



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 19. April 2016

in Sachen

1. **KLEEB Andreas**, Schöneegg 37, 6300 Zug
2. **WICKY Vreni**, Hofstrasse 78a, 6300 Zug
3. **GRANZIOL Leo**, Brüschenrain 3, 6300 Zug
Beschwerdeführer
vertreten durch RA Dr. iur. Leo Granzio, Granzio & Partner,
Bahnhofstrasse 32, 6300 Zug

gegen

1. **Grosser Gemeinderat der Stadt Zug**
2. **Regierungsrat des Kantons Zug**
Beschwerdegegner

betreffend

Politische Rechte
(Teilungültigkeit einer Volksinitiative)

V 2015 148

A. In der Urnenabstimmung vom 9. September 2012 genehmigten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug einen Verpflichtungskredit in der Höhe von Fr. 52,23 Mio. zu Lasten der Investitionsrechnung und ermächtigten den Stadtrat, mit der Siemens Schweiz AG einen Vertrag über den Kauf der Liegenschaft an der Gubelstrasse 22, GS Nr. 4537, abzuschliessen. Das stadtbekanntes Gebäude diente lange Jahre als Hauptsitz der ehemaligen Landis & Gyr.

Am 17. April 2014 reichte das "Überparteiliche Komitee Doppelinitiative" bei der Stadtkanzlei Zug zwei Volksbegehren mit den Titeln "JA zur historischen Altstadt" bzw. "JA zu gesunden Stadtfinanzen" ein. Das Co-Präsidium des Initiativkomitees besteht aus Andreas Kleeb, Zug, und Vreni Wicky, Zug. RA Dr. iur. Leo Granzio, Zug, gehört dem Komitee als einfaches Mitglied an.

Die Initiative "JA zu gesunden Stadtfinanzen" enthielt folgendes Begehren:

"Die Stadt Zug wird beauftragt, die Liegenschaft Gubelstrasse 22, GS 4537 GB Zug, bis spätestens 2023 an Dritte zu verkaufen."

Die Initiative "JA zur historischen Altstadt" wurde mit folgendem Wortlaut eingereicht:

"Zum Erhalt der historischen Altstadt soll auch die städtische Verwaltung durch ihre Präsenz in ihren Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz beitragen. Dadurch werden Publikumsverkehr und Arbeitsplätze in diesem Bereich erhalten und beleben diesen Stadtteil weiterhin. Um dies nachhaltig sicherzustellen, sollen die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden. Durch eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung soll zudem der Stadtrat verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsabteilungen in den städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Bundesplatz und Casino untergebracht werden."

Am 24. Februar 2015 erklärte der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug (GGR) die Volksinitiative "JA zu gesunden Stadtfinanzen" für gültig (Ziffer 2 des GGR-Beschlusses). Er beschloss aber, diese Initiative dem Stimmvolk mit dem abgeänderten Titel "JA zum Verkauf des L & G-Gebäudes und zu gesunden Stadtfinanzen" vorzulegen (Ziffer 2 und 3 des GGR-Beschlusses). Gleichzeitig erklärte er die Volksinitiative "JA zur historischen Altstadt" für teilgültig und unterbreite sie dem Volk ohne Satz 3 zur Urnenabstimmung (Ziffer 1 des

GGR-Beschlusses). Gestrichen werden sollte somit der Satz: "Um dies nachhaltig sicherzustellen, sollen die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden."

Bei der Teilgültigerklärung der Volksinitiative "JA zur historischen Altstadt" stützte sich der GGR auf ein Rechtsgutachten der Anwaltskanzlei Umbricht Rechtsanwälte vom 5. Dezember 2014 (RA Prof. Dr. Tobias Jaag, RA Dr. Markus Rüssli), welches das Ratsbüro in Auftrag gegeben hatte. Das Gutachten kam bezüglich Satz 3 der Initiative zum Ergebnis, dass diese Forderung bereits vier Jahre nach der letzten umfassenden Revision der Bau- und Zonenordnung gegen den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit verstosse. Dies führe allerdings nicht dazu, dass die gesamte Initiative für ungültig zu erklären sei.

Am 6. März 2015 reichten Andreas Kleeb, Vreni Wicky und RA Dr. Leo Granziole beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde gegen den GGR-Beschluss vom 24. Februar 2015 ein und beantragten darin unter anderem, die Doppelinitiative "JA zu gesunden Stadtfinanzen" und "JA zur historischen Altstadt" seien mit den originalen auf den eingereichten Initiativen enthaltenen Titeln und Texten zur Abstimmung zu bringen. Nachdem der Beschwerde am 10. April 2015 die aufschiebende Wirkung zuteil wurde, hiess der Regierungsrat die Beschwerde am 10. November 2015 teilweise gut. Die Gutheissung betraf den Antrag der Beschwerdeführer, den Titel ihrer Initiative "JA zu gesunden Stadtfinanzen" unverändert zu belassen. Die Abweisung betraf den dritten Satz in der Initiative "JA zur historischen Altstadt". Der Regierungsrat stützte somit Ziffer 1 des GGR-Beschlusses, wonach dieser Satz zu streichen sei. Dies begründete er unter anderem damit, dass der Rechtsauffassung der vom GGR beauftragten Gutachter Prof. Tobias Jaag und Markus Rüssli beigespflichtet werden könne. Auf weitere Begründungen ist in den Erwägungen einzugehen, sofern dies entscheidnotwendig sein sollte.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 14. Dezember 2015 beantragen Andreas Kleeb, Vreni Wicky und RA Dr. Leo Granziole, es sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen der Entscheid des Regierungsrates vom 10. November 2015 bezüglich der Teilungültigkeit von Satz 3 (Ziffer 1 des GGR-Beschlusses) aufzuheben. Ferner sei die Initiative, wie eingereicht zur Abstimmung zu bringen. Zur Begründung argumentieren die Beschwerdeführer im Wesentlichen wie folgt: Ein Begehren auf Abänderung des Zonenplans sei grundsätzlich nicht rechtswidrig. Der GGR sei die sich damit befassende Behörde. Das Stimmvolk habe letztlich über die Änderung des Zonenplans abzustimmen, könne demzu-

folge auch diesbezügliche Begehren dem GGR unterbreiten. Die Initianten hätten die Formulierung des Initiativbegehrens "JA zur historischen Altstadt" der Volksinitiative von 2012 "Wohnen in Zug für alle" angelehnt. Dort werde im Initiativtext ebenfalls eine Änderung des Zonenplans gefordert. Dieses Initiativbegehren sei weder vom Stadtrat noch vom grossen Gemeinderat beanstandet worden. Es sei weiter auf GGR-Vorlage Nr. 2213 vom 8. Mai 2012 zu verweisen. Auch hier sei kurz nach Inkrafttreten des revidierten Zonenplans im Sommer 2010 die Nutzungsplanung wieder geändert worden. Die Beispiele würden zeigen, dass solche Änderungen vor den politischen Gremien problemlos durchgegangen seien, und es nie zum Vorbehalt einer mangelnden Vereinbarkeit mit dem Planbeständigkeitsgrundsatz im RPG gekommen sei. Auch der Stadtschreiber habe den dritten Satz der Initiative im Rahmen der Vorprüfung als zulässig erachtet. Überhaupt sei die Planbeständigkeit hier gar nicht tangiert. Denn anders als bei einem Einzonungsbegehren ziele das Initiativbegehren nicht auf eine zusätzliche Landgewinnung resp. Ausweitung des Baugebietes in das Nichtbaugebiet ab, sondern es bezwecke eine Nutzungsänderung von Gewerbe- resp. Dienstleistungsflächen. Der Grundsatz der Planbeständigkeit wolle hauptsächlich vermeiden, dass die Grundeigentümer und die erschliessungspflichtigen Gemeinwesen durch häufige Änderungen der Planung in ihren berechtigten Rechtssicherheitsinteressen beeinträchtigt würden. Davon könne hier keine Rede sein. Es bestünden ferner keine raumplanerischen Hindernisse, einzelne öffentliche Liegenschaften der Zone des öffentlichen Interesses zuzufügen. Dies werde durch Art. 3 Abs. 4 RPG für im öffentlichen Interesse liegende Bauten sogar gefordert. Und dass das Stadthaus, das Bauamt, der Polizeiposten resp. alle Amtsstellen in der Altstadt mit Publikumsverkehr, im öffentlichen Interesse liegende Bauten seien, sei klar. Zudem werde durch das Initiativbegehren nichts anderes verlangt, als tatsächlich vorliege. Der Initiativtext fordere nur, dass Liegenschaften, welche heute dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen seien, durch Umzonung sichergestellt würden. Es solle verhindert werden, dass der Stadtrat von sich aus solche Liegenschaften verscherbeln könne. Aber selbst wenn der Grundsatz der Planbeständigkeit in Bezug auf das strittige Initiativbegehren anzuwenden wäre, liege eine erhebliche Änderung der Verhältnisse vor. Der Regierungsrat blende aus, dass der Kauf der L & G-Liegenschaft zum Zwecke erfolgt sei, die heute im Bereich der Altstadt ansässige Stadtverwaltung dorthin zu dislozieren. Genau dies führe zu einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse, die mit der Initiative verhindert werden solle. Mache der Stadtrat seine Pläne wahr und disloziere er die gesamte Verwaltung in das L & G-Gebäude, habe das erhebliche Folgen für die Stadtbevölkerung und die Wirtschaft. Die gesamte Stadtbevölkerung südseits des Postplatzes – wenn nicht gar bis zum Bundesplatz – müsse sich dann bedeutend weiter verschieben, um die städtischen Ämter und die politische Exekutive zu besu-

chen. Weiter würde der Publikumsverkehr für die Wirtschaft in der Altstadt wegfallen, einmal durch die städtischen Angestellten selbst wie auch durch die Besucher der betreffenden Ämter. Wenn bei einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse ein öffentliches Interesse an einer Planänderung bestehe und deshalb eine solche zulässig sei, müsse dies auch gelten, wenn mit der beantragten Planänderung die faktische Veränderung der Verhältnisse verhindert werden solle.

C. Mit Eingabe vom 12. Januar 2016 beantragt das Büro des GGR die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Es verweist zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid und liess sich zur Sache weiter nicht mehr vernehmen.

D. In der Vernehmlassung vom 18. Januar 2016 beantragt die Direktion des Innern (DI) namens des Regierungsrates die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Ungeachtet dieses Antrags wirft die DI die Frage auf, ob die Beschwerdeführer überhaupt beschwerdeberechtigt seien. Bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden sei nämlich glaubhaft zu machen, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet seien, das Abstimmungs- oder Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Es sei fraglich, ob dies durch die Streichung von Satz 3 der Initiative der Fall sei. Zu den materiellen Fragen argumentiert die DI im Wesentlichen wie folgt: Die revidierte Ortsplanung der Stadt Zug sei vom GGR am 7. April 2009 beschlossen und vom Regierungsrat am 22. Juni 2010 genehmigt worden. Die Nutzungspläne würden auf einem Planungshorizont von 15 Jahren beruhen. Es müssten gewichtige Gründe vorliegen, dass der geltende Zonenplan nach so kurzer Zeit so einschneidend geändert werden könne. Solche Gründe gebe es nicht. Die von den Initianten angestrebten Umzonungen hätten für die Stadt Zug als Eigentümerin der Liegenschaften einschneidende Auswirkungen, denn sie könnte die Liegenschaften nachher nicht mehr für private Zwecke (Restaurants, Wohnungen, Läden, Büros etc.) nutzen, was im geltenden Zonenplan möglich sei. Die massiven Eingriffe in die Eigentumsgarantie könnten nur durch sehr gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt sein. Solche Interessen lägen nicht vor. Die Beschwerdeführer führten als wesentliche Änderung den Kaufentscheid für die Gubelstrasse 22 vom 9. September 2012 ins Feld. Genau diesen Entscheid wollten sie mit ihrer zweiten Initiative aber wieder rückgängig machen. Ferner hätte der GGR die städtischen Liegenschaften schon bei Erlass der geltenden Ortsplanung der Zone des öffentlichen Interesses (OeIB) zuweisen können. Er habe sich aber anders entschieden, und dieser Entscheid sei aus Gründen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit zu respektieren. Die Beschwerdeführer könnten auch aus der Bestimmung von Art. 3 Abs. 4 RPG nichts ableiten. Ferner würden Änderungen der Nutzungs-

pläne innerhalb des Baugebietes entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer gemäss Bundesgericht ebenfalls unter Art. 21 Abs. 2 RPG fallen. Das von den Beschwerdeführern gebrachte Beispiel der Volksinitiative "Wohnen in Zug für alle" lasse sich mit der hier zu beurteilenden Volksinitiative nicht vergleichen. Beim Einreichen jener Volksinitiative hätten die von den Initianten geforderten Zonen für den preisgünstigen Wohnungsbau bereits bestanden. Es sei nicht um eine Umzonung gegangen, schon gar nicht gegen den Willen der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer. Beim zweiten Beispiel (Zonenplanänderung Areal Siemens) sei die Ausgangslage ebenfalls anders gewesen als bei der vorliegenden Initiative. Die damalige Zonenplanänderung sei eine rechtliche Voraussetzung dafür gewesen, dass ein bedeutendes Industrieprojekt der Siemens Building Technologies (BT) habe realisiert werden können. Die Ortsplanung Zug sei zwischen 2006 und 2009 vorbereitet worden. Damals habe das Industrieprojekt aufgrund des Planungsstandes bei Siemens noch nicht in die Ortsplanung einfließen können. Im Übrigen sei die Vorprüfung einer Initiative durch den Stadtschreiber gesetzlich nicht vorgesehen. Es handle sich um eine freiwillige Dienstleistung der Stadtkanzlei, aus deren zustimmender Stellungnahme die Beschwerdeführer keine Vorteile für sich ableiten könnten. Das Verfahren habe sich bisher darauf beschränkt, Satz 3 der Initiative als Verletzung von Art. 21 Abs. 2 RPG zu qualifizieren. Es sei auch noch zu prüfen, ob der Satz nicht auch noch gegen die verfassungsmässigen Gebote der Verhältnismässigkeit und des erforderlichen öffentlichen Interesses sowie gegen die Eigentumsgarantie verstosse. Letzteres sei der Fall, denn durch diesen Satz werde in den städtischen Liegenschaften jegliche private Nutzung ohne öffentliches Interesse untersagt. Auf weitere Argumente ist in den Erwägungen einzugehen, sofern dies erforderlich sein sollte.

E. In der Replik vom 17. Februar 2016 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest. In formeller Hinsicht führen sie aus, der Regierungsrat verkenne, dass es hier um die Frage gehe, inwieweit der GGR befugt gewesen sei, die Initiative "JA zur historischen Altstadt" umzuformulieren. Volksinitiativen seien wegen der hohen rechtsstaatlichen Bedeutung in der Demokratie zu schützen. Es müssten wichtige Gründe vorliegen, damit ein Parlament eine eingereichte Initiative von sich aus ändern dürfe. Solche seien nicht gegeben, zumal der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung selbst zugebe, dass der beanstandete Satz 3 zur Erreichung des Initiativziels überflüssig sei. Im materiellen Teil wird im Wesentlichen ausgeführt, die Geltendmachung verfassungsmässiger Rechte zum Schutze der Bürger sei abwegig. Die Grundrechte schützten in erster Linie die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt. Im Weiteren handhabe die Stadt den Grundsatz der Planbeständigkeit willkürlich. Es sei abwegig, dass die Stadt aus diesem

Grundsatz Rechte für sich ableite, insbesondere dass es deshalb dem Stimmbürger verwehrt sein solle, städtische Gebäude umzuzonen. Der Grundsatz diene dem Schutz der privaten Eigentümer vor ständig wechselnden staatlichen Planungseingriffen. Daraus folge, dass sich die Stadt bei solchen Eingriffen zurückhalten solle. Hier gehe es aber um öffentliches Eigentum. Verlange das Volk diesbezüglich Änderungen, liege der Fall anders. Doch selbst wenn dieser Grundsatz anzuwenden wäre, werde die geplante Überführung der städtischen Verwaltungsabteilungen eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse in der Altstadt zur Folge haben, welche die gewünschte Umzonung auch unter Art. 21 RPG rechtfertige. Klar sei, dass eine Verwerfung der Initiativen die Verlegung der städtischen Verwaltungsabteilungen in das Gebäude Gubelstrasse 22 auslöse. Die heute von der öffentlichen Hand genutzten Gebäude würden damit ihrem Zweck entzogen. Sofern entscheidungswesentlich, ist in den Erwägungen auf weitere Vorbringen einzugehen.

F. In der Duplik vom 18. März 2016 hält die DI an ihren Anträgen fest. In formeller Hinsicht führt sie aus, die von den Beschwerdeführern behauptete Unregelmässigkeit bestehe darin, dass der GGR den dritten Satz gestrichen habe. Dieser Satz verletze aber übergeordnetes Recht verschiedentlich und sei für das Grundanliegen der Beschwerdeführer überflüssig. Die Beschwerde sei daher bereits aufgrund von § 67 Abs. 1 lit. b WAG abzuweisen. In materieller Hinsicht hätten die Beschwerdeführer ausgeführt, die Eigentumsgarantie schütze nur das Privateigentum bzw. die Bürgerin und den Bürger. Bei Eingriffen in das Finanz- und Verwaltungsvermögen könnten sich juristische Personen des öffentlichen Rechts unter bestimmten Voraussetzungen jedoch auch auf die Eigentumsgarantie berufen. Satz 3 der Initiative betreffe in erster Linie Verwaltungsgebäude, die unter das Verwaltungsvermögen fielen. Der Satz beziehe sich zudem generell auf "die städtischen Liegenschaften" und umfasse somit ebenfalls das Finanzvermögen, sofern es zwischen Casino und Bundesplatz solche städtische Liegenschaften geben sollte. Man habe gehofft, aus der Vernehmlassung der Stadt Zug Aufschluss über Art und Umfang der "städtischen Liegenschaften" zu erhalten. Da diese auf eine Stellungnahme verzichtet habe, sei beim Stadtrat eine Liste dieser Liegenschaften zwischen Bundesplatz und Casino einzuholen (mit Aufteilung nach Verwaltungs- und Finanzvermögen und nach Allein- oder Miteigentum). Die Beschwerdeführer würden geltend machen, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit nur das private Eigentum schütze. Dies sei unzutreffend. Gemäss Bundesgericht könnten sich städtische Liegenschaften, ob Finanz- oder Verwaltungsvermögen, bei Umzonungen ebenfalls auf Art. 21 Abs. 2 RPG berufen. Für die Beschwerdeführer sei ferner der Kauf der Liegenschaft Gubelstrasse 22 durch den Volksentscheid vom 9. September 2012 eine erhebliche Änderung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG. Die pla-

nungsrechtlichen Eingriffe durch Satz 3 seien indessen massiv. Entsprechend hoch sei die Schwelle für die "erheblichen Änderungen" anzusetzen. Diese Schwelle werde nicht erreicht. In der Begründung zur Initiative "JA zur historischen Altstadt" werde keine "erhebliche Änderung" erwähnt. Diese sei alleine der Begründung zur anderen Initiative "JA zu gesunden Stadtfinanzen" zu entnehmen, nämlich die "neuen Tatsachen" zum Verkauf der Liegenschaft Gubelstrasse 22. Diese andere Initiative sei jedoch nicht Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens. Mit Satz 3 würden sich die Initianten auch über das Umzonungsverfahren und damit über kantonales Planungsrecht hinwegsetzen. Der GGR habe bei der konkreten Ausgestaltung keinen Spielraum mehr. Paragraph 39 PBG sehe beim Erlass gemeindlicher Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne indessen ein mehrstufiges und inhaltlich offenes Verfahren vor. Durch Satz 3 würde insbesondere auch das öffentliche Mitwirkungsverfahren ausgeschlossen.

G. Die Parteien verzichteten auf weitere Stellungnahmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates ist gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Eine derartige Ausnahme ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Der Entscheid des Regierungsrats vom 10. November 2015 kann vor Verwaltungsgericht angefochten werden. Die Beschwerdeführer haben bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind als in der Stadt Zug wohnende und stimmberechtigte Personen, die überdies dem Komitee der Initiative "JA zur historischen Altstadt" angehören, durch den Entscheid des Regierungsrates zweifellos besonders berührt und haben offenkundig ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (§ 62 Abs. 1 VRG). Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (§§ 64 und 65 Abs. 1 VRG), weshalb darauf einzutreten ist.
2. Nachdem der Regierungsrat im Vorverfahren die Beschwerde der drei Beschwerdeführer ohne weitere Umstände behandelt hatte, wirft die DI vor Verwaltungsgericht im formellen Teil ihrer Eingabe erstmals die Frage auf, ob die Beschwerdeführer § 68 Abs. 2

des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1) erfüllen würden. Sollte das Verwaltungsgericht die Auffassung vertreten, dass die Streichung von Satz 3 nicht geeignet sei, das Abstimmungsergebnis wesentlich zu beeinflussen, sei auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten. Im vorinstanzlichen Verfahren hatten die Beschwerdeführer zur Begründung ihrer Legitimation unter anderem angegeben, sie seien zur "normalen" Beschwerde befugt. Damit meinten sie die Verwaltungsbeschwerde gemäss § 39 VRG, deren Legitimationsvoraussetzungen in § 41 VRG geregelt sind. Zweifelsohne erfüllten die Beschwerdeführer diese Voraussetzungen, da sie als Mitglieder des Initiativkomitees vom angefochtenen GGR-Entscheid mehr als jeder Dritte betroffen waren. Sie waren somit besonders berührt im Sinne von § 41 Abs. 1 lit. b VRG. Gleichzeitig machten die Beschwerdeführer in ihrer Verwaltungsbeschwerde vor dem Regierungsrat geltend, dass sie als Stimmberechtigte in der Stadt Zug ebenfalls zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde befugt seien. Bei Durchsicht der im Verwaltungsverfahren eingereichten Beschwerdeschrift wird klar, dass die Beschwerdeführer mit Satz 3 des Initiativtexts verhindern wollten, dass der Stadtrat die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens in der Altstadt von sich aus verkaufen kann (DI Act. 00, Rz. 6, S. 6). Der dritte Satz im Initiativtext ist somit eine Sicherungsmassnahme, um das mit der Initiative verfolgte Ziel – Erhaltung der Präsenz der Stadtverwaltung in den städtischen Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz – erreichen zu können. Durch die Streichung dieses Satzes hat der GGR nun aber verhindert, dass das Stimmvolk zu dieser beabsichtigten Sicherungsmassnahme Stellung beziehen kann. Der behördliche Akt ist also geeignet, die freie Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug hinsichtlich der von den Initianten angestrebten Sicherungsmassnahme zu beeinträchtigen. Die Eingabe der Beschwerdeführer hätte vom Regierungsrat nach dem Gesagten somit auch als Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von § 67 Abs. 1 lit. a WAG entgegengenommen werden können. Eine Stimmrechtsbeschwerde ist indessen nicht von besonderen Eintretensvoraussetzungen abhängig, insbesondere muss ein Beschwerdeführer darin nicht glaubhaft machen, dass eine von ihm behauptete Unregelmässigkeit geeignet gewesen sei, das Abstimmungsergebnis wesentlich zu beeinflussen. Wie aus § 68 Abs. 2 WAG hervorgeht, muss er dies nur bei Beschwerden gestützt auf § 67 Abs. 1 lit. b WAG. Nach dem Gesagten ist der Regierungsrat zu Recht auf die Verwaltungsbeschwerde eingetreten. Die Vorbringen der DI sind nicht zu hören.

3. a) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Als Rechtsverletzungen gelten unter anderem: die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung

einer Tatsache und der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1 – 3 VRG). In den Verfahren gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, wie hier, kann die unrichtige Handhabung des Ermessens nicht gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

b) Nachdem der Stadtrat dem GGR am 28. Oktober 2014 Bericht und Antrag über die Gültigkeit beider Initiativen gestellt hatte, gab das Büro des GGR am 4. November 2014 ein Rechtsgutachten bei RA Prof. Dr. Tobias Jaag und RA Dr. Markus Rüssli, Umbricht Rechtsanwälte Zürich, zuhanden des GGR in Auftrag. Die beiden Gutachter wurden beauftragt, im Rahmen einer Second Opinion zu prüfen, ob der Argumentation des Stadtrates zur Gültig- bzw. Ungültigkeit der beiden Initiativen gefolgt werden könne (DI Act. 10, Rechtsgutachten Jaag/Rüssli, Rz. 5, S. 6). Das Gutachten wurde am 5. Dezember 2014 erstattet. In Bezug auf die hier interessierende Initiative "JA zur historischen Altstadt" kam es zum Schluss, dass die Initiative in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden sei. Inhaltlich sei einzig die Forderung nach Überführung der städtischen Liegenschaften in die Zone des öffentlichen Interesses zu bemängeln. Diese Forderung, bereits vier Jahre nach der letzten umfassenden Revision der Bau- und Zonenordnung, verstosse gegen den in Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit. Dies führe allerdings nicht dazu, dass die gesamte Initiative für ungültig zu erklären sei. Die Ungültigerklärung sei auf den dritten Satz zu beschränken (DI Act. 10, Rechtsgutachten, Rz. 44, S. 18 f.). Am 24. Februar 2015 erklärte der GGR die Initiative "JA zur historischen Altstadt" für teilgültig und unterbreitete sie dem Stimmvolk ohne den dritten Satz zur Urnenabstimmung. Der Beschluss erfolgte einstimmig (DI Act 10, Verhandlungsprotokoll Nr. 3, S. 29 f.). Der GGR befolgte somit die Empfehlung beider Gutachter.

c) Im hier angefochtenen Entscheid gab der Regierungsrat diejenigen Stellen des Gutachtens praktisch vollständig wieder, die sich mit der Vereinbarkeit der Initiative "JA zur historischen Altstadt" mit dem übergeordneten Raumplanungsrecht befassten. Anschliessend erklärte er, dass der Rechtsauffassung der Gutachter beizupflichten sei. Artikel 15 Abs. 1 RPG bestimme, dass Bauzonen so festzulegen seien, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprächen. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG dürften die Nutzungspläne nur dann überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine erhebliche Änderung der Verhältnisse seit dem Inkrafttreten der Bau- und Zonenordnung im Sommer 2010 vorliegen sollte. Der dritte Satz der Initiative sei auch nicht zwingend nötig, um das Grund-

anliegen der Beschwerdeführer durchzusetzen. Die Sätze 1, 2 und 4 seien dermassen konkret formuliert, dass sie für ein "JA zur historischen Altstadt" ausreichen. Es ist zu prüfen, ob der Regierungsrat mit dieser Begründung Recht verletzt hat oder nicht.

4. Im Kanton Zug gibt es weder ein Verfassungs- noch eine Gesetzesbestimmung, die sich mit den Voraussetzungen zur Ungültigerklärung von Initiativen befasst. Auch die Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO Zug) enthält keine entsprechende Regelung. Allgemein gilt aber, dass eine Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 129 I 392 E. 2.2, mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit weiter, dass Initiativen nicht als Ganzes für ungültig zu erklären sind, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. 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 wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3). Eine Ungültigerklärung kann aber auch einen wichtigen Teil einer Initiative betreffen (BGE 133 I 110 E. 3.1). Gemäss § 11 Abs. 1 GO Zug überprüft die Stadtkanzlei nach Einreichung des Initiativbegehrens die Gültigkeit der Unterschriften. Gestützt auf einen Bericht und Antrag des Stadtrates beschliesst der GGR sodann über die Gültigkeit der Initiative. Mit Blick auf diese Darlegungen konnte der GGR somit grundsätzlich über die Gültigkeit der Volksinitiative "JA zur historischen Altstadt befinden", um sie in der Folge für teilgültig zu erklären, da seiner Meinung nach der dritte Satz nicht mit übergeordnetem Raumplanungsrecht des Bundes zu vereinbaren sei. In formeller Hinsicht ist der angefochtene Beschluss des GGR nicht zu beanstanden.

5. a) Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Mit der Bestimmung des zweiten Absatzes wird der Grundsatz der Planbeständigkeit im Schweizer Raumplanungsrecht zum Ausdruck gebracht. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Sowohl die privaten Grundeigentümer als auch die Behörden, die mit der Realisierung der Nutzungsplanung befasst sind, sollen sich unter dem Blickwinkel der Rechtssicherheit darauf verlassen können, dass einmal beschlossene Pläne längere Zeit in Kraft bleiben (BGE 128 I 190 E. 4.2; Waldmann/Hänni: Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 21 N 12). Die Bestimmung von Art. 21 Abs. 2 RPG bringt aber gleichzeitig zum

Ausdruck, dass Pläne auch revidierbar sein sollen. Die Eigentumsgarantie in Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) steht einer solchen Anpassung nicht entgegen, zumal sie dem Eigentümer keinen Anspruch darauf vermittelt, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Eine Planung gilt nur als sachgerecht, wenn sie bei Bedarf mit der Wirklichkeit in Übereinstimmung gebracht wird (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 11). Eine Planänderung ist nur dann mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar, wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich verändert haben. Dies ist der Fall, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 16). Die Verhältnisse müssen sich in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht (BGE 127 I 103 E. 6b). Selbst wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben, hat eine Planungsanpassung "nötigenfalls" zu erfolgen. Artikel 21 Abs. 2 RPG verlangt somit auf jeden Fall eine Abwägung mit dem Gebot der Planbeständigkeit (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 18). Gemäss Bundesgericht hat diese Interessenabwägung "unter Berücksichtigung von Geltungsdauer und Inhalt des Plans sowie des Ausmasses und der Begründung der beabsichtigten Anpassung" zu erfolgen. "Je neuer ein Zonenplan ist, desto mehr ist mit seiner Beständigkeit zu rechnen, und je einschneidender die Änderungen sind, desto gewichtiger müssen die Gründe für eine Planänderung sein" (BGer 1C_210/2015 vom 26. Oktober 2015, Erw. 5.2). Ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG sind Zonenpläne in der Regel nach etwa 15 Jahren zu überarbeiten (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 20; BGE 128 I 190 E. 4.2).

b) Die Volksinitiative "JA zur historischen Altstadt" verlangt in Satz 3, dass die städtischen Liegenschaften im Bereich zwischen Casino und Bundesplatz in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden. Gemäss § 26 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) dienen die Zonen des öffentlichen Interesses dem Gemeinwohl. Sie können Frei- und Grünflächen enthalten oder Bauten und Anlagen, welche überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften dienen. Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zug (BO Zug) und der entsprechende Zonenplan wurden am 7. April 2009 vom GGR beschlossen und vom Regierungsrat am 22. Juni 2010 genehmigt. In der BO Zug werden zwei Zonen des öffentlichen Interesses definiert, solche für Bauten und Anlagen (§ 55 BO Zug) und solche für Erholung und Freihaltung (§ 56 BO Zug). Die zur Bauzone gehörenden Grundstücke zwischen Casino und Bundesplatz sind (mit Aus-

nahme des Regierungsgebäudes am Postplatz) im aktuell gültigen Zonenplan den Kernzonen A, B oder C zugeordnet. Gemäss § 36 BO Zug ist es in diesen Zonen möglich zu wohnen. Ferner sind dort leicht und mässig störende Betriebe zulässig.

c) Das vom GGR in Auftrag gegebene Gutachten hielt fest, dass für die von den Initianten beabsichtigte Änderung des Nutzungsplans nach nicht einmal einem Drittel des ordentlichen Planungshorizonts gewichtige Gründe vorliegen müssten. Im Initiativtext und in der beigefügten kurzen Begründung würden keine eigentlichen Gründe für die Revision der Zonenordnung genannt. Im Initiativtext heisse es lediglich, dass zur Sicherstellung des Verbleibens der Stadtverwaltung in der Altstadt die städtischen Liegenschaften in die Zone des öffentlichen Interesses überführt werden sollten. Die Umzonung diene also dazu, das mit der Initiative anvisierte Ziel sicherzustellen. Solche politischen Vorstellungen oder Ziele stellten keine erhebliche Änderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG dar. Dies habe das Bundesgericht wiederholt festgestellt. Die Initiative verstosse daher gegen übergeordnetes Raumplanungsrecht (DI Act. 10, Rechtsgutachten, Rz. 38, S. 17).

d) Würdigend ist zunächst festzuhalten, dass das Gutachten Jaag/Rüssli an keinem formellen Mangel leidet, was im Übrigen auch keine Partei behauptet hat. Die Gutachter – beides anerkannte Experten aus dem Gebiet des Staats- und Verwaltungsrechts – haben die ihnen gestellten Fragen umfassend beantwortet und sind, gestützt auf die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung und Literatur, nachvollziehbar zu ihren Schlussfolgerungen gelangt. Sodann war ihre Feststellung nicht zu beanstanden, wonach für die von den Initianten beabsichtigte Nutzungsplanänderung wichtige Gründe gegeben sein müssten, da noch nicht einmal ein Drittel des ordentlichen Planungshorizonts verstrichen sei. Wie aus Erwägung 5a hervorgeht, steht diese Feststellung im Einklang mit Rechtsprechung und Lehre zu Art. 21 Abs. 2 RPG.

d/aa) Die Beschwerdeführer entgegnen, dass in ihrem Fall der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht tangiert sei, da es gar nicht um ein Einzonungsbegehren gehe. Sie wollten lediglich gewisse bereits in der Bauzone liegende Grundstücke einer anderen Nutzung zuführen. Die DI weist indessen zu Recht darauf hin, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit auch bei Umzonungen gilt. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung diesen Grundsatz wiederholt auch bei Planungsvorhaben in Erinnerung gerufen, bei denen es nicht um Einzonungen von Nichtbauland in die Bauzonen gegangen ist, sondern um Umzonungen innerhalb der Bauzonen (BGE 102 Ia 331 Sachverhalt und E. 3d; 120 Ia 227

Sachverhalt und E. 2b; BGer 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015, Sachverhalt A und Erw. 3.1). Die Beschwerdeführer sind mit ihrem Vorbringen nicht zu hören.

d/bb) Die Beschwerdeführer wenden ein, der Grundsatz der Planbeständigkeit wolle hauptsächlich vermeiden, dass die Grundeigentümer und die erschliessungspflichtigen Gemeinwesen durch häufige Planungsänderungen in ihren Rechtssicherheitsinteressen beeinträchtigt würden. Davon könne hier keine Rede sein. Es bestünden keine raumplanerischen Hindernisse, einzelne öffentliche Liegenschaften der Zone des öffentlichen Interesses zuzufügen. Dies werde im Gegenteil durch Art. 3 Abs. 4 RPG für im öffentlichen Interesse liegende Bauten gefordert. Der von den Beschwerdeführern angesprochene Artikel 3 Abs. 4 RPG fordert im Sinne eines Planungsgrundsatzes, dass für öffentliche und im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte bestimmt werden müssen. Die Beschwerdeführer scheinen zu übersehen, dass die Bestimmung nicht verlangt, dass öffentliche Bauten, wozu Verwaltungsgebäude gehören, zwingend in Zonen des öffentlichen Interesses stehen müssen. Solche Gebäude können auch in einer Zone für privates Bauen erstellt werden, solange sie sich mit dem Zonenzweck vertragen und die speziellen gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten sind (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N 52). Die Beschwerdeführer haben denn auch – zu Recht – nicht behauptet, dass sich die Verwaltungsgebäude der Stadt Zug nicht mit dem Zonenzweck der Kernzone A, B oder C vertragen würden oder dass die Gebäude sich nicht mit an ihrem Standort zu beachtenden gesetzlichen Rahmenbedingungen vereinbaren liessen. Die Beschwerdeführer verkennen weiter, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht nur die direkt von möglichen Umzonungen betroffenen Eigentümer schützen will, sondern ganz allgemein Dritte, insbesondere aber auch Nachbarn (BGer 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003, Erw. 3.7.3), welche Rechtssicherheit darüber haben sollten, dass eine bestimmte in der Zonenordnung festgelegte Grundstücknutzung über längere Zeit Bestand hat. Im vor rund sechs Jahren neu in Kraft gesetzten Zonenplan haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug beschlossen, die Liegenschaften der Stadt zwischen Casino und Bundesplatz, in denen die Verwaltung untergebracht ist, nicht der Zone des öffentlichen Interesses zuzuweisen. Damit signalisierten sie, dass die Stadt Zug diese Liegenschaften auch zu Wohn- und Gewerbebezwecken nutzen darf und sie diese Gebäude auch an Dritte vermieten oder gar verkaufen könnte. Eine Umzonung dieser Liegenschaften in die Zone des öffentlichen Interesses nach so kurzer Zeit würde somit die Rechtssicherheitsinteressen dieser Personen (Nachbarn, potentielle Mieter und Käufer) tangieren. Dies gilt umso mehr, als das Stadtzuger Stimmvolk Zug am 9. September 2012 in einer Abstimmung im Verhältnis von rund 56 % zu 44 % dem Kauf der Liegenschaft an der Gubelstrasse 22 zustimmte (www.stadtzug.ch/de/verwaltungspolitik/politik/abstimmungsergebnisse/politrech-

te_vorlagen/). Da der Kauf dieses Gebäudes gemäss Erläuterung auf der ersten Seite der Abstimmungsbroschüre bezweckte, die Arbeitsplätze der Stadtverwaltung an einen einzigen zentralen Standort zusammenzuführen (DI Act. 25), durften die Nachbarn und sonstige Dritte umso mehr davon ausgehen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 9. September 2012 den kommunalen Zonenplan hinsichtlich der breiten Nutzungsmöglichkeiten der städtischen Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz bis auf weiteres nicht abändern wollen.

d/cc) Die DI hat auch die Interessen der Stadt Zug als Eigentümerin ins Spiel gebracht. Satz 3 der Initiative greife erheblich in die Eigentumsrechte der Stadt ein (VG Act. 4, S. 3). Die Beschwerdeführer halten mit dem Argument dagegen, dass sich die Stadt Zug nicht auf die Eigentumsgarantie berufen könne, denn bei ihren Liegenschaften handle es sich um öffentliches Eigentum. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten selber über die Nutzungsmöglichkeiten "ihres" Eigentums befinden (VG Act. 6, S. 5). Es mag richtig sein, dass der Stadtrat Zug oder der GGR sich gegen Satz 3 der Initiative nicht auf die Eigentumsgarantie berufen kann (dazu Erw. 9 hinten), doch haben sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug auch bei der Ausübung "ihrer" Eigentumsrechte an das übergeordnete Bundesrecht zu halten und dazu gehört der Grundsatz der Planbeständigkeit in Art. 21 Abs. 2 RPG.

d/dd) Die Beschwerdeführer bringen vor, durch das Initiativbegehren werde nichts anders verlangt, als tatsächlich vorliege. Es solle der faktische Zustand zementiert werden. Da die Stadt es unterlassen hat, eine Liste der städtischen Liegenschaften zwischen Bundesplatz und Casino mit ihren jeweiligen Nutzungen einzureichen, lässt sich nicht sagen, ob diese Einschätzung zutrifft. Es kann nämlich durchaus sein, dass durch eine Umzonung dieser Grundstücke in die Zone des öffentlichen Interesses gegenwärtige nicht hoheitliche Verwendungszwecke (z.B. Vermietung von Wohnraum an Private) in gewissen Liegenschaften inskünftig unterbunden würden. Doch selbst wenn es tatsächlich so ist, dass die Stadt die betroffenen Liegenschaften heute ausschliesslich als Verwaltungsgebäude nutzt, bedeutet dies nicht, dass in Bezug auf diese Liegenschaften der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht gelten soll. Dritte, aber auch die mit der Immobilienbewirtschaftung befassten Verwaltungsabteilungen der Stadt Zug, sollen Rechtssicherheit darüber haben können, dass die fraglichen Liegenschaften gemäss den herrschenden Zonenvorschriften in den kommenden Jahren breit genutzt werden können, das heisst nicht nur für Verwaltungstätigkeiten wie heute. Dies festgestellt, ist es nicht erforderlich, dass das Gericht über eine

Liste aller städtischen Liegenschaften zwischen Casino und Bundesplatz verfügt. Der diesbezügliche Beweisantrag der DI ist abzuweisen.

6. Die Beschwerdeführer sind der Meinung, dass vorliegend auch von einer erheblichen Änderung der Verhältnisse gesprochen werden müsste. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG wäre somit eine Revision erlaubt, selbst wenn der Grundsatz der Planbeständigkeit auf Satz 3 der Initiative anzuwenden wäre.

a) Die Beschwerdeführer tragen in diesem Zusammenhang vor, der Regierungsrat blende im angefochtenen Entscheid aus, dass der Kauf der L & G-Liegenschaft zum Zwecke erfolgt sei, die heute im Bereich der Altstadt ansässige Stadtverwaltung zu dislozieren und genau dies zu einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse führe, die mit der Initiative verhindert werden solle. Die Beschwerdeführer verkennen mit dieser Argumentation, dass der von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beschlossene Kauf der Liegenschaft an der Gubelstrasse 22 im Jahr 2012 zu keiner Änderung der Verhältnisse geführt hat, welche das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der zwischen Casino und Bundesplatz festgelegten Nutzungsordnung hinfällig machen würde. Dies wäre allenfalls dann der Fall gewesen, wenn die städtischen Liegenschaften in diesem Gebiet heute in der Zone des öffentlichen Interesses lägen. Dies würde nämlich bedeuten, dass die Stadt ihre Immobilienstrategie, die darin besteht, die Arbeitsplätze der Stadtverwaltung im Gebäude an der Gubelstrasse zu konzentrieren, nicht oder nicht im gewünschten Umfang würde umsetzen können (zu dieser Strategie, vgl. Bericht und Antrag des Stadtrates zur Doppelinitiative vom 28. Oktober 2014, Vorlage Nr. 2324, S. 13, DI Act. 10; ferner: DI Act. 25, Abstimmungsbroschüre Kauf L & G-Gebäude, S. 8). So wie sich die Rechtslage heute darstellt, kann die Stadt auf Grundlage der bestehenden Zonenordnung diese Strategie aber umsetzen. Die städtischen Liegenschaften zwischen dem Bundesplatz und dem Casino müssen nicht nur als Verwaltungsgebäude genutzt werden und das Gebäude an der Gubelstrasse 22 liegt heute in der Bauzone mit speziellen Vorschriften Landis + Gyr, welche gemäss § 47 Abs. 1 BO Zug für Gewerbe, Dienstleistungen und das Wohnen bestimmt ist. Die von den Beschwerdeführern angesprochene erhebliche Veränderung der Verhältnisse ist also bereits in der bestehenden Zonenordnung angelegt.

b) Die Beschwerdeführer argumentieren weiter, bei Realisierung der Pläne des Stadtrats werde dies erhebliche Folgen für die Stadtbevölkerung und die Wirtschaft südlich des Postplatzes haben. Es ist zweifelsohne so, dass die Konzentration der Arbeitsplätze der Stadtverwaltung in einem einzigen Gebäude nordwestlich des Bahnhofs zu einer Ände-

rung der Wege der städtischen Verwaltungsangestellten und der Kundschaft der Stadtverwaltung führen wird. Dass auch Geschäfte, Restaurants und Cafés in der Altstadt von einer Verlagerung der Arbeitsplätze und der Besucherströme nachteilig betroffen sein könnten, wie von den Beschwerdeführern befürchtet, ist durchaus möglich. Doch hier wie vorher gilt, dass die Beschwerdeführer fälschlicherweise mit dem Resultat einer von der aktuell gültigen Zonenordnung ermöglichten Entwicklung argumentieren und diese als erhebliche Änderung der Verhältnisse darstellen. Das Argument der Beschwerdeführer geht somit fehl. Sollten die Beschwerdeführer aber der Meinung sein, dass die Änderung der Verhältnisse darin bestehe, dass eine Mehrheit der Stadtzuger Bevölkerung aufgrund der von ihnen ins Feld geführten möglichen nachteiligen Entwicklungen heute gegen einen Wegzug der Stadtverwaltung aus der Altstadt eingestellt sei, so wäre ihnen die bundesgerichtliche Rechtsprechung entgegenzuhalten, wonach ein politischer Sinneswandel keine erhebliche Änderung der Verhältnisse darstelle (BGE 128 I 190 E. 4.2; 111 II 326 E. 3a/cc; 109 Ia 113 E. 3).

c) Im Gutachten Jaag/Rüssli wird ausgeführt, dass die Initianten weder im Initiativtext noch in der stichwortartigen Begründung eigentliche Gründe für eine Revision der Zonenordnung genannt hätten (DI Act. 10, Rechtsgutachten, Rz. 38, S. 17). Eine Durchsicht der genannten Unterlagen (DI Act. 00, Anhang Initiativbogen "JA zur historischen Altstadt") ergibt, dass die Initianten tatsächlich auf keine veränderten Verhältnisse verweisen, welche eine Revision der Zonenordnung rechtfertigen würden. Im Gegenteil geht als Quintessenz aus allen Argumenten hervor, dass die Initiative einen bestehenden Zustand, der sich bewährt habe, zementieren soll. Da auch sonst keine veränderten Verhältnisse rechtlicher oder tatsächlicher Art zu sehen sind, welche eine Änderung des Zonenplans der Stadt Zug im Bereich zwischen dem Bundesplatz und dem Casino rund sechs Jahre nach seinem Erlass rechtfertigen könnten, hat der Regierungsrat kein Recht verletzt, als er den Gutachtern in diesem Punkt folgte.

7. Im Sinne eines Zwischenergebnisses steht fest, dass die Rechtsauffassung der Gutachter Jaag/Rüssli, wonach Satz 3 der Initiative gegen den bundesrechtlichen Grundsatz der Planbeständigkeit verstosse, korrekt ist. Die von den Initianten angepeilte Zonenplanänderung zwischen Bundesplatz und Casino kommt rund sechs Jahre nach Inkraftsetzung der revidierten Ortsplanung in der Stadt Zug zu früh. Es sind keine wesentlichen Änderungen der Verhältnisse zu sehen, welche eine Planänderung in diesem Gebiet nach Ablauf von noch nicht einmal der Hälfte des ordentlichen Planungshorizonts gebieten könnten. Das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach dieser Grundsatz im vorliegen-

den Fall gar nicht zum Tragen komme, bzw. falls doch, dass es vorliegend Gründe gebe, die eine Planänderung rechtfertigen würden, sind nicht zu hören.

a) Die Beschwerdeführer argumentieren weiter, dass ein Begehren auf Abänderung des Zonenplans grundsätzlich nicht rechtswidrig sei. Das Stimmvolk habe letztlich über die Änderung des Zonenplans abzustimmen, könne demzufolge auch diesbezügliche Initiativen bzw. Begehren dem GGR unterbreiten. Dieser Aussage ist wie folgt zu begegnen: Gemäss § 39 Abs. 4 PBG stimmen die Gemeinden über einen vom Gemeinderat beantragten Erlass eines Zonenplans ab. Dabei ist in den Gemeinden ohne GGR das beschliessende Organ die Gemeindeversammlung (§ 69 Ziff. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 [GG, BGS 171.1]). In der Stadt Zug, welche über einen GGR verfügt, fasst der GGR diesen Beschluss (§ 105 GG). Gemäss § 8 Abs. 1 lit. b GO Zug können beschlossene Nutzungspläne auf Begehren von mindestens 500 Stimmberechtigten, oder wenn dies mindestens 14 GGR-Mitglieder nach der Schlussabstimmung verlangen, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. In der Stadt Zug sind es entgegen der Meinung der Beschwerdeführer daher nicht immer die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die letztlich über die Änderung des Zonenplans abstimmen. Doch unabhängig davon, welches dazu berufene Organ den Beschluss zum Erlass eines neuen oder eines punktuell geänderten Zonenplans fasst, gilt, dass dieser Beschluss mit übergeordnetem Bundesrecht in Einklang stehen muss, womit er auch nicht zum Grundsatz der Planbeständigkeit in Widerspruch stehen darf. Damit ist es aber auch nicht erlaubt, eine Initiative in der Stadt Zug dem Stimmvolk vorzulegen, die den GGR dazu zwingt, eine Zonenplanänderung herbeizuführen, die Art. 21 Abs. 2 RPG widerspricht. Die Gutachter sind der Ansicht, dass dies mit Satz 3 im Initiativtext genau der Fall sei. Das Volksbegehren fordere klar eine Änderung der Zonenordnung und belasse dem Parlament diesbezüglich keinen Spielraum (DI Act. 10, Rechtsgutachten, Rz. 39, S. 17). Dieser Auffassung kann beigespflichtet werden. Führt man sich den vollständigen Text der Initiative vor Augen, beschreiben die ersten beiden Sätze ihre Ziele: Die historische Altstadt soll erhalten werden. Die Stadtverwaltung soll in der Altstadt bleiben und damit zu ihrem Erhalt beitragen. Der dritte und vierte Satz enthalten sodann zwei Massnahmen zur Zielerreichung, nämlich die hier strittige Umzonung sowie eine Änderung der Gemeindeordnung. Aufgrund von § 105 GG i.V.m. § 69 Ziff. 2 GG obliegt die Umsetzung beider Massnahmen dem GGR. Zwar verfügt dieser beim strittigen Umzonungsvorhaben noch über einen gewissen Gestaltungsspielraum, so bei der Festlegung des genauen Perimeters und bei der Definition des Begriffs "städtische Liegenschaft". Am Umstand, dass die der Stadt gehörende Grundstücke zwischen Casino und Bundesplatz von der Kernzone A, B oder C in die Zone des öffentlichen Interesses

umgezont werden müssten, würde der GGR (und gegebenenfalls das Stimmvolk) bei Annahme der Initiative aufgrund ihres eindeutigen Wortlauts aber nicht vorbeikommen. Wie die Gutachter somit korrekt feststellen, kann der Verstoss gegen das Bundesrecht auch nicht durch den GGR bei der Umsetzung der Initiative behoben werden.

b) Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass der Stadtschreiber den Initiativtext im Rahmen der Vorprüfung als zulässig erachtet habe. Soweit die Beschwerdeführer damit eine Verletzung des Vertrauensschutzgrundsatzes rügen, sind sie nicht zu hören. Eine der Voraussetzungen, die für eine erfolgreiche Anrufung dieses Grundsatzes im Falle von unrichtigen behördlichen Auskünften erfüllt sein muss, ist die Zuständigkeit der auskunfterteilenden Behörde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 676 ff.). Der Stadtschreiber befindet sich jedoch nicht über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Zuständig dafür ist der GGR (§ 11 Abs. 1 GO Zug). Der Stadtschreiber kann damit auch gar nicht verbindlich Auskunft über die Gültigkeit einer Volksinitiative geben.

c) Die Gutachter Jaag/Rüssli schreiben, dass eine Initiative, die gültige und ungültige Inhalte aufweise, für teilungsgültig zu erklären sei, wenn der gültige Teil ein sinnvolles Ganzes bilde (DI Act. 10, Rechtsgutachten, Rz. 42, S. 18). Dieser Meinung kann ohne weiteres gefolgt werden. Sie entspricht bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 133 I 110 E. 3.1). Die Gutachter führen zudem aus, dass die Ungültigkeit nur den dritten Satz der Initiative betreffe und der Rest ein sinnvolles Ganzes bilde (DI Act. 10, Rechtsgutachten, ebda.). Dieser Auffassung ist ebenfalls beizupflichten, denn wie die Gutachter richtig feststellen, kommt das Hauptanliegen der Initiative – Aufrechterhaltung der Präsenz der städtischen Verwaltung in der Altstadt – auch unter Weglassung des dritten Satzes nach wie vor klar zum Ausdruck. Mit dem Verbleib des vierten Satzes im Initiativtext ist ausserdem sichergestellt, dass der Stadtrat einen konkreten Rechtssetzungsauftrag erhält, welcher der nachhaltigen Zielerreichung der Initianten dienen soll.

8. a) Die Beschwerdeführer verweisen auf den Text einer Volksinitiative von 2012 "Wohnen in Zug für alle". Auch dort sei als Förderungsmassnahme "die Schaffung weiterer Zonen für den preisgünstigen Wohnraum" im Zonenplan gefordert worden, d.h. ebenfalls eine Änderung des Zonenplans. Weder der Stadtrat noch der GGR hätten dieses Begehren beanstandet, obwohl es bereits drei Jahre nach der Revision der Ortsplanung neue Einzonungen verlangt habe. Im Lichte der Stellungnahme des GGR, des Stadtrates sowie des Gutachtens Jaag/Rüssli hätte jene Initiative dem Planbeständigkeitsgrundsatz widerspro-

chen. Zu verweisen sei auch auf eine GGR-Vorlage vom 8. Mai 2012, in dem vom Stadtrat eine Zonenplanänderung im Bereich des Siemens-Areals verlangt worden sei. Die Beispiele zeigten, dass Änderungen innerhalb von zwei bis drei Jahren des Nutzungsplans problemlos durchgegangen seien.

b) Der Regierungsrat legt dar, dass die Ausgangslage in den beiden von den Beschwerdeführern erwähnten Fällen sich nicht mit derjenigen bei der strittigen Initiative "JA zur historischen Altstadt" vergleichen lasse. Obwohl es einige Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Ansicht zutreffend ist, braucht die Frage der Vergleichbarkeit jedoch nicht vertieft geklärt zu werden. Denn angenommen die Behörden der Stadt hätten seit Inkraftsetzung des revidierten Zonenplans im Jahr 2010 tatsächlich zwei Mal gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstossen, würden die Beschwerdeführer mit ihrem Vorbringen nichts anderes als eine Gleichbehandlung im Unrecht einfordern. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt indessen als Grundsatz, dass die Gesetzmässigkeit der Rechtsgleichheit vorzugehen hat. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht richtig angewendet wurde, gibt dem Einzelnen keinen Anspruch, ebenfalls gesetzeswidrig behandelt zu werden (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 771). Die Rechtsgleichheit hat dann ausnahmsweise Priorität, wenn eine ständige gesetzeswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 127 I 1 E. 3a). Abgesehen vom Umstand, dass eine womöglich zweimalige Missachtung des Grundsatzes der Planbeständigkeit wohl noch nicht ausreicht, um überhaupt schon von einer gesetzeswidrigen Praxis zu sprechen, hat der GGR im vorliegenden Fall deutlich signalisiert, dass er sehr wohl gewillt ist, dem Grundsatz der Planbeständigkeit Nachachtung zu verschaffen. Wäre es anders, hätte er das Rechtsgutachten nicht in Auftrag gegeben oder er hätte in der Folge einen Beschluss konträr zur Empfehlung der Gutachter gefasst. Hätten die Stadtzuger Behörden in der Vergangenheit somit rechtswidrig gehandelt, wären die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht heute somit nicht erfüllt gewesen. Weiterungen zu diesem Thema erübrigen sich.

9. Vor Verwaltungsgericht hat die DI geprüft, ob Satz 3 der Initiative die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verletze, wobei sie zu einem positiven Fazit gelangte. Die Beschwerdeführer widersprechen dieser Ansicht mit dem Argument, öffentlich-rechtliche Körperschaften könnten sich nicht zum Teilhaber oder Nutzniesser der Grundrechte machen. Diese schützten in erster Linie die Freiheitsphäre der Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt. Es ist entgegen der Mei-

nung der Beschwerdeführer zwar durchaus so, dass sich juristische Personen des öffentlichen Rechts ausnahmsweise auch auf die Eigentumsgarantie berufen können, nämlich dann wenn sie nicht hoheitlich handeln, sondern sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen und vom angefochtenen Entscheid wie ein Privater betroffen sind (vgl. BGer 1C_439/2007 vom 18. August 2008, Erw. 1.2). Beim Beschluss vom 24. Februar 2015, der zur Teilgültigkeit der Initiative "JA zur historischen Altstadt" führte, handelte der GGR namens der Stadt jedoch nicht auf dem Boden des Privatrechts, sondern hoheitlich. Es fehlt vorliegend denn auch an einer Verfügung, welche die Stadt wie einen Privaten nachteilig treffen würde. Auch wenn die Initiative dereinst (ohne den dritten Satz) angenommen werden sollte, haben die Stadt und die für sie handelnden Behörden hinzunehmen, dass die Mitglieder der Gebietskörperschaft, d.h. die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, in die "eigenen" Eigentumsrechte eingegriffen und die Nutzungsmöglichkeiten gewisser städtischer Liegenschaften eingeschränkt haben. Die Frage, ob die DI mit ihren Vorbringen Recht hat oder nicht, muss hier jedoch nicht abschliessend geklärt werden, da feststeht, dass Satz 3 der Initiative gegen Art. 21 Abs. 2 RPG verstösst, was seine Streichung bereits rechtfertigt.

10. Abschliessend ist festzustellen, dass der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid den Empfehlungen der Gutachter Jaag/Rüssli mit Blick auf die Volksinitiative "JA zur historischen Altstadt" zu Recht gefolgt ist und die Beschwerdeführer mit ihren dagegen gerichteten Vorbringen nicht zu hören sind. Die Beschwerde ist abzuweisen und der angefochtene Entscheid vom 10. November 2015 ist zu bestätigen. Bei gegebenem Ausgang hätten die Beschwerdeführer die Kosten des Gerichtsverfahrens zu tragen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Gemäss § 25 Abs. 1 lit. c VRG können die Kosten in besonderen Fällen aber herabgesetzt oder ganz erlassen werden, insbesondere wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt. Vorliegend waren Rechtsfragen zu behandeln, deren Abklärung zweifellos im öffentlichen Interesse liegt. Die Gerichtskosten werden daher erlassen. Nach § 28 Abs. 2 VRG ist den Beschwerdeführern als unterlegene Partei keine Parteientschädigung zuzusprechen. Andererseits haben auch der obsiegende GGR und der Regierungsrat keine Parteientschädigung zu gut, da sie in Rahmen ihres amtlichen Wirkungskreises gehandelt haben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (vierfach), den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug.

Zug, 19. April 2016

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am