

Andreas Glaser, Gabriel Steffen, Clio Zubler

Verfahren zur Umsetzung der Initiative «Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau»

Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 23

Rechtsgutachten des Zentrums für Demokratie Aarau im Auftrag der Stadtkanzlei der Stadt
Aarau, 23. Januar 2023

www.zdaarau.ch



Impressum

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Monika Waldis

ISBN-Nr. 978-3-906918-34-1

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH-5000 Aarau

Telefon +41 62 836 94 44

E-Mail info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© bei den Autoren

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Ausgangslage und Fragestellungen	5
Frage A: Rechtswirkung der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019	6
1. Gerichtliche Aufhebung des Beschlusses des Einwohnerrats.....	6
2. Streitgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde.....	6
3. Auswirkungen des Streitgegenstandes auf die Rechtsfolgen des Urteils.....	7
4. Überlagerung der Funktionen der Stimmrechtsbeschwerde	8
Frage B: Wiedererwägung des Einwohnerratsbeschlusses vom 23. Januar 2017	11
Frage C: «Schlussabstimmung» und Abstimmungsempfehlung	12
1. Gesetzlicher Rahmen für die Beschlussfassung im Einwohnerrat	12
2. Abstimmungsempfehlungen: Praxis in der Stadt Aarau	13
3. Vorgaben der Rechtsprechung in Bezug auf die Umsetzungsvorlage	14
4. Initiative in der Form der allgemeinen Anregung.....	14
5. Abstimmungsempfehlung bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung	17
6. Abstimmungsempfehlung aufgrund von Art. 34 Abs. 2 BV	18
7. Trennung von Abstimmungsvorlage und Abstimmungsempfehlung	19
a. Stimmfreigabe oder Ja-Empfehlung.....	19
b. Nein-Empfehlung.....	20
Frage D: Abstimmungsverfahren im Einwohnerrat	24
1. Anforderungen der Rechtsprechung an das Verfahren im Einwohnerrat	24
2. Vorschlag für das konkrete Vorgehen im Einwohnerrat	24
a. Vorgehen bei der Umsetzung der Kulturlandinitiative (Kanton Zürich)	24
b. Vorschlag für das Verfahren im Einwohnerrat Aarau.....	26
c. Rechtmässigkeit dieses Vorgehens	27
Frage E: Anträge des Stadtrates an den Einwohnerrat	28
Frage F: Anforderungen an die Formulierung der Abstimmungserläuterungen.....	29
Literaturverzeichnis	31

Ausgangslage und Fragestellungen

Der Stadtrat der Stadt Aarau hatte für die Sitzung des Einwohnerrats vom 21. November 2022 die Vorlage betreffend «Schuldenbremse: Änderung der Gemeindeordnung und Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt (Vorlage nach Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. September 2021 und des Bundesgerichtsurteils vom 14. Juli 2022)» traktandiert. Mit Blick auf die im Vorfeld der Sitzung aufgeworfenen Fragen bezüglich des Verfahrens zu deren Behandlung entschied der Stadtrat, die Vorlage zurückzuziehen und an einer späteren Sitzung erneut traktandieren zu lassen.

Die Stadtkanzlei beauftragte am 29. November 2022 das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) mit der Klärung der folgenden Fragen:

1. Trifft es zu, dass mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. September 2021 und der dortigen Aufhebung des Beschlusses des Einwohnerrats vom 25. März 2019 auch die Annahme der Ergänzung der Gemeindeordnung (§ 10f) in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 hinfällig wurde? Kommt der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 heute noch eine Bedeutung zu und wenn ja, welche? (dazu A.)
2. Kann der Einwohnerrat seinen am 23. Januar 2017 gefassten Beschluss in Wiedererwägung ziehen? Wenn ja, auf welchem Weg (z.B. Änderungsantrag im Rahmen der Beratung der Schuldenbremse oder Einreichung Motion)? (dazu B.)
3. Welches ist das korrekte Vorgehen im Einwohnerrat, um dem Umsetzungsanspruch der Stimmberechtigten gerecht zu werden? (dazu D.)
4. Wie lautet der Antrag oder wie lauten die Anträge des Stadtrats in der Botschaft an den Einwohnerrat? (dazu E.)
5. Darf der Einwohnerrat eine «Schlussabstimmung» darüber durchführen, welche zum Inhalt hat, ob die zur Abstimmung gelangende Fassung den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen wird oder nicht (dies insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Einwohnerrat am 23. Januar 2017 der Initiative Schuldenbremse ja zugestimmt hat)? Darf der Stadtrat in der Botschaft an den Einwohnerrat einen entsprechenden Antrag stellen (z.B. «Die Vorlage wird den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Annahme empfohlen»)? (dazu C.)
6. Gibt es spezielle Anforderungen, welche für die Formulierung der Abstimmungserläuterungen zuhanden des Stimmberechtigten gelten? (dazu F.)

Frage A: Rechtswirkung der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019

Trifft es zu, dass mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. September 2021 und der dortigen Aufhebung des Beschlusses des Einwohnerrats vom 25. März 2019 auch die Annahme der Ergänzung der Gemeindeordnung (§ 10f) in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 hinfällig wurde? Kommt der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 noch eine Bedeutung zu und wenn ja, welche?

1. Gerichtliche Aufhebung des Beschlusses des Einwohnerrats

Am 25. März 2019 beschloss der Einwohnerrat der Stadt Aarau eine Ergänzung der Gemeindeordnung (§ 10f GO¹); dieser Beschluss unterstand gemäss § 4 Abs. 1 lit. d GO dem obligatorischen Referendum,² was in der Botschaft zur Abstimmung vom 19. Mai 2019 den Stimmberechtigten so erklärt wurde.³ Der Beschluss des Einwohnerrats vom 29. März 2019 war die Grundlage für die Volksabstimmung vom 19. Mai 2019.⁴

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat in seiner Entscheid vom 28. September 2021 die Beschwerde als begründet angesehen und den vorinstanzlichen Entscheid des Departements für Volkswirtschaft und Inneres (DVI) aufgehoben, was auch zur Aufhebung des Beschlusses des Einwohnerrats vom 25. März 2019 führte. Als Konsequenz wurde der Einwohnerrat angewiesen, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Anliegen der Initiative «Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau» (in der Folge: Volksinitiative für eine Schuldenbremse) umsetzt und diese in der Gemeindeordnung verankert.⁵ Das Bundesgericht beanstandete dies nicht.⁶

2. Streitgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde

Die Rechtsfolgen der Urteile des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts richten sich nach den verfahrensrechtlichen Bestimmungen betreffend die Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 65 GPR⁷. Anfechtungsobjekt beziehungsweise Streitgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde können Entscheide von Parlamenten sowie von Exekutiv- und Verwaltungsbehörden

¹ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23.06.1980 (SRS 1.1-1).

² Beschlüsse des Einwohnerrats aus der Sitzung vom 25. März 2019; Protokoll Einwohnerrat vom 25. März 2019, S. 81, je abrufbar unter <https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/politik/einwohnerrat/sitzungen-einwohnerrat-2019.html/672>.

³ Urnenabstimmung vom 19. Mai 2019, S. 13 f., abrufbar unter <https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/volksabstimmungen/abstimmungsbuechlein.html/465>.

⁴ Vgl. SÄGESSER, S. 935.

⁵ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 28. September 2021, WBE.2021.229 E. 7 sowie Dispositiv 1.1 und 1.2 S. 17.

⁶ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 5 und Dispositiv 1, zur Publikation vorgesehen.

⁷ Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10.03.1992 (SAR 131.100).

unterschiedlichsten Inhalts sein.⁸ Hierunter fallen insbesondere formgebundene Rechtsakte, wie beispielsweise Erlasse.⁹ Im vorliegenden Fall ging es um einen Beschluss des Einwohnerats der Stadt Aarau zur Änderung der Gemeindeordnung, also um einen Rechtsakt in der Form eines Erlasses.

In Bezug auf Erlasse – im Unterschied beispielsweise zu Abstimmungserläuterungen und sonstigen Realakten – treten drei voneinander abzugrenzende prozessuale Konstellationen auf. Die mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen erhobene Rüge kann erstens darin bestehen, ein Erlass zur Umsetzung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten, angenommenen Volksinitiative entspreche nicht den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen.¹⁰ Zweitens kann die Stimmrechtsbeschwerde in der Form der abstrakten Normkontrolle auftreten, wenn ein das Stimm- und Wahlrecht regelnder kantonaler (oder kommunaler) Erlass wegen inhaltlicher Verletzungen von politischen Rechten gemäss übergeordnetem Recht und Art. 34 BV¹¹ beanstandet wird. Erweist sich der Erlass als rechtswidrig, wird er im Regelfall aufgehoben.¹² Drittens können – im Hinblick auf eine Abstimmung – einem Erlass anhaftende Mängel wie etwa die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie gerügt werden, wobei die Gutheissung der Beschwerde zur Absetzung oder Aufhebung der Abstimmung ohne inhaltliche Korrektur des Erlasses führt.¹³

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau führte zum Streitgegenstand im konkreten Fall aus: «Streitgegenstand bildet die Frage, ob der Einwohnerratsbeschluss vom 25. März 2019 mit der als allgemeine Anregung eingereichten Initiative konform ist bzw. diese hinreichend umsetzt.»¹⁴ Diese Auffassung wurde vom Bundesgericht bestätigt: «Anfechtungsgegenstand vor dem Departement war der Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019 über die Ergänzung der Gemeindeordnung um einen neuen § 10f.»¹⁵

3. Auswirkungen des Streitgegenstandes auf die Rechtsfolgen des Urteils

Mangels einschlägiger Präzedenzfälle und angesichts der ungewöhnlichen prozessualen Konstellation erläuterte das Bundesgericht ausführlich die Bedeutung des Streitgegenstandes der Stimmrechtsbeschwerde für den Ausgang des Verfahrens. Das Bundesgericht formulierte betreffend den konkreten Fall wie folgt:

⁸ STEINMANN/MATTLE, Art. 82 N 86.

⁹ Kiener/Rütsche/Kuhn, N 1792, 1794.

¹⁰ STEINMANN/MATTLE, Art. 82 N 87.

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (SR 101).

¹² DOLESCHAL, S. 16, 745 f.

¹³ Vgl. dazu BGE 137 I 200 E. 5 S. 207: «Le seul moyen permettant d'assurer le respect des droits politiques garantis par l'art. 34 Cst. est donc l'annulation de l'arrêté de convocation des électeurs».

¹⁴ Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 28. September 2021, WBE.2021.229. II. 1.1 S. 6.

¹⁵ Urteil des BGer 1C_555/2019 vom 9. September 2020 E. 4.2.2.

«Die Bedeutung des angefochtenen Einwohnerratsbeschlusses für die Gewährleistung der politischen Rechte erschöpft sich jedoch nicht in der Tatsache, dass er im Vorfeld eines Urnengangs ergangen ist und die angekündigte Abstimmung beeinflussen könnte. Der Einwohnerratsbeschluss ist nicht nur eine Vorbereitungs- oder Durchführungshandlung zu einer Abstimmung, sondern bildet als Umsetzungsvorlage einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung gleichzeitig den Abschluss einer Phase im mehrstufigen Verfahren der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung [...]. Nur zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens ist es möglich, die Konformität der parlamentarischen Umsetzungsvorlage mit der allgemeinen Anregung, auf der sie beruht, gerichtlich zu überprüfen. Mit ihrer Beschwerde vor dem Departement haben die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BV genau eine solche gerichtliche Überprüfung verlangt.»¹⁶

«Das eingeschobene parlamentarische Verfahren zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage ist eine Besonderheit des Verfahrens bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung [...]. Auch die damit verbundene, vorliegend eingebrachte Beschwerde, dass eine parlamentarische Umsetzungsvorlage eine Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung nicht oder ungenügend umsetze, weist im Vergleich zu den übrigen Formen der Stimmrechtsbeschwerde ausgeprägte Eigenheiten auf. Sie kann als eine besondere, materiell stark eingeschränkte Form abstrakter Normenkontrolle verstanden werden. Wie diese beschränkt auch sie sich darauf, eine Norm unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall zu prüfen. Im Vergleich zur abstrakten Normenkontrolle, bei der grundsätzlich die Übereinstimmung einer Norm mit dem gesamten übergeordneten Recht untersucht wird, ist diese Prüfung der parlamentarischen Umsetzungsvorlage im Rahmen von Art. 34 Abs. 1 BV jedoch im Wesentlichen auf ihre Übereinstimmung mit der allgemeinen Anregung beschränkt. Das Fehlen eines konkreten Anwendungsfalls kann jedoch in beiden Fällen eine vergleichbare Ausgangslage für die Beschwerdeführer und die Rechtsmittelinstanzen bedeuten».¹⁷

4. Überlagerung der Funktionen der Stimmrechtsbeschwerde

In der hier zu beurteilenden Konstellation überlagern sich die klassischen Funktionen der Stimmrechtsbeschwerde, indem die Verletzung des Initiativrechts bereits im Zeitpunkt des Parlamentsbeschlusses über einen Erlass eingetreten ist. Da die Verletzung übergeordneten Rechts einzig im Verstoß gegen das durch Art. 34 Abs. 1 BV geschützte Initiativrecht bestand, wäre auf der einen Seite eine Anfechtung des Erlasses im Wege der abstrakten Normenkontrolle nach dessen Inkrafttreten¹⁸ wohl aussichtslos gewesen. Auf der anderen Seite wäre die blosse

¹⁶ Urteil des BGer 1C_555/2019 vom 9. September 2020 E. 4.2.3.

¹⁷ Urteil des BGer 1C_555/2019 vom 9. September 2020 E. 4.3.

¹⁸ Zum Regelfall der nachträglichen Anfechtung bundesrechtswidriger kantonaler Erlasse BGE 139 I 195 E. 1.3.2 S. 199 f.: «Die Unrechtmässigkeit der vom Volk angenommenen Vorlage kann nachträglich in einem Beschwerdeverfahren nach Art. 82 lit. a oder b BGG geprüft werden. Grundsätzlich kann damit der Rechtsschutz *nach* der Abstimmung gewährt werden.»

Absetzung oder Aufhebung der Volksabstimmung über den Erlass im Wege der Stimmrechtsbeschwerde nicht ausreichend gewesen, um das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden zu erfüllen. Der bundesrechtswidrige Einwohnerratsbeschluss wäre nämlich bestehen geblieben und damit der Erfüllung durch Ausarbeitung einer neuen, bunderechtskonformen Vorlage im Weg gestanden. Die Beschwerdeinstanz musste daher den Beschluss des Einwohnerrats aufheben und den Einwohnerrat zum Erlass eines neuen, bundesrechtskonformen Beschlusses verpflichten.

Die Aufhebung des Einwohnerratsbeschlusses reicht weiter als die blosser Aufhebung der Volksabstimmung. Die Aufhebung des zugrundeliegenden Erlasses, über den die Volksabstimmung stattfindet, umfasst damit die Volksabstimmung als letzten Verfahrensschritt bei der Verabschiedung eines Erlasses.

Die Folgerichtigkeit des Vorgehens der Gerichte wird durch eine Kontrollüberlegung bestätigt. Im Fall einer abstrakten Normenkontrolle *nach* erfolgreicher Durchführung einer Volksabstimmung über einen Erlass wird formell ebenfalls einzig der rechtswidrige Erlass aufgehoben und nicht die vorangegangene Volksabstimmung.¹⁹ Der Umstand, dass eine Volksabstimmung stattgefunden hat, spielt bei einer abstrakten Normenkontrolle nur insoweit eine Rolle, als eine Anfechtung erst nach der Referendumsabstimmung zulässig ist.

Muss mit Blick auf eine mögliche Verletzung des Initiativrechts bei der Umsetzung einer allgemeinen Anregung bereits *vor* der Volksabstimmung über den Umsetzungserlass eine Anfechtung im Wege der Stimmrechtsbeschwerde erfolgen, kann nichts anderes gelten. Die Aufhebung des der Volksabstimmung unterstellten Beschlusses bewirkt vielmehr erst recht die Bedeutungslosigkeit der Volksabstimmung. Das Bundesgericht hält daher im konkreten Fall fest: «Aus dem Umstand, dass die vom Einwohnerrat vorgeschlagene Änderung der Gemeindeordnung in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen worden ist, kann ohnehin nichts für die Frage abgeleitet werden, ob die Umsetzung der Initiative rechtsgenügend erfolgt ist.»²⁰

Hätte die Beschwerdeinstanz rechtzeitig, vor Durchführung der Volksabstimmung entschieden, wäre im Zeitpunkt der Volksabstimmung kein tauglicher Abstimmungsgegenstand mehr vorhanden gewesen. Die Durchführung der Volksabstimmung hätte abgesetzt werden müssen. In den Kantonen mit einer präventiven Normenkontrolle führt folglich die Feststellung der

¹⁹ Siehe nur jüngst Urteil des BGer 1C_39/2021 vom 29. November 2022, zur Publikation vorgesehen, Sachverhalt A («Die Teilrevision des Kantonspolizeigesetzes wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 29. November 2020 angenommen und der Erhaltungsbeschluss im Amtsblatt des Kantons Solothurn vom 4. Dezember 2020 publiziert») und Dispositiv 1. («§ 36septies Abs. 4 Satz 2 KapoG/SO und § 36octies Abs. 2 lit. a KapoG/SO werden aufgehoben»).

²⁰ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.3, zur Publikation vorgesehen.

Unvereinbarkeit eines Erlasses mit übergeordnetem Recht durch das Verfassungsgericht zum Ausschluss der Volksabstimmung, so als ob das Parlament den Erlass nie angenommen hätte.²¹

Die Beschwerde, die aufgrund des Bundesgerichtsurteils aus dem Jahr 2020²² erneut behandelt werden musste, war am 3. April 2019 eingereicht worden, also *vor* der Abstimmung vom 19. Mai 2019. Sie bezog sich deshalb nur auf die Grundlage der Abstimmung, nämlich den Einwohnerratsbeschluss vom 29. März 2019. Das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung war abgelehnt worden. Als die Gerichte nach Durchführung der Volksabstimmung entschieden, massen sie diesem Umstand keine Bedeutung bei, als sie den Einwohnerrat anwiesen, eine neue, dem Initiativbegehren entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

Antwort: Indem das Verwaltungsgericht den Einwohnerratsbeschluss vom 25. März 2019 aufgehoben hat, hat es die Grundlage für die Abstimmung vom 19. Mai 2019 beseitigt. Dementsprechend wurden auch das Abstimmungsergebnis und somit die Ergänzung der Gemeindeordnung durch § 10f hinfällig. Der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 kommt folglich keine Bedeutung zu.

²¹ DOLESCHAL, S. 764 f.

²² Urteil des BGer 1C_555/2019 vom 9. September 2020.

Frage B: Wiedererwägung des Einwohnerratsbeschlusses vom 23. Januar 2017

Kann der Einwohnerrat seinen am 23. Januar 2017 gefassten Beschluss in Wiedererwägung ziehen? Wenn ja, auf welchem Weg (z.B. Änderungsantrag im Rahmen der Beratung der Schuldenbremse oder Einreichung Motion)?

Das Bundesgericht brachte in seinem Urteil vom 14. Juli 2022 zum Ausdruck, dass der Einwohnerrat Aarau, wenn er der allgemeinen Anregung zugestimmt hat, einen Umsetzungsauftrag übernommen hat und sich damit zu einer «getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens» verpflichtet hat.²³ Der Einwohnerrat kann, so das Bundesgericht, «weder von diesem Umsetzungsauftrag zurücktreten, noch auf seine Entscheidung, die Initiative anzunehmen, zurückkommen.»²⁴ Aufgrund dieser klaren Rechtsprechung kann der Einwohnerrat den Beschluss vom 23. Januar 2017 nicht in Wiedererwägung ziehen, ohne Gefahr zu laufen, dass der Wiedererwägungsbeschluss gerichtlich aufgehoben würde.

Zulässig wäre hingegen eine Volksinitiative, welche die Änderung des rechtsverbindlich zustande gekommenen Beschlusses des Einwohnerrats vom 23. Januar 2017 fordert (sog. Wiedererwägungsinitiative).²⁵ Das kantonale und kommunale Recht sehen keine Vorschriften über die Zulässigkeit von Wiedererwägungsinitiativen vor, weshalb die Grundsätze herangezogen werden müssen, welche Lehre und Rechtsprechung entwickelt haben.²⁶ Rechtlich möglich wäre zudem, dass nach Inkrafttreten der Umsetzungsvorlage (d.h. nach einer allfälligen Annahme der Umsetzungsvorlage in der Volksabstimmung) im Einwohnerrat ein parlamentarisches Verfahren gestartet würde, mit welchem die Änderung oder Abschaffung der entsprechenden Bestimmungen beantragt würde.²⁷ In diesem Fall wäre das ordentliche Rechtsetzungsverfahren einschliesslich obligatorisches Referendum durchzuführen.

Antwort: Der Einwohnerrat kann seinen am 23. Januar 2017 gefassten Beschluss nicht in Wiedererwägung ziehen.

²³ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen.

²⁴ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen.

²⁵ Vgl. BAUMANN, S. 170 f.

²⁶ BAUMANN, S. 171.

²⁷ Da für Rechtsnormen der Grundsatz der jederzeitigen Revidierbarkeit gilt, ist ein parlamentarisches Verfahren zur Änderung bzw. Aufhebung dieser generell-abstrakten Bestimmungen auch kurz nach deren Inkraftsetzung möglich, vgl. BAUMANN, S. 170 f. mit Verweis auf SAMELI, S. 351 ff.

Frage C: «Schlussabstimmung» und Abstimmungsempfehlung

Darf der Einwohnerrat eine «Schlussabstimmung» darüber durchführen, welche zum Inhalt hat, ob die zur Abstimmung gelangende Fassung den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen wird oder nicht (dies insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Einwohnerrat am 23. Januar 2017 der Initiative Schuldenbremse ja zugestimmt hat)? Darf der Stadtrat in der Botschaft an den Einwohnerrat einen entsprechenden Antrag stellen (z.B. «Die Vorlage wird den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Annahme empfohlen»)?

1. Gesetzlicher Rahmen für die Beschlussfassung im Einwohnerrat

Zunächst ist die Rechtsnatur des Beschlusses des Einwohnerrats über die Umsetzungsvorlage als solche und dessen Verhältnis zu einer allfälligen Abstimmungsempfehlung zu ermitteln. Das Gemeindegesetz (GG)²⁸ enthält keine Vorgaben für das Verfahren und die Beschlussfassung im Einwohnerrat. § 70 Abs. 1 GG verweist vielmehr darauf, dass der Einwohnerrat ein Geschäftsreglement erlässt. In § 21 – § 26 GO wird das Verfahren im Einwohnerrat unter anderem bezüglich Verhandlungsfähigkeit, Beschlussfassung, Mitwirkung des Stadtrates, Protokoll und Veröffentlichung der Beschlüsse geregelt. Das Geschäftsreglement des Einwohnerrats²⁹ enthält in § 10 – § 18 Vorschriften zu den Verhandlungen und in § 19 – § 22 Vorschriften zu den Abstimmungen. Weder die GO noch das Geschäftsreglement regeln indes im Einzelnen, wie bei der Beschlussfassung über Vorlagen zur Umsetzung von Initiativen in Form der allgemeinen Anregung vorzugehen ist.

Die GO und das Geschäftsreglement versehen die Abstimmungsmodalitäten im Einwohnerrat nicht mit einheitlichen Begriffen und bestimmten Rechtsfolgen. Während in § 5 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 Satz 4 GO der Begriff der «Schlussabstimmung» vorkommt, kennt § 19 Abs. 2 Geschäftsreglement den Begriff der «GesamtAbstimmung». Die begriffliche Charakterisierung einer Abstimmung im Einwohnerrat als «Schlussabstimmung», «GesamtAbstimmung» o.ä. ist folglich nicht mit bestimmten Rechtsfolgen verbunden. Die Bezeichnungen sind daher für die rechtliche Einstufung letztlich bedeutungslos.

Die vorliegende Konstellation ist vor diesem Hintergrund mithilfe einer funktionalen Betrachtungsweise zu beurteilen. Im Vordergrund steht dabei die Umsetzung einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung. In § 8 Abs. 2 Satz 1 GO wird der Fall der Zustimmung des Einwohnerrats zu einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung angesprochen: «Ist das Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt und stimmt der Einwohnerrat demselben zu, so ist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und zur Abstimmung zu unterbreiten.» Allgemein bestimmt § 19 Abs. 2 Geschäftsreglement zur Beschlussfassung: «Besteht eine

²⁸ Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19.12.1978 (SAR 171.100).

²⁹ Geschäftsreglement des Einwohnerrats der Stadt Aarau vom 26.02.1996 (SRS 1.5-1).

Vorlage aus mehreren Abschnitten oder Paragraphen, so ist nach Abschluss der Detailberatung eine Gesamtabstimmung durchzuführen.»

Im GPR finden sich für die Konstellation der Umsetzung einer vom Einwohnerrat befürworteten Initiative in Form der allgemeinen Anregung keine einschlägigen Regelungen. § 62a Abs. 1 GPR verweist für Initiativen in Gemeinden weitgehend auf die für die kantonale Ebene geltenden Bestimmungen. Die für den Grossen Rat geltenden Vorgaben sind in diesen Fällen sinngemäss auf den Einwohnerrat anzuwenden. Betreffend die inhaltliche Behandlung einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung lässt sich § 60 Abs. 2 und Abs. 3 GPR lediglich entnehmen, dass der Grosse Rat der Initiative Folge geben kann oder im Fall der Annahme in der Volksabstimmung eine Vorlage ausarbeiten muss.

Einen gewissen Bezug zur Beschlussfassung im Einwohnerrat mit Blick auf die Volksabstimmung weist die Regelung in § 15a Abs. 2 GPR: «Der Gemeinderat verfasst zu kommunalen Abstimmungsvorlagen einen kurzen erläuternden Bericht. Dieser enthält das Ergebnis des Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschlusses und berücksichtigt auch die Meinung wesentlicher Minderheiten.» Vorliegend von Interesse ist demnach «das Ergebnis des Einwohnerratsbeschlusses».

Mangels einer einschlägigen Regelung bzgl. des Verhältnisses von Einwohnerratsbeschluss und Abstimmungsempfehlung ist die Rechtsfrage im Wege einer Zusammenschau der Praxis des Einwohnerrats, der Rechtsprechung zu den bundesrechtlichen Vorgaben sowie der systematisch verwandten kantonalen und kommunalen Vorschriften zur Behandlung von Initiativen in Form der allgemeinen Anregung und der Abgabe von Abstimmungsempfehlungen zu beantworten. Dabei sind rechtsvergleichende Erwägungen einzubeziehen. Im Vordergrund steht hierbei ein Präzedenzfall im Kanton Zürich.

2. Abstimmungsempfehlungen: Praxis in der Stadt Aarau

Der Einwohnerrat der Stadt Aarau gab in der Vergangenheit bei Abstimmungsvorlagen regelmässig eine Abstimmungsempfehlung ab.³⁰ Im Regelfall stimmen dabei das Resultat der Abstimmung im Einwohnerrat («Schlussabstimmung») und die Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten in der Sache überein.³¹ Über die Abstimmungsempfehlung wird daher im Normalfall nicht separat beschlossen, sondern diese ergibt sich aufgrund des Resultats

³⁰ Vgl. z.B. Abstimmungsbüchlein der Stadt Aarau zur Urnenabstimmung vom 27. November 2022. Die Abstimmungsempfehlung ist jeweils folgendermassen formuliert: «Stadtrat und Einwohnerrat beantragen den Stimmberechtigten [...] gutzuheissen.» Beim Budget kam die Abstimmungsvorlage nur vom Einwohnerrat: «Der Einwohnerrat beantragt den Stimmberechtigten, den Beschluss vom 26. September 2022 gutzuheissen.»

³¹ Bsp. Budget 2023: Das Budget 2023 wurde im Einwohnerrat in der Schlussabstimmung mit einem Stimmenverhältnis von 28 Ja zu 17 Nein bei einer Enthaltung angenommen, daher beantragte der Einwohnerrat die Annahme des Budgets, vgl. Abstimmungsbüchlein der Stadt Aarau zur Urnenabstimmung vom 27. November 2022, S. 38.

in der letzten Abstimmung im Einwohnerrat («Schlussabstimmung») zu einer Vorlage.³² Im Falle der Umsetzungsvorlage zur Volksinitiative für eine Schuldenbremse ist aufgrund der geänderten Mehrheitsverhältnisse im Einwohnerrat seit der Zustimmung zur Initiative durch den Einwohnerrat mutmasslich zu erwarten, dass die Umsetzungsvorlage von einer Mehrheit des Rates in der Sache zur Ablehnung empfohlen würde. Eine solche Situation trat in der Praxis bislang nicht auf. Daher lassen sich für den vorliegenden Fall insoweit keine Erkenntnisse gewinnen.

3. Vorgaben der Rechtsprechung in Bezug auf die Umsetzungsvorlage

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ergibt sich aus Art. 34 Abs. 1 BV, dass Behörden bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, «eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden haben, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht»³³. Das Bundesgericht unterstrich in diesem Sinne im Urteil vom 14. Juli 2022, dass der Aarauer Einwohnerrat, welcher der Volksinitiative für eine Schuldenbremse zugestimmt, dadurch einen Umsetzungsauftrag übernommen und sich «damit zur getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens» verpflichtete hat.³⁴ Ein Beschluss des Einwohnerrats, die Umsetzungsvorlage in einer «Schlussabstimmung» endgültig abzulehnen, würde gegen diese Umsetzungspflicht verstossen.³⁵

Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich darüber hinaus nichts zum vorgelagerten parlamentarischen Verfahren oder zu einer allfälligen Abstimmungsempfehlung entnehmen. Insbesondere wurde die vom Kantonsrat des Kantons Zürich angewandte Praxis, die im Parlament verabschiedete Umsetzungsvorlage zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung mit einer ablehnenden Empfehlung zuhanden der Stimmberechtigten zu versehen,³⁶ nicht angefochten. Das Bundesgericht musste sich daher nicht mit deren Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht befassen.

4. Initiative in der Form der allgemeinen Anregung

Für das Verfahren zur Behandlung von Initiativen in Form der allgemeinen Anregung enthalten das kantonale und das kommunale Recht bruchstückhafte Anhaltspunkte. Wird ein Initiativbegehren, dessen Gegenstand dem obligatorischen Referendum untersteht, in der Form der allgemeinen Anregung gestellt (§ 8 Abs. 2 GO), hat der Einwohnerrat zwei Möglichkeiten: Er kann dieses entweder annehmen, eine Vorlage ausarbeiten und diese zur Abstimmung unterbreiten

³² Vgl. etwa Protokoll Einwohnerrat vom 11. Dezember 2017, S. 417 oder Protokoll Einwohnerrat vom 28. August 2017, S. 276, je abrufbar unter <https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/politik/einwohnerrat/sitzungen-einwohnerrat-2017.html/635>.

³³ BGE 141 I 186 E. 5.3 S. 195.

³⁴ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen.

³⁵ Siehe im Detail hinten, Frage D.

³⁶ Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Kantonsrates Zürich vom 29. Februar 2016, S. 2701 sowie hinten, Frage D.

(§ 8 Abs. 2 Satz 1 GO, § 61 Abs. 2 GG) (Variante 1). Alternativ kann er das Initiativbegehren ablehnen, worauf die Initiative für eine Grundsatzabstimmung³⁷ den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten ist (§ 8 Abs. 2 Satz 2 GO, § 61 Abs. 3 GG). Wird die Initiative in dieser Grundsatzabstimmung angenommen, muss der Einwohnerrat eine Vorlage ausarbeiten und diese wiederum den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreiten.³⁸ Wird die Vorlage abgelehnt, gilt damit auch der (ursprüngliche) positive Grundsatzentscheid als abgelehnt, und es wird nicht erneut eine Vorlage durch das Parlament ausgearbeitet (Variante 2).³⁹

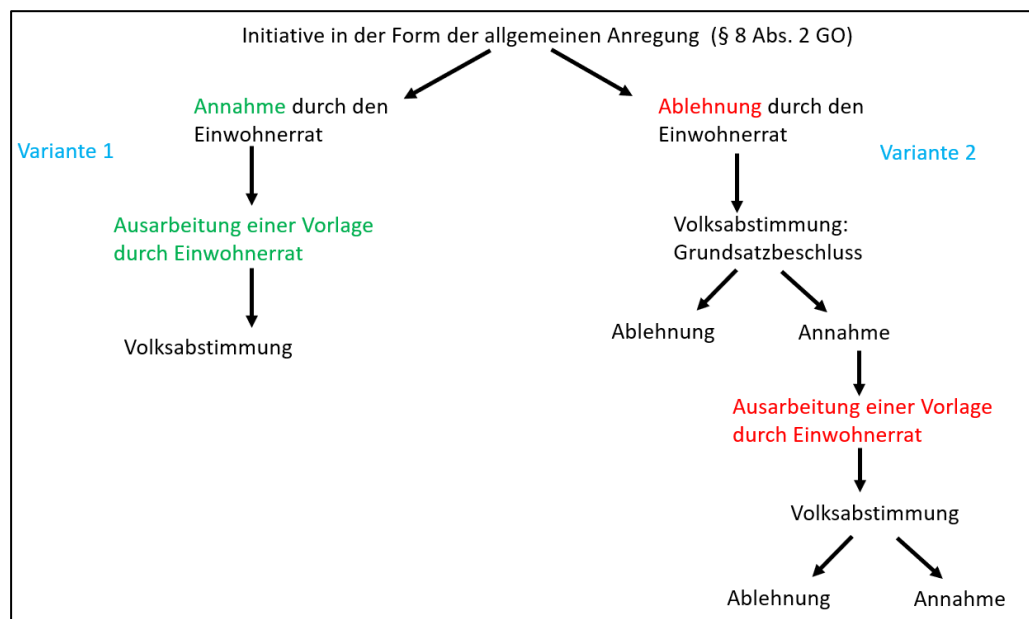


Abb. 1: Initiative in der Form der allgemeinen Anregung, deren Gegenstand dem obligatorischen Referendum untersteht.

In der Variante 1 liegt im Regelfall die Situation vor, dass der Einwohnerrat eine Initiative in der Sache gutheißt und daraufhin eine entsprechende Vorlage ausarbeitet, welche er auch unterstützt, da er der Initiative zugestimmt und die Vorlage im Anschluss daran selbst ausgearbeitet hat. Angesichts dieser Ausgangslage besteht in dieser Konstellation kein strukturelles rechtliches und politisches Konfliktpotenzial.

In der Variante 2 ist der Einwohnerrat hingegen gezwungen, eine Vorlage zu einer Initiative auszuarbeiten, welche er in der Sache ablehnt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass er auch der ausgearbeiteten Vorlage inhaltlich nicht zustimmt. Diese Differenzierung wird insofern rechtlich relativiert, als der Einwohnerrat bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung stets als Auftragnehmer der Stimmberechtigten auftritt und stellvertretend für diese eine Vorlage ausarbeitet, wobei er sich an den Inhalt der Initiative zu halten hat.⁴⁰ Politisch

³⁷ Vgl. FUHRER, S. 29.

³⁸ Vgl. § 65 Abs. 2 Satz 2 KV/AG; FUHRER, S. 29.

³⁹ Vgl. FUHRER, S. 70; GRISEL, N 606.

⁴⁰ Vgl. BAUMANN, S. 186.

betrachtet ändert dies aber nichts am Spannungsverhältnis, dass das vom Volk gewählte Parlament einen Beschluss wider Willen fassen muss. Das einzelne Parlamentsmitglied befindet sich demnach in einer Zwangslage zwischen rechtlicher Pflicht und politischem Willen.

Bei der Einführung der Schuldenbremse in der Aarauer Gemeindeordnung wird die Ausgangslage im konkreten Fall zusätzlich verkompliziert. Da der Einwohnerrat der Initiative grundsätzlich zugestimmt hat, läge eigentlich die wenig konflikträchtige Variante 1 vor. Nachdem die ausgearbeitete Vorlage vom Verwaltungs- und vom Bundesgericht jedoch als rechtswidrig eingestuft wurde, ist der Einwohnerrat gezwungen, eine Vorlage auszuarbeiten, die der Initiative entspricht, der er aber – jedenfalls infolge der veränderten Mehrheitsverhältnisse nach den Gesamterneuerungswahlen – nicht (mehr) zustimmt.

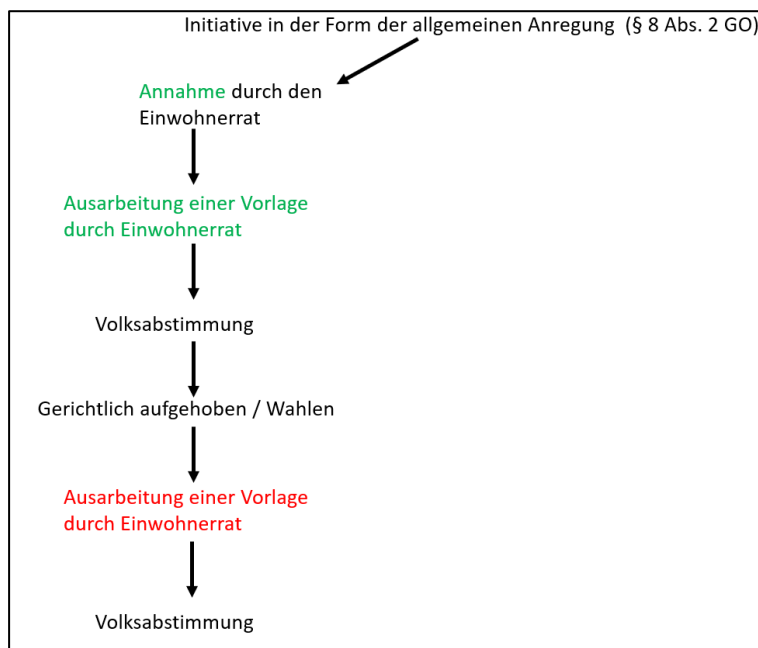


Abb. 2: Initiative «Schuldenbremse», welcher der Einwohnerrat zunächst im Grundsatz zustimmte. Die Umsetzungsvorlage stösst jedoch unterdessen politisch bei der Mehrheit auf Ablehnung.

Ungeachtet der aussergewöhnlichen Vorgeschichte besteht im Fall der Umsetzung der Aarauer Schuldenbremse im Sinne der Variante 1 die klassische Konfliktsituation, dass der Einwohnerrat eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung bundesrechtskonform umsetzen muss, das Anliegen der Initiative in der Sache aber ablehnt. Dies entbindet den Einwohnerrat nicht davon, einen mit dem Bundesrecht vereinbaren Beschluss zu fassen und auf diese Weise eine Volksabstimmung über eine rechtmässige Vorlage zu ermöglichen. Die weiteren Überlegungen zur Äusserung einer allfälligen Abstimmungsempfehlung müssen aber vor dem Hintergrund des strukturellen rechtlichen und politischen Konflikts bei der Umsetzung einer allgemeinen Anregung erfolgen.

5. Abstimmungsempfehlung bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung

Im Folgenden werden die gesetzlichen Vorgaben spezifisch mit Blick auf die Abstimmungsempfehlung in Zusammenhang mit der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beleuchtet. In der Kantonsverfassung wird die Abstimmungsempfehlung nicht behandelt (§ 65 Abs. 2 KV/AG⁴¹). § 15a Abs. 2 GPR sieht vor, dass der Gemeinderat zu kommunalen Abstimmungsvorlagen einen kurzen erläuternden Bericht verfasst; dieser enthält das Ergebnis des Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschlusses und berücksichtigt auch die Meinung wesentlicher Minderheiten. Nach § 58 GPR, der lex specialis zu § 15a GPR ist, kann der Grosse Rat Volksinitiativen im Kanton mit oder ohne Empfehlung abgeben, wobei dieser Paragraph nicht für Initiativen in Gemeinden gilt (§ 62a Abs. 1 GPR e contrario). Die Abstimmungsempfehlung für Initiativen in Gemeinden wird im GPR nicht behandelt, ebenso wenig in der VGPR⁴².

Das Gemeindegesetz erwähnt die Abstimmungsempfehlung im Zusammenhang mit der Initiative in Form der allgemeinen Anregung nicht: «Ist das Initiativbegehren in der Form einer allgemeinen Anregung gestellt und stimmt der Einwohnerrat demselben zu, so ist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und diese zur Abstimmung zu unterbreiten» (§ 61 Abs. 2 GG). § 8 Abs. 2 Satz 2 Gemeindeordnung regelt den Fall der Ablehnung einer allgemeinen Anregung durch den Einwohnerrat: «Lehnt der Einwohnerrat das Initiativbegehren ab, so unterstellt er es mit dem Antrag auf Verwerfung der Urnenabstimmung». Die Abstimmungsempfehlung entspricht insoweit dem Beschluss des Einwohnerrats.

Anders ist die Rechtslage betreffend die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, bei der die Abstimmungsempfehlung explizit genannt wird: «Wird das Initiativbegehren als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, so ist dieser mit dem Antrag auf Annahme oder Verwerfung zur Abstimmung vorzulegen» (§ 61 Abs. 3 GG). Diese Regelung wird in § 8 Abs. 3 Gemeindeordnung wiederholt. Bei der Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes entspricht somit die «Schlussabstimmung» der Abstimmungsempfehlung.⁴³

Aus der Tatsache, dass diese beiden Bestimmungen einen Antrag resp. eine Abstimmungsempfehlung explizit bei der Initiative als ausgearbeiteten Entwurf (§ 61 Abs. 3 GG, § 8 Abs. 3 GO), nicht jedoch bei der Initiative in Form der allgemeinen Anregung (§ 61 Abs. 2 GG) bzw. nur im Falle einer Ablehnung des Begehrens durch den Einwohnerrat in seinem Grundsatzbeschluss (§ 8 Abs. 2 Satz 2 GO) vorsehen, lässt sich ableiten, dass die Frage der Abstimmungsempfehlung für die oben vorgestellte Variante 1 nicht explizit geregelt ist. Dies dürfte daran

⁴¹ Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (SAR 110.000).

⁴² Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25.11.1992 (SAR 131.111).

⁴³ Vgl. etwa Protokoll Einwohnerrat vom 11. Dezember 2017, S. 417 oder Protokoll Einwohnerrat vom 28. August 2017, S. 276, je abrufbar unter <https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/politik/einwohnerrat/sitzungen-einwohnerrat-2017.html/635>.

liegen, dass davon ausgegangen wurde, der Einwohnerrat empfehle den Stimmberechtigten eine Umsetzungsvorlage, die er in Zustimmung zu einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet hat, stets zur Annahme. Es wurde wohl kein regelungsbedürftiger Konflikt gesehen.⁴⁴

Formell befindet sich der Einwohnerrat nach wie vor in Variante 1, funktional entspricht die politische Ausgangslage bei der Umsetzung der Aarauer Schuldenbremse jedoch gegenwärtig der Variante 2. Der Einwohnerrat lehnt die Umsetzungsvorlage inhaltlich ab, nachdem das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht den ersten Entwurf für bundesrechtswidrig erklärten. Die bruchstückhaften Regelungen zur Abgabe von Abstimmungsempfehlungen erfassen diese Konstellation nicht. Die Vorgaben zu Variante 1 lassen sich hierauf wegen der anders gelagerten politischen Konstellation nicht übertragen. Es bestehen somit im kantonalen und kommunalen Recht keine einschlägigen Regelungen, wie bei der Umsetzung der Schuldenbremse bezüglich einer Abstimmungsempfehlung zu verfahren ist.

6. Abstimmungsempfehlung aufgrund von Art. 34 Abs. 2 BV

Grundsätzlich dürfen Abstimmungsempfehlungen mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit aus Art. 34 Abs. 2 BV ohne explizite gesetzliche Grundlage abgegeben werden.⁴⁵ Aus der Abstimmungsfreiheit, welche die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt, ergibt sich, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.⁴⁶ Sie gewährleistet die Offenheit der politischen Auseinandersetzung, die erforderlich ist für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen.⁴⁷ Teilweise wird daraus eine Pflicht der Behörden abgeleitet, die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen; insbesondere bei Sachentscheiden kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu.⁴⁸ Mit der Abstimmungsempfehlung nimmt das Parlament diese Beratungsfunktion wahr und gibt den Stimmberechtigten einen zusätzlichen Anhaltspunkt, der ihre eigene Meinungsbildung, sei dies im Sinne einer Annahme oder Ablehnung, erleichtern kann.⁴⁹

Der Einwohnerrat ist danach grundsätzlich berechtigt, ohne gesetzliche Regelung eine Abstimmungsempfehlung zu der von ihm ausgearbeiteten Umsetzungsvorlage abzugeben. Er ist dabei frei, ob er die Vorlage zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen will oder ob er keine Empfehlung abgibt. Es ist einzig fraglich, ob der Einwohnerrat daran gehindert ist, eine ablehnende

⁴⁴ Vgl. KÖLZ, S. 407.

⁴⁵ AUER, Staatsrecht, N 995 mit Verweis auf BGE 89 I 437 E. 6 S. 443 f.; TSCHANNEN, N 1888. Explizit, dass bei Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung eine Abstimmungsempfehlung nicht vorgesehen, aber wohl dennoch zulässig wäre: TSCHANNEN, N 1545.

⁴⁶ Statt vieler: BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 299.

⁴⁷ Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 27 N 34.

⁴⁸ BGE 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244 m.w.H.

⁴⁹ AUER, Staatsrecht, N 995 mit Verweis auf BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14 und AUER, Wahl-Probleme, S. 26. Allerdings müssen die Abstimmungserläuterungen gewisse Voraussetzungen erfüllen, vgl. Frage F.

Empfehlung abzugeben, weil er erstens ursprünglich der allgemeinen Anregung als Grundlage für die ausgearbeitete Vorlage zugestimmt hat und zweitens rechtlich gezwungen ist, den Stimmberechtigten die Vorlage mit einem durch das Bundesrecht vorgegebenen Inhalt zur Abstimmung zu unterbreiten.

7. Trennung von Abstimmungsvorlage und Abstimmungsempfehlung

a. Stimmfreigabe oder Ja-Empfehlung

ALFRED KÖLZ analysierte 1998 folgende Konstellation im Kanton Zürich. Das Stimmvolk hatte – anders als in Aarau – einer Volksinitiative in der Form der Allgemeinen Anregung zugestimmt.⁵⁰ Der Kantonsrat hatte die Initiative zuvor zur Ablehnung empfohlen, das Stimmvolk nahm sie jedoch an. Somit musste der Kantonsrat eine Vorlage zu einer Initiative ausarbeiten, der er schon im Grundsatz nicht zustimmte. Es handelte sich demnach um eine Konstellation der Variante 2.

KÖLZ stellte die Frage, ob getrennt über die Vorlage und über die Abstimmungsempfehlung abgestimmt werden könne und, wenn ja, wie diese lauten dürfe.⁵¹ Ähnlich wie in der Aarauer Konstellation sahen die Zürcher Gesetze weder eine Schlussabstimmung bzw. einen gesonderten Beschluss über die Abstimmungsempfehlung vor, noch schlossen sie dies explizit aus.⁵²

KÖLZ war der Ansicht, dass die Möglichkeit bestehen müsse, den Beschluss über die Abstimmungsempfehlung von der Schlussabstimmung zu trennen, da ansonsten die freie Willensäußerung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht gewährleistet sei.⁵³ Allerdings hielt er es für unzulässig, eine positive Schlussabstimmung mit einer negativen Abstimmungsempfehlung zu verbinden.⁵⁴ Er begründet dies mit der speziellen Situation des Parlaments in dieser Konstellation: Das Parlament ist bei der Ausarbeitung der Vorlage nicht frei, sondern es hat inhaltlich die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zu befolgen, es erfüllt somit einen Auftrag, der vom Volk erteilt wurde.⁵⁵

KÖLZ leitete daraus zunächst die Verpflichtung zu einer positiven Schlussabstimmung ab, damit die Vorlage zur Abstimmung unterbreitet werden kann. Darüber hinaus statuierte er das Verbot einer negativen Abstimmungsempfehlung, weil darin zum einen Zweifel an der Initiative an sich geweckt werden könnten, was jedoch deplatziert sei, weil das Stimmvolk diese bereits angenommen hatte.⁵⁶ Zum anderen suggeriere der Kantonsrat damit, dass er den Auftrag

⁵⁰ Dazu und zum Folgenden: KÖLZ, S. 402.

⁵¹ Vgl. KÖLZ, S. 403.

⁵² Vgl. KÖLZ, S. 404.

⁵³ KÖLZ, S. 412. Zustimmung BISAZ, N 651 Fn 1616.

⁵⁴ KÖLZ, S. 409.

⁵⁵ KÖLZ, S. 408, mit Hinweis auf BGE 121 I 357 E. 4a S. 361 und BGE 115 Ia 148 E. 4b S. 154 f.

⁵⁶ Dazu und zum Folgenden: KÖLZ, S. 409.

zur Ausarbeitung der Vorlage nicht korrekt und sinnvoll ausgeführt habe. So könnte der Kantonsrat versucht sein, sich seiner Pflicht zu entziehen, indem er eine ungenügende Vorlage ausarbeitet, in der Hoffnung, sie werde vom Volk verworfen.

Als Lösung wurde vorgeschlagen, dass entweder eine positive Abstimmungsempfehlung abgegeben wird, oder, wenn das Parlament dies nicht möchte, auf eine Abstimmungsempfehlung verzichtet wird; damit könne die innere Distanz des Parlaments hinreichend deutlich signalisiert werden.⁵⁷ Angewendet auf den vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass gemäss KÖLZ entweder eine positive Abstimmungsempfehlung abgegeben oder dass auf eine solche verzichtet wird. Durch einen Verzicht würde der Einwohnerrat seine innere Distanz zur Vorlage signalisieren und gleichzeitig seine besondere Rolle als Auftragnehmer des Stimmvolkes zur Ausarbeitung der konkreten Vorlage basierend auf der Initiative in Form der allgemeinen Anregung wahren. Es findet sich hiergegen jedoch der Einwand, der Verzicht auf eine Abstimmungsempfehlung werde der potenziell komplexen Sachlage nicht gerecht.⁵⁸

Würde der Einwohnerrat in Bezug auf die von ihm ausgearbeitete Vorlage Stimmfreigabe erklären, könnte diese Empfehlung beziehungsweise der Verzicht auf eine Empfehlung im Wege der Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden. Das Risiko einer Aufhebung der Volksabstimmung aus diesem Grund erweist sich jedoch als gering. Auf der einen Seite könnte eine Stimmfreigabe seitens der Stimmberechtigten kaum zu Verwirrung führen, sodass die Abstimmungsfreiheit nicht als gefährdet erscheint. Auf der anderen Seite könnte die Mehrheit des Einwohnerrats mit guten Gründen argumentieren, sie könne nicht zur Abgabe einer befürwortenden Empfehlung verpflichtet werden, die tatsächlich nicht dem wahren Willen der Mehrheit der Mitglieder des Einwohnerrats entspricht.

b. Nein-Empfehlung

Aus rechtlicher Sicht problematischer wäre es, wenn der Einwohnerrat die von ihm ausgearbeitete Abstimmungsvorlage zuhanden der Stimmberechtigten zur Ablehnung empfehlen würde. KÖLZ erachtete «in ganz ausserordentlichen Fällen» die Möglichkeit für die Abgabe einer ablehnenden Empfehlung für zulässig, etwa wenn sich die politische Zusammensetzung des Parlaments in zwischenzeitlich durchgeführten Wahlen «erdrutschartig» ändern würde.⁵⁹

Muss das Parlament gegen seinen Willen eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung umsetzen, stellt sich jedoch darüber hinaus allgemein die Frage, welche Abstimmungsempfehlung es dazu abgeben darf.⁶⁰ In der Literatur findet sich dazu folgende kritische Analyse: «Die Frage nach der Widersprüchlichkeit einer parlamentarischen Empfehlung bei einer

⁵⁷ Eine Pflicht zu einer positiven Abstimmungsempfehlung sieht KÖLZ als zu weitgehend an: KÖLZ, S. 409 f.

⁵⁸ BISAZ, N 655.

⁵⁹ KÖLZ, S. 407.

⁶⁰ BISAZ, N 654.

Umsetzungsvorlage zu einer allgemeinen Anregung offenbart im Grunde nur die Unzulänglichkeiten jenes Instruments und Verfahrens. Ein einfaches «Ja» oder «Nein» als Abstimmungsempfehlung – und selbst eine «Enthaltung» – wird der Interessenlage und der Funktion des Parlaments nicht gerecht. Die Abstimmungsempfehlung müsste im Grunde lauten, dass die vorgeschlagene Umsetzungsvorlage empfohlen wird, sollte das Stimmvolk die allgemeine Anregung immer noch umsetzen wollen.»⁶¹

In Aarau fanden zwischen der Zustimmung zur Initiative in der Form der allgemeinen Anregung am 23. Januar 2017 durch den Einwohnerrat und der derzeit bevorstehenden Abstimmung über die aktuelle Vorlage am 28. November 2021 Gesamterneuerungswahlen statt. Dadurch haben sich die politische Zusammensetzung des Einwohnerrats und somit die Mehrheitsverhältnisse verändert. Es kommt hinzu, dass seit der Zustimmung zur Initiative durch den Einwohnerrat im Jahr 2017 aufgrund der verschiedenen Gerichtsverfahren inzwischen sechs Jahre vergangen sind. Vor diesem Hintergrund erschiene eine Übertragung der Argumentation auf die Situation in Aarau nicht als ausgeschlossen.

Als bedeutsamer erweist sich jedoch ein später geschaffener Präzedenzfall im Kanton Zürich.⁶² Kantonsrat und Regierungsrat empfahlen den Stimmberechtigten die am 27. November 2016 zur Abstimmung gelangte Vorlage «Umsetzung der Kulturlandinitiative/Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)» zur Ablehnung. Der Regierungsrat fasste am 21. September 2016 in dieser Sache folgenden Beschluss: «Die Staatskanzlei hat mit dem vom Regierungsrat genehmigten Beleuchtenden Bericht (RRB Nr. 851/2016) und der von der Geschäftsleitung des Kantonsrates abgefassten ablehnenden Meinung der Mehrheit und der zustimmenden Meinung der Minderheit des Kantonsrates [...] zusammengestellt.»⁶³

Im Kanton Zürich wurde dieses Vorgehen im Nachgang zur Volksabstimmung legalisiert. Das GPR/ZH⁶⁴ sieht daher gegenwärtig ausdrücklich die Trennung von Beschlussfassung und Abstimmungsempfehlung vor. § 138 Abs. 2 GPR/ZH lautet: «Der Kantonsrat beschliesst innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage. Der Beschluss über die Abstimmungsempfehlung schliesst die Beratungen ab.» Daraus folgt, dass der Beschluss bezüglich des Inhalts der Vorlage regelmässig getrennt vom Beschluss bezüglich der Abstimmungsempfehlung getroffen wird.

Die Vereinbarkeit dieses Verfahrens mit der Abstimmungsfreiheit wurde weder anlässlich des konkreten Anwendungsfalls noch im Wege einer abstrakten Normenkontrolle einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt. Angesichts des strukturellen politischen Konflikts, in dem sich

⁶¹ BISAZ, N 655.

⁶² Vergleiche dazu insbesondere hinten, Frage D.

⁶³ Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 39, Freitag, 30. September 2016. Siehe <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschlusse/beschlusse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-915-2016.html>

⁶⁴ Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 01.09.2003 (LS 161).

die Mehrheit des Parlaments in Anbetracht einer von ihr abgelehnten Initiative befindet, entbehrt das Verfahrensrecht indes nicht einer gewissen Plausibilität. Fraglich ist, ob dies auch für den Fall gilt, in dem die Mehrheit des Parlaments ein Anliegen zwar nicht von Anfang an grundsätzlich ablehnt, aber im Laufe des Verfahrens zu einer ablehnenden Haltung gelangt.

Unter dem Gesichtspunkt, dass sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament oder auch nur die politischen Meinungen ändern können, erscheint es nicht als abwegig, dem Parlament die Möglichkeit einer ablehnenden Empfehlung zuzugestehen. Im vorliegenden Fall erscheint eine ablehnende Empfehlung zudem auch deshalb begründbar, weil der Einwohnerrat bei der Zustimmung zur Initiative in der Form der allgemeinen Anregung davon ausgegangen sein könnte, dass bei der Umsetzung ein grösserer Gestaltungsspielraum bestehe, als es die später vom Verwaltungsgericht und vom Bundesgericht aus dem Initiativtext abgeleiteten Vorgaben zuliesse. So wurden in der Sitzung des Einwohnerrates vom 23. Januar 2017 folgende Aussagen getätigt: «Weil aber dieses Mal die Schuldenbremse durch eine Initiative mit einer allgemeinen Anregung eingereicht worden ist, die zuerst ausgearbeitet werden muss, können wir dem stadträtlichen Antrag zustimmen.»⁶⁵ «Die Initianten haben die Eckwerte bewusst so gesetzt, dass ein gewisser Gestaltungsspielraum vorhanden ist. Die Schuldenbremse muss jetzt konkretisiert werden.»⁶⁶

Vor diesem Hintergrund könnte der Mehrheit des Einwohnerrates nicht unbedingt widersprüchliches Verhalten vorgehalten werden, wenn sie heute in Anbetracht der (nunmehr eindeutig bekannten) rechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung eine ablehnende Empfehlung zu der nach den Massgaben des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts ausgearbeiteten Schuldenbremse in der Gemeindeordnung abgäbe. Hätte die Mehrheit des Einwohnerrates die Auslegungsergebnisse der Gerichte nämlich bereits zuvor gekannt, hätte sie der Initiative ungeachtet der später eingetretenen Änderung der Mehrheitsverhältnisse ursprünglich möglicherweise gar nicht zugestimmt.

Es lässt sich mangels Regelung im Recht des Kantons Aargau und in Anbetracht fehlender einschlägiger Rechtsprechung nicht abschätzen, ob die Anfechtung einer ablehnenden Empfehlung im Wege der Stimmrechtsbeschwerde Erfolg hätte. Es spricht zwar bei funktionaler Betrachtung einiges für die Zulässigkeit einer ablehnenden Empfehlung. Welchen Einfluss die fehlende Regelung auf die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit hätte, ist aber völlig offen. Es kommt hinzu, dass die Aufhebung der Volksabstimmung von Faktoren abhinge, die sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehen lassen, wie beispielsweise die konkrete Ausgestaltung der Abstimmungserläuterungen und vor allem auch die Knappheit des Abstimmungsergebnisses.⁶⁷

⁶⁵ Ueli Hertig, Protokoll Einwohnerrat vom 23. Januar 2017, S. 26.

⁶⁶ Peter Roschi, Protokoll Einwohnerrat vom 23. Januar 2017, S. 24.

⁶⁷ Siehe dazu KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, N 1847.

Antwort: Der Einwohnerrat darf nach der Feststellung der Abstimmungsvorlage eine gesonderte Abstimmung darüber durchführen, welche zum Inhalt hat, ob die zur Abstimmung gelangende Fassung den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen wird oder nicht. Dabei darf der Einwohnerrat Stimmfreigabe erklären. Rechtlich ungeklärt ist, ob der Einwohnerrat in Anlehnung an einen Präzedenzfall im Kanton Zürich, die Vorlage zur Ablehnung empfehlen darf.

Frage D: Abstimmungsverfahren im Einwohnerrat

Welches ist das korrekte Vorgehen im Einwohnerrat, um dem Umsetzungsanspruch der Stimmberechtigten gerecht zu werden?

1. Anforderungen der Rechtsprechung an das Verfahren im Einwohnerrat

Laut Bundesgericht hat der Einwohnerrat eine aus Art. 34 Abs. 1 BV fließende Pflicht zur «getreuen Umsetzung» der Volksinitiative für eine Schuldenbremse.⁶⁸ Aus dieser Umsetzungspflicht ergeben sich in Bezug auf das Verfahren im Einwohnerrat zwei Konsequenzen: Der Einwohnerrat würde einerseits gegen diese Umsetzungspflicht verstossen, wenn er beschliessen würde, auf die Umsetzungsvorlage nicht einzutreten. Das gleiche gilt andererseits für den Fall, dass der Einwohnerrat die Umsetzungsvorlage nach der Detailberatung in der Schluss- bzw. GesamtAbstimmung ablehnen würde. Das Nichteintreten oder die Ablehnung der Umsetzungsvorlage in der «GesamtAbstimmung» würden somit das Risiko einer erneuten erfolgreichen Beschwerde bergen.

2. Vorschlag für das konkrete Vorgehen im Einwohnerrat

Für Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung bestehen weder im kantonalen noch im kommunalen Recht spezifische, gesetzliche Regelungen für das Verfahren im Einwohnerrat, welche die Erfüllung der Umsetzungspflicht sicherstellen. Um im Einwohnerrat ein Nichteintreten oder eine Ablehnung der Umsetzungsvorlage in der GesamtAbstimmung zu verhindern, schlagen wir daher eine ähnliche Vorgehensweise vor wie bei der Behandlung der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative durch den Kantonsrat des Kantons Zürich.

a. Vorgehen bei der Umsetzung der Kulturlandinitiative (Kanton Zürich)

Die Situation bei der Umsetzung der Kulturlandinitiative im Kantonsrat des Kantons Zürich ist insofern mit jener der Initiative für eine Schuldenbremse in der Stadt Aarau vergleichbar, als – jedenfalls in diesem Zeitpunkt – eine Mehrheit des Parlaments grundsätzlich gegen das Anliegen der Volksinitiative war: Nachdem der Kantonsrat die in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Kulturlandinitiative abgelehnt hatte, wurde diese im Sinne einer Grundsatzabstimmung⁶⁹ dem Stimmvolk vorgelegt und in der Volksabstimmung angenommen. Damit wurde der Kantonsrat zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative verpflichtet.⁷⁰ Eine Mehrheit des Kantonsrates trat auf die Umsetzungsvorlage (Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes) nicht ein, was zu einer Beschwerde aufgrund der

⁶⁸ Urteil des BGer 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen, vgl. ausführlicher bereits vorne, Frage B, Frage C 3.

⁶⁹ Vgl. § 134 Abs. 2 GPR/ZH. Dies entspricht dem Vorgehen von Variante 2, vgl. vorne, Frage C 4.

⁷⁰ BGE 141 I 186 E. 2 S. 188.

mangelhaften Umsetzung der Kulturlandinitiative führte, welche letztlich vom Bundesgericht gutgeheissen wurde.⁷¹

Wie in Bezug auf die Volksinitiative für eine Schuldenbremse in Aarau bestanden im Kanton Zürich keine Verfahrensvorschriften, welche die Umsetzung der Volksinitiative (Eintreten auf die Umsetzungsvorlage und Annahme der Umsetzungsvorlage in der Schlussabstimmung im Kantonsrat) sicherstellen konnten. Aus diesem Grund legte die Geschäftsleitung des Kantonsrates durch Verfahrensleitentscheid ein spezielles Verfahren für die Behandlung der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative fest, mit welchem die Umsetzungsverpflichtung des Kantonsrats sichergestellt werden sollte.⁷²

Um einen erneuten Nichteintretensentscheid in Bezug auf die Umsetzungsvorlage zu verhindern, wurde das Eintreten auf die Umsetzungsvorlage als obligatorisch bezeichnet. Damit die Umsetzungsvorlage in der Schlussabstimmung nicht abgelehnt werden konnte, wurde keine formelle Schlussabstimmung im Kantonsrat durchgeführt. Als Beschluss, welcher dem Stimmvolk vorgelegt werden konnte, wurde die Gesamtheit der Beschlüsse aus der letzten Detailberatung betrachtet, d.h. es wurde festgestellt, dass mit Abschluss der Detailberatung die Beschlüsse der Detailberatung in ihrer Gesamtheit beschlossen wurden.⁷³ Das Verfahren wurde danach mit einer Abstimmung über eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten abgeschlossen.⁷⁴

Um dieses Vorgehen in künftigen Fällen von Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung erneut anwenden zu können und um möglichst schnell Transparenz für die Bevölkerung in Bezug auf das Verfahren zu schaffen, wurde noch im selben Jahr eine Vorlage ausgearbeitet, mit welcher dieses Vorgehen im kantonalen Recht verankert werden sollte.⁷⁵ Die entsprechende Vorlage wurde am 26. Juni 2017 vom Kantonsrat angenommen.⁷⁶ Seither ist im Kanton Zürich gesetzlich geregelt, dass das Eintreten bei Umsetzungsvorlagen zu

⁷¹ BGE 141 I 186, siehe insbesondere E. 5.3 S. 195.

⁷² Kantonsrat Zürich, Antrag der Geschäftsleitung vom 19. September 2016 zur Parlamentarischen Initiative der Geschäftsleitung betreffend Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides vom 27. Mai 2015 mittels Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, KR-Nr. 317/2016, S. 5.

⁷³ Vgl. die Formulierung der damaligen Ratspräsidentin Theresia Weber am Ende der Detailberatung: «Damit stellen wir im Sinne einer Schlussabstimmung fest, dass Teil B der Vorlage gültig zu Ende beraten ist.», Protokoll der 42. Sitzung des Kantonsrates Zürich vom 29. Februar 2016, S. 2700.

⁷⁴ Da bei der Umsetzungsvorlage kein obligatorisches Referendum notwendig war, wurde über den Kommissionsantrag abgestimmt, dass dem Volk bei einem allfälligen Referendum die Ablehnung der Umsetzungsvorlage empfohlen wird, siehe Protokoll der 42. Sitzung des Kantonsrates Zürich vom 29. Februar 2016, S. 2701 f.

⁷⁵ Kantonsrat Zürich, Parlamentarische Initiative der Geschäftsleitung betreffend Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides vom 27. Mai 2015 mittels Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, KR-Nr. 317/2016.

⁷⁶ Vgl. das eindeutige Abstimmungsergebnis mit Null Gegenstimmen und Enthaltungen, abrufbar unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=e42a2fd205d94ffb12283685c4182eb>.

Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung obligatorisch ist,⁷⁷ über derartige Umsetzungsvorlagen keine Schlussabstimmung stattfindet (weil das Eintreten obligatorisch ist)⁷⁸ und die Beratungen im Kantonsrat mit einem Beschluss über die Abstimmungsempfehlung abgeschlossen werden.⁷⁹

b. Vorschlag für das Verfahren im Einwohnerrat Aarau

Die einzelnen Verfahrensschritte, die vom gewöhnlichen Verfahren bei der Behandlung von Vorlagen abweichen, werden zunächst vom Einwohnerratspräsidenten festgestellt.

Das Vorgehen könnte folgendermassen aussehen:

1. Der Einwohnerratspräsident erklärt das Eintreten auf die Umsetzungsvorlage für obligatorisch. Damit wird verhindert, dass sich eine Mehrheit des Einwohnerrats gegen das Eintreten auf die Umsetzungsvorlage aussprechen könnte, was gegen die Umsetzungspflicht verstossen würde.
2. Am Schluss der Detailberatung stellt der Einwohnerratspräsident im Sinne einer Gesamtabstimmung fest, dass die Umsetzungsvorlage gültig zu Ende beraten wurde und die Gesamtheit der Beschlüsse des Einwohnerrats aus der Detailberatung als Beschluss dem Stimmvolk im Rahmen des obligatorischen Referendums⁸⁰ vorgelegt wird.
3. Als Abschluss des Verfahrens stimmt der Einwohnerrat über eine mögliche Abstimmungsempfehlung zur Umsetzungsvorlage ab: Da die einschlägigen Rechtsakte sowie Rechtsprechung und Lehre in der Konstellation der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung weder eine Abstimmungsempfehlung vorschreiben noch verbieten,⁸¹ ist in einem ersten Schritt darüber abzustimmen, ob eine Abstimmungsempfehlung zur Umsetzungsvorlage abgegeben werden soll. Spricht sich eine Mehrheit der Anwesenden für eine Abstimmungsempfehlung aus, ist in einem zweiten Schritt darüber abzustimmen, ob die Umsetzungsvorlage dem Stimmvolk zur Annahme oder Ablehnung empfohlen werden soll.

⁷⁷ § 89 lit. a Kantonsratsgesetz des Kantons Zürich (KRG/ZH; LS 171.1): «Eintreten ist obligatorisch bei [...] Entwürfen zu Erlassen und Beschlüssen, die aufgrund eines Volksentscheides ausgearbeitet wurden». Allerdings erfasst diese Formulierung nicht die Konstellation, bei welcher der Kantonsrat der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustimmt und sich daher zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage verpflichtet. Präziser war daher der ursprüngliche Entwurf in § 17 Abs. 2 lit. a Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR; LS 171.11; aufgehoben): «Eintreten ist obligatorisch, insbesondere [...] bei Volksinitiativen, Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung...».

⁷⁸ § 92 Abs. 2 KRG/ZH: «Keine Schlussabstimmung findet statt, wenn Eintreten obligatorisch ist. Ausgenommen ist das Budget.».

⁷⁹ § 138 Abs. 2 Satz 2 GPR/ZH: «Der Beschluss über die Abstimmungsempfehlung schliesst die Beratungen ab.».

⁸⁰ In Bezug auf die Änderungen der Gemeindeordnung.

⁸¹ Vgl. vorne, Frage C.

c. Rechtmässigkeit dieses Vorgehens

Die vorgeschlagene Vorgehensweise weicht in Bezug auf das obligatorische Eintreten, den Verzicht auf die Gesamtabstimmung und die separate Abstimmung über die Abstimmungsempfehlung⁸² von der gewöhnlichen Vorgehensweise des Einwohnerrats bei der Behandlung von Vorlagen ab. Die Abweichungen rechtfertigen sich jedoch aufgrund der aus Art. 34 Abs. 1 BV fliessenden Umsetzungspflicht der Volksinitiative für eine Schuldenbremse.

Das obligatorische Eintreten auf gewisse Vorlagen verbunden mit einem Verzicht auf eine Schlussabstimmung ist ein Vorgehen, welches neben dem Kanton Zürich⁸³ insbesondere die Bundesversammlung kennt: Gemäss Art. 74 Abs. 3 ParlG⁸⁴ ist Eintreten in Bezug auf die in der Bestimmung genannten Vorlagen (z.B. Volksinitiativen) obligatorisch. Ist Eintreten obligatorisch, wird gemäss Art. 74 Abs. 4 ParlG keine Gesamtabstimmung durchgeführt (Ausnahme bei Voranschlägen und Rechnungen).

Das obligatorische Eintreten bietet sich für die Behandlung von Gegenständen an, bei welchen ein Legislativorgan keinen Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Frage hat, ob es den Gegenstand behandeln will oder nicht, weil die Behandlung einer verfassungsmässigen oder gesetzlichen Aufgabe entspricht.⁸⁵ Die Umsetzungspflicht des Einwohnerrats in Bezug auf die Volksinitiative für eine Schuldenbremse fliesst aus Art. 34 Abs. 1 BV und stellt somit eine verfassungsmässige Aufgabe des Einwohnerrats dar.⁸⁶ Die vorgeschlagene Vorgehensweise im Einwohnerrat, das Eintreten auf die Umsetzungsvorlage für obligatorisch zu erklären und auf eine Gesamtabstimmung zu verzichten, rechtfertigt sich somit dadurch, dass dieses Vorgehen die Einhaltung der Umsetzungspflicht sicherstellt. Der Verzicht auf die Gesamtabstimmung im Sinne von § 19 Abs. 2 Geschäftsreglement ist aufgrund der sich aus der Bundesverfassung ergebenden Umsetzungspflicht erforderlich.

Mit dem Verzicht auf eine Gesamtabstimmung ergibt sich zudem ein Vorteil aus demokratischer Sicht: Eine Gesamtabstimmung würde gerade in der Konstellation wie im Einwohnerrat Aarau, in welcher mutmasslich eine Mehrheit des Einwohnerrats die Umsetzungsvorlage in der Sache politisch ablehnt, die Gefahr bergen, dass die Mitglieder des Einwohnerrats in der Gesamtabstimmung nicht ihren tatsächlichen Willen zum Ausdruck bringen könnten, weil sie aufgrund der Umsetzungspflicht der Umsetzungsvorlage taktisch zustimmen müssten (oder sich der Stimme enthalten müssten). Dieses Abstimmungsresultat würde nicht die tatsächlichen Verhältnisse im Einwohnerrat wiedergeben und wäre damit nicht repräsentativ. Bei der Entscheidung über die Abstimmungsempfehlung kommt hingegen die tatsächliche Haltung der

⁸² Vgl. zur Abstimmungsempfehlung bereits vorne, Frage C.

⁸³ Vgl. vorne, Frage D 2.a.

⁸⁴ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13.12.2002 (SR 171.10).

⁸⁵ Vgl. THELER, Art. 74 N 6.

⁸⁶ Vgl. vorne, Frage C 3., Frage D 1.

Einwohnerratsmitglieder zum Ausdruck: Anhand dieser Abstimmungsempfehlung erkennt das Stimmvolk der Stadt Aarau, wie die Haltung des Einwohnerrats gegenüber dieser Vorlage ist.

Antwort: Um den Anspruch der Stimmberechtigten auf Umsetzung der Initiative zu erfüllen, muss der Einwohnerrat auf die Vorlage eintreten und diese beraten. Im Anschluss daran muss der Einwohnerratspräsident feststellen, dass die Umsetzungsvorlage gültig zu Ende beraten wurde und die Gesamtheit der Beschlüsse des Einwohnerrats aus der Detailberatung als Beschluss dem Stimmvolk im Rahmen des obligatorischen Referendums vorgelegt wird. Abschliessend entscheidet der Einwohnerrat darüber, ob er eine Abstimmungsempfehlung abgeben will und wie diese allenfalls lauten soll.

Frage E: Anträge des Stadtrates an den Einwohnerrat

Wie lautet der Antrag oder wie lauten die Anträge des Stadtrats in der Botschaft an den Einwohnerrat?

Aus dem unter D. aufgezeigten Vorgehen ergeben sich in Bezug auf die Änderung der Gemeindeordnung folgende Anträge des Stadtrates an den Einwohnerrat:

1. Der Einwohnerratspräsident stellt fest, dass die Umsetzungsvorlage gültig zu Ende beraten und die Gesamtheit der Beschlüsse des Einwohnerrats aus der Detailberatung als Beschluss dem Stimmvolk im Rahmen des obligatorischen Referendums vorgelegt wird.
2. Der Einwohnerrat bestimmt, ob er eine Abstimmungsempfehlung gibt und gegebenenfalls, ob diese auf Annahme oder Ablehnung lautet.

Frage F: Anforderungen an die Formulierung der Abstimmungserläuterungen

Gibt es spezielle Anforderungen, welche für die Formulierung der Abstimmungserläuterungen zuhanden des Stimmberechtigten gelten?

Die Behörden in einem Gemeinwesen haben in Bezug auf Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen eine gewisse «Beratungsfunktion», welche sie unter anderem dadurch wahrnehmen, dass sie Abstimmungserläuterungen verfassen.⁸⁷ Die Behörden sind beim Verfassen von Abstimmungserläuterungen insbesondere zur Sachlichkeit verpflichtet.⁸⁸ Sie haben dabei für eine gewisse Vollständigkeit der Abstimmungserläuterungen zu sorgen und dürfen nicht «für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente» unterdrücken, Gegebenheiten verschweigen, welche für die Meinungsbildung bedeutend sind oder Argumente des gegnerischen Initiativkomitees falsch wiedergeben.⁸⁹ In diesem Sinne hält auf kantonaler Ebene § 15a Abs. 2 GPR für kommunale Abstimmungsvorlagen fest, dass in einem kurzen erläuternden Bericht auch die «Meinung wesentlicher Minderheiten» berücksichtigt werden muss.

Gerade in der vorliegenden Konstellation, bei welcher der Einwohnerrat der Volksinitiative für eine Schuldenbremse zunächst grundsätzlich zugestimmt hat, sich die Haltung gegenüber der Volksinitiative während der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage aber geändert hat, ist eine transparente Darstellung dieser Entwicklung und der Haltung des Einwohnerrats unerlässlich. In den Abstimmungserläuterungen (z.B. unter dem Titel «Beratung im Einwohnerrat»)⁹⁰ müssen daher die Haltung der Minderheit und Mehrheit innerhalb des Einwohnerrats transparent dargelegt werden, unabhängig von einer allfälligen Abstimmungsempfehlung.⁹¹

Antwort: Für die Formulierung der Abstimmungserläuterungen gelten die üblichen Anforderungen. In Anbetracht der komplexen Entstehungsgeschichte der Vorlage ist besondere Sorgfalt auf eine korrekte und ausgewogene Darstellung der Ereignisse zu verwenden.

⁸⁷ Vgl. BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82; m.w.H. BESSON, S. 124 f.

⁸⁸ BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14.

⁸⁹ BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14.

⁹⁰ Vgl. z.B. Stadt Aarau, Abstimmungsbüchlein zur Urnenabstimmung vom 24. November 2019, S. 12.

⁹¹ Vgl. die Darstellung der verschiedenen Meinungen im Kantonsrat Zürich bei der Referendumsabstimmung über die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative, Abstimmungszeitung des Kantons Zürich zum Urnengang vom 27.11.2016, S. 9 f., abrufbar unter: https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Poll/1/1/20161127/104083/Informations.

Literaturverzeichnis

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016 (zit. AUER, Staatsrecht)

DERSELBE, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Ziegler/Wälti (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, S. 19-37, Zürich 2012 (zit. AUER, Wahl-Probleme)

BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005

BESSON MICHEL, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Zürich/St. Gallen 2020

DOLESCHAL RALPH DAVID, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2019

FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich 2019, Zürich/St. Gallen 2019

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires: traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018

KIENER REGINA/RÜTSCHEN BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021

KÖLZ ALFRED, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen an die Stimmberechtigten durch den Zürcher Kantonsrat, in: ZBl 99/1998, S. 401 ff.

SÄGESSER THOMAS, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 2014, S. 924 ff.

SAMELI KATHARINA, Treu und Glauben im öffentlichen Recht: einige grundsätzliche Bemerkungen anhand der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, in: ZSR 96/1977, Band II, S. 351 ff.

STEINMANN GEROLD/MATTLE ADRIAN, Kommentierung des Art. 82 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018

THELER CORNELIA, Kommentierung der Art. 72-77 ParlG, in: Graf Martin/Theher Cornelia/Von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2014

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021