

Beschluss Nr. 683/2023
Schwyz, 26. September 2023 / ju

Postulat P 3/23: Zwängereien verhindern, Volkswillen stärken – Anpassung der Bestimmungen über die Initiative im Gemeindeorganisationsgesetz
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 20. März 2023 hat Kantonsrat Dr. Thomas Grieder folgendes Postulat eingereicht:

«Anlässlich der Urnenabstimmung vom 27. November 2016 stimmten die Stimmberechtigten der Gemeinde Wollerau dem Verpflichtungskredit von CHF 30 Mio. für den Neubau des Dorf- und Bildungszentrums Wollerau (DBZW) zu. Am 30. November 2018 wurde dem Gemeinderat Wollerau die Initiative „Stop beim Neubau Dorf- und Bildungszentrum“ eingereicht mit dem Begehren, die Beschlussfassung über den Verpflichtungskredit DBZW von CHF 30 Mio. dahingehend zu ändern, dass der Verpflichtungskredit um CHF 29 Mio. reduziert wird. Die Initiative wurde für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt. Sie wurde am 19. Mai 2019 abgelehnt.

Am 29. November 2021 wurde dem Gemeinderat Wollerau eine weitere Pluralinitiative „für ein ökologisch optimiertes und nachhaltiges Alternativprojekt DBZW mit einem Verpflichtungskredit von CHF 18 Mio.“ eingereicht mit dem Begehren, die Beschlussfassung über den Verpflichtungskredit DBZW in der Höhe CHF 30 Mio. um den Betrag von CHF 12 Mio. zu reduzieren.

Mit Beschluss vom 14. Februar 2022 erklärte der Gemeinderat Wollerau die Pluralinitiative als ungültig. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit Entscheid vom 23. Juni 2022 dahingehend gutgeheissen, dass der Beschluss des Gemeinderates aufgehoben und die Initiative im Sinne einer allgemeinen Anregung gültig erklärt wurde. Auch die zweite Initiative wurde am 12. März 2023 abgelehnt. Das Höfner Volksblatt befürchtet in seiner Berichterstattung vom 13. März 2023 zu Recht, dass in zwei Jahren eine weitere Initiative lanciert wird und sich somit dieses „Spiel“, ein vom Souverän mehrmals gutgeheissenes Projekt zu verhindern, „beliebig lang weitertreiben“ liesse.

Der Kanton Schwyz kennt für Initiativen auf Gemeindeebene mit § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100) eine Sperrfrist von zwei Jahren für Wiederholungsinitiativen. Es ist unbestritten, dass der Gemeinderat eine innert der Sperrfrist eingereichte Wiederholungsinitiative für unzulässig erklären kann. In Kantonen, welche keine Sperrfrist kennen, gilt gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass eine Initiative, welche die Wiedererwägung von bereits gefassten Beschlüssen bezweckt, im Allgemeinen dann als rechtsmissbräuchlich angesehen werden muss, wenn sie trotz vorheriger klarer Ablehnung durch die Stimmbürger innerhalb kurzer Zeit zum zweiten (oder weiteren) Male eingereicht wird, ohne dass inzwischen neue relevante Tatsachen eingetreten oder bekanntgeworden sind (BGE 100 Ia 378 Erw. 2).

Soweit eine Sperrfrist - wie mit § 10 Abs. 2 GOG - vorliegt, stellt sich die Frage der Zulässigkeit der Initiative während der Sperrfrist nicht. Nach Ablauf der Sperrfrist besteht die Möglichkeit, eine Initiative wegen Rechtsmissbrauch für ungültig zu erklären. Obwohl selbst auch für das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit erwähntem Entscheid die Initiative wörtlich als „Zwängerei“ beurteilt werden kann (Erw. 3.2.3.), wurde sie vom Gericht nicht als rechtsmissbräuchlich qualifiziert.

Offensichtlich besteht bezüglich der heutigen Rechtslage im GOG durch den Gesetzgeber dringender Handlungsbedarf, um nicht das erwähnte „Spiel“ weiterhin zu ermöglichen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz hat aufgrund des geltenden Rechts keine genügende Handhabe, der der selbst vom Gericht bezeichneten „Zwängerei“ einen Riegel zu schieben.

Hinzu kommt Folgendes: Stimmen nach § 11 Abs. 3 GOG die Stimmberechtigten einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zu, hat der Gemeinderat innert Jahresfrist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Hätte die Wollerauer Bevölkerung die zweite Pluralinitiative angenommen, hätte der Gemeinderat binnen eines Jahres ein Projekt im Sinn der Initiative erarbeiten und dieses der Bevölkerung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs erneut zur Beschlussfassung vorlegen müssen. Für Grossprojekte, wie das Dorf- und Bildungszentrum eines ist, wäre jedoch der gemäss geltendem Recht vorgegebene Zeitraum von einem Jahr erfahrungsgemäss völlig unrealistisch, ein Projekt auszuarbeiten. Mit anderen Worten besteht auch diesbezüglich gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund gelange ich deshalb an den Regierungsrat mit folgenden Anträgen:

- 1. Es soll geprüft werden, ob eine Teilrevision von § 10 Abs. 2 GOG vonnöten ist, mit welcher „zwängerische“ Initiativen, welche den Volkswillen missachten, verhindert werden können.*
- 2. Es soll geprüft werden, ob eine Teilrevision von § 11 Abs. 3 GOG vonnöten ist, bei der die Frist zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage länger als ein Jahr ist, oder – je nach Inhalt der Initiative – differenziert ausgestaltet wird.»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Die bisherige Regelung mit der zweijährigen Sperrfrist für Wiederholungsinitiativen, welche anlässlich der Totalrevision aus § 8 Abs. 2 aGOG unverändert Eingang in § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100) fand, hat sich aus der Sicht des Regierungsrates bewährt. Gleiches gilt für die Fristen zur Behandlung einer Initiative auf Gemeindeebene. Bei einer zeitlich deutlich längeren Einschränkung des Initiativrechts würde sich denn auch die Vereinbarkeit mit

§ 37 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) bzw. allgemein den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Betreffend Sperrfrist

Gemäss § 10 Abs. 2 GOG kann der Gemeinderat Initiativen als unzulässig erklären, wenn sie sich als Wiederholung eines innert zwei Jahren von den Stimmberechtigten behandelten Geschäftes darstellen und keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen. Soweit eine entsprechende Sperrfrist – wie mit § 10 Abs. 2 GOG – vorliegt, stellt sich die Frage der Zulässigkeit der Initiative während der Sperrfrist kaum; dem Gemeinderat steht diesbezüglich ein grosses Ermessen zu (vgl. Urteil BGer 1C_149/2012 vom 31.7.2012 Erw. 2.4 betr. alt§ 8 Abs. 2 GOG; VGE III 2022 41 vom 23. Juni 2022, Erw. 3.2.2).

Selbst nach Ablauf der Sperrfrist gilt jedoch das Rechtsmissbrauchsverbot als allgemeiner Rechtsgrundsatz in der ganzen Rechtsordnung weiterhin. Der Ablauf der Sperrfrist schliesst somit nicht aus, eine Initiative wegen Rechtsmissbrauch für ungültig zu erklären. Dabei gilt jedoch gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass nur in Extremfällen, also bei krassem Missbrauch der demokratischen Institutionen, Rechtsmissbrauch zu bejahen ist und eine erneute Abstimmung untersagt werden kann (VGE III 2022 41 vom 23. Juni 2022, Erw. 3.2.2). Dies war in dem vom Postulanten aufgeführten Beispiel gerade nicht der Fall.

Auch in denjenigen Kantonen, welche keine Sperrfrist kennen, gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass eine Initiative, welche die Wiedererwägung von bereits gefassten Beschlüssen bezweckt, im Allgemeinen dann als rechtsmissbräuchlich angesehen werden muss, wenn sie trotz vorheriger klarer Ablehnung durch die Stimmbürger innerhalb kurzer Zeit zum zweiten (oder weiteren) Male eingereicht wird, ohne dass inzwischen neue relevante Tatsachen eingetreten oder bekanntgeworden sind (BGE 100 Ia 378 Erw. 2 mit Hinweis auf BGE 99 Ia 405 f.; Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts; Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 83/1992 S. 2, 28 ff.). Lässt die Gesetzgebung sodann Anträge auf Wiedererwägung ohne spezielle Beschränkung zu, so kann nur in Extremfällen bei krassem Missbrauch der demokratischen Institutionen eine erneute Abstimmung untersagt werden (BGE 100 Ia 378 Erw. 4).

2.2.2 Betreffend Behandlungsfrist

Die maximale Behandlungsdauer einer Pluralinitiative in Form der allgemeinen Anregung liegt insgesamt bei deutlich mehr als einem Jahr. Derweil der Gemeinderat für die Prüfung der Gültigkeit bereits drei Monate Zeit hat, ist eine Pluralinitiative nach erfolgter Gültigerklärung innert sechs Monaten mit seinem Antrag oder seinem Gegenvorschlag der Gemeindeversammlung vorzulegen. Stimmen die Stimmberechtigten schliesslich einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zu, so hat der Gemeinderat innert Jahresfrist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und den Stimmberechtigten zu unterbreiten (§ 11 Abs. 1 und 3 GOG). Der Gemeinderat befasst sich entsprechend – gerade bei Grossprojekten – regelmässig deutlich mehr als ein Jahr mit einer Initiative und wird denn auch bereits vor der allfälligen Zustimmung der Stimmberechtigten, welche die Jahresfrist von § 11 Abs. 3 GOG auslöst, umfassende Vorarbeiten geleistet haben.

2.3 Teilrevision von § 10 Abs. 2 GOG

Aus der bundes- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich, dass dem Zeitfaktor seit der ersten Ablehnung (bzw. gegebenenfalls auch Zustimmung) der Stimmberechtigten – mit oder ohne verankerte Sperrfrist – eine erhebliche Bedeutung zukommt und nach einer gewissen längeren Zeit den Initianten auch eine erneute Einreichung einer gleichartigen Initiative zuzugestehen sein wird (sofern sie nicht als krasse rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden kann). Dies

ergibt sich denn auch daraus, dass sich politische Mehrheiten und Prioritäten verschieben können und sich das (auch finanz-)politische Umfeld verändern oder etwa Rechtsmittelentscheide Anpassungen erfordern oder ein Projekt auch grundsätzlich in Frage stellen können und eine Neubeurteilung erforderlich oder zumindest gerechtfertigt erscheinen lassen. Derweil die Sperrfrist um wenige Jahre verlängert werden könnte (der Kanton Wallis kennt eine Sperrfrist von vier Jahren, Fribourg eine solche von drei Jahren und Graubünden eine solche von nur einem Jahr, zahlreiche Kantone sehen dagegen gar keine Sperrfrist vor), würde sich bei einer deutlich längeren Einschränkung des Initiativrechts (etwa auf fünf Jahre und mehr) die Frage der Vereinbarkeit mit § 37 der KV bzw. allgemein den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen. Dies wird umso mehr zu gelten haben, wenn die Zustimmung bzw. Ablehnung eines Projektes knapp erfolgte. Was politisch als Zwängerei und was als notwendige Adaption an die aktuellen Rahmenbedingungen und Gegebenheiten bzw. neue Tatsachen aufzufassen ist, liegt denn auch oftmals in den Augen des politischen oder juristischen Betrachters. Das Verwaltungsgericht erkannte in dem vom Postulanten erwähnten Beispiel rund um das Dorf- und Bildungszentrum Wollerau denn auch keine eigentliche drittmalige Wiederholung. Nicht ausser Acht zu lassen gilt es sodann, dass einer neuen Initiative auch keine aufschiebende Wirkung zukommt. Bereits heute verlangt die Regelung zur Sperrfrist sodann, dass keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine Neubeurteilung rechtfertigen. Sodann bestehen im Kanton Schwyz etwa für kantonale Gesetzesinitiativen keinerlei Sperrfristen, derweil solche für kantonale Verfassungsinitiativen gar unzulässig sind (vgl. Art. 51 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101). Kommunale Grossprojekte lassen sich denn auch nicht einfach langfristig dahingehend «einfrieren», dass darauf nicht mehr in der einen oder anderen Form zurückgekommen werden könnte. Die zweijährige Sperrfrist für kommunale Wiederholungsinitiativen hat sich aus Sicht des Regierungsrates bisher bewährt und war weder im Rahmen der Totalrevision des GOG noch seither im Rahmen der politischen Diskussion je ein Thema. Entsprechend besteht denn auch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Nach Ablauf der zweijährigen Sperrfrist genügt das allgemeine Rechtsmissbrauchsverbot als Korrektiv.

2.4 Teilrevision von § 11 Abs. 3 GOG

Auch die Behandlungsfrist von Pluralinitiativen in Form der allgemeinen Anregung hat bisher zu keinen besonderen Problemen geführt und war in letzter Zeit denn auch nicht Gegenstand politischer Diskussionen. Bei Grossprojekten wird zudem zu bedenken sein, dass diesfalls innert der Jahresfrist von § 11 Abs. 3 GOG allenfalls auch erst ein Variantenentscheid bzw. ein Projektierungskredit gesprochen wird. Wollte man die Behandlungsfrist erhöhen, so wird dies im Übrigen generell zu erfolgen haben und sich kaum vernünftig auf Grossprojekte beschränken können. Gemäss einer in der Lehre vertretenen Auffassung käme überdies bei einer Unmöglichkeit der Fristeinhaltung auch die Zustimmung zur Fristverlängerung durch die Initianten oder die Anrufung der Aufsichtsbehörde in Betracht (vgl. Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Schwyz 2009, S. 87), was in den letzten Jahren allerdings nie ein Thema war. Geringfügige und begründbare Fristüberschreitungen dürften schliesslich auch kaum je zu praktischen Problemen führen. Entsprechend besteht auch hier kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 3/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

