

PD Dr. iur. Goran Seferovic  
Abegg Anwälte und Konsulenten  
Seestrasse 329  
8038 Zürich  
Schweiz  
Tel. +41 44 523 1470  
Fax +41 44 523 1475  
[www.aa-k.ch](http://www.aa-k.ch)  
[info@aa-k.ch](mailto:info@aa-k.ch)

Zürich, 5. März 2020

**Rechtsgutachten**  
**zur Gültigkeit der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bären-**  
**platz»**  
vom 19. August 2019

**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	3
II.	Auftrag	4
III.	Rechtliche Beurteilung	4
A.	Gültigkeit kommunaler Volksinitiativen im Allgemeinen	4
1.	Verfahren und Zuständigkeiten	4
2.	Gültigkeitsvoraussetzungen	5
B.	Gültigkeit der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»	7
1.	Einheit der Form und Einheit der Initiativart	7
2.	Einheit der Materie	9
3.	Tatsächliche Durchführbarkeit und Bestimmtheit	10
4.	Verbot des Rechtsmissbrauchs	12
5.	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	13
IV.	Fazit	18

## I. Ausgangslage

An einer Volksabstimmung vom 27. November 2016 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Kreuzlingen dem «Kreditbegehren für das Gesamtprojekt Neubau eines zentralen Stadthauses, Bau einer Tiefgarage und Neugestaltung der Festwiese in der Höhe von CHF 47.5 Mio.» mit der Mehrheit von 50.06% zu (fünf Stimmen Unterschied).<sup>1</sup> Aufgrund der Gebäudelänge erforderte das Projekt Ausnahmegenehmigungen des kantonalen Departements für Bau und Umwelt (DBU). Das DBU genehmigte ein entsprechendes Gesuch um Vorentscheid der Stadt Kreuzlingen im Oktober 2019 und lehnte die dagegen eingegangenen Einsprachen ab. Dieser Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau angefochten. Im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 27. November 2016 ist ausserdem eine Stimmrechtsbeschwerde am Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hängig. Die Stadt Kreuzlingen hat die Bautätigkeit bisher nicht aufgenommen.

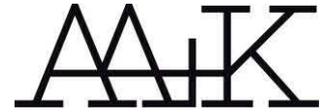
Mit Datum vom 19. August 2019 hat das Initiativkomitee «Freunde der Festwiese» begonnen, Unterschriften für die kommunale «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» zu sammeln. Mit Ende der Sammelfrist haben die Initianten die Initiative am 18. November mit 1'135 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Stadtrat hat daraufhin mit Beschluss vom 10. Dezember 2019 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt.<sup>2</sup> Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

« Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Kreuzlingen werden aufgefordert, 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.»

---

<sup>1</sup> Protokoll der Stadt Kreuzlingen über die Gemeinde-Volksabstimmung vom 27. November 2016.

<sup>2</sup> Art. 17 Abs. 2 GO.



## II. Auftrag

Mit Beschluss vom 10. Dezember 2019 hat der Stadtrat Kreuzlingen den Gutachtenden beauftragt, ein Rechtsgutachten über die *Rechtsgültigkeit der «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»* zu erstellen.

## III. Rechtliche Beurteilung

### A. Gültigkeit kommunaler Volksinitiativen im Allgemeinen

#### 1. Verfahren und Zuständigkeiten

- 1 Gemeinden im Kanton Thurgau können den Stimmberechtigten gemäss § 13 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG)<sup>3</sup> in ihrer Gemeindeordnung die Initiative über den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen, welche obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterliegen, einräumen. Die Stadt Kreuzlingen hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Nach Art. 15 der Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen (GO)<sup>4</sup> können acht Prozent der Stimmberechtigten einen Vorschlag für einen Gemeindebeschluss in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs einreichen. Der Titel einer solchen Initiative darf nicht irreführend sein, zu keinen Verwechslungen Anlass geben und keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten.<sup>5</sup>
- 2 Gelingt es den Initianten innerhalb der Frist von drei Monaten die nötige Zahl an Unterschriften einzureichen,<sup>6</sup> so hat anschliessend der Stadtrat der Gemeinde Kreuzlingen das Zustandekommen der Initiative zu beschliessen.<sup>7</sup> Über die Gültigkeit einer Initiative hat hingegen der Gemeinderat zu entscheiden. Die Frist und das Verfahren richten sich danach, ob es sich um

---

<sup>3</sup> Gesetz über die Gemeinden (GemG) vom 5. Mai 1999, Rechtsbuch TG 131.1.

<sup>4</sup> Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen vom 26. November 2017, abrufbar unter <https://www.kreuzlingen.ch/service/reglemente-und-verordnungen>

<sup>5</sup> § 13 Abs. 2 GemG i.V.m. § 71 Abs. 1 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 12. Februar 2014, Rechtsbuch TG 161.1.

<sup>6</sup> Art. 15 Abs. 1 GO

<sup>7</sup> § 93 Abs. 2 StWG i.V.m. Art. 17 Abs. 2 GO.



eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs handelt. Wie unten ausführlich erörtert wird (Ziff. B.1), handelt es sich bei der vorliegenden Initiative um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung. Über eine solche hat der Gemeinderat innerhalb eines Jahres zu beschliessen,<sup>8</sup> wobei dieser Beschluss unter anderem auch die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative umfasst.<sup>9</sup>

## 2. Gültigkeitsvoraussetzungen

- 3 Der Stadtrat Kreuzlingens hat das Zustandekommen der vorliegenden Initiative festgestellt, weshalb sich das Gutachten auf die Prüfung der materiellen Gültigkeitskriterien beschränkt. Das Gemeindegesetz des Kantons Thurgau erwähnt im Zusammenhang mit der Initiative auf kommunaler Ebene keine ausdrücklichen Gültigkeitserfordernisse, sondern verweist für das Verfahren bei Volksinitiativen auf die Kantonsverfassung und das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), deren Normen sinngemäss anzuwenden seien.<sup>10</sup> Das StWG erwähnt in § 78 die Voraussetzungen der Einheit der Materie und der Einheit der Form, welche eine Initiative zu wahren hat. Weitere Ungültigkeitsgründe sind im StWG nicht erwähnt und auch die Verfassung des Kantons Thurgau stellt keine weiteren Ungültigkeitsgründe auf.<sup>11</sup>
- 4 Nach der Praxis des Bundesgerichts sind die Kantone aufgrund der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung (BV)<sup>12</sup> verpflichtet, die formelle Gültigkeit von Volksinitiativen zu

---

<sup>8</sup> Art. 16 Abs. 1 GO.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 29 lit. c Ziff. 3 GO. Dem Gemeinderat kommt daneben unter anderem auch die Kompetenz zu, darüber zu beschliessen, ob er einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung Folge leisten will oder ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will.

<sup>10</sup> § 13 Abs. 2 GemG

<sup>11</sup> Vgl. ebenso BGE 139 I 292 E. 5.3.

<sup>12</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.



überprüfen.<sup>13</sup> Die Abstimmungsfreiheit verpflichtet die Kantone nach ständiger Praxis des Bundesgerichts jedoch nicht, Initiativen vorab auf ihre materielle Gültigkeit und damit auf die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu überprüfen.<sup>14</sup> Die Lehre kritisiert diese Praxis<sup>15</sup> und die allermeisten Kantone prüfen kantonale Volksinitiativen auf Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, wenngleich einige Kantone nur qualifiziert rechtswidrige Initiativen für ungültig erklären.<sup>16</sup>

- 5 Der Grosse Rat des Kantons Thurgau prüft kantonale Volksinitiativen nach ständiger Praxis auch auf die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.<sup>17</sup> Daraus folgt aber nicht zwingend, dass die Gemeinden verpflichtet sind, kommunale Initiativen ebenfalls auf ihre materielle Gültigkeit zu prüfen.<sup>18</sup> Eine solche Pflicht kann sich aber aus der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) ergeben, falls eine Gemeinde Initiativen bereits früher auf ihre materielle Rechtmässigkeit geprüft hat.<sup>19</sup> Sofern der Gemeinderat von Kreuzlingen bereits früher materiell rechtswidrige Initiativen der Volksabstimmung unterbreitet hat, so

---

<sup>13</sup> BGE 105 Ia 11 E. 2c; vgl. auch BGE 139 I 195 E. 1.3; 114 Ia 267 E. 3; vgl. dazu auch Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000, N. 2132.

<sup>14</sup> Vgl. Urteil des BGer vom 18. Juni 1997, 1P\_63/1997 E. 3, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 99 (1998), S. 91; BGE 114 Ia 267 E. 3. Zuletzt aber etwas weniger weitgehend BGE 139 I 195 E. 1.3 (insb. E. 1.3.3), wonach dies nicht für offensichtlich materiell rechtswidrige Vorlagen gilt; vgl. auch Andreas Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern 2016, N. 1164; Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2134 f.; Bénédicte Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge: L’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Diss. Genf 2008, S. 99 ff.

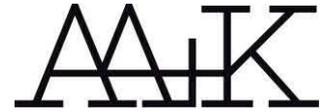
<sup>15</sup> Vgl. Auer (Anm. 14), N. 1164 ff. m.w.H.

<sup>16</sup> Vgl. etwa Art. 31 der Verfassung des Kantons Solothurn sowie die weiteren Hinweise bei Goran Seferovic, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland*, Habil. Zürich, Bern 2018, N. 209.

<sup>17</sup> Vgl. Philipp Stähelin, *Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung*, 2. Aufl., nachgeführt und ergänzt von Rainer Gonzenbach und Margrit Walt, Weinfelden 2007, S. 73 f. sowie aus der Praxis etwa BGE 139 I 292 Sachverhalt B.

<sup>18</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Benjamin Schindler, *Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative «Keine Betonwüste auf dem Seeparkareal!»* vom 23. Dezember 2014 erstattet im Auftrag der Stadt Arbon (TG), S. 11, abrufbar unter: <https://www.alexandria.unisg.ch/publications/245326>.

<sup>19</sup> BGE 100 Ia 386 E. 2c; vgl. auch Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2134; Alfred Kölz, *Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts: Darstellung und kritische Betrachtung*, in: *ZBl* 83 (1982), S. 2–49 (21 f.).



müsste er grundsätzlich auch diese Initiative den Stimmberechtigten unterbreiten. Da sich im Folgenden jedoch zeigen wird, dass die Initiative gültig zu erklären ist, kann diese Frage offen bleiben.

## **B. Gültigkeit der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»**

### **1. Einheit der Form und Einheit der Initiativart**

- 6 Wie erwähnt, sind Initiativen in der Gemeinde Kreuzlingen in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig (Art. 15 GO). Die Gültigkeitsvoraussetzung der Einheit der Form verlangt, dass eine Initiative nur in einer der beiden Formen eingereicht werden kann, dass diese Formen somit nicht vermischt werden.<sup>20</sup> Die Voraussetzung steht in Zusammenhang mit der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV, soll aber vor allem auch ein geordnetes Verfahren ermöglichen, da die beiden Initiativformen formell unterschiedliche Verfahren vorsehen, die miteinander nicht kompatibel sind.<sup>21</sup>
- 7 Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs schlägt einen Normentwurf oder einen Beschlussentwurf vor, welcher, sofern er vom Stimmvolk angenommen wird, unverändert in Rechtskraft tritt.<sup>22</sup> Ist eine Initiative hingegen als allgemeine Anregung formuliert, so handelt es sich dabei um ein Begehren an die zuständige Behörde, in der von der Initiative bestimmten Weise tätig zu werden.<sup>23</sup> Diese Behörde hat das entsprechende Gesetz oder den entsprechenden Beschluss auszuarbeiten, wobei ihr nach der Praxis des Bundesgerichts ein gewisser Ermessensspielraum verbleibt.<sup>24</sup>
- 8 Die vorliegende Initiative äussert sich weder in ihrem Wortlaut noch auf dem Unterschriftenbogen ausdrücklich zu ihrer Form. Aus dem Wortlaut der Initiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» ergibt sich

<sup>20</sup> Vgl. dazu sowie den Rechtsfolgen einer allfälligen Vermischung Stähelin et al. (Anm. 17), S. 70.

<sup>21</sup> Vgl. bereits BGE 48 I 156 E. 1 sowie etwa Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2526 f.

<sup>22</sup> Vgl. Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 367 f.; Stähelin et al. (Anm. 17), S. 70.

<sup>23</sup> Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 366; Stähelin et al. (Anm. 17), S. 70.

<sup>24</sup> Vgl. die Darstellung der Praxis bei Seferovic (Anm. 16), N. 153 f.



jedoch deutlich, dass es sich um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung handelt. Die Initiative fordert Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Kreuzlingen auf, «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.» Aus diesem Begehren folgt einerseits, dass die zuständigen Behörden das Nötige vorkehren müssen, um das bereits beschlossene Projekt, für welches die Stimmberechtigten in der Abstimmung vom 27. November 2016 den nötigen Kredit bewilligt haben, zu widerrufen. Andererseits haben die zuständigen Behörden die Vorkehrungen zu treffen, auf dass ein neues Projekt mit alternativem Standort entsprechend dem Wortlaut der Initiative ausgearbeitet und zur Abstimmung gebracht wird. Die Initiative formuliert damit weder den entsprechenden Beschluss zur Aufhebung des Kreditbeschlusses, über welchen das Stimmvolk am 27. November 2016 beschlossen hat, noch den Beschluss über ein Alternativprojekt. Die Ausarbeitung dieser Beschlüsse ist Aufgabe der zuständigen Behörden, womit es sich bei dieser Initiative um eine solche in der Form der allgemeinen Anregung handelt.

- 9 Unter der Voraussetzung der Einheit der Form versteht das Bundesgericht und ein Teil der Lehre zudem auch die Voraussetzung der Einheit der Initiativart, welche auch als Einheit des Ranges oder Einheit der Normstufe bezeichnet wird und welche das Bundesgericht ebenfalls aus der bundesrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV ableitet.<sup>25</sup> Diese Voraussetzung verlangt, dass eine Initiative nur einen Typ einer Volksinitiative,<sup>26</sup> somit etwa nur eine Verfassungsinitiative, eine Gesetzesinitiative oder – wo zulässig – eine Beschlussinitiative umfasst. Die Be-

---

<sup>25</sup> BGE 130 I 185 E. 2.1; Urteil des BGer vom 12. Dezember 1989, 1P\_260/1989 E. 5b, in: ZBl 92 (1991), S. 164 ff. (169); vgl. auch Kölz (Anm. 19), S. 17. Ein anderer Teil der Lehre fasst die Einheit der Initiativart als zusätzliche Voraussetzung auf, will Initiativen aber ebenfalls auf diese Voraussetzung prüfen, vgl. Auer (Anm. 14), N. 1069; Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2105 ff.

<sup>26</sup> Vgl. für eine Übersicht der Initiativarten Auer (Anm. 14), N. 1044 ff.; Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2186 ff.



schlussinitiative, welche teilweise auch als Verwaltungsinitiative bezeichnet wird,<sup>27</sup> hat individuell-konkrete Beschlüsse zum Gegenstand, wobei sich diese durchwegs auf Beschlüsse des Parlaments oder der gesetzgebenden Behörde bezieht.<sup>28</sup>

- 10 Die vorliegend zu beurteilende Initiative in der Form der allgemeinen Anregung will einerseits einen bereits beschlossenen Kredit aufheben sowie Stadtrat und Gemeinderat beauftragen, ein alternatives Projekt auszuarbeiten sowie anschliessend der Volksabstimmung zu unterstellen. 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».<sup>29</sup> Somit handelt es sich bei beiden Beschlüssen, welche den Stimmberechtigten unterbreitet werden sollen, um Kreditbeschlüsse und damit um individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte. Genauer wird noch die Ausarbeitung des zweiten Kreditbeschlusses zu beurteilen sein, da die Initiative Stadtrat und Gemeinderat beauftragen will, die in ihre Zuständigkeitsbereiche fallenden Vorarbeiten für diesen dannzumal vom Stimmvolk zu beurteilenden Kreditbeschluss vorzunehmen (vgl. unten Ziff. III.B.5). Da aber auch ein solcher Beschluss über einen Auftrag an den Stadtrat zweifellos einen individuell-konkreten Beschluss und die Initiative damit in ihrer Gesamtheit eine Beschlussinitiative darstellt, erfüllt sie die Voraussetzung der Einheit der Initiativart.

## 2. Einheit der Materie

- 11 Verfassung und Gesetzgebung des Kantons Thurgau definieren das Erfordernis der Einheit der Materie nicht näher, womit auf die Praxis des Bundesgerichts zu Art. 34 Abs. 2 BV abzustellen ist.<sup>30</sup> Die Einheit der Materie

---

<sup>27</sup> Vgl. zur Terminologie Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2195.

<sup>28</sup> Vgl. Auer (Anm. 14), N. 1047; Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2186 ff.

<sup>29</sup> BGE 104 Ia 425 E. 5a; vgl. dazu auch Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 1918.

<sup>30</sup> Vgl. Stähelin et al. (Anm. 11), S. 70.



ergibt sich nach der Praxis des Bundesgerichts aus dem Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Willenskundgabe.<sup>31</sup>

- 12 Vorliegend verlangt die Initiative, es sei ein Projekt für einen anderen Standort zur Erstellung von Räumen für die Stadtverwaltung oder zur Erweiterung des bestehenden Stadthauses auszuarbeiten und zur Abstimmung zu bringen. Faktisch muss ein solches Alternativprojekt selbstverständlich dazu führen, dass der Kreditbeschluss über das bisherige Projekt aufgehoben werden muss. Diese beiden Teile der Initiative stehen aber nicht nur in einem sachlichen, sondern auch in einem logischen Zusammenhang, weshalb die Initiative die Voraussetzung der Einheit der Materie erfüllt.

### 3. Tatsächliche Durchführbarkeit und Bestimmtheit

- 13 Im Sinne eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes verlangt das Bundesgericht unabhängig vom kantonalen Recht, dass eine Initiative tatsächlich durchführbar sein muss.<sup>32</sup>
- 14 Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative hätte die tatsächliche Durchführbarkeit dann fraglich sein können, wenn der Kredit, welcher gemäss der Initiative aufgehoben werden sollte, bereits beansprucht worden wäre oder – noch offensichtlicher – falls das Bauprojekt bereits vollendet worden wäre.<sup>33</sup> Die Behörden der Stadt Kreuzlingen haben jedoch aus demokratiepolitischer Sicht vorbildlich gehandelt, indem sie das Projekt im Zuge der zustande gekommenen Initiative und aufgrund des hängigen Bewilligungsverfahrens einstweilen sistiert haben.
- 15 Aus der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV leitet das Bundesgericht ausserdem ab, dass Initiativen genügend bestimmt formuliert sein müssen. Die Stimmberechtigten sollen sich klar darüber werden können,

---

<sup>31</sup> Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2481.

<sup>32</sup> BGE 94 I 120 E. 3.

<sup>33</sup> Vgl. BGE 101 Ia 354 E. 10; 94 I 120 E. 4b sowie allgemein zu diesen Fällen Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2129; Kölz (Anm. 19), S. 28; Tornay (Anm. 14), S. 109, 111 ff.



was sie mit ihrer Entscheidung beschliessen und nicht einem Irrtum über wesentliche Punkte der Initiative unterliegen.<sup>34</sup> Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung dürfen die Anforderungen an die Bestimmtheit aber nicht gleich streng angesetzt werden, wie im Falle von ausformulierten Initiativen.<sup>35</sup>

- 16 Die vorliegende Initiative erfüllt dieses Kriterium. Zwar ist der Alternativstandort noch nicht bestimmt, doch liegt das Schwergewicht der Initiative auf der Wiedererwägung des bisherigen Projekts. Über ein von den zuständigen Behörden neu ausgearbeitetes Projekt haben die Stimmberechtigten dannzumal ohnehin im Rahmen einer Volksabstimmung zu befinden. Als allgemeine Anregung ist der Initiative eine gewisse Offenheit immanent, ohne dass dies dazu führt, dass die Stimmberechtigten sich in einem Irrtum über wesentliche Punkte der Initiative befinden.
- 17 Ob die Exekutive auf dem Weg einer kommunalen Volksinitiative beauftragt werden kann, ein Bauprojekt auszuarbeiten und zur Volksabstimmung zu bringen, ist keine Frage der Bestimmtheit einer Volksinitiative, sondern eine Frage des zulässigen Gegenstandes einer Volksinitiative. Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative können diejenigen Rechtssätze oder Beschlüsse sein, die in die Zuständigkeit der Stimmbürgerschaft fallen.<sup>36</sup> Diese Zuständigkeiten ergeben sich aus dem kantonalen und kommunalen Recht, weshalb diese Frage bei der Voraussetzung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht geklärt wird (unten Ziff. III.B.5).

---

<sup>34</sup> BGE 139 I 292 E. 5.8; 129 I 392 E. 2.2; Patrizia Attinger, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2016, S. 34 f.

<sup>35</sup> Vgl. BGE 111 Ia 115 E. 3a. sowie Auer (Anm. 14), N. 1066.

<sup>36</sup> Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2445.



#### 4. Verbot des Rechtsmissbrauchs

18 Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass auch das Institut des Initiativrechts missbräuchlich verwendet wird, doch stellen Lehre und Praxis an einen solchen Missbrauch sehr hohe Anforderungen.<sup>37</sup> So diskutieren Lehre und Rechtsprechung den möglichen Missbrauch des Initiativrechts bei wiederholten Initiativbegehren in der gleichen Sache, was aber – sofern das kantonale Recht keine Sperrfristen vorsieht – grundsätzlich zulässig ist.<sup>38</sup> Auch Wiedererwägungsinitiativen, somit Initiativen, welche auf einen bereits gefassten Beschluss zurückkommen wollen, sind nach der Praxis des Bundesgerichts grundsätzlich zulässig. Das Bundesgericht hat etwa eine kommunale Initiative für gültig erachtet, welche ein an der Gemeindeversammlung beschlossenes Bauprojekt in Wiedererwägung ziehen wollte, obwohl mit dem Bau bereits begonnen wurde.<sup>39</sup> Das Verbot eines allfälligen Rechtsmissbrauchs steht hierbei in engem Zusammenhang mit der bereits oben erörterten Voraussetzung der tatsächlichen Durchführbarkeit.<sup>40</sup> Allein die Tatsache, dass die Initianten gegen den früheren Beschluss kein – allenfalls vorhandenes – Rechtsmittel ergriffen haben, kann den Rechtsmissbrauch für sich alleine nicht begründen.<sup>41</sup> Das Bundesgericht nimmt einen solchen erst an, falls der demokratische Apparat in sinnloser Weise missbraucht würde.<sup>42</sup> Ein Rechtsmittel dient dem Rechtsschutz, während die Initiative als politisches Recht auch ein Mittel der politischen Auseinandersetzung ist.<sup>43</sup> Gerade ein knappes Abstimmungsergebnis spricht laut Bundesgericht dafür, einen einmaligen Wiedererwägungsantrag zuzulassen. Eine solche

---

<sup>37</sup> Vgl. ausführlich Tornay (Anm. 14), S. 107 ff.; vgl. auch Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2129 f.; Kölz (Anm. 19), S. 28 f.

<sup>38</sup> Vgl. im Allgemeinen Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 821, 1367, 2129 f.; Kölz (Anm. 19), S. 29.

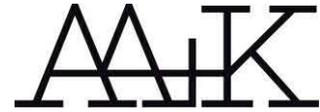
<sup>39</sup> BGE 94 I 120 E. 4c.

<sup>40</sup> Vgl. dazu bereits oben III.B.3.

<sup>41</sup> Vgl. BGE 101 Ia 354 E. 8; 94 I 120 E. 4c.; im Allgemeinen auch Tornay (Anm. 14), S. 111 ff.

<sup>42</sup> Vgl. BGE 113 Ia 156 E. 2c; 94 Ia 402 E. 4 sowie Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2130 m.w.H.

<sup>43</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Kölz (Anm. 19), S. 28.



Wiedererwägung setzt auch keine neuen, vorher nicht bekannten Tatsachen oder einen rechtlichen Mangel der aufzuhebenden Bestimmungen voraus.<sup>44</sup>

- 19 Für die in diesem Rechtsgutachten zu beurteilende Initiative bedeutet diese Praxis des Bundesgerichts, dass es zulässig ist, auf den vom Stimmvolk am 27. November 2016 gutgeheissenen Beschluss über das Kreditbegehren für das Gesamtprojekt über den Neubau eines Stadthauses zurückzukommen.

## 5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

- 20 Kommunale Initiativen haben das gesamte übergeordnete Recht einzuhalten, somit Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonales Recht, kantonales Recht und allfällig übergeordnetes kommunales Recht. Die vorliegende Initiative ist in zwei Bereichen vertieft auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu untersuchen. Die erste Frage, ob ein bereits beschlossenes Kreditbegehren über ein Bauprojekt in Wiedererwägung gezogen werden darf, wurde bereits im vorangehenden Abschnitt behandelt (siehe zuvor Ziff. III.B.4). Eine solche Initiative ist nach der Praxis des Bundesgerichts unter Berücksichtigung des Rechtsmissbrauchsverbots zulässig.

- 21 Kommunale Initiativen haben aber auch das kantonale Recht und allenfalls übergeordnetes kommunales Recht zu beachten, insbesondere die anwendbare Gemeindeordnung, soweit sich die Initiative nicht selber auf eine Änderung der Gemeindeordnung richtet. Bei der Initiative handelt es sich, wie bereits oben (Ziff. III.B.1) ausgeführt, um eine Beschlussinitiative. Der Kanton Thurgau kennt weder auf kantonaler Ebene noch auf kommunaler Ebene eine allgemeine Beschlussinitiative. In ihren Gemeindeordnungen dürfen die Gemeinden des Kantons Thurgau den Stimmberechtigten das Recht zur Initiative einzuräumen, wobei diese Initiativen «den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen verlan-

---

<sup>44</sup> BGE 113 Ia 156 E. 2c.

gen [können], die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterliegen.»<sup>45</sup> Beschlussinitiativen können somit nur Gegenstände betreffen, welche obligatorisch oder fakultativ einer Volksabstimmung unterstehen würden, falls das Gemeindeparlament diese Beschlüsse gefasst hätte.<sup>46</sup> Das kantonale Recht überlässt es grundsätzlich den Gemeinden, in ihren Gemeindeordnungen zu bestimmen, welche Beschlüsse des Gemeindeparlaments der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterstehen sollen.<sup>47</sup>

- 22 Die Stadt Kreuzlingen hat in ihrer Gemeindeordnung festgelegt, welche Geschäfte einer obligatorischen Gemeindeabstimmung unterliegen (Art. 12 GO) und welche Beschlüsse sowie rechtsetzende Erlasse dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 30 Abs. 1 GO). Darüber hinaus kann der Gemeinderat auch andere als in Art. 12 GO aufgezählte Beschlüsse der Gemeindeabstimmung unterstellen (Art. 13 GO). Von Gesetzes wegen unterstehen Kreditbeschlüsse – abgesehen von einigen hier nicht zu interessierenden Ausnahmen – obligatorisch der Volksabstimmung, welche einmalige Ausgaben von über CHF 2'000'000.- oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von über CHF 200'000.- betreffen (Art. 12 lit. d GO). Dem fakultativen Referendum unterstehen – ebenfalls mit gewissen Ausnahmen – die Beschlüsse über neue Ausgaben von mehr als CHF 1'000'000.- oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 100'000.- pro Jahr (Art. 30 Abs. 1 GO).
- 23 Die hier zu beurteilende Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung verlangt einerseits die Wiedererwägung des bereits beschlossenen Kredits und will andererseits Stadtrat und Gemeinderat beauftragen, ein alternatives Projekt auszuarbeiten sowie dieses anschliessend der Volksabstimmung zu unterstellen.<sup>48</sup> Beschlussinitiativen können sich regelmässig nur

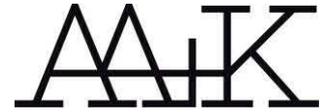
---

<sup>45</sup> § 13 Abs. 1 GemG.

<sup>46</sup> Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 2445; Kölz (Anm. 19), S. 7 f.

<sup>47</sup> § 16 GemG.

<sup>48</sup> Vgl. dazu bereits oben III.B.1.



auf Gegenstände beziehen, welche im Kompetenzbereich des Gemeindeparlaments liegen.<sup>49</sup> Insbesondere unzulässig sind damit Initiativen, welche sich auf Gegenstände beziehen, welche in der ausschliesslichen Kompetenz des Stadtrats liegen. Mit dieser Beschränkung des Initiativrechts, welche in einer Reihe von Kantonen vorgesehen ist,<sup>50</sup> sollten denn auch nach Ansicht des Regierungsrates des Kantons Thurgau die Kompetenzen und Verfahren zwischen Exekutive und Legislative abgegrenzt werden.<sup>51</sup>

- 24 Der Beschluss über das Kreditbegehren für das Gesamtprojekt des Neubaus des Stadthauses in der Höhe von 47.5 Millionen Franken unterstand ohne Zweifel der obligatorischen Gemeindeabstimmung nach Art. 12 lit. d GO. Die vorliegend zu beurteilende Initiative will diesen Kreditbeschluss aufheben. Da die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung formuliert ist, ist es jedoch am Gemeinderat – nach einer allfälligen Annahme der Initiative – die für deren Umsetzung nötigen Beschlüsse zu fassen. Wie der ursprüngliche Kreditbeschluss, steht auch der Beschluss über die Aufhebung dieses Kreditbeschlusses nach dem Grundsatz des Formenparallelismus in der Kompetenz des Gemeinderats,<sup>52</sup> wobei dieser Entscheid ebenfalls der obligatorischen Gemeindeabstimmung nach Art. 12 lit. d GO untersteht. Da der Beschluss über die Aufhebung des ursprünglichen Kreditbeschlusses und der Beschluss über den Kredit für ein alternatives Projekt jedoch eine logische Einheit bilden, sind diese zu verbinden und als formell einheitlicher Beschluss zu fassen; andernfalls drohten widersprüchliche Entscheide.
- 25 In ihrem zweiten Teil will die Initiative Stadtrat und Gemeinderat beauftragen, «ein Projekt für einen andern Standort als die Festwiese beim Bären-

---

<sup>49</sup> Vgl. schon oben Rz. 9.

<sup>50</sup> Vgl. etwa für den Kanton Zürich § 147 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte, LS 161.

<sup>51</sup> Botschaft des Regierungsrats vom 26. Mai 1998 zu einem Gesetz über die Gemeinden, S. 10, GRG-Nr. 158/1996. Vgl. aber zur Problematik dieser Abgrenzung nach Kompetenzen Konrad Keller, Probleme des Initiativrechts, in: Schweizerischer Juristenverein (Hrsg.), Rechtsprobleme von Stadtgemeinden, Zürich 1961, S. 9–56 (22 ff.).

<sup>52</sup> Dies im Sinne von Art. 29 lit. a Ziff. 3 GO.

platz zum Schaffen von neuen, zweckdienlichen Räumen für die Stadtverwaltung oder zur Erweiterung des bestehenden Stadthauses auszuarbeiten und zur Abstimmung zu bringen». Um über ein solches Kreditbegehren beschliessen zu können, bedarf es umfangreicherer Vorbereitungshandlungen in der Form eines Projektauftrags zur Ausarbeitung eines Vorprojekts, welches dann Grundlage des Kreditbegehrens bildet. Je nach Kostenrahmen ist es am Stadtrat oder am Gemeinderat, den Kredit für diese Planungsarbeiten zu beschliessen. Diese sind auch deshalb nötig, weil die Stimmberechtigten sich erst gestützt auf ein solches Vorprojekt ihre Meinung über das Kreditbegehren bilden und im Rahmen einer obligatorischen Gemeindeabstimmung äussern können.<sup>53</sup> Das Kreditbegehren für das Gesamtprojekt wird mit Sicherheit einen Umfang von über 2'000'000 Franken aufweisen und damit in die Kompetenz des Gemeinderats fallen sowie erneut der obligatorischen Gemeindeabstimmung unterstehen (Art. 12 lit. d GO). Der Planungskredit wird zwar mehr als 200'000 Franken betragen und damit in den Kompetenzbereich des Gemeinderates fallen,<sup>54</sup> gleichzeitig ist aber damit zu rechnen, dass dieser auch einen Umfang von weniger als 1'000'000 Franken aufweisen wird. Der Beschluss des Gemeinderates über den Planungskredit wird damit nicht dem fakultativen Referendum unterstehen.<sup>55</sup> Ein solcher Planungskredit könnte somit für sich alleine nicht Gegenstand einer Initiative darstellen, da er nicht einer Volksabstimmung unterstehen würde.<sup>56</sup>

- 26 Diese Beschränkung ergibt sich allein aus der Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen, das kantonale Recht macht den Gemeinden bei der Höhe der Finanzbeschlüsse des Gemeindeparlaments, welche diese dem Referendum unterstellen wollen, grundsätzlich keine Vorgaben. Es ist zu vermuten, dass der Zweck dieser Beschränkung darin liegt, eine gewisse Erheblichkeit von

---

<sup>53</sup> Womit ein genügend bestimmtes Vorprojekt auch im Sinne der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV erforderlich ist.

<sup>54</sup> Art. 36 Abs. 1 GO.

<sup>55</sup> Art. 30 Abs 1 GO.

<sup>56</sup> § 13 Abs. 1 GemG.



Referenden – und damit auch Initiativen – über Finanzbeschlüsse in der Kompetenz des Gemeinderates sicherzustellen.

- 27 Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich, wie bereits ausgeführt,<sup>57</sup> um eine Beschlussinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Eine allgemeine Anregung richtet sich an das Parlament, im Sinne der Initiative tätig zu werden.<sup>58</sup> Die Ausarbeitung des angebotenen Beschlusses ist jedoch Sache des Parlaments, die allgemeine Anregung gibt lediglich die Richtung vor.<sup>59</sup> Das Parlament übt nach wie vor seine ihm zustehenden Beschlusskompetenzen aus, ist nach der Praxis des Bundesgerichts andererseits aber an den Sinn der Initiative gebunden.<sup>60</sup>
- 28 Ist die Initiative für gültig zu erklären, so hat der Gemeinderat darüber zu beschliessen, ob er der allgemeinen Anregung Folge leisten will (Art. 16 Abs. 1 und 2 GO). Lehnt er diese ab, so stimmen die Stimmberechtigten in einem ersten Schritt über die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ab. Nehmen sie diese an, so hat der Gemeinderat in einem zweiten Schritt den konkreten, in seinem Kompetenzbereich stehenden Beschluss auszuarbeiten (Art. 16 Abs. 3 GO, mit Verweis auf Abs. 2). Für den entsprechenden Antrag steht dem Stadtrat «in der Regel» ein Jahr zur Verfügung. Der Gemeinderat hat diese Vorlage ebenfalls «in der Regel» innert eines Jahres abschliessend zu behandeln, worauf innerhalb von sechs Monaten die entsprechende Volksabstimmung durchzuführen ist (Art. 16 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 GO).
- 29 Bereits diese Verfahrensbestimmungen zeigen, dass sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat nach der Annahme einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eine Reihe von Handlungen vorzunehmen haben und Beschlüsse zu fassen haben, auf dass eine solche Initiative überhaupt umgesetzt werden kann. Das Verfahren der allgemeinen Anregung wird

---

<sup>57</sup> Siehe schon oben III.B.1

<sup>58</sup> Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 366, 2446.

<sup>59</sup> Vgl. Hangartner/Kley (Anm. 13), N. 366.

<sup>60</sup> Vgl. etwa Urteil des BGer vom 5. Dezember 2003, 1P\_150/2003 E. 7.6.



denn mitunter in der Lehre gerade auch deshalb als Mittel für eine harmonische Integration der direkten Demokratie in das parlamentarische System gesehen.<sup>61</sup> In diesem Sinne ist auch der nach einer allfälligen Annahme der Initiative nötige Planungskredit als eine solche Vorbereitungshandlung aufzufassen, welche mit dem Instrument der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung wesensmässig verbunden ist. Dies gilt nicht nur für Beschlussinitiativen sondern ebenso für Gesetzesinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, denn auch bei letzteren haben die Behörden unter Umständen weitreichende Vorbereitungshandlungen vorzunehmen, um nach deren Annahme eine entsprechende Abstimmungsvorlage auszuarbeiten. Wollte man Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung nicht zulassen, wenn diese Gegenstände betreffen, die nach der Annahme der Initiative Vorarbeiten durch Exekutive oder Legislative erfordern, so stellte dies eine gravierende Einschränkung des Initiativrechts dar, welche mit dem Bedürfnis nach einer klaren Kompetenzabgrenzung der Gewalten nicht gerechtfertigt erscheint.<sup>62</sup>

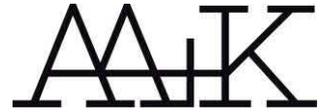
#### IV. Fazit

- 30 Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» gültig zu erklären ist. Neben den Voraussetzungen der Einheit der Form und der Einheit der Materie ist die Initiative auch genügend bestimmt sowie tatsächlich durchführbar. Als Wiedererwägungsinitiative ist diese im Lichte der Praxis des Bundesgerichts ausserdem nicht als rechtsmissbräuchlich zu beurteilen. Da die Initiative inhaltlich auf einen Beschluss gerichtet ist, welcher in der Kompetenz des Gemeinderates liegt und aufgrund seiner Höhe der obligatorischen Volksabstimmung untersteht, beachtet diese auch die in der Gemeindeordnung

---

<sup>61</sup> Vgl. Müller Markus, Über Perlen, ihre Pflege und die Kunst der direkten Demokratie, in: ZBl 117 (2016), S. 509 f.

<sup>62</sup> Vgl. BGE 78 I 103 E. 5 sowie zur Praxis der Stadt Zürich, Motionen an den Stadtrat zuzulassen, falls sie auf den Erlass eines Beschlusses in der Kompetenz des Gemeinderates gerichtet sind Keller (Anm. 51), S. 32 f.

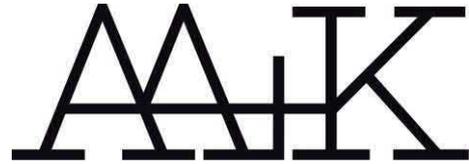


vorgesehene Kompetenzordnung und ist somit mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Seferovic'. The signature is fluid and cursive, with a prominent initial 'G'.

PD Dr. iur. Goran Seferovic





PD Dr. iur. Goran Seferovic  
Abegg Anwälte und Konsulenten  
Seestrasse 329  
8038 Zürich  
Schweiz  
Tel. +41 44 523 1470  
Fax +41 44 523 1475  
[www.aa-k.ch](http://www.aa-k.ch)  
[info@aa-k.ch](mailto:info@aa-k.ch)

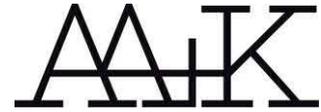
Zürich, 8. Juni 2020

**Erläuterungen zum Rechtsgutachten vom 5. März 2020  
zur Gültigkeit der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bären-  
platz» vom 19. August 2019**

**PD Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt**

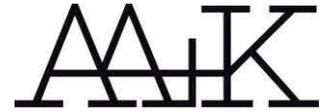
Stv. Leiter des Zentrums für öffentliches Wirtschaftsrecht, ZHAW School of Management and Law, Winterthur

Privatdozent für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich



## Inhalt

I.	Auftrag	3
II.	Erläuterungen zum Rechtsgutachten vom 5. März 2020	3
A.	Diskrepanz zwischen Titel und Wortlaut der Initiative	3
1.	Kontrolle des Titels einer Initiative im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens	3
2.	Anforderungen an Titel von Volksinitiativen im Allgemeinen	4
3.	Rechtliche Beurteilung des Titels der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»	6
B.	Verfahrensschritte bei Annahme der Initiative durch das Stimmvolk	8
III.	Fazit	10



## I. Auftrag

Mit Datum vom 5. März 2020 hat der Unterzeichnete im Auftrag des Stadtrates von Kreuzlingen ein Rechtsgutachten über die *Rechtsgültigkeit der «Volksinitiative zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»* erstellt.

Am 27. Mai 2020 hat Herr Stadtschreiber Michael Stahl den Gutachtenden beauftragt, das Rechtsgutachten in zwei Punkten zusätzlich schriftlich zu erläutern bzw. zu ergänzen.

## II. Erläuterungen zum Rechtsgutachten vom 5. März 2020

### A. Diskrepanz zwischen Titel und Wortlaut der Initiative

#### 1. Kontrolle des Titels einer Initiative im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens

1 Nach kantonalem Recht haben die Initiantinnen und Initianten auf der Unterschriftenliste für kantonale Volksbegehren sowohl den Titel als auch den vollständigen Text ihrer Initiative aufzuführen. Dieser Titel darf «nicht irreführend sein, zu keinen Verwechslungen Anlass geben und keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten».<sup>1</sup> Diese Anforderungen gelten sinngemäss auch für Volksbegehren in den Gemeinden des Kantons Thurgau.<sup>2</sup>

2 Der Titel einer Initiative wird damit bereits im Rahmen der formellen Anforderungen an die Unterschriftenliste eines Volksbegehrens geprüft, wobei dafür auf kantonaler Ebene die Staatskanzlei zuständig ist.<sup>3</sup> Das kantonale Recht verzichtet darauf, den Gemeinden vorzuschreiben, welche Gemeindebehörde zuständig sein soll, die Unterschriftenlisten zu prüfen.<sup>4</sup> Das

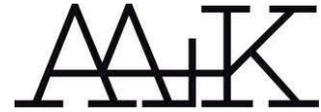
---

<sup>1</sup> § 71 Abs. 1 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 12. Februar 2014, Rechtsbuch TG 161.1.

<sup>2</sup> § 13 Abs. 2 Gesetz über die Gemeinden (GemG) vom 5. Mai 1999, Rechtsbuch TG 131.1 i.V.m. § 91 Abs. 1 und 71 Abs. 1 StWG.

<sup>3</sup> § 72 StWG.

<sup>4</sup> Vgl. § 91 StWG.



kantonale Recht verweist aber, soweit die Gemeindeordnung keine ergänzenden Regelungen festlegt, auf die entsprechenden kantonalen Bestimmungen.<sup>5</sup>

- 3 Zwar erklärt die Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen die Stadtkanzlei für zuständig, die Unterschriftenberechtigung nach der Unterschriftensammlung zu prüfen,<sup>6</sup> zur Vorprüfung von Initiativen äussert sich diese aber nicht. Gemäss Art. 34 Abs. 10 GO ist der Stadtrat für alle Geschäfte zuständig, welche der Gemeinde zugeordnet sind und für welche keine andere Gemeindebehörde vorgesehen ist. Der Stadtrat hat die zu beurteilende Initiative denn auch bereits formal vorgeprüft, weshalb sich das Rechtsgutachten zu dieser Frage bisher nicht geäussert hat (vgl. Rz. 1 Rechtsgutachten vom 5. März 2020).

## 2. Anforderungen an Titel von Volksinitiativen im Allgemeinen

- 4 Exekutive und Verwaltungsbehörden auferlegen sich bei der Kontrolle des Titels einer Initiative regelmässig eine gewisse Zurückhaltung.<sup>7</sup> Diese Zurückhaltung ist gerechtfertigt, da ein Eingriff der Behörden in die freie Wahl des Titels einen Eingriff in das auch von Bundesrechts wegen geschützte Initiativrecht darstellt.<sup>8</sup> Dieses Recht umfasst die freie Wahl des Titels einer Initiative, welcher für den politischen Erfolg einer Initiative eine grosse Be-

---

<sup>5</sup> § 13 Abs. 2 GemG i.V.m. § 90 Abs. 2 und 3 StWG.

<sup>6</sup> Art. 17 Abs. 1 Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen vom 26. November 2017 (GO), abrufbar unter <https://www.kreuzlingen.ch/service/reglemente-und-verordnungen>.

<sup>7</sup> Vgl. zur Praxis der Bundeskanzlei Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Diss. Bern 2003, S. 236 ff.; Lukas Schaub, Titel von Volksinitiativen: Zwischen privatem Gestaltungsanspruch, Oppositionsfunktion und unverfälschter Willensbildung der Stimmbürgerschaft, in: ZBl 117 (2016), S. 623–642 (625 ff.); Goran Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Zürich, Bern 2018, N. 197.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 34 Abs. 1 BV sowie Urteil des BGer vom 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006 E. 3.6.



deutung haben kann und gemäss Bundesgericht gerade deshalb auch werbend und plakativ sein darf.<sup>9</sup> Insbesondere sollen an die Titel von Volksinitiativen weniger hohe Anforderungen gestellt werden als an Behördenvorlagen.<sup>10</sup>

- 5 Grenze der freien Wahl eines Titels bildet jedoch die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten, welche ebenfalls durch das Bundesrecht gewährleistet wird (Art. 34 Abs. 2 BV<sup>11</sup>).<sup>12</sup> Die Abstimmungsfreiheit schützt die Stimmberechtigten sowohl bei der Unterzeichnung eines Volksbegehrens als auch bei der Stimmabgabe im Rahmen einer Volksabstimmung.<sup>13</sup>
- 6 Dem Recht auf freie Titelwahl der Initiantinnen und Initianten steht somit das Recht auf freie und unverfälschte Willensbildung auf Seiten der Stimmberechtigten gegenüber. Der Bund und eine Reihe von Kantonen legen die Grundsätze zur Abwägung dieser beiden Ansprüche wie der Kanton Thurgau bereits auf Gesetzesstufe fest. Die Grenze der freien Titelwahl wird regelmässig dort gezogen, wo Titel irreführend sind, zu Verwechslungen Anlass geben oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten.<sup>14</sup>
- 7 Entscheide des Bundesgerichts über Streitigkeiten um die Titel von Volksinitiativen sind äusserst selten. In einem Entscheid aus dem Jahre 2006 hat das höchste Gericht sich zur Voraussetzung eines irreführenden Titels geäussert. Entscheidend sei: «ob der Titel geeignet ist, die Stimmberechtigten

---

<sup>9</sup> Urteil des BGer vom 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006 E. 5.1; vgl. auch Besson (FN 7), S. 236 f.

<sup>10</sup> Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 613 m.w.H.

<sup>11</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

<sup>12</sup> Vgl. Urteil des BGer vom 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006 E. 3.6; vgl. auch Besson (FN 7), S. 237; Schaub (FN 7), S. 633 f.

<sup>13</sup> Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2602; Seferovic (FN 7), N. 84; a.M Besson (FN 7), S. 237; differenzierend Schaub (FN 7), S. 633 f.

<sup>14</sup> Vgl. für den Bund Art. 69 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1; für Beispiele kantonaler Regelungen Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 1083 m.w.H.



über die Stossrichtung und den Inhalt der Initiative irrezuführen.»<sup>15</sup> Dabei stellt das Bundesgericht wie in anderem Zusammenhang auf vernunftgemäss entscheidende Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ab.<sup>16</sup> Diese sollen nach Ansicht des Bundesgerichts nicht alleine auf den Titel oder die Abstimmungsfrage zu einer Vorlage abstellen, sondern das Gericht erwartet von ihnen auch, die ihnen zugestellten Abstimmungsunterlagen zu lesen.<sup>17</sup> Ähnlich stellt auch die Bundeskanzlei bei der Prüfung irreführender Titel darauf ab, dass Titel und Text einer Initiative auf Bundesebene «die gleiche Stossrichtung aufweisen, so dass eine durchschnittliche stimmberechtigte Person ohne spezielle Zusatzinformationen beim Lesen des Titels nicht zu erheblich andern Schlüssen über die Absicht der Initiative verleitet wird, als sie der (am Ende allein massgebliche) Initiativtext enthält.»<sup>18</sup>

### **3. Rechtliche Beurteilung des Titels der Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz»**

- 8 Die Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» vom 19. August 2019 fordert in ihrem Text Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Kreuzlingen auf, «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.»
- 9 Irreführend ist ein Titel nach der oben dargestellten Praxis des Bundesgerichts (insb. oben Rz. 7), wenn er die Stimmberechtigten über Inhalt und Stossrichtung der Initiative irreführt. Im vorliegenden Fall betont der Titel, dass die Festwiese beim Bärenplatz «freigehalten» werden soll. Der Text der Initiative fordert konkret, neue Räume für die Stadtverwaltung oder eine

---

<sup>15</sup> Urteil des BGer vom 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006 E. 5.1.

<sup>16</sup> Vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts vom 18. Juli 2008, 1C\_412/2007; zum Bild des Stimmbürgers in der Praxis des Bundesgerichts auch Andreas Auer, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Béatrice Ziegler/Nicole Wälti [Hrsg.], Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 19–37.

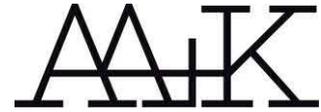
<sup>17</sup> BGE 99 Ia 216 E. 1b; 121 I 1 E. 5.b.bb

<sup>18</sup> Eidgenössische Volksinitiative betreffend „Das freie Wort“ unter gleichzeitiger Abschaffung des Verbots der Rassendiskriminierung, Vorprüfung und Titeländerung, BBl 1998 2533 ff. (2537).



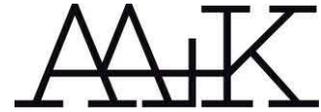
Erweiterung des bestehenden Stadthauses so zu projektieren, dass diese nicht auf der Festwiese beim Bärenplatz zu liegen kommen.

- 10 Der Titel der Initiative stellt somit in Aussicht, dass die Festwiese beim Bärenplatz von Bauten freigehalten wird. Im Text wird diese Stossrichtung konkretisiert und gleichzeitig darauf beschränkt, dass verhindert werden soll, dass auf der Festwiese beim Bärenplatz Räume für die Stadtverwaltung errichtet werden sollen. Damit zielt die Initiative darauf ab, das bereits beschlossene Bauprojekt für ein neues Stadthaus, für welches die Stimmberechtigten in der Abstimmung vom 27. November 2016 den nötigen Kredit bewilligt haben, zu widerrufen.
- 11 Die Initianten haben ihre Initiative mutmasslich mit dem Titel «Freihaltung» bezeichnet, weil dieser Begriff positiv konnotiert ist. Sie werden sich von diesem Titel eine bessere Wirkung versprechen als wenn sie diese mit einem Titel versehen hätten, welcher direkt auf den Widerruf des beschlossenen Projekts abgezielt hätte. Solche werbenden und positiv besetzten Titel sind nach der Praxis des Bundesgerichts zulässig. Erst die Irreführung der Stimmberechtigten würde solchen Titeln Grenzen setzen. Die Initiative zielt darauf ab, die Festwiese am Bärenplatz, wenn doch nicht auf unbestimmte Zeit, so doch im Hinblick auf das bereits beschlossene Bauprojekt freizuhalten. Die Stossrichtung der Initiative ist damit auch im Titel der Initiative abgebildet. Den Stimmberechtigten sollte es darüber hinaus ohne weiteres möglich sein, sich diesen Inhalt der Initiative spätestens aus den Abstimmungsunterlagen zu erschliessen. Der Titel ist damit nicht geeignet, die vernunftgemäss entscheidenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über den Inhalt der Initiative irrezuführen. Den Initianten vorzuschreiben, den Widerruf des beschlossenen Projekts im Titel klarer zu bezeichnen, wäre damit nicht durch das Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV begründet und daher unzulässig.



## **B. Verfahrensschritte bei Annahme der Initiative durch das Stimmvolk**

- 12 Wie im Rechtsgutachten vom 5. März 2020 dargestellt (Rz. 8), ist die vorliegend zu beurteilende Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verfasst. Als solche enthält sie keinen bereits ausformulierten Beschlussentwurf, sondern beauftragt Stadtrat und Gemeinderat, ein alternatives Projekt für neue Räume für die Stadtverwaltung oder zur Erweiterung des bestehenden Stadthauses auszuarbeiten sowie anschliessend der Volksabstimmung zu unterstellen. Die Initiative formuliert damit weder den entsprechenden Beschluss zur Aufhebung des Kreditbeschlusses, über welchen das Stimmvolk am 27. November 2016 beschlossen hat, noch den Beschluss über ein Alternativprojekt. Die Ausarbeitung dieser Beschlüsse ist Aufgabe der zuständigen Behörden (Rechtsgutachten, Rz. 8).
- 13 Erklärt der Gemeinderat die Initiative für gültig und lehnt er es gleichzeitig ab, dieser Folge zu geben, so stimmen die Stimmberechtigten daraufhin in einem ersten Schritt über die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ab (Rechtsgutachten, Rz. 28). Nimmt das Stimmvolk die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, so hat der Gemeinderat im Sinne der in der Initiative angelegten Anregung tätig zu werden (Rechtsgutachten, Rz. 27 f.). Innerhalb der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Fristen haben Stadtrat und Gemeinderat entsprechende Umsetzungsbeschlüsse auszuarbeiten und darüber eine Volksabstimmung durchzuführen (Rechtsgutachten, Rz. 28).
- 14 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 (Rechtsgutachten, Rz. 27). Die hier zu beurteilende Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung verlangt einerseits die Wiedererwägung des bereits beschlossenen Kredits und beauftragt Stadtrat und Gemeinderat andererseits, ein alternatives Projekt auszuarbeiten sowie dieses anschliessend der Volksabstimmung zu unterstellen. Der Auftrag an die Behörden besteht somit aus zwei Beschlüssen,

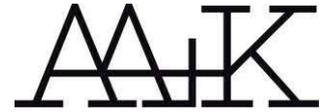


welche sich gegenseitig bedingen und eine logische Einheit bilden (Rechtsgutachten, Rz. 24). Sollte das Stimmvolk den Kreditbeschluss über ein alternatives Projekt dannzumal annehmen, so spricht es sich damit gleichzeitig für den Widerruf des früheren Beschlusses über das Kreditbegehren für das Gesamtobjekt des Neubaus des Stadthauses aus. Der Widerruf des früheren Beschlusses liegt nach dem Grundsatz des Formenparallelismus in der Kompetenz des Gemeinderats und untersteht damit ebenfalls einer obligatorischen Gemeindeabstimmung (Art. 12 lit. d GO).

- 15 Diese beiden Beschlüsse (Aufhebung des früheren Kreditbeschlusses und Beschluss über den Kredit für ein alternatives Projekt) sind daher zu verbinden und der Stimmbevölkerung als einheitlicher Beschluss zu unterbreiten. Würden diese Beschlüsse nicht miteinander verbunden, so drohten widersprüchliche Entscheide für den Fall, dass das Stimmvolk bei einer ersten Abstimmung dem Kreditbeschluss für das alternative Projekt zustimmen würde, in einer zweiten Abstimmung aber den Beschluss über die Aufhebung des früheren Kreditbeschlusses ablehnen würde. Da diese beiden Beschlüsse sich gegenseitig bedingen, stehen sie in einer sachlichen Verbindung und sind im Sinne der Einheit der Materie zu verbinden (vgl. auch schon Rechtsgutachten, Rz. 24).<sup>19</sup>
- 16 Für den Fall, dass das Stimmvolk diesem Beschluss über die Aufhebung des Beschlusses 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. und dem Beschluss über ein Kreditbegehren für ein alternatives Projekt nicht zustimmen sollte, so bliebe hingegen der bisherige Rechtszustand bestehen und damit der frühere Beschluss in Kraft.

---

<sup>19</sup> Vgl. für die Praxis des Bundesgerichts etwa Urteil des BGer vom 25. Juni 2003, 1P.123/2002 E. 3.1.



- 17 Für das Bundesgericht bestimmt grundsätzlich das kantonale oder kommunale Recht, welche Verpflichtung sich aus der Zustimmung des Stimmvolkes zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ergibt.<sup>20</sup> Aus Art. 34 Abs. 1 BV ergibt sich aber immerhin ein bundesrechtlicher Anspruch darauf, dass eine angenommene Initiative in der Form der allgemeinen Anregung auch in einer – nach kantonalem oder kommunalem Recht zu bestimmenden Form – umgesetzt wird.<sup>21</sup> Die Gemeindeordnung der Stadt Kreuzlingen legt denn auch fest, dass eine angenommene Initiative in der Form der allgemeinen Anregung durch einen formulierten Gemeindebeschluss umzusetzen ist.<sup>22</sup> Dieser umsetzende Beschluss untersteht der Volksabstimmung.<sup>23</sup>
- 18 Sollte das Stimmvolk diesem Umsetzungsbeschluss nicht zustimmen, so sind Stadtrat und Gemeinderat ihrer Pflicht aus der Annahme der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung gleichwohl nachgekommen. Das kantonale Recht sieht regelmässig keine Pflicht vor, eine weitere Vorlage auszuarbeiten.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

### III. Fazit

- 19 Die Erläuterungen bzw. Ergänzungen zum Rechtsgutachten vom 5. März 2020 bestätigen den Schluss, wonach die Volksinitiative «zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz» für gültig zu erklären ist.

---

<sup>20</sup> BGE 141 I 186 E. 4.1.

<sup>21</sup> BGE 141 I 186 E. 4.1; vgl. auch Auer (FN 14), N. 1168.

<sup>22</sup> Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 GO.

<sup>23</sup> Art. 16 Abs. 2 GO.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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 Auer (FN 14), N. 1051.



- 20 Der Titel der Initiative ist nicht geeignet, die Stimmberechtigten über die Stossrichtung der Initiative irrezuführen. Der Entscheid, die Initiative zur Unterschriftensammlung zuzulassen ist damit rechtmässig erfolgt.
- 21 Sollte der Gemeinderat dem Rechtsgutachten folgen und die Initiative für gültig erklären, dieser aber gleichzeitig nicht Folge geben, so wäre über die Initiative eine Volksabstimmung anzusetzen. Sollte das Stimmvolk der Initiative zustimmen, so hätten Stadtrat und Gemeinderat in der Folge eine Beschlussvorlage auszuarbeiten und der Volksabstimmung zu unterstellen.
- 22 Mit dieser Beschlussvorlage sollen die Stimmberechtigten über das Kreditbegehren für ein – zuvor noch auszuarbeitendes – alternatives Projekt beschliessen. Da auch die Aufhebung des Beschlusses 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. einer Volksabstimmung untersteht und diese Aufhebung durch den Beschluss über ein alternatives Projekt präjudiziert wird, sind diese beiden Beschlüsse der Stimmbevölkerung als einheitlicher Beschluss zu unterbreiten.
- 23 Sollte das Stimmvolk diesen Umsetzungsbeschluss dereinst ablehnen, so würde der gegenwärtige Rechtszustand und damit der Kreditbeschluss, welchen das Stimmvolk am 27. November 2016 angenommen hat, bestehen bleiben. Stadtrat und Gemeinderat wären ihrer Verpflichtung aus der vorliegend zu beurteilenden Initiative nachgekommen und hätten keine Pflicht, eine erneute Umsetzungsvorlage auszuarbeiten.

PD Dr. iur. Goran Seferovic