



Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» (Zwischennutzungsinitiative)

Ressort
Sitzung

Präsidentiales
17. November 2022

Der Stadtrat berät die Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» (Zwischennutzungsinitiative). Der Gemeinderat beantragt, dieser zuzustimmen.

nid 0.1.5.2 / 4

Sachlage / Vorgeschichte

Am 25. Februar 2022 ist bei der Stadtkanzlei die Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» (Zwischennutzungsinitiative) eingereicht worden. Die Initiative ist durch 373 in Nidau stimmberechtigte Personen unterzeichnet worden und hat damit die erforderliche Unterschriftenzahl von 250 gemäss Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe a der Stadtordnung Nidau vom 24. November 2002 erreicht. Die Initiative enthält die folgenden Begehren:

«Die Initiative ‚Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal‘, respektive die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Nidau verlangen, gestützt auf Art. 36 der Stadtordnung von Nidau (SRS 101.1), die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements mit folgendem Begehren:

Das Reglement hat zum Zweck, Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal zu regeln und soziale und kulturelle Projekte unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen. Kommerzielle Nutzungen bleiben ausdrücklich erlaubt.

Für Zwischennutzungen auf diesem Gebiet soll grundsätzlich ein Bewilligungsanspruch bestehen, sofern nicht zwingende Gründe rechtlicher oder tatsächlicher Natur dagegensprechen und die jeweilige Nutzungsform keine übermässigen Lärmemissionen verursacht.

Die Stadtbehörde übernimmt die Organisation der Bewilligungen.

Das Reglement definiert eine fixe Infrastruktur (insb. Strom, Wasser und Toiletten), welche von der Stadt Nidau zur Verfügung gestellt wird.»

Die Initiative weist mit diesen Begehren die Form einer so genannten einfachen Anregung auf. Sie verlangt den Erlass eines Reglements durch den Stadtrat mit einem bestimmten Inhalt, gibt aber nicht verbindlich vor, wie die reglementarischen Bestimmungen im Einzelnen genau lauten sollen. Die Umsetzung der Initiative fällt somit grundsätzlich in die Zuständigkeit des Stadtrats.

Der Gemeinderat ist verpflichtet, gültig zustande gekommene Gemeindeinitiativen nach Artikel 17 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG) und Artikel 38 der Stadtordnung auf ihre Gültigkeit hin zu prüfen. Er erklärt rechtswidrige, undurchführbare oder mit anderen Mängeln behaftete Initiativen ungültig, soweit der Mangel reicht. Weil die Vereinbarkeit der Initiativbegehren mit übergeordnetem Recht, insbesondere mit planungs- und baurechtlichen Vorgaben, nicht zum Vornherein zweifelsfrei feststand, hat der Gemeinderat bei Rechtsanwalt Ueli Friederich, Recht & Governance, Bern, ein Rechtsgutachten zur Rechtmässigkeit und Durchführbarkeit der eingereichten Initiative in Auftrag gegeben. Für die Beurteilung planungs- und baurechtlicher Aspekte sind die Rechtsanwälte Karl Ludwig und Niklaus Fahrländer, kanzleikonstruktiv ag, Bern, beigezogen worden. Das Gutachten kommt zum Schluss,

dass die Initiative rechtmässig und grundsätzlich durchführbar ist und auch in anderer Hinsicht keine rechtlichen Mängel aufweist, die einer Umsetzung entgegenstehen. Die Initiative ist dementsprechend gültig und dem zuständigen Organ zum Beschluss zu unterbreiten.

Der Stadtrat beschliesst nach Artikel 39 der Stadtordnung innert zwölf Monaten über eine ihm vom Gemeinderat unterbreitete gültige Initiative. Stimmt er einer Initiative zu einem Geschäft in seinem Zuständigkeitsbereich in der Form einer einfachen Anregung zu, erarbeitet der Gemeinderat eine entsprechende Vorlage, d.h. im vorliegenden Fall einen Entwurf des verlangten Reglements. Lehnt der Stadtrat die Initiative ab, ist das Geschäft innert 15 Monaten seit der Einreichung der Initiative den Stimmberechtigten zum Beschluss zu unterbreiten. Es liegt in diesem Fall an den Stimmberechtigten zu entscheiden, ob die Initiative umgesetzt werden soll oder nicht.

Beurteilung des Gemeinderats

Der Gemeinderat steht den Anliegen der Initiative grundsätzlich positiv gegenüber. Er teilt namentlich die Auffassung, dass eine Belebung des Expo-Areals im öffentlichen Interesse der Stadt Nidau liegt.

Für eine Annahme der Initiative spricht im Weiteren, dass diese die Form einer einfachen Anregung aufweist und damit nicht alle Einzelheiten verbindlich vorgibt, sondern dem Stadtrat einen gewissen Entscheidungsspielraum in der Frage einräumt, wie er die Begehren genau umsetzen will. Die Möglichkeit einer politischen Diskussion zu den einzelnen Regelungen im verlangten Reglement besteht somit durchaus, allerdings immer nur im Rahmen der Eckwerte und weiteren Vorgaben der Initiative, soweit sich diese rechtlich und praktisch umsetzen lassen.

Wie dem eingeholten Rechtsgutachten zu entnehmen ist, wird die Umsetzung der Initiative allerdings anspruchsvoll sein. Planungs- und baurechtliche Vorgaben des Bundes und des Kantons dürften der Umsetzung in einzelnen Punkten eher enge Grenzen setzen. Nicht auszuschliessen ist, dass die geltende Nutzungsordnung gemäss dem Baureglement vom 20. Mai 1979 in einzelnen Punkten angepasst werden muss. Auch diese Anpassungen fallen aber unter Vorbehalt des fakultativen Referendums in die Zuständigkeit des Stadtrats (Art. 55 Bst. a und b Stadtordnung). Zu prüfen wird ebenfalls sein, ob und in welchem Sinn gegebenenfalls die im Zusammenhang mit dem Projekt «AGGLOlac» mit der Mobimo AG abgeschlossene Planungsvereinbarung oder allenfalls auch weitere Vereinbarungen berücksichtigt werden müssen. Diese Aspekte stehen einer Umsetzung der Initiative zwar nicht prinzipiell entgegen, werden aber bei der Erarbeitung des verlangten Reglements mitberücksichtigt werden müssen.

Weiteres Vorgehen

Stimmt der Stadtrat dem Antrag des Gemeinderats zu, wird der Gemeinderat einen Entwurf für das verlangte Reglement zu erarbeiten haben. Dies wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Der Gemeinderat geht davon aus, dass der Beizug externer Fachpersonen, insbesondere für planungs- und baurechtliche Fragen, unabdingbar ist. Ziel des Gemeinderats ist es, dem Stadtrat bis Mitte 2024 eine Vorlage mit einem Reglementsentwurf zu unterbreiten. Der Stadtratsbeschluss zu diesem Reglement untersteht alsdann dem fakultativen Referendum.

Personelle Auswirkungen

Die Annahme der Initiative wird selbstverständlich personelle Ressourcen beanspruchen. Auf den Stellenplan hat sie allerdings keinen direkten Einfluss. Wie erwähnt werden aber für besondere Fragen aller Voraussicht nach externe Fachpersonen beigezogen werden müssen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Initiative verlangt von der Stadt Nidau neben der Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen und einer grosszügigen Bewilligungspraxis weitere Leistungen, nämlich die Organisation der Bewilligungen bzw. des Bewilligungsverfahrens und die Erstellung einer fixen Infrastruktur für die Zwischennutzung (Strom, Wasser, Toiletten). Vor allem diese Infrastruktur wird gewisse Ausgaben erfordern. In welchem Umfang dies der Fall sein wird, kann zum heutigen Zeitpunkt allerdings nicht verlässlich abgeschätzt werden, zumal die Initiative nur den Grundsatz vorgibt, dass die Stadt eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, aber keine konkreten Vorgaben zum Umfang und zur konkreten Beschaffenheit der Infrastruktur enthält. Über die voraussichtlichen Kostenfolgen wird der Stadtrat möglicherweise im Zusammenhang mit der Vorlage eines konkreten Reglementsentwurfs näher informiert werden können.

Zu beachten ist zudem, dass die Parzellen weitgehend im Eigentum der Stadt Biel sind und diese auch die Mieteinnahmen einkassiert. Infrastrukturen müssten wohl auch von der jeweiligen Eigentümerschaft erstellt werden.

Termine

Die Stadtordnung gibt verbindliche Fristen nur für den Grundsatzbeschluss des Stadtrats über die Annahme oder Ablehnung (zwölf Monate) und die Vorlage an die Stimmberechtigten vor, wenn der Stadtrat die Initiative ablehnt (15 Monate). Für die Erarbeitung des verlangten Reglements besteht keine rechtlich verbindliche Vorgabe. Der Gemeinderat wird einen solchen Entwurf selbstverständlich ohne Verzug erarbeiten lassen, weist aber bei dieser Gelegenheit nochmals darauf hin, dass die Umsetzung einigermaßen anspruchsvoll sein wird. Ziel des Gemeinderats ist es wie erwähnt, dem Stadtrat bis Mitte 2024 eine Vorlage zu unterbreiten.

Beschlussentwurf

1. Der Stadtrat stimmt der Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» (Zwischennutzungsinitiative) zu.
2. Der Stadtrat beauftragt den Gemeinderat, ihm bis Mitte 2024 den Entwurf für das mit der Initiative verlangte Reglement zu unterbreiten.

2560 Nidau, 25. Oktober 2022 ocs

NAMENS DES GEMEINDERATES NIDAU

Die Stadtpräsidentin Der Stadtschreiber

Sandra Hess

Stephan Ochsenbein

Beilage:

- Gutachten «Gültigkeit der Gemeindeinitiative 'Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal' (Zwischennutzungsinitiative)» vom 26. Juli 2022

Beilage GPK:

- Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» (Zwischennutzungsinitiative)

Stadt Nidau

Gültigkeit der Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale
Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal»
(Zwischennutzungsinitiative)

Bern, 26. Juli 2022

Ueli Friederich

Bearbeitung der bau- und planungsrechtlichen Aspekte: kanzleikonstruktiv ag (Karl Ludwig und Niklaus Fahrländer)

Daniel Arn Dr. iur., Rechtsanwalt
Monika Binz MLaw, Rechtsanwältin
Marcel Brühlhart Dr. iur., Rechtsanwalt
Martin Buchli lic. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Ueli Friederich Dr. iur., Rechtsanwalt
Mirjam Strecker Dr. iur., Rechtsanwältin, LL.M.
Jürg Wichtermann Dr. iur., Rechtsanwalt, LL. M.
Markus Müller Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt (Konsulent)

Recht & Governance
Kornhausplatz 11
Postfach 568
3000 Bern 8

T +41 31 312 33 30
friederich@recht-governance.ch
www.recht-governance.ch

Inhalt

1	Ausgangslage und Fragestellung	3
2	Allgemeines zur rechtlichen Beurteilung von Volksinitiativen	3
2.1	Gültigkeitsprüfung als Rechtsanwendung	3
2.2	Rechtliche Anforderungen an Gemeindeinitiativen	3
2.3	Auslegung der Initiativbegehren	4
2.4	Insbesondere: Grundsatz «in dubio pro populo»	5
2.5	Teilungültigkeit.....	6
3	Beurteilung.....	6
3.1	Vorbemerkung zu den Initiativbegehren.....	6
3.2	Formelle Anforderungen.....	6
3.3	Initiativfähiger Gegenstand.....	7
3.4	Einheit der Form	7
3.5	Einheit der Materie	8
3.6	Durchführbarkeit.....	9
3.6.1	Rechtliche Anforderungen	9
3.6.2	Durchführbarkeit der vorliegenden Begehren	10
3.6.3	Fehlende tatsächliche Sachherrschaft als Hindernis?	10
3.7	Rechtmässigkeit	11
3.7.1	Allgemeines	11
3.7.2	Begehren 1: Ausarbeitung und Erlass eines Reglements	12
3.7.3	Begehren 2: Zweck des Reglements	12
3.7.4	Begehren 3: Anspruch auf Bewilligung.....	13
3.7.5	Begehren 4: Organisation der Bewilligungen	14
3.7.6	Begehren 5: Infrastruktur	15
3.7.7	Vereinbarungen mit der Mobimo AG als Hindernis?	15
3.7.8	Grenzen des (kantonalen) Bau- und Planungsrechts.....	16
4	Ergebnis.....	17

1 Ausgangslage und Fragestellung

- 1 In der Stadt Nidau ist, offenbar Ende Februar 2022, eine kommunale Volksinitiative mit folgendem Initiativtext eingereicht worden:

«Die Initiative ‚Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal‘, respektive die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Nidau verlangen, gestützt auf Art. 36 der Stadtordnung von Nidau (SRS 101.1), die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements mit folgendem Begehren:

Das Reglement hat zum Zweck, Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal zu regeln und soziale und kulturelle Projekte unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen. Kommerzielle Nutzungen bleiben ausdrücklich erlaubt.

Für Zwischennutzungen auf diesem Gebiet soll grundsätzlich ein Bewilligungsanspruch bestehen, sofern nicht zwingende Gründe rechtlicher oder tatsächlicher Natur dagegensprechen und die jeweilige Nutzungsform keine übermässigen Lärmemissionen verursacht.

Die Stadtbehörde übernimmt die Organisation der Bewilligungen.

Das Reglement definiert eine fixe Infrastruktur (insb. Strom, Wasser und Toiletten), welche von der Stadt Nidau zur Verfügung gestellt wird.»

- 2 Nach Art. 17 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG)¹ entscheidet der Gemeinderat über die Gültigkeit von Gemeindeinitiativen. Er muss rechtswidrige oder undurchführbare Initiativen ungültig erklären. Vor diesem Hintergrund interessiert, ob die Initiative ganz oder teilweise ungültig zu erklären ist oder ob sie den zuständigen Organen vorgelegt werden kann und muss.

2 Allgemeines zur rechtlichen Beurteilung von Volksinitiativen

2.1 Gültigkeitsprüfung als Rechtsanwendung

- 3 Der Entscheid über die Gültigkeit einer Gemeindeinitiative ist kein politischer Entscheid. Es obliegt dem zuständigen Organ, d.h. den Stimmberechtigten oder gegebenenfalls dem kommunalen Parlament, zu entscheiden, ob ein Initiativbegehren politisch opportun ist und umgesetzt werden soll. Die Beurteilung der Gültigkeit durch den Gemeinderat ist ein Akt der Rechtsanwendung und damit rein juristischer Natur.²

2.2 Rechtliche Anforderungen an Gemeindeinitiativen

- 4 Verfassungsrechtliche Grundsätze, das kantonale Gemeinderecht und die Stadtordnung der Stadt Nidau vom 24. November 2002³ stellen sowohl in formeller Hinsicht als auch in Bezug auf den Inhalt der Begehren Anforderungen an Volksinitiativen in Gemeinden.
- 5 In formeller Hinsicht ist abgesehen von der Anzahl der nötigen Unterschriften und der Wahrung der Sammel- bzw. Einreichungsfrist verlangt, dass die Initiative bzw. der Unterschriftenbogen eine vorbehaltlose Rückzugsklausel und die Namen der Rückzugsberechtigten enthält (Art. 18 GG, Art. 36 Abs. 2 Bst. e Stadtordnung).

¹ BSG 170.11.

² PETER FRIEDLI, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kanton Bern, Bern 1999, Art. 17 N 6.

³ SRS 10.1.

6 Mit einer Gemeindeinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen verlangt werden, die in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Stadtrats fallen (Art. 15 Abs. 1 GG, Art. 36 Abs. 1 Stadtordnung). In Bezug auf den konkreten Inhalt der Initiative gelten die allgemeinen Grundsätze des Initiativrechts.⁴ Ein Initiativbegehren kann die Form einer einfachen Anregung oder die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen (Art. 16 Abs. 1 GG); Mischformen sind aber nicht zulässig (Einheit der Form; Art. 36 Abs. 2 Bst. b Stadtordnung). Das Begehren darf nicht mehr als einen Gegenstand umfassen (Einheit der Materie; Art. 16 Abs. 2 GG, Art. 36 Abs. 2 Bst. d Stadtordnung). Es muss darüber hinaus rechtmässig, d.h. mit übergeordnetem Recht vereinbar, und praktisch durchführbar sein (Art. 17 GG e contrario).

2.3 Auslegung der Initiativbegehren

7 Gemeindeinitiativen sind, wie Volksinitiativen im Allgemeinen, nach anerkannten Methoden juristischer Interpretation auszulegen.⁵ Ausgangspunkt der Auslegung ist – wie für Rechtsnormen – der Wortlaut des Initiativbegehrens. Der Text ist in erster Linie «aus sich selbst» heraus zu lesen, der subjektive Wille der Initiantinnen und Initianten ist nicht a priori massgebend.⁶ Entscheidend ist vielmehr, wie «der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss».⁷ Die Begründungen und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten sind zwar für sich allein nicht entscheidend, dürfen und müssen aber für die Auslegung mit berücksichtigt werden.⁸ Sie gelten insbesondere dann als «wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens», wenn sie sich – was im vorliegenden Fall allerdings nicht zutrifft – auf den Unterschriftenbogen oder -karten selbst befinden.⁹ Ebenso können die Umstände, die zur Initiative Anlass gegeben haben, für die Auslegung eine Rolle spielen.¹⁰ Das Bundesgericht umschreibt seine Praxis zur Auslegung von Initiativen wie folgt:

„Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Die beigefügte Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt, und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kantonen vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht

⁴ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in : Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, S. 153 ff., N 93.

⁵ BGE 121 I 334 E. 2 c S. 338 f.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Auflage, Bern 2004, S. 261 f.; FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 9.

⁶ BGE 147 I 183 E. 9.1-9.3 S. 191 ff.; 129 I 392 E. 2.2, 112 Ia 382 E. 5; BVR 1993 S. 145 E. 3a; FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 9.

⁷ IVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 841. Vgl. auch ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung, ZBI 83/1982, S. 2 ff., 22.

⁸ PIERRE TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in: ZBI 103/2002, S. 2 ff., 21.

⁹ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 841.

¹⁰ Botschaft zur Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» vom 4. April 2001, BBI 2001 3433 S. 3437.

klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen [...].¹¹

2.4 Insbesondere: Grundsatz «in dubio pro populo»

- 8 Nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» ist eine Initiative, entsprechend dem Prinzip der Normerhaltung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle,¹² immer dann gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten, wenn sie so verstanden werden kann, dass sie nicht **klarerweise und eindeutig unzulässig** erscheint.¹³ In Zweifelsfällen soll politisch, nicht rechtlich entschieden werden. Ungültig zu erklären ist eine Initiative somit nur, wenn dem Initiativtext – nötigenfalls auch mit einer gewissen «Grosszügigkeit» – kein Sinn beigemessen werden kann, der ihn mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheinen lässt und sich der Text jeder mit dem höherrangigen Recht konformen Auslegung entzieht.¹⁴ Dementsprechend soll die Prüfung einer kommunalen Initiative durch den Gemeinderat

«nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Vorschläge zurückbehält, die eindeutig unzulässig sind. In Zweifelsfällen ist es nicht Sache der Exekutive, über die Zulässigkeit von Volksbegehren zu entscheiden; sie müssen dem zuständigen Organ zur Behandlung zugewiesen werden».¹⁵

- 9 Diese Konsequenz ergibt sich aus den politischen Rechten nach Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)¹⁶ und der damit gewährleisteten Unverletzlichkeit des Stimmrechts. Art. 34 BV verlangt, dass die Behörde, die sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Sinn auslegt. Auch aus diesem Grund ist eine Initiative, die sich so auslegen lässt, dass sie mit höherrangigem Recht vereinbar ist, gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten.¹⁷
- 10 Diese Grundsätze haben namentlich für Initiativen in der Form der **einfachen Anregung** Bedeutung, weil dem zuständigen Organ im Rahmen der Umsetzung des Initiativbegehrens ein weiterer Spielraum verbleibt.¹⁸ Bei der Gültigkeitsprüfung ist deshalb in diesen Fällen zu fragen, ob eine mit dem Wortlaut und den Zielen der Initiantinnen und Initianten vereinbare Auslegung und Umsetzung möglich ist, die rechtlich zulässig und faktisch durchführbar ist. Ist dies der Fall, so die Gültigkeit zu bejahen, ohne dass geprüft werden muss (oder darf), ob allenfalls auch eine strengere Auslegung oder Umsetzung zulässig wäre. Wie das Initiativbegehren «richtig» und verbindlich ausgelegt werden soll, spielt erst bei der Umsetzung eine Rolle und wird in diesem Stadium zu klären sein.

¹¹ BGE 121 I 334 E. 2 c S. 338 f. Vgl. auch z.B. BGE 119 Ia 154 E. 2b S. 157; 118 Ia 195 E. 5 S. 204; 111 Ia 303 E. 4 S. 305 f.

¹² Dazu z.B. BGE 145 I 73 E. 2 S. 82; 140 I 2 E. 4 S. 14.

¹³ BGE 121 I 334 E. 2c; BVR 2000 S. 483 E. 3, 1993 S. 145 E. 3a; URS BOLZ, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 59 N. 3a; FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 9; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 51 N. 22

¹⁴ BGE 133 I 77 E. 2; BVR 2000 S. 483 E. 3; MARKUS MÜLLER, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, Art. 94 N 6 und Art. 96 N. 9

¹⁵ ALDO ZAUGG, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, BVR 1983 S. 317 ff., 326.

¹⁶ SR 101.

¹⁷ BGE 119 Ia 154 E. 2b.

¹⁸ BVR 2000 S. 483 E. 3; kleiner ist der Spielraum bei ausformulierten Volksbegehren, vgl. BGE 112 Ia 382 E. 5.

2.5 Teilungültigkeit

- 11 Mängel, die nur einen Teil der Initiative betreffen, führen nicht ohne Weiteres zur vollständigen Ungültigkeit des Begehrens. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) sind die gültigen Teile einer Initiative zur Abstimmung zu bringen, sofern objektiv angenommen werden kann oder muss, dass die Initiative auch im reduzierten Umfange unterzeichnet worden wäre.¹⁹ Dies ist dann der Fall, wenn «der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist».²⁰

3 Beurteilung

3.1 Vorbemerkung zu den Initiativbegehren

- 12 Der vorne unter Ziffer 1 wiedergegebene Initiativtext der Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» enthält, wie üblich, nicht eine einzige Forderung, sondern verschiedene (Teil-)Begehren. Die Initiative verlangt zunächst als Grundsatz «die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements» und enthält anschliessend in vier Absätzen Vorgaben zum Zweck des Reglements, zum Anspruch auf eine Bewilligung, zur Organisation der Bewilligung sowie zur Infrastruktur, welche die Stadt definieren und zur Verfügung stellen soll. Diese Vorgaben konkretisieren das grundsätzliche Begehren betreffend den Erlass eines Reglements und beziehen sich auf den **Gegenstand** des verlangten Reglements. Anders als der letzte Satzteil des einleitenden Satzes («mit folgendem Begehren») suggerieren könnte, kann das Reglement (vernünftigerweise) keine «Begehren», sondern nur verbindliche Vorgaben enthalten. Der Zusatz «mit folgendem Begehren» wird dementsprechend auf das im einleitenden Satz umschriebene grundsätzliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten und nicht auf das verlangte Reglement zu beziehen sein.
- 13 Die einzelnen Initiativbegehren werden im Folgenden der Einfachheit halber als Begehren 1 (Ausarbeitung und Erlass eines Reglements), Begehren 2 (Zweck des Reglements), Begehren 3 (Anspruch auf Bewilligung), Begehren 4 (Organisation der Bewilligung) und Begehren 5 (Infrastruktur) bezeichnet.

3.2 Formelle Anforderungen

- 14 Ich gehe, ohne dies näher geprüft zu haben, davon aus, dass die Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» die erforderlichen 250 Unterschriften von in der Stadt Nidau stimmberechtigten Personen (Art. 36 Abs. 2 Bst. a Stadtordnung) erreicht hat und innert der Frist von sechs Monaten seit Beginn der Unterschriftensammlung (Art. 37 Abs. 3 Stadtordnung) eingereicht worden ist.

¹⁹ BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f.; BVR 2000 S. 483 E. 4; GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 34 N 14; FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 10

²⁰ BGE 121 I 334 E. 2a S. 338 f. Vgl. auch BVR 2000 S. 183 E. 3; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N. 32.

- 15 Der Unterschriftenbogen enthält den Hinweis, dass das Initiativkomitee mit den ausdrücklich genannten 17 Mitgliedern berechtigt ist, die Initiative «mit absoluter Mehrheit seiner in dieser Sache noch stimmberechtigten Mitglieder zurück zu ziehen». Dem Erfordernis der vorbehaltlosen Rückzugsklausel gemäss Art. 18 GG und Art. 36 Abs. 2 Bst. e der Stadtordnung ist mithin Rechnung getragen; der Kreis der Rückzugsberechtigten ist mit dem erwähnten Quorum hinreichend umschrieben. Die formellen Anforderungen sind auch unter diesem Gesichtswinkel erfüllt.

3.3 Initiativfähiger Gegenstand

- 16 Die Initiative hat ein grundsätzlich zulässiges Begehren zum Gegenstand. Sie verlangt «die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements» und entspricht damit der Vorgabe nach Art. 15 Abs. 1 GG und Art. 36 Abs. 1 Stadtordnung.
- 17 Dem Initiativtext ist nicht zu entnehmen, ob an ein Reglement der Stimmberechtigten oder des Stadtrats gedacht ist. Das schadet allerdings nicht; es genügt, wenn ein Reglement verlangt wird, das «in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten **oder** des Gemeindeparlamentes» liegt (Art. 15 Abs. 1 GG) bzw. in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten «**oder** in die Zuständigkeit des Stadtrates» fällt (Art. 36 Abs. 1 Stadtordnung). Ein ausdrücklicher Hinweis im Initiativbegehren zur Erlasszuständigkeit ist nach diesen Vorgaben nicht verlangt.
- 18 Im vorliegenden Fall wird an ein Reglement gedacht sein, über das der Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums beschliesst (Art. 55 Bst. a Stadtordnung). Ein solches Reglement ist beispielsweise auch das Baureglement als Teil der baurechtlichen Grundordnung der Stadt (vgl. auch Art. 55 Bst. b Stadtordnung).

3.4 Einheit der Form

- 19 Die Initiative verlangt gemäss dem Begehren 1 «die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements». Wie bereits dem Hinweis auf die verlangte «Ausarbeitung» zu entnehmen ist, enthält die Initiative keinen ausformulierten Entwurf, sondern eine **einfache Anregung**: Es wird ein politisches Anliegen eingebracht, welches mit der Annahme der Initiative allein noch nicht direkt realisiert wird, sondern der Umsetzung, eben der «Ausarbeitung», bedarf.²¹
- 20 An der Qualifikation als allgemeine Anregung ändert die Tatsache nichts, dass die Begehren 2-4 bestimmte **Vorgaben zum Inhalt des Reglements** enthalten. Solche Vorgaben sind unabdingbar, wenn ein konkretes politisches Anliegen umgesetzt werden soll. Allein mit der Forderung nach dem Erlass eines Reglements ohne nähere Angaben zu dessen Inhalt könnten die Stimmberechtigten oder der Stadtrat als Gesetzgeber wenig anfangen. Rechtsetzungsinitiativen in der Form einer einfachen Anregung enthalten dementsprechend regelmässig bestimmte Eckwerte für die gewünschte bzw. verlangte Regelung. Diese Eckwerte sind allgemein und so formuliert, dass sie noch der gesetzlichen Konkretisierung bedürfen («Das Reglement hat zum Zweck», «Für Zwischennutzungen auf diesem Gebiet soll grundsätzlich», «Das Reglement definiert»). Sie weisen somit nicht den Charakter eines bereits fertig formulierten Normtextes auf. Eine unzulässige Vermischung von allgemeiner Anregung und ausformuliertem Entwurf liegt nicht vor. Die Einheit der Form ist gewahrt.

²¹ Vgl. FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 16 N 5.

- 21 Die Vorgaben in den einzelnen Begehren sind so formuliert, dass dem Stadtrat bei der Umsetzung noch ein verhältnismässig grosser Entscheidungsspielraum verbleibt (vgl. auch hinten Ziffer 3.7) und diesem nicht – trotz der Form der einfachen Anregung – die Hände mehr oder weniger vollständig gebunden wären. Es liegt demnach auch kein «versteckter» ausgearbeiteter Entwurf vor.²²

3.5 Einheit der Materie

- 22 Das Gebot der Einheit der Materie ist Ausfluss der Garantie der politischen Rechte, die namentlich die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten gewährleistet (Art. 34 Abs. 2 BV). Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass

«zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, ob-
schon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den ändern oder andere Teile befürworten».²³

- 23 Die Abstimmungsfreiheit ist verletzt, wenn die Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen müssen, damit eine andere Vorlage mit einem gänzlich andern Gegenstand angenommen werden kann; das ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Gesetz über die Besteuerung von Unternehmen und ein Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative für Kindertagesstätten so miteinander verbunden werden, dass beide Vorlagen angenommen werden müssen, damit sie in Kraft treten können.²⁴

- 24 Der Grundsatz der Einheit der Materie schliesst aber nicht aus, dass eine Initiative – wie im vorliegenden Fall – verschiedene Einzelbegehren enthält. Er ist im Zusammenhang mit Rechtsetzungsinitiativen generell weniger streng zu handhaben als mit Initiativen, die einen so genannten einfachen Beschluss verlangen. Anerkannt ist ebenso, dass er im Fall der Totalrevision einer Verfassung weniger hohe Ansprüche stellt als im Fall einer Teilrevision.²⁵ Was für die Totalrevision eines Erlasses gilt, muss sinngemäss auch für den vergleichbaren Fall gelten, dass ein vollständig neuer Erlass geschaffen werden soll. Speziell zu Gesetzesvorlagen hat das Bundesgericht ausgeführt, dass

«der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist, sofern eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Der Stimmbürger hat keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; er muss sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Gesetzesvorlage entscheiden, wenn er nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden bzw. mit einzelnen Bestimmungen nicht einverstanden ist [...]».²⁶

22 Vgl. FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 16 N 6.

23 BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370.

24 BGE 137 I 200 E. 3.1 S. 204.

25 BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370.

26 BGE 113 Ia 46 E. 4 S. 53, mit Hinweisen.

- 25 Nach diesen Grundsätzen ist die Einheit der Materie im vorliegenden Fall zu bejahen. Die verschiedenen Begehren beziehen sich keineswegs auf einen «gänzlich andern Gegenstand»,²⁷ sondern haben einen gemeinsamen Bezugspunkt, nämlich die Zwischennutzung des Expo-Areals in einem gewissen Sinn. Es liegt in der Natur der Sache, dass im Rahmen der reglementarischen Regelung dieser Zwischennutzung verschiedene Aspekte (Ziele der Zwischennutzung, Anspruch auf Bewilligung, Zuständigkeiten für Bewilligungen) zu regeln sein werden. Diese Aspekte weisen indes einen **klaren und auch einigermassen engen inneren Zusammenhang** auf.
- 26 Auch dem Gebot der Einheit der Materie ist mit den verschiedenen Initiativbegehren somit Rechnung getragen. Die Anforderungen an dieses Erfordernis dürfen generell auch nicht überspannt werden. Dürfte mit einer kommunalen Rechtsetzungsinitiative nicht ein Reglement mit verschiedenen Eckwerten verlangt werden, wäre es kaum je möglich, mit einer Initiative auf wirksame Weise den Erlass eines Reglements zu verlangen.

3.6 Durchführbarkeit

3.6.1 Rechtliche Anforderungen

- 27 Eine Initiative ist durchführbar, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich umgesetzt werden kann. Entscheidend ist jeweils **die tatsächliche, praktische Möglichkeit** der Umsetzung der Initiative; ob dieser Umsetzung rechtliche Vorgaben entgegenstehen, ist nicht unter dem Gesichtswinkel der Durchführbarkeit, sondern unter dem Aspekt der Rechtmässigkeit zu prüfen (dazu hinten Ziffer 3.7).
- 28 Für die Annahme der Undurchführbarkeit einer Initiative gelten in der Praxis «sehr strenge Massstäbe». ²⁸ Die Initiative muss eindeutig undurchführbar, ²⁹ «manifestement et indubitablement inexécutable» sein, ³⁰ d.h. die tatsächliche Undurchführbarkeit muss «ganz offensichtlich» und «völlig zweifelsfrei» vorliegen. ³¹ Praktische Schwierigkeiten im Hinblick auf die Umsetzung des Initiativbegehrens genügen für die Ungültigkeitserklärung nicht. Eine Initiative darf (und muss) somit dann, aber nur dann ungültig erklärt werden, wenn sie sich als absolut und offensichtlich undurchführbar erweist; es müssen sich «objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen», welche die Volksabstimmung sinnlos erscheinen lassen. ³² Erst recht kein Thema der Durchführbarkeit sind eine behauptete «Unvernunft» einer Initiative oder finanzielle Opfer, die ein Initiativbegehren verlangt. Darüber soll das Stimmvolk entscheiden. ³³

²⁷ BGE 137 I 200, Regeste.

²⁸ LUZIAN ODERMATT, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, S. 710 ff., 717.

²⁹ BGE 121 I 334 E. 2a.

³⁰ BGE 104 Ia 343 E. 4.

³¹ PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, 1995, S. 79; FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 15.

³² BOLZ, Materialien und Kommentare, Art. 59 N. 5b, unter Verwendung eines Zitats aus dem Vortrag der Verfassungskommission.

³³ BGE 128 I 190 E. 5.

3.6.2 Durchführbarkeit der vorliegenden Begehren

- 29 Mit Blick auf die praktische Durchführbarkeit der vorliegenden Initiative können zwei Aspekte unterschieden werden, nämlich einerseits das grundsätzliche Begehren auf Ausarbeitung und Erlass eines Reglements (Begehren 1) und andererseits die Vorgaben zum Inhalt dieses Reglements (Begehren 2-4). Der erste Gesichtspunkt betrifft gewissermassen die unmittelbare, der zweite die mittelbare Durchführbarkeit.
- 30 **Die Ausarbeitung und der Erlass eines Reglements** sind klarerweise praktisch möglich; in dieser Hinsicht ist die Initiative offensichtlich durchführbar. Eine zeitliche Frist für den Erlass ist mit der Initiative nicht gesetzt; die Frage der zeitlichen Durchführbarkeit stellt sich unter diesen Umständen nicht.³⁴
- 31 Tatsächliche, wirklich unüberwindliche Hindernisse stehen auch den Begehren 2-4 betreffend den **Inhalt des verlangten Reglements** nicht entgegen. Dass in einem Gebiet bestimmte Nutzungen möglich sein sollen (Begehren 2), ist auf jeden Fall nicht schlichtweg undenkbar. Dasselbe gilt für den Grundsatz, dass Privaten ein Anspruch auf eine Bewilligung eingeräumt werden soll, zumal in dieser Hinsicht neben rechtlichen auch tatsächliche Hindernisse vorbehalten werden (Begehren 3). Praktisch grundsätzlich möglich ist im Weiteren, dass die Stadt Nidau «die Organisation der Bewilligungen» übernimmt (Begehren 4) und eine bestimmte «fixe Infrastruktur» definiert und zur Verfügung stellt (Begehren 5).
- 32 Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, die vorliegende Initiative liesse sich schlichtweg und unter keinen Umständen nicht umsetzen. Sie ist im Licht der dargestellten Praxis damit als durchführbar zu qualifizieren.

3.6.3 Fehlende tatsächliche Sachherrschaft als Hindernis?

- 33 Die Grundstücke im Bereich des Expo-Areals befinden sich nach den erhaltenen Auskünften teilweise im Eigentum der Stadt Nidau und teilweise im Eigentum der Stadt Biel.³⁵ Die Frage könnte gestellt werden, ob die fehlende Verfügungsmacht der Stadt Nidau über einen Teil der Grundstücke einer Umsetzung entgegensteht. Dies ist aus den folgenden Gründen nicht der Fall:
- 34 Die Initiative will gemäss dem Begehren 2 «Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal [...] regeln und soziale und kulturelle Projekte unter bestimmten Voraussetzungen [...] ermöglichen». Sie verlangt nicht eine Garantie der Zwischennutzung, welche die Stadt Nidau für Grundstücke im Eigentum Dritter nicht abgeben könnte, sondern lediglich, dass die Stadt solche Nutzungen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten **ermöglicht**. Angesprochen ist die Stadt Nidau auch nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten (nur) als hoheitliches, für die Festlegung der Zwischennutzung zuständiges Gemeinwesen, das nicht nur die Nutzung eigener Grundstücke definiert, sondern auch Bestimmungen über die Nutzung von Grundstücken im Eigentum Dritter erlassen kann.

³⁴ in der Lehre wird mindestens teilweise die Auffassung vertreten, eine Initiative dürfe selbst dann nicht wegen mangelnder zeitlicher Durchführbarkeit ungültig erklärt werden, wenn sie nicht innert der gesetzten Frist umgesetzt werden kann; vgl. FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 17 N 15.

³⁵ Vgl. den Artikel «Die Brache soll endlich aufleben» in der Internet-Ausgabe des Bieler Tagblatts vom 22. Februar 2022, <https://web.bielertagblatt.ch/nachrichten/biel/die-brache-soll-endlich-aufleben>, besucht am 2. Juli 2022: «Grundeigentümerin der Brache ist zwar die Stadt Biel».

Das Eigentum an den Grundstücken im Expo-Areal oder eine anderweitig begründete Verfügungsmacht darüber ist dementsprechend nicht Voraussetzung für die Erfüllung des Begehrens 2. Es kann offenkundig auch nicht Voraussetzung für die Erteilung von Bewilligungen (Begehren 3) oder für die Organisation des Bewilligungsverfahrens (Begehren 4) sein. Diese Begehren verlangen nicht einen bestimmten «Erfolg» in dem Sinn, dass die Grundstücke schliesslich tatsächlich im beabsichtigten Sinn genutzt werden, sondern lediglich ein **Tätigwerden** der Stadt Nidau (Begehren 4) bzw. eine bestimmte Bewilligungspraxis, die aber ganz generell unter dem Vorbehalt steht, dass «nicht zwingende Gründe rechtlicher oder tatsächlicher Natur dagegensprechen». Zur Frage, wer befugt ist, eine Bewilligung für die angestrebten Zwischennutzungen zu beantragen, äussert sich der Initiativtext nicht. Die Initiative muss vernünftigerweise so ausgelegt werden, dass Bewilligungen (nur) dann erteilt werden sollen, wenn um solche ersucht wird. Anhaltspunkte für die Annahme, die Stadt müsste nach dem Willen der Initiantinnen oder Initianten ohne entsprechende private Initiative gewissermassen von Amtes wegen bestimmte Zwischennutzungen «anordnen», bestehen nicht.

- 35 Die Stadt Nidau ist schliesslich unabhängig vom Eigentum an den Grundstücken grundsätzlich in der Lage, bestimmte Infrastrukturen, auch «fixe Infrastrukturen», zu erstellen (Begehren 5). Denkbar sind solche Infrastrukturen – mit dem Einverständnis der Betroffenen – auch auf fremdem Grundeigentum.
- 36 Besondere Vorgaben zur Art und Beschaffenheit sowie zum Standort der durch die Stadt zu erstellenden Infrastrukturen, die prinzipiell nicht erfüllbar sind, enthält die Initiative nicht.

3.7 Rechtmässigkeit

3.7.1 Allgemeines

- 37 Eine Gemeindeinitiative ist nach üblicher Umschreibung in der Rechtsprechung und Lehre rechtswidrig, wenn sie gegen übergeordnetes eidgenössisches oder kantonales Recht verstösst.³⁶ Theoretisch denkbar wäre an sich auch, dass sich ein Initiativbegehren nicht mit übergeordnetem **kommunalem** Recht vereinbaren lässt, beispielsweise dann, wenn ein Reglement oder ein Beschluss des Stadtrats gegen die Stadtordnung verstossen sollte. Im vorliegenden Fall wäre allerdings nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative gegen gemeindeeigene Regelungen verstossen sollen (tatsächlich hat die Frage der Vereinbarkeit mit übergeordnetem gemeindeeigenen Recht in der Praxis, soweit mir bekannt, bis anhin auch noch nie eine Rolle gespielt). Zu prüfen wird mithin sein, ob sich die Initiative mit dem Bundesrecht und mit kantonalen Vorgaben vereinbaren lässt.
- 38 Unter dem Gesichtswinkel der Rechtmässigkeit kann auch die Frage gestellt werden, ob **vertragliche Regelungen**, namentlich Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Projekt AGGLOlac, der Umsetzung der Initiative entgegenstehen. Diese Frage könnte allenfalls auch unter dem Aspekt der Durchführbarkeit geprüft werden, weil der Stadt aufgrund einer vertraglichen Bindung auch faktisch «die Hände gebunden» sein könnten. Im Ergebnis spielt es indes keine Rolle, ob solche Bindungen unter dem Gesichtswinkel der Durchführbarkeit oder unter dem Aspekt der Rechtmässigkeit berücksichtigt werden. Entscheidend ist in beiden Fällen, ob die vertragliche Regelung die Stadt Nidau in der einen oder andern Art (rechtlich oder faktisch) daran hindert, die Initiativbegehren

³⁶ FRIEDLI, Kommentar GG Art. 17 N 1; FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 93.

umzusetzen. Die Regelungen im Zusammenhang mit AGGLOlac werden im Folgenden unter dem Gesichtswinkel der Rechtmässigkeit berücksichtigt (hinten Ziffer 3.7.7). Schliesslich ist zu prüfen, ob das (kantonale) Bau- und Planungsrecht der Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens entgegensteht (hinten Ziffer 3.7.8).

3.7.2 Begehren 1: Ausarbeitung und Erlass eines Reglements

³⁹ Soweit die Initiative gemäss dem einleitenden Begehren 1 «die Ausarbeitung und den Erlass eines Reglements» verlangt, ist sie zweifellos zulässig. Das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Reglementen ist nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung ein möglicher Gegenstand der Gemeindeinitiative (Art. 15 Abs. 1 GG). Die Befugnis der Gemeinden, eigenständiges Recht zu setzen, ist klassischer Ausfluss kommunaler «Hoheit» und wesentliches Element der Gemeindeautonomie.³⁷ Dementsprechend bestehen keine übergeordneten Vorgaben, die den Gemeinden in Bezug auf den Inhalt ihrer Erlasse allgemeine, vom konkreten Sachbereich unabhängige Grenzen setzen. Konkretisierende Vorgaben zum Inhalt des verlangten Reglements («mit folgendem Begehren») sind somit grundsätzlich möglich. Für jedes einzelne der anschliessenden Begehren 2-4 ist indes zu prüfen, ob es sich mit übergeordnetem Recht vereinbaren lässt.

3.7.3 Begehren 2: Zweck des Reglements

⁴⁰ Ein Reglement mit dem Zweck, «Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal zu regeln und soziale und kulturelle Projekte unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen» (Satz 1 des Begehrens 2), ist zulässig. Die Stadt Nidau ist aufgrund der Gemeindeautonomie zunächst wie erwähnt befugt, reglementarische Regelungen zu grundsätzlich beliebigen Materien zu erlassen (vorne Ziffer 3.7.2) und damit Zwischennutzungen im Sinn der Initiative zu «regeln».

⁴¹ In Bezug auf den Inhalt der Regelung verlangt das Begehren 2 der Initiative nicht unmittelbar eine ganz bestimmte Nutzung des Areals; es will die Gemeinde vielmehr (nur) verpflichten, eine solche «**zu ermöglichen**». «Ermöglichen» kann nach üblichem Sprachgebrauch nicht mit «unmittelbar Umsetzen» oder gar mit «Durchsetzen» gegen den Widerstand Dritter gleichgesetzt werden, sondern bedeutet vielmehr, dass die Stadt die gewünschte Nutzung – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – gestatten oder möglich machen soll. Diese Vorgabe kann wohl im Wesentlichen in zwei Richtungen verstanden werden. Sie dürfte in erster Linie besagen wollen, dass die Stadt, soweit an ihr, die **rechtlichen Voraussetzungen** zu schaffen hat, damit Private das Expo-Areal im gewünschten Sinn nutzen können. Zu beachten bleibt dabei, dass der Initiativtext die Ermöglichung von **Zwischennutzungen** und nicht eine Regelung betreffend definitive Nutzungen verlangt (vgl. dazu hinten Ziffer 3.7.8). Darüber hinaus kann ihr möglicherweise entnommen werden, dass die Stadt **unterstützende Massnahmen** ergreifen soll, damit die Privaten von ihrer rechtlichen Befugnis auch tatsächlich Gebrauch machen können. Beide Stossrichtungen werden mit den anschliessenden Begehren 3-5 konkretisiert. Das Begehren 3 enthält eine Konkretisierung in Richtung des ersten Aspekts, das Begehren 5 konkretisiert den zweiten. Das Begehren 4 kann grundsätzlich sowohl

³⁷ DANIEL ARN, Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht, Bern 1992, S. 48 ff.; FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 52; JÜRIG WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 50–60 N 1 ff.

der einen oder andern Stossrichtung zugeordnet werden.

42 Dass die Stadt Nidau im Sinn der zuerst genannten Stossrichtung die rechtlichen Voraussetzungen für die gewünschte Nutzung schafft, ist jedenfalls nicht a priori ausgeschlossen. Die bauliche Nutzung eines bestimmten Gebiets wird nach Art. 4 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG)³⁸ durch die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde (Art. 69 ff. BauG) bestimmt. Die Stadt Nidau ist somit – im Rahmen der übergeordneten planungs- und baurechtlichen Vorgaben – befugt, im Baureglement allgemeine Bauvorschriften zu erlassen (Art. 69 BauG) und mit dem Zonenplan bestimmte Nutzungszonen festzulegen (Art. 71 BauG) und damit die Nutzung des Expo-Areals zu regeln. Eine Vorgabe, wonach soziale Projekte oder kommerzielle Nutzungen prinzipiell nicht möglich wären, enthält das übergeordnete Recht nicht. Sollte das geltende kommunale Recht und namentlich das Baureglement der Stadt Nidau vom 20. Mai 1979³⁹ einer Zwischennutzung im Sinn der Initiative entgegenstehen, könnte es – selbstverständlich im gesetzlich vorgesehenen Verfahren – abgeändert worden. Dies wäre somit **kein prinzipielles Hindernis für die Umsetzung** des Initiativbegehrens. Die Initiative verlangt in allgemeiner Weise eine reglementarische Regelung, ohne die Einzelheiten zu präzisieren; ihr könnte somit auch dadurch Rechnung getragen werden, dass mit dem verlangten Reglement hinderliche bestehende reglementarische Regelungen im Baureglement – die ebenfalls, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, in die Zuständigkeit des Stadtrats fallen (Art. 55 Bst. a und b Stadtordnung) – ausser Kraft gesetzt werden (vgl. auch vorne Ziffer 3.3). Hinzu kommt aber vor allem auch, dass soziale und kulturelle Projekte nach dem Wortlaut der Initiative nicht unbedingt und vorbehaltlos, sondern **«unter bestimmten Voraussetzungen»**, die in der Initiative nicht näher definiert werden, möglich sein sollen. Diese Formulierung lässt im Extremfall auch sehr einschränkende reglementarische Bestimmungen und namentlich auch die Berücksichtigung allfälliger übergeordneter Vorgaben zu, die der Nutzung unter Umständen entgegenstehen können. Insbesondere auch mit Blick auf diese Relativierung kann Satz 1 des Begehrens 2 nicht als rechtswidrig bezeichnet werden.

43 Dasselbe gilt für den im zweiten Satz statuierten Grundsatz, wonach kommerzielle Nutzungen «ausdrücklich erlaubt» bleiben sollen. Diese Formulierung wird im Kontext mit Satz 1 so auszulegen sein, dass die angestrebte Nutzung für soziale und kulturelle Projekte nicht in dem Sinn exklusiv zu verstehen ist, dass kommerzielle Nutzungen ausgeschlossen wären. Satz 2 des Begehrens kann demgegenüber nicht entnommen werden, dass kommerzielle Nutzungen nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten auch in jedem Fall unbedingt bewilligt werden müssten; dieser Aspekt ist Gegenstand des nachfolgenden Begehrens betreffend Anspruch auf Bewilligung (vgl. sogleich Ziffer 3.7.4).

3.7.4 Begehren 3: Anspruch auf Bewilligung

44 In Bezug auf den «Bewilligungsanspruch» enthält das Begehren 3 dem Wortlaut nach gleich drei Relativierungen. Ein solcher Anspruch soll zum Ersten nicht unbedingt und zwingend, sondern nur «grundsätzlich» bestehen. Dies soll im Weiteren nur gelten, wenn die Nutzung keine übermässigen Emissionen verursacht und – vor allem – «sofern nicht zwingende Gründe rechtlicher oder tatsächlicher Natur dagegensprechen». Eine Bewilligung soll somit auch nach dem Initiativbegehren offen-

³⁸ BSG 721.0.

³⁹ SRS 720.1.

kundig nur erteilt werden müssen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Den mir bekannten Äusserungen des Initiativkomitees lässt sich nichts anderes entnehmen. Im Artikel «Die Brache soll endlich aufleben» im Bieler Tagblatt vom 22. Februar 2022 wird die zurückhaltende Bewilligungspraxis und das offenbar bestehende Konzept der Stadt Nidau kritisiert, wonach «das Stedtli neben den langjährigen Veranstaltungen (darunter ‚Das Zelt‘ und Zirkus Nock) und einem eintägigen Anlass auf dem Expo-Areal zusätzlich zum Lakelive-Festival keine weiteren Anlässe bewilligen» will.⁴⁰ In der gemeinsamen Medienmitteilung der SP Nidau und der SP Biel/ Bienne «Die SP fordert eine rasche Attraktivierung der Expo-Brache durch Zwischennutzungen» vom 14. Mai 2021 wird darauf hingewiesen, dass Bewilligungen für Zwischennutzungen «in den letzten Jahren» nur «äussert selten erteilt» wurden und dass die Initiative «den Gemeinderat dazu bewegen» soll, «Zwischennutzungen auf dem Gelände grundsätzlich zuzulassen».⁴¹ Angesprochen ist damit in erster Linie die Entscheidpraxis der Nidauer Behörden. Die Initiative muss auch im Licht dieser Äusserungen nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» (vorne Ziffer 2.4) so ausgelegt werden, dass in erster Linie eine grosszügigere Bewilligungspraxis und, soweit dafür erforderlich und möglich, entsprechende reglementarische Regelungen verlangt werden. Selbst wenn anzunehmen wäre, dass Zwischennutzungen aufgrund zwingender **übergeordneter** Vorgaben nur ganz ausnahmsweise – oder im Extremfall gar nicht – bewilligt werden könnten, kann das Begehren 3 unter diesen Umständen nicht als rechtswidrig bezeichnet werden.

3.7.5 Begehren 4: Organisation der Bewilligungen

- 45 Was unter der «Organisation der Bewilligungen» im Sinn des Begehrens 4 genau zu verstehen ist, erscheint nicht auf Anhieb klar. Die erwähnte Medienmitteilung der SP Nidau vom 14. Mai 2021 und der Artikel im Bieler Tagblatt vom 22. Februar 2022 geben dazu keine nähere Auskunft. Gemeint sein könnten sowohl die Zuständigkeit zur Bewilligung als auch die Übernahme von Aufgaben Privater im Rahmen des Bewilligungsverfahrens. Beide Auslegungen lassen sich grundsätzlich mit übergeordneten Vorgaben vereinbaren.
- 46 Unabhängig davon, welche Stelle der Stadt Nidau aktuell gemeindeintern genau für die Ausstellung der Bewilligungen zuständig ist (nach Art. 50 Abs. 1 des Baureglements entscheidet der Bauverwalter der Stadt über Bewilligungen und Ausnahmen von den Bauvorschriften), obliegt die Zuständigkeit zur Erteilung der Bewilligungen der Stadt.
- 47 Es ist der Stadt im Weiteren unbenommen, private Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu unterstützen und in diesem Sinn die «Organisation der Bewilligungen» zu übernehmen. Organisiert werden sollen (nur) «die Bewilligungen» und nicht alle möglichen Vorkehren im Rahmen des Bewilligungsverfahrens. Die Initiative verlangt im Besonderen nicht, dass die Stadt selbst auch Gesuche für Private stellt. Auch in dieser Hinsicht bleibt Raum für die konkrete reglementarische Umsetzung des Initiativbegehrens, womit sich die Initiative auch

⁴⁰ Artikel «Die Brache soll endlich aufleben» in der Internet-Ausgabe des Bieler Tagblatts vom 22. Februar 2022, <https://web.bielertagblatt.ch/nachrichten/biel/die-brache-soll-endlich-aufleben>, besucht am 2. Juli 2022.

⁴¹ Medienmitteilung «Die SP fordert eine rasche Attraktivierung der Expo-Brache durch Zwischennutzungen» vom 14. Mai 2022, https://www.sp-nidau.ch/aktuell/news?tx_t3extblog_blog-system%5Baction%5D=show&tx_t3extblog_blogsystem%5Bcontroller%5D=Post&tx_t3extblog_blogsystem%5Bpost%5D=3603&cHash=eff6e90afeb0d219b9450dfa523f6b82, besucht am 2. Juli 2022.

unter diesem Gesichtswinkel als rechtmässig erweist.

3.7.6 Begehren 5: Infrastruktur

- 48 In Bezug auf die Infrastruktur verlangt das Begehren 5 zunächst, dass das Reglement eine fixe, durch die Stadt Nidau zur Verfügung zu stellende Infrastruktur «**definiert**». Das Begehren will die Stadt darüber hinaus aber auch indirekt im Grundsatz dazu verpflichten, eine Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, die mindestens («insb.») die Versorgung mit Wasser und Strom sowie Toiletten umfasst. Wo und wie genau diese Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden soll, gibt der Initiativtext allerdings nicht vor und ist auch der Medienmitteilung der SP Nidau vom 14. Mai 2021 und dem Artikel im Bieler Tagblatt vom 22. Februar 2022 nicht zu entnehmen. Grundsätzlich denkbar sind wie erwähnt verschiedene Lösungen sowohl auf fremdem Grundeigentum als auch auf Grundstücken der Stadt Nidau im Perimeter (oder allenfalls auch nur in der Nähe [Toiletten]) des Expo-Areals.
- 49 Mit der allgemeinen Vorgabe, dass das Reglement die Infrastruktur «definieren» soll, sind die Einzelheiten somit noch nicht festgelegt. Dem Stadtrat verbleibt auch in dieser Hinsicht ein erheblicher Spielraum; nicht a priori ausgeschlossen sind namentlich auch einschränkende reglementarische Bestimmungen in dem Sinn, dass Infrastrukturen nur soweit zu erstellen und zur Verfügung zu stellen sind, als dies die betroffenen Grundeigentümer, im Besonderen die Stadt Biel, auch erlauben.
- 50 Unter diesen Umständen kann auch das Begehren 5 nicht als unrechtmässig im Sinn der Rechtsprechung und Lehre zum Initiativrecht bezeichnet werden.

3.7.7 Vereinbarungen mit der Mobimo AG als Hindernis?

- 51 Die Stadt Nidau hat, zusammen mit der Stadt Biel, im April / Mai 2013 eine Planungsvereinbarung mit der Mobimo AG betreffend die Umsetzung der Vision AGGLOlac in der Phase «Planung» abgeschlossen und sich mit dieser Vereinbarung namentlich verpflichtet, während der Dauer der Vereinbarung nicht mit Dritten über den Vertragsgegenstand Verhandlungen zu führen oder eine Zusammenarbeit einzugehen (Ziff. 15 Abs. 3). Im Weiteren ist die Mobimo AG auch nach einer negativen Volksabstimmung über den Erlass der neuen Nutzungsvorschriften oder nach andern Planungsverzögerungen berechtigt, zusammen mit den Städten Biel und Nidau die Umsetzung der Vision AGGLOlac voranzutreiben. Die Städte behalten «das für die Umsetzung der Vision AGGLOlac benötigte Land auf der Grundlage der bereinigten Offerte [...] solange für den privaten Partner reserviert, wie die Vision nicht definitiv und endgültig aufgegeben wird» (Ziff. 15 Abs. 4). Die Stadträte von Biel und Nidau haben diese Planungsvereinbarung genehmigt.
- 52 Den genannten Vereinbarungen ist zu entnehmen, dass die Städte Nidau und Biel jedenfalls nicht ohne Weiteres über die Grundstücke im Bereich des Expo-Areals verfügen können. Einer Zwischennutzung stehen die Vereinbarungen indes jedenfalls dann nicht entgegen, wenn die Nutzung das spätere Schicksal der Grundstücke nicht in einem Sinn präjudiziert, der das zusammen mit der Mobimo AG in Aussicht genommene Vorhaben vereitelt. Die Mobimo AG ist derzeit (noch) nicht Eigentümerin der Grundstücke und dementsprechend nicht in der Lage, in Bezug auf die aktuelle Nutzung in allen Punkten Einfluss zu nehmen, solange das Land für ein allfälliges späteres Projekt zur Verfügung steht und im Sinn von Ziff. 15 Abs. 4 der Vereinbarung «für den privaten Partner

reserviert» bleibt, bis «die Vision nicht definitiv und endgültig aufgegeben wird». Das in Ziff. 15 Abs. 3 der Vereinbarung enthaltene Verbot von Verhandlungen oder einer Zusammenarbeit mit Dritten «über den Vertragsgegenstand» kann sich vernünftigerweise nur auf die **künftige Nutzung des Expo-Areals im Sinn der Planungsvereinbarung**, aber – unter dem erwähnten Vorbehalt, dass damit in Bezug auf diese künftige Nutzung nichts negativ präjudiziert wird – grundsätzlich nicht auf aktuelle Zwischennutzungen beziehen. Unter diesen Umständen kann auch nicht gesagt werden, dass die mit der Mobimo AG abgeschlossene Planungsvereinbarung das Initiativbegehren als unzulässig erscheinen lässt.

- 53 Hinzu kommt, dass die Initiative wie erwähnt nicht direkt eine ganz bestimmte Nutzung fordert, sondern «nur» verlangt, dass die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die angestrebte vorübergehende Nutzung für kulturelle und soziale Projekte geschaffen werden, und dass ein Anspruch auf eine Bewilligung nur bestehen soll, wenn «nicht zwingende Gründe rechtlicher oder tatsächlicher Natur» entgegenstehen (Begehren 3). Damit bleibt für den Fall, dass die bestehenden Vereinbarungen mit der Mobimo AG bestimmten Nutzungen des Expo-Areals entgegenstehen sollten oder die Beachtung dieser Vereinbarungen zumindest angezeigt sein sollte, Raum für deren Berücksichtigung im Rahmen der verlangten reglementarischen Regelung.

3.7.8 Grenzen des (kantonalen) Bau- und Planungsrechts

- 54 Das Gegenstand der Initiative bildende ehemalige EXPO-Areal ist heute weitgehend unüberbaut. Zudem sind die im Hinblick auf die EXPO beschlossenen Nutzungsvorschriften wieder ausser Kraft gesetzt worden. Zugleich ist unbestritten, dass die vor der EXPO erlassenen Nutzungsvorschriften damit zwar formell wieder gelten, materiell aber eindeutig überholt und kaum mehr tauglich sind, um definitive Nutzungen oder Zwischennutzungen festzulegen. Das EXPO-Areal bildet damit, was die Nutzungsfestlegungen betrifft, gleichsam einen schwer definierbaren «grauen Fleck».
- 55 Im Zusammenhang mit dem Begehren 2 stellt sich dennoch die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Planbeständigkeit im Sinn von Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).⁴² Nach dieser Bestimmung sind Nutzungspläne – also auch die baurechtliche Grundordnung – für jedefrau und jedermann verbindlich. Nur wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, können Nutzungspläne überprüft und gegebenenfalls angepasst werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Die heute für das EXPO-Areal zumindest formell noch geltenden Nutzungsvorschriften (vgl. Rz. 54) sind alt und überholt. Der Grundsatz der Planbeständigkeit steht ihrer Anpassung damit nicht entgegen. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob es mit der Planbeständigkeit zu vereinbaren ist, für das Gebiet Zwischennutzungen zu definieren und zuzulassen, ohne dass eine für das Gebiet verbindliche Grundnutzung beschlossen und genehmigt ist. Dieser allfälligen «Vorwirkung» der Planbeständigkeit wäre aber erst bei einer Umsetzung der Initiative (grosse) Beachtung zu schenken. Die Rechtmässigkeit der Initiative wird damit nicht in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt.
- 56 Auch zum Begehren 3 (Anspruch auf Bewilligung) stellt sich die Frage, ob dieses im grundsätzlichen Widerspruch mit dem Bau- und Planungsrecht steht. Im Vordergrund steht dabei das Erfordernis der Baubewilligungspflicht. Wann und ob ein Bauvorhaben resp. eine Nutzung baubewil-

⁴² SR 700.

ligungspflichtig sind, ist in der übergeordneten Rechtsordnung (Art. 22 Abs. 1 RPG, Art. 1a f. BauG und Art. 4 ff. des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD]⁴³) abschliessend geregelt. Der Gemeinde steht in dieser Sache keine Regelungshoheit zu. Sie kann die Rechtsfrage der Baubewilligungspflicht nicht abweichend bzw. anderweitig regeln. Sobald die Umsetzung der Initiative Vorkehren erfordert, die baubewilligungspflichtig sind, bzw. wenn die geplante Nutzung baubewilligt werden muss, stehen womöglich bau- und planungsrechtliche Hindernisse dem Begehren entgegen. Grösstes Hindernis ist dabei prima vista die sog. Zonenkonformität: Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen können nur bewilligt werden, wenn sie gemäss geltender Zonenordnung der Art der jeweiligen Zone entsprechen. Bei Zwischennutzungen, welche i.d.R. in Gebieten angedacht sind, die sich raumplanerisch in einem Transformationsprozess befinden, ist die Zonenkonformität häufig nicht gegeben. Solche Bauten und Anlagen könnten zwar allenfalls mittels Ausnahmegewilligung nach Art. 26 BauG bewilligt werden. Ob aber aufgrund der Zwischennutzung eine Ausnahmesituation gegeben ist, erscheint angesichts der strengen Gerichtspraxis zu den Ausnahmegewilligungen zumindest zweifelhaft.⁴⁴ Denkbar wäre allenfalls eine befristete Ausnahmegewilligung nach Art. 28 BauG. Diese ist allerdings nur für Kleingebäuden erhältlich und kann jederzeit widerrufen werden (vgl. Art. 28 Abs. 2 BauG). Zu beachten bleibt in diesem Zusammenhang zudem, dass das EXPO-Areal heute weitgehend unüberbaut ist und die Zwischennutzung nicht die blosser und befristeter Umnutzung bestehender Bauten betrifft, sondern rasch baubewilligungspflichtige Neubauten beinhalten könnte.

57 Denkbar und mit der Initiative vereinbar wäre aber, wie bereits ausgeführt, eine Anpassung der baurechtlichen Grundordnung. Ein Rechtsvergleich zeigt, dass verschiedene Städte ihre baurechtliche Grundordnung zum Thema Zwischennutzungen ändern möchten.⁴⁵ Ob und inwiefern dies zulässig ist, lässt sich angesichts des Standes der bisher laufenden Verfahren nicht abschliessend beurteilen, kann aber für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Initiative offen bleiben.

58 Zusammenfassend kann aus Sicht des Bau- und Planungsrechts damit festgehalten werden, dass daraus dem Initiativbegehren und insbesondere seiner Umsetzung zwar etliche Schranken erwachsen, die es zu beachten und zu wahren gilt. Diese stellen indes kein prinzipielles Hindernis dar. Infolgedessen ist die Initiative nach hier vertretener Ansicht auch aus Sicht des Bau- und Planungsrechts rechtmässig.

4 Ergebnis

59 Die Gemeindeinitiative «Kulturelle und soziale Zwischennutzungen auf dem ehemaligen Expo-Areal» erweist sich nach dem Ausgeführten, namentlich auch unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Auslegung von Initiativbegehren, als durchführbar und rechtmässig im Sinn der Rechtsprechung und Lehre. Die formellen Anforderungen (insb. Rückzugsklausel) sind erfüllt. Der Gemeinderat wird die Initiative dementsprechend gültig zu erklären und dem Stadtrat zu unterbreiten

⁴³ 725.1.

⁴⁴ Zu diesem Punkt ausführlicher ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. überarbeitete und nachgeführte Auflage, Bern 2020, Art. 26-27 N 4 ff.

⁴⁵ Art. 45 Baureglement der Stadt Burgdorf oder Art. 25 Baureglement der Stadt Thun.

haben (Art. 17 GG, Art. 38 und 39 Abs. 1 Stadtordnung).

60 Mit dieser Feststellung ist zum konkreten Inhalt des verlangten Reglements allerdings noch nichts gesagt. Das Reglement wird auf jeden Fall die Bestimmungen des übergeordneten Rechts – die der Umsetzung der Initiative wie erwähnt unter Umständen eher enge Grenzen setzen könnten – sowie die geltenden gemeindeeigenen (planungsrechtlichen) Vorgaben zu Zwischennutzungen auf dem Expo-Areal zu berücksichtigen haben. Selbst wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die geltende Nutzungsordnung (Baureglement von 1979) in einzelnen Punkten angepasst werden müsste, ändert dies an der Zulässigkeit der Initiative nichts; auch eine solche Anpassung ist mit den Initiativbegehren mit umfasst (vorne Ziffer 3.3). Zu prüfen wird im Weiteren sein, ob und in welchem Sinn gegebenenfalls zusätzlich die mit der Mobimo AG abgeschlossene Planungsvereinbarung oder allfällige weitere Vereinbarungen in die Regelung einfließen müssen oder deren Berücksichtigung zumindest angezeigt erscheint. Diese Aspekte werden im Rahmen der Umsetzung der Initiative und der Erarbeitung des verlangten Reglements näher zu prüfen sein. Sie sind aber nicht entscheidend für die Frage, ob die Initiative durch Gemeinderat gültig zu erklären ist oder nicht; dazu nimmt die vorliegende Beurteilung deshalb nicht oder jedenfalls nicht abschliessend Stellung.

Bern, 26. Juli 2022



Ueli Friederich