

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1393
vom 5. Februar 2009
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Initiative "Begegnungszone im Zentrum Horw"

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Einleitung

Von 1999 bis 2003 wurde für den Kantonsstrassenabschnitt Wegscheide bis Merkur ein Richtplan erarbeitet. Der Richtplan wurde Ihnen im Rahmen eines Planungsberichts als Bericht und Antrag Nr. 1193 am 28. November 2002 unterbreitet. Nach dem öffentlichen Auflageverfahren wurde er am 13. März 2003 erlassen. Sie haben gestützt auf unseren Bericht und Antrag Nr. 1254 mit Zusatzbericht 1 am 27. November 2003 Folgendes beschlossen:

- a. Der Ausbau der Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide - Merkur wird beschlossen.
- b. Ein Kredit von Fr. 5'515'000.00, zuzüglich allfälliger Teuerung, zu Lasten der Investitionsrechnung, Konto 620.00.501.38, wird bewilligt.
- c. Der vorgeschlagenen Finanzierung wird zugestimmt.
- d. Dem Gemeinderat wird empfohlen, eine Tempo 30-Zone einzuführen.
- e. Dieser Beschluss unterliegt gemäss Art. 8 Ziff. 5 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum der Stimmberechtigten.
- f. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, der Neugestaltung und Verkehrsberuhigung der Kantonsstrasse, Wegscheide bis Merkur, sowie den entsprechenden Investitionen gemäss diesem Bericht und Antrag zuzustimmen.

Die Stimmberechtigten haben an der Urnenabstimmung vom 16. Mai 2004 dem Bauvorhaben mit 2'830 Ja zu 2'276 Nein zugestimmt und einen Kredit von Fr. 5'515'000.00 bewilligt.

Das Projekt wurde vom August 2005 bis Mai 2006 realisiert. Die Bauabrechnung wurde Ihnen mit Bericht und Antrag Nr. 1334 vorgelegt und am 13. März 2008 genehmigt.

2 Inhalt der Initiative

Gestützt auf Artikel 11 bis 15 der Gemeindeordnung von Horw vom 25. November 2007 verlangen die Initianten, dass wir bei der zuständigen kantonalen Dienststelle die Signalisation "Begegnungszone" für die Kantonsstrasse Abschnitt Wegscheide - Merkur beantragen.

3 Begründung des Initiantivkomites

Bei der Erneuerung der Kantonsstrasse wurden die Fussgängerstreifen aufgehoben und niveaugleiche, undeutliche Übergänge zwischen Fahr- und Gehbereich geschaffen. Das erfordert eine starke Rücksichtnahme des Fahrverkehrs gegenüber den Fussgängerinnen und Fussgängern und bedingt eigentlich die Signalisation einer Begegnungszone. Mit der Beschlussfassung

zur Neugestaltung verlangten Sie im Oktober 2003 jedoch Tempo 30, was Vortritt für den Fahrverkehr bedeutet. Tempo 30 wird leider nur bedingt eingehalten und es sind bereits Unfälle mit Kindern passiert. Gemäss Initianten ist das Ziel noch nicht erreicht.

Das erste Ziel der Umgestaltung, ein tolerantes Nebeneinander der verschiedenen Verkehrsteilnehmenden, konnte bis jetzt leider nicht erreicht werden. Vor allem Kinder und betagte Fussgängerinnen und Fussgänger sind verunsichert. Als zweites Ziel der Umgestaltung sollte der Verkehr mit Tempo 30 und die Umfahrungsmöglichkeit auf die Hälfte reduziert werden. Ob dies erreicht wurde, ist zumindest fraglich.

4 Beurteilung der Initiative aus rechtlicher Sicht

Beurteilung durch Rechtsanwalt Beat Mühlebach zur Gültigkeit der Initiative (Beilage):

- Für den Erlass einer Verkehrsanordnung „Begegnungszone“ auf der als Gemeindestrasse eingereichten Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide - Merkur ist die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (§ 17 Abs. 1 StrvV). Die kantonale Dienststelle verfügt die Begegnungszone und veröffentlicht diese Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung im Kantonsblatt (§ 24 StrvV, Art. 107 Abs. 1 SSV). Die Verfügung kann beim Verwaltungsgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (§ 26a Abs. 1 StrvV). Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts kann beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden (Art. 3 Abs. 4 SVG).
 - In § 145 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG, SRL Nr. 10) wird festgehalten:
 - 1 Ein Volksbegehren ist ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.
 - 2 Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn
 - a. das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,
 - b. es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,
 - c. es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,
 - d. die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),
 - e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),
 - f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.
 - Stellungnahmen und Anträge an eine kantonale Dienststelle sind nicht Sachgeschäfte, die nach Art. 8 und Art. 9 der Gemeindeordnung Horw dem Referendum unterliegen.

Wird die Einreichung von Stellungnahmen und Anträgen an eine kantonale Dienststelle in der Gemeindeordnung Horw keinem anderen Organ der Gemeinde übertragen, ist der Gemeinderat dafür zuständig (Art. 38 Abs. 1 GO, § 14 Abs. 3 GG).

Eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten, den Gemeinderat zu verhalten, sich im Rahmen einer Stellungnahme oder eines Antrags in einem bestimmten Sinne an eine kantonale Dienststelle zu wenden, kann der geltenden Gemeindeordnung Horw nicht entnommen werden, ebenso wenig eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten, einer kantonalen Dienststelle eigene Stellungnahmen und Anträge einzureichen.
 - Eine Gemeindeinitiative kann nur zur Behandlung von Gemeindegeschäften verlangt werden, die im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten liegen (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, B 27 vom 14. Oktober 2003, in: GR 2004 S. 403 ff. / S.456).
 - Ein Initiativbegehren ist u.a. dann rechtswidrig und ungültig zu erklären, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder wenn das Begehren nach der kommunalen Zuständigkeitsordnung nicht zulässig ist (§ 145 Abs. 2 lit. a und lit. b StRG).
 - Initiativen zu Fragen, die ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Parlaments bzw. der Stimmbürger liegen, sind unzulässig; dies jedenfalls dann, wenn die Initiative in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive eingreift (Bundesgerichtsentscheid vom 11. Januar 2002, in: ZBl 2002 S. 529 ff. / S. 534).
- Nicht Gegenstand einer Initiative kann die exekutive Tätigkeit des Gemeinderates sein.
- Gemeindeinitiativen haben die nach der Gemeindeordnung geltende Kompetenzordnung zu respektieren, sofern die Initiative nicht eine Änderung dieser Kompetenzordnung verlangt (LGVE 2007 III Nr. 2 E. 5, LGVE 2007 III Nr. 3 E. 4.1).

5 Verfahren und Fristen

Das Verfahren ist in Art. 11 bis 15 der Gemeindeordnung (GO) festgelegt. Gemäss Art.12 GO haben Sie, soweit die Initiative gültig ist, innert Jahresfrist seit der Einreichung der Unterschriftenbogen über Zustimmung oder Ablehnung zu entscheiden. Eine Initiative muss innert 2 Jahren seit der Erwerbung der Volksabstimmung unterbreitet werden (Art. 15 Abs.1 GO).

Wir haben Ihnen einen Bericht und Antrag zu den Beschlüssen nach Art. 12 bis 14 spätestens 4 Monate vor Ablauf der Behandlungsfrist zuzustellen. Können wir diese Frist nicht einhalten, haben wir Ihnen vor Ablauf dieser Frist einen Zwischenbericht vorzulegen (Art. 15 Abs. 2 GO). Lassen sich die Fristen nicht einhalten, können Sie diese um maximal sechs Monate verlängern (Art. 15 Abs. 3 GO).

6 Beurteilung der Initiative durch den Gemeinderat

6.1 Zu-Stande-Kommen der Initiative

Mit Entscheid vom 29. Mai 2008 haben wir gestützt auf § 141 Abs. 1 Ziff. b des Stimmrechtsgesetzes sowie Art. 12 Abs. 1 der Gemeindeordnung Folgendes festgestellt:

Die Gemeindeinitiative "Begegnungszone im Zentrum Horw" ist zu Stande gekommen. Die Kontrolle der Unterschriftenlisten gemäss Bescheinigung des Stimmregisterführers hat ergeben:

Gültige	Ungültige	Total Unterschriften
980	61	1'041

6.2 Gültigkeit der Initiative

Nachdem gemäss der Gemeindeordnung und dem Strassenverkehrsrecht nicht das Stimmvolk, sondern wir für die Einreichung eines Antrags an die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur um Erlass einer Verkehrsanordnung "Begegnungszone" zuständig sind, erweist sich die eingereichte Initiative "Begegnungszone im Zentrum Horw" als rechtswidrig, mithin als ungültig (§ 145 Abs. 2 lit. a und lit. b StRG).

6.3 Vorgehen und Massnahmen durch den Gemeinderat

Wir erteilten der Hochschule für Wirtschaft HSW Luzern einen Auftrag zur Durchführung einer Erfolgskontrolle nach der Umgestaltung. Mit der Erfolgskontrolle soll festgestellt werden,

- ob die vorgesehenen Massnahmen im geplanten Umfang umgesetzt werden konnten (Umsetzungskontrolle).
- ob die Ziele erreicht wurden (Zielerreichungsanalyse).
- welche positiven oder negativen (un-)beabsichtigten Wirkungen die Umgestaltung nach sich gezogen haben (Wirkungsanalyse).

Die Erfolgskontrolle soll dazu dienen, dass die Zielerreichung und allfällige Nebenwirkungen erfasst werden, so dass korrigierende oder ergänzende Massnahmen getroffen werden können. Im Weiteren kann sie uns und der Bevölkerung auch dazu dienen, sich von der Richtigkeit der getätigten Investition zu vergewissern.

Durch den Einbezug von studentischen Arbeiten konnten die Kosten für die Erhebung deutlich gesenkt werden, was aber auch einen Einfluss auf den Zeitplan hat. Der Schlussbericht wird erst anfangs September 2009 vorliegen. Mit dem Schlussbericht der durchgeführten Nachkontrolle werden uns Grundlagen für eine abschliessende Beurteilung der jetzigen Tempo 30-Zone vorliegen. Der Schlussbericht wird sorgfältig analysiert und anschliessend werden allenfalls durch uns Massnahmen zur Optimierung getroffen.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen

- die Initiative Begegnungszone im Zentrum Horw als ungültig zu erklären.
- davon Kenntnis zu nehmen, dass der Gemeinderat nach Vorliegen des Schlussberichts allenfalls Massnahmen zur Optimierung trifft.

Markus Hool
Gemeindepräsident

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

- Initiativbogen
- Gutachten zur Gültigkeit der Initiative "Begegnungszone im Zentrum Horw" von Rechtsanwalt Beat Mühlebach

E I N W O H N E R R A T

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1393 des Gemeinderates vom 5. Februar 2009
 - gestützt auf den Antrag der Bau- und Verkehrskommission
 - in Anwendung von Art. 12 Abs. 2 Bst. a der Gemeindeordnung vom 25. November 2007
-

1. Die Initiative "Begegnungszone im Zentrum Horw" wird als ungültig erklärt.
2. Nach Vorliegen des Schlussberichts werden allfällige Optimierungsmassnahmen an der Kantonsstrasse und den angrenzenden Strassen dem Einwohnerrat in einem Planungsbericht unterbreitet.

Horw, 19. März 2009

Reto Deschwanden
Einwohnerratspräsident

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

Publiziert:

Begegnungszone im Zentrum Horw

Bei der Erneuerung der Kantonsstrasse wurden die Fussgängerstreifen aufgehoben und niveaugleiche, undeutliche Übergänge zwischen Fahr- und Gehbereich geschaffen. Das erfordert eine starke Rücksichtnahme des Fahrverkehrs gegenüber den Fussgängerinnen und Fussgängern und bedingt eigentlich die Signalisation einer Begegnungszone. Mit der Beschlussfassung zur Neugestaltung verlangte der Einwohnerrat im Oktober 2003 jedoch **Tempo 30, was Vortritt für den Fahrverkehr bedeutet**. Tempo 30 wird leider nur bedingt eingehalten und es sind bereits Unfälle mit Kindern passiert.

Ziele noch nicht erreicht

Das erste Ziel der Umgestaltung, ein tolerantes Nebeneinander der verschiedenen Verkehrsteilnehmenden, konnte bis jetzt leider nicht erreicht werden. Vor allem Kinder und betagte Fussgängerinnen und Fussgänger sind verunsichert.

«Besorgte Eltern Horw» reichten deshalb im Sommer 2007 eine Petition mit zirka 400 Unterschriften ein. Sie fordern mehr Sicherheit für ihre Kinder auf dem Schulweg, der über die Kantonsstrasse führt. Die versprochenen Verbesserungen wie «Verkehrsberuhigung», «Fussgängerfreundlichkeit» und «Sicherheit» sehen sie in keiner Art und Weise umgesetzt.

Auch die Verkehrsbetriebe Luzern (vbl) schätzen die Situation als gefährlich ein. Der vbl-Bericht «Neuralgische Punkte im Luzerner Busnetz» vom Sommer 2007 erwähnt zur Horwer Kantonsstrasse: «Die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h ist eindeutig zu hoch.»

Als zweites Ziel der Umgestaltung sollte der Verkehr mit Tempo 30 und der Umfahrungsmöglichkeit auf die Hälfte reduziert werden. Ob dies erreicht wurde, ist zumindest fraglich. Hier würde eine Verkehrszählung mit Auswertung nach Verkehrsart genauere Aufschlüsse bieten.

Tragen auch Sie zu mehr Verkehrssicherheit im Horwer Zentrum bei und freuen Sie sich auf eine tolerante Koexistenz aller VerkehrsteilnehmerInnen.

Unterzeichnen Sie die Initiative und senden Sie die Karte umgehend zurück. **VIELEN DANK** – auch für Ihre Spende! Konto Nr. 18045.42, «Initiative Begegnungszone», Raiffeisenbank Horw, Clearing 81186, PC 60-4987-2.

Das Initiativkomitee

Initiative Begegnungszone im Zentrum Horw

«Gestützt auf Art. 11 – 15 der Gemeindeordnung von Horw vom 25. November 2007 verlangen wir vom Gemeinderat, dass er bei der zuständigen kantonalen Dienststelle die Signalisation „Begegnungszone“ für die Kantonsstrasse Abschnitt Wegscheide – Merkur beantragt.»

*SR 741.21 Signalisationsverordnung, Art.22b Begegnungszone: Das Signal «Begegnungszone» (2.59.5) kennzeichnet Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h.

Name	Vorname	Geburtsdatum (Tag, Monat, Jahr)	Wohnadresse	Unterschrift	Kontrolle leer lassen

Amtlich veröffentlicht am: 29. März 2008

Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 des Strafgesetzbuches) macht sich strafbar.

Diese Unterschriftenliste enthält _____ (in Worten: _____) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Gemeinde Horw.

Horw, den _____ der Stimmregisterführer _____

Initiativkomitee:

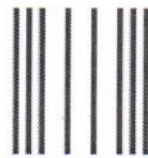
Werner Bachmann, Herrenwaldweg 9 – Mirjam Bleuler, Kantonsstrasse 49 – Beatrice Heeb-Wagner, Zumhofstrasse 23
Ulrike und René Gächter, Peter Hruza, Adrian Kempf, Heiri Kopp, Claudia Meier, Elisabeth und Niklaus Oberholzer-Studer, Fritz Reinhard, Jörg Stalder / **Unterstützt durch:** L2O (Bestellung weiterer Unterschriftenbögen an L2O@gmx.net)
Die unterzeichneten Stimmberechtigten ermächtigen das Initiativkomitee, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen.

Ablauf der Sammelfrist: 27. Mai 2008

Diese Unterschriftenliste ist sofort, spätestens aber bis 21. Mai 2008 einzusenden

Begegnungszone im Zentrum Horw

Für mehr Sicherheit, FussgängerInnen-Freundlichkeit
und eine spürbare Verkehrsberuhigung



Nicht frankieren
Ne pas affranchir
Non affrancare

Geschäftsantwortsendung Invio commerciale-risposta
Envoi commercial-réponse



Initiativ-Komitee
Begegnungszone Zentrum Horw
Herrenwaldweg 9
6048 Horw

Gutachten zur Gültigkeit der Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“

1. Wortlaut der Initiative

Die am 25. März 2008 eingereichte und am 27. März 2008 vom Gemeinderat Horw vorgeprüfte Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“ lautet wie folgt:

„Gestützt auf Art. 11 – 15 der Gemeindeordnung von Horw vom 25. November 2007 verlangen wir vom Gemeinderat, dass er bei der zuständigen kantonalen Dienststelle die Signalisation „Begegnungszone“ für die Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide – Merkur beantragt.“

2. Verfahren für den Erlass einer Begegnungszone

2.1 Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten werden in Art. 4a Abs. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 13. November 1962 über die Strassenverkehrsregeln (Verkehrsregelnverordnung, VRV, SR 741.11) festgesetzt. Die Festlegung einer davon abweichenden Höchstgeschwindigkeit stellt eine Verkehrsordnung nach Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (Strassenverkehrsgesetz, SVG, SR 741.01) dar. Eine solche Verkehrsordnung setzt ein Gutachten voraus (Art. 32 Abs. 3 SVG). Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten werden in Art. 108 der Verordnung des Bundesrates vom 05. September 1979 über die Strassensignalisation (Signalisationsverordnung, SSV, SR 741.21) geregelt.

2.2 Eine Abweichung von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit kann u.a. durch Festlegung einer Begegnungszone erfolgen. Die Begegnungszone wird in Art. 22b SSV wie folgt umschrieben:

¹ *Das Signal «Begegnungszone» (2.59.5) kennzeichnet Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und Benützer von fahr-*

zeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern.

² *Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h.*

³ *Das Parkieren ist nur an den durch Signale oder Markierungen gekennzeichneten Stellen erlaubt. Für das Abstellen von Fahrrädern gelten die allgemeinen Vorschriften über das Parkieren.*

2.3 Der Regierungsrat hat im Entscheid Nr. 41 vom 11. Januar 2005 festgehalten, die Kantonsstrasse K 32 in Horw im Abschnitt Wegscheide - Merkur werde nach Vollendung des Ausbaus der Nationalstrasse A 2, Abschnitt 6, und nach Abnahme des Werks durch die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur aus dem Kantonsstrassennetz entlassen. Nach der Abnahme des Werks „Ausbau A 2 / Abschnitt 6“ vom 29. Mai 2006 wurde die Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide - Merkur aus dem Kantonsstrassennetz entlassen, in das Gemeindestrassennetz überführt und als Gemeindestrasse eingereiht.

2.4 Nach § 17 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates vom 09. Dezember 1986 zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts (Strassenverkehrsverordnung, StrvV, SRL Nr. 777) ist die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Strassen zuständig.

Die Gemeinden sind, ausser auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen, für Verkehrsanordnungen zuständig, sofern ihnen der Regierungsrat auf Gesuch hin die Kompetenz dazu erteilt hat (§ 18 StrvV).

Mit Beschluss vom 05. September 2006 über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen (SRL Nr. 777a) hat der Regierungsrat gestützt auf § 18 StrvV den Gemeinderäten Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Luzern, Sempach, Vitznau und Willisau die Kompetenz zum Erlass aller Verkehrsanordnungen, ausser auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen, übertragen (Ziff. 1). Weiteren Gemeinderäten, wie dem Gemeinderat Horw, hat der Regierungsrat in diesem Beschluss die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen über Hinweissignale, touristische Signalisationen, Markierungen und Leiteinrichtungen, ausser auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen, erteilt (Ziff. 2).

2.5 Zuständige Behörde für den Erlass einer Verkehrsordnung „Begegnungszone“ auf der als Gemeindestrasse eingereichten Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide – Merkur ist die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (§ 17 Abs. 1 StrvV). Eine diesbezügliche Kompetenzdelegation an den Gemeinderat Horw liegt nicht vor. Die kantonale Dienststelle verfügt die Begegnungszone und veröffentlicht diese Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung im Kantonsblatt (§ 24 StrvV, Art. 107 Abs. 1 SSV). Die Verfügung kann beim Verwaltungsgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (§ 26a Abs. 1 StrvV). Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts kann beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden (Art. 3 Abs. 4 SVG).

2.6 Praxisgemäss stützt sich eine Verkehrsordnung der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für eine Gemeindestrasse in der Regel auf einen entsprechenden Antrag des Gemeinderates. Ein solcher Antrag des Gemeinderates ist aber weder nach der kantonalen Strassenverkehrsverordnung noch nach dem Strassenverkehrsrecht des Bundes eine notwendige Voraussetzung für den Erlass einer Verkehrsordnung. Die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur als vorliegend zuständige Behörde (keine Kompetenzdelegation an den Gemeinderat) kann nötigenfalls auch ohne einen solchen Antrag des Gemeinderates oder sogar gegen einen Antrag des Gemeinderates, wonach keine Verkehrsmassnahme anzuordnen sei, eine solche Massnahme nach dem Strassenverkehrsrecht verfügen.

2.7 Der für Verkehrsmassnahmen zuständigen Behörde, vorliegend der kantonalen Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, obliegt die Verantwortung hinsichtlich der Anordnung bzw. Nichtanordnung von Verkehrsbeschränkungen. Bei Vorschriften mit Rechtsfolgeermessen, wie Art. 3 Abs. 4 SVG, kann die zuständige Behörde im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens entscheiden, ob sie einer bestimmten, im Gesetz vorgesehenen Rechtsfolge stattgeben will oder nicht. Wenn aber mit Bezug auf die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen die zuständige Behörde nicht einmal vom Gesetz her verpflichtet ist, tätig zu werden, so kann sie hiezu auch nicht von einem Privaten gezwungen werden und muss auf ein diesbezügliches Begehren nicht eintreten. Einem solchen Gesuch kommt höchstens der Charakter einer Anfrage bzw. einer Einladung zu, es sei zu prüfen, ob eine Verkehrsordnung zu erlassen sei. Es ist allein Sache der Behörde, im Rahmen des ihr zustehenden pflichtgemässen Ermessens zu entscheiden, was sie damit machen will. Eine Verpflichtung, darauf einzutreten und ein entsprechendes Verfahren einzuleiten, trifft sie jedenfalls nicht

(LGVE 1987 III Nr. 45 E. 2; a. A. Francesco Bertossa, Parkverbote und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf privaten Strassen, in: BR 1992 S. 64 ff. / S. 66, mit Hinweis auf den Bundesratsentscheid vom 07. September 1988).

Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG sind aber nicht dem freien Belieben der zuständigen Behörde anheimgestellt. Die sachlichen Umstände können derart sein, dass eine Verkehrsbeschränkung erlassen bzw. aufgehoben werden muss (LGVE 1989 III Nr. 24).

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Nach Art. 11 Abs. 1 der Gemeindeordnung Horw vom 25. November 2007 (GO) können mit einer Initiative mindestens 500 Stimmberechtigte die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen, das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss Art. 8 und Art. 9 der Gemeindeordnung unterliegt.

Nach § 38 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 04. Mai 2004 (GG, SRL Nr. 150) können mit der Gemeindeinitiative die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt.

In § 39 Abs. 2 lit. a GG wird in Bezug auf die Gültigkeit einer Gemeindeinitiative auf § 145 des Stimmrechtsgesetzes hingewiesen.

In § 145 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG, SRL Nr. 10) wird festgehalten:

¹ *Ein Volksbegehren ist ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.*

² *Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn*

- a. *das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,*
- b. *es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,*
- c. *es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,*

- d. *die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),*
- e. *die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),*
- f. *der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.*

3.2 Nicht Gegenstand einer Initiative kann ein Sachgeschäft sein, das in der abschliessenden Zuständigkeit des Einwohnerrates oder des Gemeinderates liegt (vgl. Art. 11 Abs. 1 GO).

Stellungnahmen und Anträge an eine kantonale Dienststelle sind nicht Sachgeschäfte, die nach Art. 8 und Art. 9 der Gemeindeordnung Horw dem Referendum unterliegen.

Wird die Einreichung von Stellungnahmen und Anträgen an eine kantonale Dienststelle in der Gemeindeordnung Horw keinem anderen Organ der Gemeinde übertragen, ist der Gemeinderat dafür zuständig (Art. 38 Abs. 1 GO, § 14 Abs. 3 GG).

Eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten, den Gemeinderat zu verhalten, sich im Rahmen einer Stellungnahme oder eines Antrags in einem bestimmten Sinne an eine kantonale Dienststelle zu wenden, kann der geltenden Gemeindeordnung Horw nicht entnommen werden, ebensowenig eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten, einer kantonalen Dienststelle eigene Stellungnahmen und Anträge einzureichen.

Eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung Horw ist nicht Gegenstand der eingereichten Initiative.

3.3 Eine Gemeindeinitiative kann nur zur Behandlung von Gemeindegeschäften verlangt werden, die im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten liegen (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, B 27 vom 14. Oktober 2003, in: GR 2004 S. 403 ff. / S.456).

3.4 Ein Initiativbegehren ist u.a. dann rechtswidrig und ungültig zu erklären, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder wenn das Begehren nach der kommunalen Zuständigkeitsordnung nicht zulässig ist (§ 145 Abs. 2 lit. a und lit. b StRG).

3.5 Jedes Organ eines Gemeinwesens ist an die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Organen gebunden. Auch der Gemeindesouverän unterliegt diesen Kompetenzbestimmungen. Das Initiativbegehrensrecht kann seitens der Stimmberechtigten nur in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich ausgeübt werden (Alex Stöckli, Die politischen Rechte des Aktivbürgers in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons Luzern, 1989, S. 139).

Die Zuständigkeit der Stimmberechtigten ist ein Gültigkeitserfordernis. Mit Initiativen können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen, das in ihrer Zuständigkeit liegt. Damit wird sichergestellt, dass die Stimmberechtigten nicht nutzlos an die Urne gerufen werden.

3.6 Initiativen zu Fragen, die ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Parlaments bzw. der Stimmbürger liegen, sind unzulässig; dies jedenfalls dann, wenn die Initiative in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive eingreift (Bundesgerichtsentscheid vom 11. Januar 2002, in: ZBI 2002 S. 529 ff. / S. 534).

Nicht Gegenstand einer Initiative kann die exekutive Tätigkeit des Gemeinderates sein.

3.7 Gemeindeinitiativen haben die nach der Gemeindeordnung geltende Kompetenzordnung zu respektieren, sofern die Initiative nicht eine Änderung dieser Kompetenzordnung verlangt (LGVE 2007 III Nr. 2 E. 5, LGVE 2007 III Nr. 3 E. 4.1).

Eine Gemeindeinitiative, mit der verlangt wird, den Gemeinderat durch Abstimmung zu verpflichten, sich in einem bestimmten Sinne an den Kanton zu wenden, ist ungültig, weil das Volk nach der Zuständigkeitsordnung dafür nicht zuständig ist. Ist der Gemeinderat für die Einreichung einer Stellungnahme an den Kanton zuständig, kann er zwar für seine Meinungsbildung Befragungen oder Versammlungen durchführen oder seinerseits Stellungnahmen oder Mitberichte einholen. Alle Mittel, die ihm für die Meinungsbildung angezeigt erscheinen, können ihn aber weder aus der Zuständigkeit noch aus der Verantwortung für die Stellungnahme entlassen. Insbesondere hat das Stimmvolk keine Möglichkeit, den Gemeinderat in einem konkreten Einzelfall zu einer bestimmten Handlung zu zwingen (LGVE 1991 III Nr. 10 E. 2).

Mit einer Gemeindeinitiative kann nie verlangt werden, dass ein Vorschlag durch ein Organ der Gemeinde behandelt wird, das dafür nicht zuständig ist. Mit einem Volksbegehren kann nicht verlangt werden, dass Geschäfte dem Entscheid der Stimmberechtigten unterworfen werden, für welche die Exekutive oder das Gemeindeparlament zuständig sind. Dazu müsste schon zuvor die Zuständigkeitsordnung selbst entsprechend geändert werden. (Aldo Zaugg, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, in: BVR S. 317 ff. / S. 333).

Eine Volksinitiative widerspricht der Kompetenzordnung, wenn der Entscheid Sache des Kantons ist, auch wenn im Rahmen eines solchen Entscheids die Standortgemeinde anzuhören ist, die Einreichung einer Stellungnahme an den Kanton aber dem Gemeinderat, nicht den Stimmberechtigten zusteht (Bundesgerichtsentscheid vom 18. November 1993, in: ZBI 1994 S. 260 ff. / S. 262).

4. Fazit und Vorgehen

4.1 Zuständig für den Erlass einer Verkehrsanordnung „Begegnungszone“ auf der Kantonsstrasse im Abschnitt Wegscheide – Merkur ist die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur. Zuständig für die Einreichung eines Antrags an die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur um Erlass einer Verkehrsanordnung „Begegnungszone“ ist der Gemeinderat Horw. Dem Gemeinderat steht es zu, vor Einreichung eines solchen Antrags Befragungen durchzuführen oder Stellungnahmen einzuholen. Die Zuständigkeit verbleibt aber, auch wenn auf diese Weise Betroffenen und Interessierte einbezogen werden, beim Gemeinderat.

Nachdem gemäss der Gemeindeordnung und dem Strassenverkehrsrecht nicht das Stimmvolk, sondern der Gemeinderat für die Einreichung eines Antrags an die kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur um Erlass einer Verkehrsanordnung „Begegnungszone“ zuständig ist, erweist sich die eingereichte Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“ meines Erachtens als rechtswidrig, mithin als ungültig (§ 145 Abs. 2 lit. a und lit. b StRG).

4.2 Nach Art. 12 Abs. 2 der Gemeindeordnung Horw nimmt der Einwohnerrat innert Jahresfrist seit Einreichung mit einem Beschluss zur Initiative wie folgt Stellung:

- a) Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig.
- b) Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Erklärt der Einwohnerrat die Initiative als ungültig, entfällt eine weitere Behandlung des Initiativbegehrens durch den Einwohnerrat.

Vor der Beschlussfassung im Einwohnerrat kann der Gemeinderat das Initiativkomitee einladen, eine Stellungnahme zu einer Ungültigerklärung der Initiative einzureichen.

Initiativen, die sich als rechtswidrig und ungültig erweisen, dürfen nicht zur Volksabstimmung gebracht werden (LGVE 2004 III Nr. 11 E. 8).

4.3 Nach § 162 Abs. 1 lit. d StRG kann gegen Entscheide und Beschlüsse der Behörden von Gemeinden, welche die Ungültigkeit eines Volksbegehrens feststellen, Stimmrechtsbeschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdefrist von 20 Tagen beginnt für Empfänger von Entscheiden oder Anordnungen mit der Zustellung, bei öffentlich bekanntgemachten Entscheiden oder Anordnungen in jedem Fall mit der öffentlichen Bekanntmachung zu laufen (§ 162 Abs. 3 und § 163 StRG).

Gegen einen dem Initiativkomitee zugestellten und im Kantonsblatt veröffentlichen Beschluss des Einwohnerrates Horw über die Ungültigkeit der Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“ können die Unterzeichner der Initiative und das Initiativkomitee Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat führen (§ 158, § 162 Abs. 4 lit. d. StRG).

4.4 Ausser Betracht fällt vorliegend eine Auslegung, mit welcher der Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“ ein Sinn beigemessen wird, der sie nicht rechtswidrig erscheinen lässt, ebensowenig eine nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit bloss teilweise Ungültigerklärung der Initiative.

Der klare Wortlaut der Initiative „Begegnungszone im Zentrum Horw“ lässt weder das eine noch das andere zu.

4.5 Ausser Betracht fällt ferner eine Konsultativabstimmung über die Einreichung eines Antrags an die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur um Erlass einer Verkehrsordnung „Begegnungszone“. Es besteht keine gesetzliche Grundlage für die Durchführung einer Konsultativabstimmung (LGVE 1993 III Nr. 11 E. 6).

Hinzu kommt, dass eine Konsultativabstimmung, die den Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten verlässt, immer auch eine Kompetenzverletzung bedeutet (Alex Stöckli, a.a.O., S. 228).

Hinzu kommt ferner, dass ein verbindlicher Auftrag an den Gemeinderat, der kantonalen Dienststelle Verkehr und Infrastruktur einen Antrag um Erlass einer Verkehrsordnung einzureichen, nicht Gegenstand einer Konsultativabstimmung sein kann. Das Ergebnis einer Konsultativabstimmung kann für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich sein (LGVE 1993 III Nr. 11 E. 6).

Luzern, 31. Dezember 2008

Beat Mühlebach