatz zur «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» nun auch auf dem Unterschriftenbogen ausdrücklich als allgemeine Anregung bezeichnet. Vgl. zur früheren Initiative noch Rechtsgutachten vom 5. März 2020 zur Gültigkeit der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» vom 19. August 2019, Rz. 8.

Dabei ist zu prüfen, ob von der Tiefgarage je eine Fussgängerverbindung zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee realisiert werden kann.»

- 3 Als allgemeine Anregung formuliert die Initiative keinen Beschlussentwurf, sondern beauftragt Stadtrat und Gemeinderat, im Sinne dieser allgemeinen Anregung tätig zu werden. Das Parlament übt dabei nach wie vor seine ihm zustehenden Beschlusskompetenzen aus, ist nach der Praxis des Bundesgerichts andererseits aber an den Sinn der Initiative gebunden.⁵
- 4 Nimmt das Stimmvolk die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, so haben Stadtrat und Gemeinderat innerhalb der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Fristen die notwendigen Beschlüsse auszuarbeiten und zu beschliessen. Für den entsprechenden Antrag steht dem Stadtrat «in der Regel» ein Jahr zur Verfügung. Der Gemeinderat hat diese Vorlage ebenfalls «in der Regel» innerhalb eines Jahres abschliessend zu behandeln, worauf innerhalb von sechs Monaten die entsprechende Volksabstimmung durchzuführen ist.⁶
- 5 Die Initiative verlangt, «eine Botschaft auf der Grundlage des bereits vorliegenden Sieger-Projektes «DIALOGOS» zur Gestaltung einer Stadtwiese und zum Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz auszuarbeiten.» Dieser Auftrag wird zudem verbunden mit der Pflicht, dabei – gemeint ist wohl im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft – «zu prüfen, ob von der Tiefgarage je eine Fussgängerverbindung zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee realisiert werden kann.»
- 6 Die hier zu beurteilende Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung verlangt ihrem Wortlaut nach die «Erarbeitung einer Botschaft». Weder die Gemeindeordnung Kreuzlingens noch das kantonale Gemeindegsgesetz (GemG) verwenden den Begriff der «Botschaft». Das Gemeindegsgesetz des Kantons Thurgau verweist für das Verfahren bei Volksinitiativen aber auf

⁵ Vgl. etwa Urteil des BGer vom 5. Dezember 2003, 1P_150/2003 E. 7.6.

⁶ Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 GO.

die Kantonsverfassung und das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), deren Normen sinngemäss anzuwenden seien.⁷ Nach § 27 StWG werden Abstimmungsvorlagen von einer Botschaft begleitet, welche im Fall von kommunalen Vorlagen von der Gemeindebehörde verfasst werden. Die Botschaft stellt eine sachliche Erläuterung der zur Abstimmung stehenden Vorlage dar.⁸ Die Initiative verlangt lediglich die Ausarbeitung einer Botschaft, wenngleich eine Botschaft regelmässig nicht für sich allein ausgearbeitet wird, sondern eine zur Abstimmung stehende Vorlage begleitet und erläutert. Da die Ausarbeitung einer Botschaft ohne Abstimmungsvorlage aber keinen Sinn ergibt, ist die Initiative so auszulegen, dass sie die Behörden auffordert, einen Beschluss über den Projektkredit sowie eine Botschaft dazu auszuarbeiten.⁹ Formell beschliessen die Stimmberechtigten regelmässig über eine Kreditvorlage und damit nicht unmittelbar über ein Bauprojekt. Das Projekt ist mit dem Kredit aber immerhin insoweit verbunden, als «der Kredit nicht seinem ursprünglichen Zweck entfremdet werden darf».¹⁰

- 7 Um über ein solches Kreditbegehren beschliessen zu können, bedarf es umfangreicherer Vorbereitungshandlungen. Insbesondere haben die Behörden einen Auftrag zur Ausarbeitung eines Vorprojekts zu erteilen, welches dann Grundlage des konkreten Kreditbeschlusses bildet. Je nach Kostenrahmen ist es am Stadtrat oder am Gemeinderat, den Kredit für diese Planungsarbeiten zu beschliessen.¹¹ Diese sind auch deshalb nötig, weil die

⁷ § 13 Abs. 2 Gesetz über die Gemeinden (GemG) vom 5. Mai 1999, Rechtsbuch TG 131.1.

⁸ § 27 Abs. 2 StWG.

⁹ Dieses Auslegungsergebnis entspricht im Übrigen auch der Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen, welche festlegt, dass eine angenommene Initiative in der Form der allgemeinen Anregung durch einen formulierten Gemeindebeschluss umzusetzen ist (Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 GO). Dieser umsetzende Beschluss untersteht der Volksabstimmung (Art. 16 Abs. 2 GO).

¹⁰ BGE 104 Ia 425 E. 5a; vgl. dazu auch Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1918.

¹¹ Sofern der Auftrag einen Wert von über CHF 200'000 hat, fällt er in die Kompetenz des Gemeinderates, vgl. Art. 36 Abs. 1 GO.

Stimmberechtigten sich erst gestützt auf ein solches Vorprojekt ihre Meinung über das Kreditbegehren bilden und im Rahmen einer obligatorischen Gemeindeabstimmung äussern können.

2. Inhalt von Vorlage und Botschaft

- 8 Die Initiative macht Vorgaben zum Inhalt der Botschaft, welche die Gestaltung einer Stadtwiese und den Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz zum Gegenstand haben soll. «Grundlage» der Botschaft soll ein bereits vorliegendes Projekt «DIALOGOS» sein. Des Weiteren sei zu prüfen, ob «von der Tiefgarage je eine Fussgängerverbindung zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee realisiert werden kann.» Der Gutachter kann nicht beurteilen, wie weit das Projekt «DIALOGOS» für die zu erarbeitende Vorlage und deren Botschaft Grundlage bilden kann. Es wird an den Behörden sein, Möglichkeiten und Grenzen der Übernahme des früheren Projekts zu prüfen und ihr Ergebnis in der Botschaft darzulegen.
- 9 Auf den ersten Blick klarer erscheint der Auftrag an die Behörden, zu prüfen, ob Fussgängerverbindungen von der Tiefgarage zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee realisiert werden können. Fraglich ist aber, ob lediglich bautechnisch und rechtlich geprüft werden soll, ob solche Fussgängerverbindungen möglich sind oder ob auch deren Finanzierung bei der Realisierungsmöglichkeit eine Rolle spielen soll. Da der klare Wortlaut der Initiative aber lediglich verlangt, dass die Behörden solche Fussgängerverbindungen «prüfen», überlässt die Initiative den Behörden die Entscheidung, ob sie diese Verbindungen in der auszuarbeitenden Vorlage und der entsprechenden Botschaft tatsächlich vorsehen wollen. Aus der Initiative lässt sich lediglich die Prüfungspflicht ableiten und nicht die Pflicht, die Fussgängerverbindungen, in der Vorlage auch tatsächlich vorzusehen. Diese Prüfung ist in der Botschaft darzulegen und ein allfälliger Verzicht auf die Verbindungen zu begründen.
- 10 Die vom Stadtrat und Gemeinderat auszuarbeitende Vorlage und die begleitende Botschaft haben zudem zu berücksichtigen, dass das Projekt zur Gestaltung der Stadtwiese und Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz mit dem früheren Beschluss über das Kreditbegehren für das Gesamtprojekt

Neubau eines zentralen Stadthauses, Bau einer Tiefgarage und Neugestaltung der Festwiese in der Höhe von CHF 47.5 Mio., welchen das Stimmvolk am 27. November 2016 angenommen hatte, weitgehend in Widerspruch steht.¹² Die Umsetzungsvorlage sollte daher die Aufhebung dieses bislang noch rechtsgültigen Beschlusses vorsehen.¹³ Der Widerruf des früheren Beschlusses liegt nach dem Grundsatz des Formenparallelismus in der Kompetenz des Gemeinderats und untersteht damit ebenfalls einer obligatorischen Gemeindeabstimmung.¹⁴

- 11 Für den Fall, dass das Stimmvolk der dannzumal gestützt auf die hängige Initiative ausgearbeiteten Vorlage nicht zustimmen sollte, so bliebe hingegen der bisherige Rechtszustand bestehen. Der frühere Beschluss über einen Neubau eines zentralen Stadthauses, Bau einer Tiefgarage und Neugestaltung der Festwiese in der Höhe von CHF 47.5 Mio. würde damit nach wie vor in Kraft bleiben.
- 12 Stadtrat und Gemeinderat wären bei einer Ablehnung der Umsetzungsvorlage durch das Stimmvolk gleichwohl ihrer Pflicht aus der Annahme der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung nachgekommen. Das kantonale Recht sieht regelmässig keine Pflicht vor, eine weitere Vorlage auszuarbeiten.¹⁵ Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung bringt es mit sich, dass die Umsetzungsvorlage einer weiteren Volksabstimmung unterstehen kann und in einer solchen womöglich abgelehnt wird.¹⁶

¹² Der Widerspruch ist vor allem faktischer Natur, da das beschlossene Projekt in seiner damaligen Gestalt nicht mehr ohne Weiteres realisierbar wäre.

¹³ Dies nach dem Grundsatz der Einheit der Materie, vgl. für die Praxis des Bundesgerichts etwa Urteil des BGer vom 25. Juni 2003, 1P.123/2002 E. 3.1.

¹⁴ Art. 12 lit. d GO.

¹⁵ Vgl. für den Kanton Zürich zuletzt im Rahmen der Umsetzung der Kulturlandinitiative Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2019, S. 100 f.

¹⁶ Vgl. BGE 112 Ia 208 E. 1b zur lediglich indirekt wirkenden allgemeinen Anregung; vgl. zu den unterschiedlichen kantonalen Regelungen im Hinblick auf die Umsetzungsvorlagen auch Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1051.

B. Bedeutung der in der Volksbotschaft dargestellten Argumente des Initiativkomitees bei der Auslegung einer Initiative

- 13 Nimmt das Stimmvolk eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, so stellt diese einen Auftrag an die Behörden dar, im Sinne der allgemeinen Anregung tätig zu werden.¹⁷ Nach der Praxis des Bundesgerichts hat sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung auf den Gegenstand der Initiative zu beschränken.¹⁸ Dabei haben die Behörden eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung so umzusetzen, dass die Regelungen den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entsprechen.¹⁹
- 14 Die allgemeine Anregung selbst ist noch keine Gesetzesnorm im Sinne des Legalitätsprinzips,²⁰ sondern sie schafft einen unter dem Schutz der Abstimmungsfreiheit stehenden Anspruch auf entsprechendes Tätigwerden der Behörden.²¹ Gleichwohl wendet das Bundesgericht grundsätzlich aber auch bei der Auslegung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung die Auslegungsmethoden an, wie es sie bei ausformulierten Initiativen anwendet.²² Durch die eher offene Formulierung, wie sie bei allgemeinen Anregungen typisch ist, kommt den Behörden jedoch meist ein grösserer Spielraum bei der Auslegung von allgemeinen Anregungen zu.²³
- 15 Um den Inhalt einer Initiative zu bestimmen, ist diese nach den anerkannten Auslegungsmethoden auszulegen.²⁴ Das Bundesgericht legt Normen nach einem «pragmatischen Methodenpluralismus» aus und lehnt es ab,

¹⁷ Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 366; Philipp Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., nachgeführt und ergänzt von Rainer Gonzenbach und Margrit Walt, Weinfelden 2007, S. 70.

¹⁸ BGE 139 I E. 5.6; 73 I 35; vgl. auch Fuhrer (Anm. 15), S. 45 f.

¹⁹ Art. 34 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101); BGE 139 I 2 E. 5.6; 115 Ia 148 E. 1a, 1b.

²⁰ Vgl. Fuhrer (Anm. 15), S. 30.

²¹ BGE 141 I 186 E. 5.3; 139 I 2 E. 5.6; vgl. ausführlich zur Umsetzung allgemeiner Anregungen auch Fuhrer (Anm. 15), S. 32 ff., mit Ausführungen zum Anspruch im Kanton Thurgau auch S. 36 f.

²² Vgl. etwa BGE 141 I 186 E. 5.3 sowie Fuhrer (Anm. 15), S. 39 f. m.w.H.

²³ BGE 121 I 357 E. 4b; 121 I 334 E. 2c. sowie Fuhrer (Anm. 15), S. 40.

²⁴ Vgl. oben Rz. 23.

die anerkannten Auslegungsmethoden in ein hierarchisches Verhältnis zueinander zu setzen.²⁵ Das Gericht geht dabei grundsätzlich vom Wortlaut einer Bestimmung aus (grammatikalische Auslegung) und zieht die übrigen Auslegungsmethoden heran, um den «wahren Sinn der Norm» zum Ausdruck zu bringen.²⁶ So bestimmt das Bundesgericht den Sinn einer Rechtsnorm durch ihre systematische Stellung in einem Gesetz (systematische Auslegung), durch die Bedeutung, die einer Norm im Zeitpunkt ihrer Entstehung (historische Auslegung) und im Zeitpunkt der Rechtsanwendung zukommt (geltungszeitliche Auslegung) sowie durch den Sinn und Zweck, der einer Norm zuzuweisen ist (teleologische Auslegung).

- 16 Auch bei der Auslegung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen.²⁷ Massgebend ist der Wortlaut so, wie er von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss.²⁸ Eine allgemeine Anregung richtet sich an die umsetzenden Behörden und nicht direkt an die rechtsunterworfenen Privaten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die allgemeine Anregung noch keinen ausformulierten Wortlaut aufweist. Zwar lässt das Bundesgericht auch relativ konkret formulierte allgemeine Anregungen zu,²⁹ doch handelt es sich auch bei solchen konkreteren Aufträgen noch nicht um ausformulierte Normen.³⁰ Die grammatikalische Auslegung ist daher notwendigerweise weniger stark zu gewichten und es ist mehr auf den Sinn und Zweck der Initiative abzustellen (teleologische Auslegung).³¹ Dies führt typischerweise zu einem grösseren Ermessensspielraum der umsetzenden Behörden.³²

25 Vgl. etwa BGE 139 III 491 E. 4.2; 137 V 369 E. 4.4.3.2.

26 Vgl. etwa BGE 138 III 359 E. 6.2; 137 III 424 E. 2.3.2.

27 BGE 141 I 186 E. 5.3.

28 BGE 141 I 186 E. 5.3; 139 I 292 E. 7.2.

29 Vgl. BGE 115 Ia E. 4a.

30 Grenze wäre hier die Voraussetzung der Einheit der Form, vgl. dazu schon Rechtsgutachten vom 5. März 2020, Rz. 7.

31 Fuhrer (Anm. 15), S. 39; Ramona Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: ZBI 118 (2017), S. 299 ff., 313.

32 BGE 121 I 357 E. 4b; 115 Ia 145 E. 4

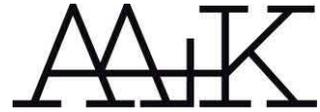
- 17 Die übrigen Auslegungsmethoden können bei der Auslegung von allgemeinen Anregungen kaum eine Rolle spielen, da diese im Gegensatz zu einer ausformulierten Bestimmung grundsätzlich nicht anhand der Systematik eines Gesetzes ausgelegt werden können. Historische und geltungszeitliche Auslegung fallen zudem so lange zusammen als die Initiative noch nicht zur Abstimmung gekommen ist. Solange das Stimmvolk über eine Initiative noch nicht abgestimmt hat, kann die historische Auslegung ausserdem nur hypothetisch erfolgen, da die Informationslage zur Zeit der Volksabstimmung noch nicht vollständig beurteilt werden kann.
- 18 Die Initiantinnen und Initianten haben keinen Anspruch darauf, dass die von ihnen lancierte Volksinitiative nach ihrem subjektiven Willen ausgelegt wird.³³ Meinungsäusserungen des Initiativkomitees im Parlament oder in der Presse sowie im offiziellen Abstimmungsmaterial können zwar unter Umständen ein Hilfsmittel zur Auslegung darstellen,³⁴ die Initiantinnen und Initianten können die Auslegung der Initiative aber nicht einseitig bestimmen. Etwas zugespitzt wurde in der Lehre etwa gesagt, die Initiative «gehöre» nach Annahme durch das Volk nicht mehr den Initiantinnen und Initianten.³⁵
- 19 Die Meinung des Initiativkomitees, wie sie in der Volksbotschaft dargestellt wird, kann bei der Auslegung somit eine Rolle spielen, es ist aber lediglich eines unter vielen Auslegungsmitteln. Massgebend ist der Wortlaut so, wie er von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss.³⁶

³³ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 3a; Fuhrer (Anm. 15), S. 16; Bernhard Waldmann, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, in: LeGes 26 (2015), S. 521 ff., 537.

³⁴ Urteil des BGer 1P.292/2003 vom 5. April 2004 E. 1.4 (nicht publ. in BGE 130 I 134); BGE 129 I 392; 105 Ia 153 E. 3a.

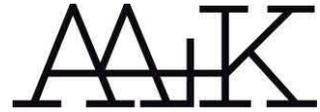
³⁵ Andreas Auer, Holzwege der Verhandlungsdemokratie: Nach erfolgter Abstimmung «gehört» eine Initiative keineswegs ihren Urhebern, NZZ vom 12. April 2012, Nr. 85, S. 13.

³⁶ BGE 141 I 186 E. 5.3; 139 I 292 E. 7.2.



C. Rechtlicher Umgang mit allfälligen Widersprüchen zwischen den beiden Initiativen zur Festwiese beim Bärenplatz

- 20 Zum Zeitpunkt, da das Stimmvolk über die hängige Initiative beschliessen wird, besteht für Stadtrat und Gemeinderat bereits ein Auftrag aus der am 7. März 2021 angenommenen «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz». Das Gutachten hat zu klären, wie allfällige Widersprüche zwischen diesen beiden Aufträgen rechtlich zu behandeln wären.
- 21 Die hängige Volksinitiative fordert in der Form der allgemeinen Anregung, dass die Behörden eine Vorlage und Botschaft zur Gestaltung einer Stadtwiese und zum Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz ausarbeiten. Grundlage soll das frühere Projekt «DIALOGOS» sein und es sollen Fussgängerverbindungen geprüft werden. Die bereits angenommene «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» fordert von Stadtrat und Gemeinderat hingegen, «ein Projekt für einen andern Standort als die Festwiese beim Bärenplatz zum Schaffen von neuen, zweckdienlichen Räumen für die Stadtverwaltung oder zur Erweiterung des bestehenden Stadthauses auszuarbeiten und zur Abstimmung zu bringen.»
- 22 Beide Initiativen fordern damit Beschlüsse, welche dem früheren Beschluss über einen Neubau eines zentralen Stadthauses, Bau einer Tiefgarage und Neugestaltung der Festwiese entgegenstehen. Gemäss der angenommenen Initiative soll ein Projekt für ein Stadthaus oder für die Erweiterung bestehender Räume an einem anderen Ort als der Festwiese beim Bärenplatz ausgearbeitet werden. Die hängige Initiative fordert von den Behörden, ein Projekt zur Gestaltung einer Stadtwiese und zum Bau einer Tiefgarage beim Bärenplatz auszuarbeiten. Ein Widerspruch zwischen den beiden Aufträgen scheint für den Gutachter eher unwahrscheinlich. Gleichwohl sollte den Stimmberechtigten bei der Abstimmung über die nun hängige Initiative deren politischer Zusammenhang mit der ursprünglichen Initiative dargelegt werden.
- 23 Sollte nach der Annahme der nun hängigen Initiative und im Laufe der Erarbeitung der beiden Projekte wider Erwarten doch ein Widerspruch zwischen den zwei angenommenen Initiativen ersichtlich werden, so stellte



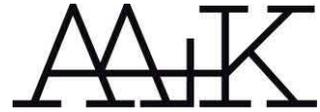
sich die Frage, wie solche Widersprüche rechtlich zu behandeln wären. Nimmt das Stimmvolk eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, so stellt diese wie erwähnt einen Auftrag an die Behörden dar, im Sinne der allgemeinen Anregung tätig zu werden.³⁷

- 24 In einem ersten Schritt wären die Behörden bei möglichen Widersprüchen zwischen den beiden Initiativen daher gehalten, zu prüfen, ob diese durch eine harmonisierende Auslegung der beiden Begehren aufgelöst werden können. Dies vor allem dann, wenn aus dem hypothetischen Willen der Stimmberechtigten nicht zweifelsfrei hervorgeht, dass die zweite Initiative der ersten Initiative widersprechen wollten. Durch die eher offene Formulierung, wie sie bei allgemeinen Anregungen typisch ist, kommt den Behörden zudem meist ein grösserer Spielraum bei der Auslegung von allgemeinen Anregungen zu.³⁸
- 25 Erst wenn eine solche harmonisierende Auslegung der beiden Initiativen nicht möglich ist, liegt eine eigentliche Kollision zwischen den beiden allgemeinen Anregungen vor. Solche Kollisionen sind grundsätzlich nach den üblichen Vorrangregeln aufzulösen, wobei vorliegend die Regeln des Vorranges der spezielleren Norm gegenüber der allgemeineren Norm (*lex specialis*) und der Vorrang der später erlassenen Norm vor der früher erlassenen (*lex posterior*) zur Anwendung kommen könnten.³⁹ Da diese Vorrangregeln aber nur den in Widerspruch stehenden Teil der Initiativen betreffen würden, ist es dem Gutachter nicht möglich, die Rechtsfolgen eines Widerspruchs in abstrakter Weise – ohne Kenntnis eines konkreten Widerspruchs – zu bestimmen. Dies umso mehr als die beiden Begehren auch nach Anwendung der Vorrangregeln weiter auslegungsbedürftig blieben.

³⁷ Vgl. oben Rz. 13.

³⁸ Vgl. oben Rz. 14.

³⁹ Vgl. zu Normenkollisionen im Allgemeinen etwa Axel Tschentscher, V. Teil Grund- und Menschenrechte, Nr. 8 Grundrechtskonflikte, Rz. 1 f., in: Diggelmann/Hertig/Schindler, Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 2, Zürich 2020.



D. Ausarbeitung eines Bauprojekts für eine Tiefgarage bei der Festwiese am Bärenplatz durch Stadtrat und Gemeinderat bei hängiger Volksinitiative

- 26 Eine eingereichte Volksinitiative kann die Tätigkeit der staatlichen Behörden grundsätzlich nicht beschränken. Allfällige Einschränkungen können sich aber aus verfahrensrechtlichen Gründen im Hinblick auf den Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ergeben.⁴⁰ So leitet die Lehre aus der Abstimmungsfreiheit unter anderem den Grundsatz der Chancengleichheit zwischen einer Initiative und einem Gegenvorschlag ab. Dieser Grundsatz verlangt, dass die Behörden mit einem Gegenvorschlag keine Ungleichheiten zulasten der Initiative schaffen.⁴¹ Danach wäre es etwa unzulässig, wenn die Behörden einen seinem Inhalt nach als Gegenvorschlag konzipierten Beschluss zeitlich vor der Initiative zur Abstimmung bringen würden.⁴²
- 27 Im Zusammenhang mit der eingereichten Initiative ist zudem zu beachten, dass zumindest ein Teil der Lehre aus dem Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Volksinitiative und Gegenvorschlag ableitet, dass einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung grundsätzlich kein Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Beschlusses gegenübergestellt werden darf.⁴³ Gewisse Kantone legen ausdrücklich fest, dass der Gegenvorschlag in der gleichen Form beschlossen werden muss, wie die Initiative.⁴⁴ Einen solchen formellen Anspruch der Stimmberechtigten, nicht gleichzeitig über eine allgemeine Anregung und einen ausformulierten Entwurf als

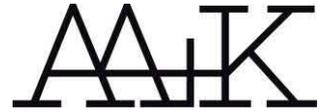
⁴⁰ Art. 34 Abs. 2 BV, Art. BGE 128 I 190 E. 5.1; 112 Ia 391 E. 5; Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 2159.

⁴¹ Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 890.

⁴² BGE 104 Ia 240 E. 4; Christoph Albrecht, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen: Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Diss. St. Gallen, Buttikon 2003, S. 158 ff.; Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 890 f., 2160 ff.

⁴³ Vgl. ausführlich Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 2155 ff. m.w.H.

⁴⁴ Vgl. die Hinweise bei Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 2156. Zur Regelung im Kanton Thurgau sogleich Rz. 28.



Gegenvorschlag abstimmen zu müssen, hat das Bundesgericht bisher aber nicht aus der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitet.⁴⁵

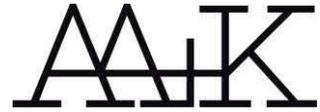
- 28 Die Regelungen des Kantons Thurgau zum Gegenvorschlag in der Kantonsverfassung sind gemäss § 13 Abs. 2 GemG und § 94 Abs. 3 StWG sinngemäss auch für das Verfahren der Initiative auf Gemeindeebene anwendbar. Nach diesen Bestimmungen scheint es nicht ausgeschlossen zu sein, einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung neben einem Beschluss in der Form einer allgemeinen Anregung (Grundsatzbeschluss⁴⁶) auch eine Vorlage über einen ausformulierten Beschluss gegenüberzustellen.⁴⁷ Die Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen schweigt sich in § 16 Abs. 3 GO darüber aus, in welcher Form der Gegenvorschlag zu einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung zu beschliessen ist. Die Frage ist deshalb von Bedeutung, weil das Bundesgericht für Grundsatzabstimmungen eine gesetzliche Grundlage verlangt. Eine solche gesetzliche Grundlage liegt mit § 16 Abs. 3 GO vor, falls man diese Bestimmung so interpretiert, als dass sie es dem Gemeinderat erlaubt, sowohl Gegenvorschläge in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch in der Form der allgemeinen Anregung und damit in der Form eines Grundsatzbeschlusses zu verabschieden.
- 29 In Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht ist somit davon auszugehen, dass der Gemeinderat einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung sowohl einen ausformulierten Beschlussentwurf als auch einen Beschluss in der Form eines Grundsatzbeschlusses gegenüberstellen darf. Gleichwohl zweifelt die Lehre mitunter am praktischen Sinn eines Gegenvorschlags in der Form der allgemeinen Anregung.⁴⁸

⁴⁵ Vgl. etwa BGE 137 I 200, wo es um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ging, welcher unter anderem eine ausformulierte Gesetzesvorlage gegenübergestellt wurde und das Bundesgericht diese Frage nicht thematisierte.

⁴⁶ Vgl. Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 2150, 2327; im Allgemeinen auch Auer (Anm. 16), Rz. 185.

⁴⁷ Stähelin (Anm. 17), § 27 Rz. 13.

⁴⁸ Auer (Anm. 16), Rz. 1075; vgl. auch Hangartner/Kley (Anm. 10), Rz. 2150.



- 30 Konkret hindert die eingereichte Initiative den Stadtrat und den Gemeinderat nicht daran, ein alternatives Bauprojekt für eine Tiefgarage auszuarbeiten. Umstritten ist hingegen, ob der Beschluss über ein solches Projekt in einer Volksabstimmung der hängigen Initiative als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden dürfte. Der Kanton Thurgau scheint dies nicht grundsätzlich zu verbieten. Das Bundesgericht es bisher abgelehnt, aus dem Bundesrecht ein solches Verbot abzuleiten. Hätte das höchste Gericht die Frage zu beantworten, so würde es mutmasslich darauf abstellen, ob ein Gegenvorschlag die Chancen der hängigen Initiative in unzulässiger Weise schmälern würde. Würde einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Beschlusses den Stimmberechtigten eine zusätzliche Auswahl ermöglichen, welche der Stossrichtung der ursprünglichen Initiative entspricht und lediglich allfälligen Unzulänglichkeiten der Initiative begegnen würde, so würde das Bundesgericht diesen wohl als zulässig erachten.
- 31 Zweifellos zulässig wäre es hingegen, dem Umsetzungsbeschluss der Initiative dannzumal einen ausgearbeiteten Beschlussentwurf gegenüberstellen, etwa in der Form eines Kreditbeschlusses über ein bereits ausgearbeitetes, konkretes Gegenprojekt der Behörden. Da ein Gegenvorschlag eine Alternative zur Initiative darstellt, müsste das Projekt das Anliegen der Initiative aber zumindest teilweise aufnehmen.

III. Beantwortung der Fragen

Welche Verfahrensschritte sind bei Annahme der Initiative «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» durch das Stimmvolk bis zur Abstimmung über den Umsetzungsbeschluss zu durchlaufen?

- 32 Nimmt das Stimmvolk die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, so haben Stadtrat und Gemeinderat innerhalb der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Fristen einen Beschluss sowie eine Botschaft über den für die Umsetzung nötigen Projektkredit auszuarbeiten und anschliessend der Volksabstimmung zu unterstellen.
- 33 Inhaltlich haben die Behörden diesen Beschluss sowie die Botschaft über den Projektkredit soweit möglich auf das frühere Projekt «DIALOGOS» zu

stützen und Fussgängerverbindungen von der zu planenden Tiefgarage zum Sport- und Kulturzentrum Dreispitz sowie zum Freizeitbad Egelsee zu prüfen. Falls die Prüfung etwa ergeben würde, dass diese aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich oder die Kosten unverhältnismässig hoch wären, könnten die Behörden aber auf den Bau diese Verbindungen verzichten.

- 34 Beschluss und Botschaft sollten zudem die Aufhebung des bislang rechtlich noch gültigen Beschlusses über das Gesamtprojekt Neubau eines zentralen Stadthauses, Bau einer Tiefgarage und Neugestaltung der Festwiese in der Höhe von CHF 47.5 Mio. vorsehen, welchen das Stimmvolk am 27. November 2016 angenommen hatte.

Welche Bedeutung kommt den in der Volksbotschaft dargestellten Argumenten des Initiativkomitees bei der Auslegung einer Initiative zu?

- 35 Die Argumente des Initiativkomitees, wie sie in der Volksbotschaft dargestellt werden, können bei der Auslegung des Texts einer Initiative eine Rolle spielen. Die Meinung des Initiativkomitees ist aber lediglich ein Auslegungsmittel unter anderen und dem Initiativkomitee kommt keine Deutungshoheit über den Sinn einer Initiative zu. In erster Linie massgebend ist der Wortlaut der Initiative, so, wie er von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss.

Wie ist mit allfälligen Widersprüchen zwischen der hängigen «Volksinitiative: Tiefgarage mit Stadtwiese beim Bärenplatz» und der vom Stimmvolk bereits angenommenen «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» rechtlich umzugehen?

- 36 Sofern aus der zweiten Initiative nicht klar hervorgeht, dass diese der allgemeinen Anregung der ersten Initiative widersprechen wollte, haben die Behörden in einem ersten Schritt zu prüfen, ob allfällige Widersprüche durch eine harmonisierende Auslegung der beiden Begehren aufgelöst werden können. Falls eine solche harmonisierende Auslegung der beiden Initiativen nicht möglich ist, hat die speziellere Bestimmung gegenüber der allgemeineren Norm Vorrang und die später erlassene Norm gegenüber der frü-

her erlassenen. Da diese Vorrangregeln aber nur die in Widerspruch stehenden Teile einer Initiative betreffen würden, ist es nicht möglich die Rechtsfolgen eines Widerspruches abstrakt zu bestimmen. Dies umso mehr als die beiden Begehren als allgemeine Anregungen stärker auslegungsbedürftig sind als Initiativbegehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Zu prüfen wäre zudem, wie der nicht betroffene Teil einer Initiative nach der allenfalls erforderlichen Abänderung für sich alleine auszulegen wäre.

Können Stadtrat und Gemeinderat ein eigenes Projekt für eine Tiefgarage bei der Festwiese am Bärenplatz ausarbeiten trotz hängiger Volksinitiative?

- 37 Die eingereichte Initiative hindert Stadtrat und Gemeinderat nicht daran, ein alternatives Bauprojekt für eine Tiefgarage auszuarbeiten. Umstritten ist hingegen, ob der ausgearbeitete Beschluss über einen solchen Projektkredit bereits der hängigen Initiative, welche in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht wurde, in einer Volksabstimmung als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden dürfte. Das Bundesgericht hat die Frage bisher nicht entschieden. Mutmasslich würde das höchste Gericht wohl darauf abstellen, ob ein solcher Gegenvorschlag die Chancen der hängigen Initiative in unzulässiger Art und Weise schmälern würde. Entspricht der Gegenvorschlag der Stossrichtung der ursprünglichen Initiative und dient er etwa dazu, zügiger über ein Projekt beschliessen zu können, welches den Interessen der Initianten im Grundsatz entspricht, so wäre der Gegenvorschlag wohl als zulässig zu erachten.
- 38 Unbestritten ist, dass die Behörden der dannzumal auszuarbeitenden Umsetzungsvorlage eine eigene Vorlage als Gegenvorschlag in der Form eines ausformulierten Beschlusses entgegenstellen könnten.



PD Dr. iur. Goran Seferovic