

Stadt Luzern  
Stadtkanzlei  
Herr Toni Göpfert  
Stadtschreiber  
Hirschengraben 17  
6002 Luzern

Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Prof. Dr. Bernhard Rütsche

Luzern, 31. Januar 2017

## Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

---

### Inhaltsverzeichnis

A.	Fragestellung und Vorgehen .....	2
B.	Ausgangslage .....	2
1.	Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ .....	2
2.	Gültigkeit von Volksinitiativen .....	3
2.1	Allgemeines .....	3
2.2	Kantonales Recht .....	5
2.3	Kommunales Recht .....	5
2.4	Auslegung von Volksinitiativen .....	6
C.	Prüfung der einzelnen Gültigkeitskriterien .....	8
1.	Eindeutige Undurchführbarkeit .....	8
2.	Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens .....	9
2.1	Vermögen der Stadt Luzern .....	9
2.2	Vermögen der selbständigen Stiftungen und Anstalten .....	10
3.	Zuständigkeit der Stimmberechtigten .....	21
4.	Klarheit des Begehrens .....	21
5.	Einheit der Form .....	21
6.	Einheit der Materie .....	22
7.	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht .....	22
D.	Ergebnis .....	24
	Abkürzungsverzeichnis .....	25
	Literaturverzeichnis .....	26

Bernhard Rütsche  
Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

## A. Fragestellung und Vorgehen

- 1 Am 24. November 2016 erteilte die Stadtkanzlei von Luzern dem Unterzeichnenden den Auftrag, die folgenden **Fragen** gutachterlich zu klären:
  1. Ist die am 21. September 2016 eingereichte Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ gültig? Dies insbesondere im Hinblick auf die Vorschriften, mit denen die Pensionskasse Stadt Luzern in die Pflicht genommen werden soll?
  2. Falls die Vorschriften, welche die Pensionskasse Stadt Luzern betreffen, rechtswidrig sind: Ist der verbleibende Teil der Volksinitiative für sich allein als gültig anzusehen?
- 2 Nachstehend werden zunächst die Ausgangslage und die allgemeinen rechtlichen Grundlagen zur Gültigkeit von Volksinitiativen dargestellt (Kap. B). Entsprechend den Fragestellungen des Gutachtens gilt es anschliessend, die Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ auszulegen und auf ihre (vollständige bzw. teilweise) Vereinbarkeit mit den massgebenden Gültigkeitsvoraussetzungen hin zu untersuchen (Kap. C). Am Ende wird das Ergebnis des Gutachtens festgehalten (Kap. D).

## B. Ausgangslage

### 1. Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

- 3 Am 21. September 2016 wurde die von 973 Stimmberechtigten unterzeichnete Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ bei der Stadtkanzlei Luzern eingereicht. Die Volksinitiative hat folgenden **Wortlaut**:

„Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderung der Gemeindeordnung:

#### **Art. 3b (neu)**

<sup>1</sup> Das Finanzvermögen der Stadt Luzern darf nicht in Unternehmungen direkt oder indirekt angelegt werden, die mehr als 5% ihres Umsatzes mit der Herstellung, Entwicklung oder Instandhaltung von verbotenen Kriegsmaterial erzielen.

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

<sup>2</sup> Die Stadt stellt sicher, dass die Stadt Luzern und ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten ihr Vermögen nicht in Unternehmungen direkt oder indirekt anlegen, die mehr als 5% ihres Umsatzes mit der Herstellung, Entwicklung oder Instandhaltung von verbotenen Kriegsmaterial erzielen.

<sup>3</sup> Als verbotenes Kriegsmaterial gelten insbesondere Kernwaffen, biologische und chemische Waffen, Antipersonenminen und Streumunition.

#### **Art. 73a (neu)**

Städtische Erlasse, welche die Pensionskasse der Stadt Luzern betreffen, müssen mit einer Bestimmung im Sinne von Art. 3b (neu) der Gemeindeordnung der Stadt Luzern ergänzt werden.<sup>1</sup>

- 4 Die Volksinitiative verlangt somit, dass die Stadt Luzern und ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten ihr Vermögen weder direkt noch indirekt in Unternehmungen anlegen, die mehr als 5% ihres Umsatzes mit der Herstellung, Entwicklung oder Instandhaltung von verbotenem Kriegsmaterial – wie etwa Kernwaffen, biologische und chemische Waffen, Antipersonenminen und Streumunition – erzielen. Gegenstand der Volksinitiative ist mithin die **Einführung eines partiellen Anlageverbots**, indem der Stadt Luzern und ihren selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten untersagt werden soll, ihr Vermögen in bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie anzulegen.
- 5 Am 28. September 2016 stellte der Stadtrat von Luzern das **Zustandekommen** der Initiative mit 889 gültigen Unterschriften fest<sup>2</sup>.

## **2. Gültigkeit von Volksinitiativen**

### **2.1 Allgemeines**

- 6 Gegenstand dieses Gutachtens ist die Frage der rechtlichen Gültigkeit der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“. **Regelungen betreffend die Gültigkeit von Volksinitiativen** finden sich sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Vorliegend sind in erster Linie die für Volksinitiativen in Gemeinden massgebenden Vorschriften des kantonalen Rechts zu beachten, welche sich im Gemeindegesetz sowie im Stimmrechtsgesetz befinden. Weiter enthält die

---

<sup>1</sup> Luzerner Kantonsblatt 2016 2186 (Nr. 29 vom 23. Juli 2016).

<sup>2</sup> Luzerner Kantonsblatt 2016 2936 (Nr. 40 vom 8. Oktober 2016).

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

Gemeindeordnung der Stadt Luzern Regelungen über Volksinitiativen<sup>3</sup>. Zu beachten ist ferner die Praxis des Bundesgerichts zur Ungültigerklärung bzw. Teilungültigerklärung von kantonalen und kommunalen Volksinitiativen.

- 7 Die **Prüfung von Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit** hin soll einerseits sicherstellen, dass keine Initiativen zur Abstimmung gelangen, für welche das Gemeinwesen gar nicht zuständig ist, welche dem übergeordneten Recht widersprechen oder nicht umsetzbar sind. Andererseits gilt es, die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten zu wahren, indem verhindert wird, dass diesen unklare bzw. mehrdeutige, formell inkongruente oder sachlich nicht zusammenhängende Gegenstände zur Abstimmung unterbreitet werden. Insgesamt wird mit der Gültigkeitsprüfung damit die Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung sowie der grundrechtliche Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) gewährleistet.<sup>4</sup>
- 8 Sofern eine Volksinitiative nicht insgesamt, sondern nur teilweise gegen übergeordnetes Recht verstösst oder aus anderen Gründen ungültig ist, verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip grundsätzlich, dass der gültige Teil zur Abstimmung gebracht wird. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe setzt einer **Teilungültigerklärung** von Initiativen jedoch gewisse Schranken. Gemäss Bundesgericht ist eine Initiative „nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit dann nicht als Ganzes, sondern nur teilweise für ungültig zu erklären, wenn 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“<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Zu den bundesrechtlichen Gültigkeitsvoraussetzungen von Volksinitiativen BIAGGINI, Rz. 9 ff. zu Art. 139 BV: EHRENZELLER/GERTSCH, in: St. Galler Kommentar, Rz. 35 ff. zu Art. 139 BV.

<sup>4</sup> Vgl. zum Ganzen HANGARTNER/KLEY, Rz. 2102 ff.

<sup>5</sup> BGer, Urteil 1C\_238/2016 vom 2. Dezember 2016, E. 6.2 mit Verweis auf BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f.; vgl. frühere Entscheide zur (Teil)ungültigkeit von Volksinitiativen: BGE 119 Ia 154 E. 9a S. 165 f.; BGE 121 I 334 E. 2a S. 338; BGE 125 I 21 E. 7b S. 44; BGE 125 I 227 E. 4a S. 231 f.; BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395; BGE 134 I 172 E. 2.1 S. 177.

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

## 2.2 Kantonales Recht

- 9 Gemäss **Gemeindegesez** können die Stimmberechtigten einer Gemeinde mittels Initiative „die Abstimmung über ein Sachgeschäz der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt“ (§ 38 Abs. 1 GG). Initiativen können entweder in der Form der Anregung (sog. nicht-formulierte Initiative) oder – wenn sie den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeordnung verlangen – in der Form des Entwurfs (sog. formulierte Initiative) eingereicht werden (§ 38 Abs. 3 GG). Grundsätzlich ist der Gemeinderat für die Erziehung und Behandlung von Volksinitiativen zuständig (Art. 39 GG); in Gemeinden mit Gemeindeparlament liegt die Zuständigkeit für die Behandlung der Initiativen beim Parlament (§ 43 GG). Erweist sich eine Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, ist sie ganz oder teilweise als ungültig zu erklären (§ 39 Abs. 2 lit. a GG mit Verweis auf § 145 StRG).
- 10 Die einzelnen Gründe für eine Ungültigkeit von kommunalen Volksinitiativen sind im **Stimmrechtsgesez** normiert. Gemäss § 145 Abs. 1 StRG ist ein Volksbegehren dann ungültig, wenn es eindeutig undurchführbar oder rechtswidrig ist. Rechtswidrigkeit ist laut § 145 Abs. 2 StRG dann gegeben, wenn
- das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand des Volksbegehrens nicht zuständig ist (lit. a),
  - das Volksbegehren nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist (lit. b),
  - der Wille der Unterzeichner nicht eindeutig erkennbar ist (lit. c),
  - die Einheit der Form nicht gewahrt ist (lit. d),
  - die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (lit. e) oder
  - der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstöszt (lit. f).

## 2.3 Kommunales Recht

- 11 Nach der **Gemeindeordnung der Stadt Luzern** können Stimmberechtigte mit der Initiative die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäz der Gemeinde verlangen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen (Art. 6 Abs. 1 GO). Das Zustandekommen einer Initiative setzt die gültigen Unterschriften von 800 Stimmberechtigten voraus (Art. 7 GO). Der Stadtrat ist für die Erziehung der Initiative zuständig und überweist die zustande gekommene Initiative innert zwölf Monaten seit ihrer Einreichung mit einem Bericht und Antrag dem Gros-

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

sen Stadtrat (Art. 8 GO). Der Grosse Stadtrat nimmt hierzu innert sechs Monaten Stellung. Sollte sich die Initiative als eindeutig undurchführbar oder rechtswidrig erweisen, erklärt er sie als ganz oder teilweise ungültig (Art. 9 lit. a GO).

- 12 Aus den genannten Vorschriften der Gemeindeordnung folgt, dass vorliegend der **Grosse Stadtrat** von Luzern für die Behandlung und insbesondere für die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ zuständig ist (Art. 9 GO; vgl. auch § 43 GG). Die Beurteilung der Gültigkeit erfolgt in Anwendung der in § 145 Abs. 1 StRG genannten Kriterien der eindeutigen Undurchführbarkeit und der Rechtswidrigkeit.

## 2.4 Auslegung von Volksinitiativen

- 13 Volksinitiativen sind grundsätzlich nach den **anerkannten Interpretationsgrundsätzen** auszulegen. Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts der Rechtsnorm. Auszugehen ist vom Wortlaut (grammatikalische Auslegung), doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss mithilfe der weiteren Auslegungselemente, d.h. der systematischen (Zusammenhang mit anderen Normen), teleologischen (Zweck der Norm) und historischen Auslegung (Entstehungsgeschichte der Norm), nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei eine sachlich richtige Lösung ergibt.<sup>6</sup>
- 14 Dass auch ein klarer Wortlaut nicht in jedem Fall den richtigen Sinn der Rechtsnorm wiedergibt, zeigt sich darin, dass das Bundesgericht ausnahmsweise eine **Auslegung gegen den Wortlaut** zulässt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf jedoch nur dann abgewichen werden, „wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben“<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zum Ganzen namentlich BGE 140 V 8 E. 2.2.1 S. 11; BGE 131 II 697 E. 4.1 S. 702 f.; BGE 123 II 464 E. 3a S. 468 mit Hinweisen.

<sup>7</sup> BGE 140 II 129 E. 3.2 S. 131 mit Hinweisen.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

- 15 Bei der Auslegung von Volksinitiativen sind folgende **Besonderheiten** zu beachten: Gemäss bundesgerichtlicher Praxis ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung der Initiative und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden<sup>8</sup>. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Grundsatz *in dubio pro populo* als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen<sup>9</sup>.
- 16 Das Verfahren der Gültigerklärung von Volksinitiativen verlangt eine **abstrakte Normenkontrolle**. Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit der abstrakten Überprüfung kantonaler Erlasse die nachfolgenden Grundsätze zur verfassungskonformen Auslegung entwickelt, die auf das Verfahren der Gültigerklärung von Volksinitiativen analog angewendet werden können:

„Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen (bzw. mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren) Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (...). Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig erweisen könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (...).“<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> BGE 139 I 292 E. 7.2.1 S. 298; BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395, BGE 111 Ia 303 E. 4 S. 305 mit Hinweisen.

<sup>9</sup> BGE 129 I 381 E. 4.1 S. 388; BGE 111 Ia 303 E. 4 S. 306.

<sup>10</sup> BGE 137 I 77 E. 2 S. 82 mit Hinweisen.

## C. Prüfung der einzelnen Gültigkeitskriterien

- 17 Im Folgenden ist die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ anhand der in § 145 Abs. 1 StRG aufgeführten Kriterien auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen. Die Initiative könnte ungültig sein, weil sie entweder **eindeutig undurchführbar** (Rz. 18 ff.) oder **rechtswidrig** (Rz. 20 ff.) ist. Die Frage, ob die Initiative rechtswidrig ist, wird gemäss den in § 145 Abs. 2 StRG aufgeführten Teilaspekten der Rechtswidrigkeit beurteilt (Unzuständigkeit des Gemeinwesens, Unzulässigkeit nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens, keine eindeutige Erkennbarkeit des Willens der Unterzeichner, Verletzung der Einheit der Form oder der Materie sowie Verstoss gegen übergeordnetes Recht).

### 1. Eindeutige Undurchführbarkeit

- 18 Gemäss § 145 Abs. 1 StRG sind eindeutig undurchführbare Volksbegehren ungültig. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist das Kriterium der Undurchführbarkeit erfüllt, wenn für die Realisierbarkeit des Volksbegehrens **unüberwindbare Hindernisse** bestehen, welche sowohl tatsächlicher als auch rechtlicher Natur sein können. Relative Schwierigkeiten bei der Umsetzung genügen nicht für eine Ungültigerklärung, da es grundsätzlich Aufgabe der Stimmberechtigten ist, die Vor- und Nachteile, die sich aus der Annahme einer Initiative ergeben, gegeneinander abzuwägen und zu beurteilen. Auch muss sich die Undurchführbarkeit des Begehrens eindeutig aus dem Initiativtext ergeben; kann der Initiativtext so ausgelegt werden, dass die Anliegen der Initianten durchführbar sind, muss die Initiative im Einklang mit dem Grundsatz *in dubio pro populo* für gültig erklärt werden<sup>11</sup>.
- 19 Wie gezeigt (Rz. 4) bezweckt die vorliegend zu beurteilende Volksinitiative die Einführung eines partiellen Anlageverbots für die Stadt Luzern und ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten. Es ist denkbar, dass die Umsetzung dieses Anlageverbots **praktische Umsetzungsprobleme** mit sich bringen könnte, etwa bei der Suche und Auswahl geeigneter Anlagemöglichkeiten oder wenn ein Ausstieg aus laufenden vertraglichen Verpflichtungen zur Diskussion steht. Im Lichte der erwähnten bundesgerichtlichen Praxis (Rz. 18) genügen solche praktischen Schwierigkeiten jedoch nicht, um eine eindeutige Undurchführbarkeit im Sinne von

---

<sup>11</sup> BGE 128 I 190 E. 5 S. 201 f. mit Hinweisen.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

§ 145 Abs. 1 StRG anzunehmen; sie stellen somit keinen Grund für eine Ungültigerklärung der Volksinitiative dar.

## 2. Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens

- 20 Das von der Volksinitiative vorgesehene partielle Anlageverbot soll sowohl das Vermögen der **Stadt Luzern** als auch jenes ihrer **selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten** erfassen (Art. 3b GO [neu]). § 145 Abs. 2 StRG nennt als Grund für eine mögliche Rechtswidrigkeit von Volksinitiativen als erstes die Unzuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens für den Gegenstand der Initiative (lit. a). Damit stellt sich die Frage, ob die Stadt Luzern für den Erlass eines partiellen Anlageverbots für die Stadt Luzern und ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten überhaupt zuständig ist. Diese Frage ist zuerst in Bezug auf das Vermögen der Stadt Luzern (Rz. 21) und danach in Bezug auf das Vermögen ihrer selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten, insbesondere der Pensionskasse der Stadt Luzern (Rz. 0 ff.), zu untersuchen.

### 2.1 Vermögen der Stadt Luzern

- 21 Die Zuständigkeit der Stadt Luzern für die Verwaltung und Anlage des eigenen Vermögens ergibt sich aus dem kantonalen Gemeindegesetz. Das Gemeindegesetz geht davon aus, dass die Gemeinden innerhalb bestimmter, allgemein gehaltener Grundsätze bei der **Führung des Finanzhaushalts** autonom sind. So hält § 69 Abs. 1 GG fest, dass die Gemeinden den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit führen. Gemäss § 69 Abs. 4 GG ist den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Die Einhaltung der im Gemeindegesetz statuierten Vorgaben zum Finanzhaushalt der Gemeinden werden im Rahmen der kantonalen Aufsicht überprüft (vgl. § 102 GG).
- 22 Die Zuständigkeiten für die **Anlage bzw. Verwaltung des Gemeindevermögens** ergeben sich aus § 90 GG: Diese Bestimmung hält fest, dass die Vermögensanlage und die Vermögensverwaltung unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten dem Gemeinderat obliegen. Als Vermögensanlage gelten sämtliche Veränderungen in der Zusammensetzung des Finanzvermögens<sup>12</sup>. § 90 GG behält somit die Befug-

---

<sup>12</sup> § 72 GG definiert das Finanzvermögen als jene Vermögenswerte, „die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die veräussert werden können, ohne diese zu

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

nisse der Stimmberechtigten ausdrücklich vor. Das bedeutet, dass es den Stimmberechtigten der Gemeinde entsprechend den in der Gemeindeordnung festgelegten Zuständigkeiten freisteht, Regelungen zur Anlage des Gemeindevermögens wie beispielsweise ein partielles Anlageverbot in Bezug auf Unternehmungen der Rüstungsindustrie zu erlassen, soweit diese Regelungen nicht dem übergeordneten Recht widersprechen. Demzufolge liegt die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ im Zuständigkeitsbereich der Stadt Luzern, soweit deren Vermögen betroffen ist.

## 2.2 Vermögen der selbständigen Stiftungen und Anstalten

### 2.3.1 Zuständigkeit gemäss Gemeindegesetz

- 23 Weiter stellt sich die Frage, ob die in der Volksinitiative angerufene Stadt Luzern auch für den Erlass von Vorschriften über die Anlage des Vermögens ihrer selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten zuständig ist. Die Bestimmungen des kantonalen Gemeindegesetzes über den Finanzhaushalt von Gemeinden gelten sinngemäss auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden (§ 70 Abs. 1 GG). Das bedeutet, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden wie die Gemeinden selber in der **Führung ihres Finanzhaushalts** im Rahmen der im Gemeindegesetz vorgesehenen Grundsätze autonom sind, soweit Spezialvorschriften auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Stufe nichts anderes vorsehen. Dasselbe muss für öffentlich-rechtliche Stiftungen gelten, obschon diese in § 70 Abs. 1 GG nicht explizit erwähnt sind.
- 24 Mit der vorliegenden Volksinitiative soll zur **Anlage bzw. Verwaltung des Vermögens** der selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten der Stadt Luzern eine Spezialbestimmung in die Gemeindeordnung eingeführt werden. § 90 GG statuiert betreffend die Anlage und Verwaltung des Gemeindevermögens wie erwähnt einen Vorbehalt zugunsten der Stimmberechtigten. In sinngemässer Anwendung dieser Bestimmung (vgl. § 70 Abs. 1 GG) sind die Stimmberechtigten der Stadt Luzern somit auch befugt, im Rahmen der in der Gemeindeordnung festgelegten Zuständig-

---

beeinträchtigen“ und das Verwaltungsvermögen als jene Vermögenswerte, „die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die nicht veräussert werden können, ohne diese zu beeinträchtigen“.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

keiten zur Vermögensanlage von selbständigen Stiftungen und Anstalten Vorgaben zu machen, soweit sich aus dem übergeordneten Recht nichts anderes ergibt.

- 25 Etwas anderes könnte sich in Bezug auf die **Pensionskasse Stadt Luzern (PKSL)** ergeben. Aus den Erläuterungen zur Initiative geht hervor, dass deren Anlageverbot neben der Stadt Luzern primär die PKSL betreffen würde. Die PKSL ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Luzern (Art. 1 Abs. 2 lit. a Finanzierungsreglement der Pensionskasse Stadt Luzern vom 8. November 2012<sup>13</sup>). Bei der PKSL handelt es sich sodann um eine registrierte Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 48 Abs. 1 BVG. Entsprechend sind die einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen zur beruflichen Vorsorge zu beachten. Nachfolgend ist zu klären, ob das übergeordnete Bundesrecht den Gemeinden die Kompetenz belässt, Vorschriften über die Anlage des Vermögens von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge zu machen.

### 2.3.2 Bundesrechtliche Vorgaben

- 26 Die **Bundesverfassung** hält fest, dass der Bund Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge trifft, welche auf den drei Säulen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge beruht (Art. 111 Abs. 1 BV). Der Bund hat dafür zu sorgen, dass die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können (Art. 111 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 113 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge.
- 27 Der Bund hat die in Art. 113 Abs. 1 BV verankerte Gesetzgebungskompetenz unter anderem mit dem Erlass des **Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)** und der **Ausführungsverordnung BVV 2** wahrgenommen<sup>14</sup>.
- 28 Das BVG regelt in seinem dritten Teil (Art. 48 ff.) die **Organisation der beruflichen Vorsorge** und enthält zahlreiche Regeln für Vorsorgeeinrichtungen, die an der Durchführung der obligatorischen Versicherung teilnehmen. Art. 49 Abs. 1 BVG hält den Grundsatz fest, dass die Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen des Gesetzes in der Ge-

---

<sup>13</sup> Systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern Nr. 0.8.5.1.1.

<sup>14</sup> Dazu BIAGGINI, Rz. 2 zu Art. 113 BV; KIESER, in: St. Galler Kommentar, Rz. 2 ff. zu Art. 113 BV.

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

staltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und in ihrer Organisation frei sind. Gemäss Art. 50 Abs. 1 BVG erlassen die Vorsorgeeinrichtungen eigene Bestimmungen über die Leistungen, die Organisation, die Verwaltung und Finanzierung, die Kontrolle sowie das Verhältnis zu den Arbeitgebern, den Versicherten und den Anspruchsberechtigten. Bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts kann die betreffende öffentlich-rechtliche Körperschaft jedoch laut Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG den Selbständigkeitsbereich der Vorsorgeeinrichtung einschränken und Bestimmungen über die Leistungen oder über die Finanzierung erlassen.

- 29 Art. 51a BVG nennt die **Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung**. So hält die Bestimmung fest, dass das oberste Organ die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahrnimmt, für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sorgt, die strategischen Ziele und Grundsätze der Vorsorgeeinrichtung sowie die Mittel zu deren Erfüllung bestimmt; zudem legt das oberste Organ die Organisation der Vorsorgeeinrichtung fest, sorgt für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung (Art. 51a Abs. 1 BVG). Art. 51a Abs. 2 BVG legt die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs fest. Dazu gehört namentlich „die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses“ (Art. 51a Abs. 2 lit. m BVG). Zu erwähnen ist schliesslich Art. 51a Abs. 6 BVG, der einen Vorbehalt zugunsten von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG aufstellt.

### 2.3.3 Zuständigkeit gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG

- 30 Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ würde im Falle ihrer Annahme dazu führen, dass die Stadt Luzern für die PKSL ein partielles Anlageverbot in Bezug auf bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie erlassen müsste (vgl. Art. 73a [neu]). Ob die Stadt Luzern für den Erlass eines solchen Anlageverbots zuständig wäre, gilt es nun im Lichte der vorstehend dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben zu klären. Eine mögliche Kompetenzgrundlage könnte Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG sein, welcher wie gezeigt vorsieht, dass bei Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts – wie der PKSL – die betreffende öffentlich-rechtliche Körperschaft, namentlich der Kanton oder die Gemeinde, **Bestimmungen über die Leistungen oder Finanzierung** erlassen kann.
- 31 Anlageverbote wie dasjenige der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ schränken den Entscheidungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen bei der Verwaltung ihres Vermögens ein. Ein Anlageverbot könnte somit eine Bestimmung über die **Finanzierung** im Sinne von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG darstellen. Falls dem so ist, kann die Stadt Luzern kraft dieser Zuständigkeitsregelung das

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

von der Initiative vorgesehene Anlageverbot unter der Voraussetzung erlassen, dass keine Bestimmungen über die Leistungen der PKSL existieren. Ob ein Anlageverbot, wie es die Initiative vorsieht, als Bestimmung über die Finanzierung gemäss Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG zu qualifizieren ist, gilt es anschliessend durch Auslegung dieser Rechtsnorm zu klären.

- 32 Unter dem Begriff „Finanzierung“ kann in einem engen Sinn einzig die Beschaffung der finanziellen Mittel für die Vorsorgeeinrichtung – namentlich mittels Beiträgen und Zuschüssen – verstanden werden. Ein weites Verständnis schliesst demgegenüber die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens der Vorsorgeeinrichtung mit ein. Der Wortlaut, d.h. die **grammatikalische Auslegung** von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG, lässt an sich beide Interpretationsvarianten offen.
- 33 Aufschlussreicher ist die **systematische Auslegung** von Art. 50 Abs. 2 BVG. Zunächst fällt auf, dass in Art. 50 Abs. 1 lit. c BVG von „Verwaltung und Finanzierung“ die Rede ist. Die sprachliche Differenzierung zwischen Verwaltung und Finanzierung deutet darauf hin, dass der Begriff der Finanzierung die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens nicht erfasst und somit in engerem Sinn als Beschaffung finanzieller Mittel für die Vorsorgeeinrichtung zu verstehen ist. Grundsätzlich verwendet das BVG den Begriff der Finanzierung jedoch in einem weiten Sinn: So lautet die Überschrift des vierten Teils des Gesetzes (Art. 65-72g BVG) „Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen“. Dieser vierte Teil enthält mit Art. 71 BVG eine Bestimmung zur Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen, die in Abs. 1 Grundsätze zur Vermögensanlage aufstellt. Diese Grundsätze werden auf Verordnungsebene in Art. 49-59 BVV 2 unter der Kapitelüberschrift „Finanzierung“ (4. Kapitel BVV 2) und der Abschnittsüberschrift „Anlage des Vermögens“ (3 Abschnitt) konkretisiert. Aus dieser Systematik des Gesetzes und der Ausführungsverordnung ist zu schliessen, dass die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens ein Teilaspekt der Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen darstellt.
- 34 Im Rahmen der systematischen Auslegung sind rechtliche Bestimmungen auch im Zusammenhang des gesamten Normensystems, insbesondere in ihrem Verhältnis zur Verfassung (**verfassungskonforme Auslegung**), zu betrachten<sup>15</sup>. Für die Auslegung der Zuständigkeitsregel in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG sind die Bestimmungen der Bundesverfassung zur Eigenständigkeit bzw. Autonomie der Kantone zu beach-

---

<sup>15</sup> Zur verfassungskonformen Auslegung als Aspekt der systematischen Auslegung: BGE 138 II 440 E. 13 S. 453 mit Hinweisen.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

ten. Art. 46 Abs. 3 BV verankert den Grundsatz, dass der Bund den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen muss<sup>16</sup>. Sodann verpflichtet Art. 47 BV den Bund in genereller Weise, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren und ihre Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie zu beachten<sup>17</sup>. Namentlich die in Art. 47 Abs. 2 BV verankerte Organisationsautonomie der Kantone spricht für eine weite Auslegung des Begriffs der Finanzierung und damit der kantonalen bzw. kommunalen Zuständigkeit gemäss Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG. Die verfassungskonforme Auslegung dieser Bestimmung bestätigt somit den Sinngehalt der Norm, wie er sich aus ihrem Zusammenhang innerhalb des BVG ergibt.

- 35 Das Anliegen, den Kantonen und Gemeinden einen grossen Entscheidungs- und Organisationsspielraum beim Vollzug der beruflichen Vorsorge zu belassen, ergibt sich auch aus einer **historischen Auslegung** von Art. 50 Abs. 2 BVG. So hält die Botschaft zu dieser Bestimmung fest:

„Die Organisationsfreiheit der Kantone wird insofern eingeschränkt, als im Bundesrecht die Rechtsform und ein bestimmter Grad an Autonomie der ÖrVE vorgeschrieben wird. Dies erfolgt jedoch vor dem Hintergrund, dass das BVG den Beteiligten als Rahmengesetz mit Mindestvorschriften einen grossen Entscheidungs- und Organisationsspielraum beim Vollzug der beruflichen Vorsorge belässt. Dementsprechend sollen kantonale und kommunale Parlamente und Verwaltungen grundsätzlich auch weiterhin die Möglichkeit haben, mit einem öffentlich-rechtlichen Erlass (Gesetz, Verordnung oder ein von der Exekutive zu genehmigendes Reglement) finanzierungs- oder leistungsseitig einen gewissen Einfluss auf die Vorsorgeeinrichtung ihres Gemeinwesens nehmen zu können.“<sup>18</sup>

- 36 Die **teleologische Auslegung** von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG lässt ebenfalls den Schluss zu, dass es öffentlich-rechtlichen Körperschaften erlaubt sein soll, unter dem Titel „Finanzierung“ nicht nur Vorschriften zur Beschaffung der finanziellen Mittel von Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch zur Vermögensverwaltung zu erlassen. Gemäss Botschaft des Bundesrates sollen sich die Kantone und Gemeinden „auf einen der beiden Parameter (Finanzierung oder Leistung) beschränken und so dem obers-

---

<sup>16</sup> Dazu BIAGGINI, Rz. 11 ff. zu Art. 46 BV; EGLI, in: St. Galler Kommentar, Rz. 27 ff. zu Art. 46 BV.

<sup>17</sup> Dazu BIAGGINI, Rz. 2 ff. zu Art. 47 BV; EGLI, in: St. Galler Kommentar, Rz. 7 ff. zu Art. 47 BV.

<sup>18</sup> Botschaft vom 19. September 2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), BBl 2008 8411, 8466.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

ten Organ die Möglichkeit und Verantwortung belassen, den anderen Parameter mit Blick auf die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung flexibel festzusetzen“<sup>19</sup>. Weiter führt der Bundesrat zur Kompetenzausscheidung zwischen politischen Organen und Vorsorgeeinrichtung, wie sie in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG vorgesehen ist, Folgendes aus:

„Der Erlass grenzt gleichzeitig die Kompetenzen des Gemeinwesens von jenen des obersten Organs ab. Es gilt eine Regelung zu finden, welche einerseits der besonderen Rolle des Gemeinwesens als Garantiegeber und andererseits der Handlungsfähigkeit des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung Rechnung trägt. Das Gemeinwesen soll die Sicherheit haben, dass seine Verpflichtungen gegenüber der Vorsorgeeinrichtung begrenzt bleiben. Das oberste Organ soll über den Spielraum verfügen, den es braucht, um das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung sicherzustellen. Deshalb sollen nur entweder die Leistungen oder die Finanzierung gesetzlich geregelt werden dürfen, damit das oberste Organ im Rahmen des für die volle Kapitalisierung notwendigen Massnahmenplans entweder die Leistungen an die vorhandene Finanzierungsgrundlage anpassen kann oder die Beiträge so erhöhen kann, dass die Leistungen im Rahmen des Massnahmenplans ausreichend finanziert sind.“<sup>20</sup>

- 37 Der entstehungsgeschichtlich verbürgte Zweck von Art. 50 Abs. 2 BVG besteht somit darin, die Gestaltungsfreiheit und Organisationsautonomie des verantwortlichen Gemeinwesens in Bezug auf öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen auf der einen Seite und die Handlungsfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung, insbesondere deren **Verantwortung für die finanzielle Stabilität der Einrichtung**, auf der anderen Seite in Einklang zu bringen. Eine weite Auslegung von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG, wonach das Gemeinwesen auch Bestimmungen über die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen erlassen kann, kommt der Organisationsautonomie des Gemeinwesens entgegen, beeinträchtigt aber nicht die Handlungsfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung sowie deren Verantwortung für die finanzielle Stabilität. Denn politische Einschränkungen der Vermögensverwaltung wie namentlich ein Verbot bestimmter Vermögensanlagen können von der Vorsorgeeinrichtung soweit notwendig mittels Anpassung der Leistungen kompensiert werden. Eine weite Auslegung von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG entspricht demzufolge dem Zweck

---

<sup>19</sup> Botschaft vom 19. September 2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), BBI 2008 8411, 8466.

<sup>20</sup> BBI 2008 8411, 8457.

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

der Bestimmung, die Kompetenzen der politischen Organe und der Vorsorgeneinrichtung miteinander zu vereinbaren.

- 38 Insgesamt ergibt die Auslegung von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG ein klares Bild: Während der Wortlaut offen ist, folgt aus einer systematischen, insbesondere aus einer verfassungskonformen Auslegung der Bestimmung, dass der Begriff „Finanzierung“ in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG weit zu verstehen ist. Das bedeutet, dass die in dieser Bestimmung festgeschriebene Regelungskompetenz des Gemeinwesens nicht nur die Beschaffung finanzieller Mittel für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch die Verwaltung bzw. Anlage ihres Vermögens umfasst. Dieses Auslegungsergebnis wird durch eine historische und teleologische Interpretation der fraglichen Bestimmung bestätigt. Damit ist als **Zwischenergebnis** festzuhalten, dass die Stadt Luzern kraft Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG grundsätzlich zuständig ist, ein partielles Anlageverbot für die PKSL in Bezug auf bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie zu erlassen.

#### 2.3.4 Keine Bestimmungen über die Leistungen

- 39 Zu beachten bleibt, dass Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG den öffentlich-rechtlichen Körperschaften die **alternative Kompetenz** einräumt, entweder Bestimmungen über die Leistungen oder die Finanzierung ihrer Vorsorgeeinrichtungen zu erlassen. Der Erlass eines partiellen Anlageverbots für die PKSL seitens der Stadt Luzern setzt demnach voraus, dass diese keine Regelungen in Bezug auf die Leistungen der städtischen Pensionskasse getroffen hat.
- 40 Der Grosse Stadtrat von Luzern hat am 8. November 2012 das **Finanzierungsreglement der Pensionskasse Stadt Luzern**<sup>21</sup> erlassen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 umfasst der Geltungsbereich des Reglements einzig die Finanzierung der Kasse und die Zusatzleistungen der Stadt. Das von der Stadt Luzern erlassene Finanzierungsreglement der PKSL enthält in Übereinstimmung mit seinem Geltungsbereich einzig Regelungen, welche die Finanzierungsseite der Vorsorgeeinrichtung betreffen, namentlich Regelungen über die versicherte Besoldung (Art. 6), die Beiträge der Mitglieder und des Arbeitgebers (Art. 7 und 8), abweichende Finanzierungspläne der PKSL (Art. 9), die Herabsetzung der Risikobeiträge (Art. 10), Kosten der Verwaltung der PKSL (Art. 11) sowie die Garantie der Stadt Luzern und Sanierungsmassnahmen (Art. 12 ff.). Laut Art. 3 Abs. 2 werden die weiteren kassenrechtlichen Bestimmungen von der

---

<sup>21</sup> Städtische Rechtssammlung Nr. 0.8.5.1.1.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

Pensionskommission, dem obersten Organ der PKSL (Art. 2 Abs. 1), festgelegt. Gestützt auf diese Delegationsnorm hat die Pensionskommission am 26. Februar 2013 das Leistungs- und Organisationsreglement der Pensionskasse Stadt Luzern<sup>22</sup> erlassen. Dieses Reglement regelt u.a. die Leistungen der Kasse (vgl. den Geltungsbereich gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c).

- 41 Die Stadt Luzern, d.h. der Grosse Stadtrat, hat somit **einzig Regelungen über die Finanzierung der PKSL** – nicht aber über deren Leistungen – getroffen. Die Bestimmungen über die Leistungen finden sich vielmehr im Leistungs- und Organisationsreglement der Pensionskasse Stadt Luzern, welches vom obersten Organ der Kasse, d.h. der Pensionskommission, erlassen worden ist. Da die Stadt Luzern keine Vorgaben zu den Leistungen der PKSL macht, ist sie gestützt auf die alternative Zuständigkeit in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG befugt, (weitere) Regelungen über die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung, eingeschlossen ein partielles Anlageverbot in Bezug auf bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie, vorzusehen.

### 2.3.5 Abschliessende Regelung auf Bundesebene?

- 42 Gemäss dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) dürfen die Kantone bzw. Gemeinden in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, keine Rechtsetzung mehr betreiben<sup>23</sup>. In einem weiteren Schritt ist demzufolge zu prüfen, ob und inwieweit das Bundesrecht den Kantonen und Gemeinden inhaltlich einen **Spielraum** belässt, um Regelungen über die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens von Vorsorgeeinrichtungen zu erlassen. Eine abschliessende Bundesregelung in Bezug auf diesen Gegenstand würde die aufgrund von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG an sich gegebene Zuständigkeit der Stadt Luzern, über ein partielles Anlageverbot zu befinden und dieses umzusetzen, zurückdrängen.
- 43 Die einzige Bestimmung im BVG, welche die Vermögensverwaltung einer Vorsorgeeinrichtung behandelt, ist Art. 71 Abs. 1<sup>24</sup>. Darin statuiert der Bundesgesetzgeber die

---

<sup>22</sup> Städtische Rechtssammlung Nr. 0.8.5.1.2.

<sup>23</sup> Statt vieler BGE 138 I 454 E. 3.1 S. 456.

<sup>24</sup> YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 1 zu Art. 71 BVG. Vgl. immerhin Art. 65 Abs. 1 BVG, wonach die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten müssen, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können; Art. 71 Abs. 1 BVG stellt eine Konkretisierung dieser Bestimmung dar (BGE 140 V 420 E. 4.2.1 S. 426 f.).

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

massgebenden **Grundsätze der Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen**. Demnach verwalten die Vorsorgeeinrichtungen ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfes an flüssigen Mitteln gewährleistet sind<sup>25</sup>. Diese vier Grundsätze gelten sowohl für privatrechtliche als auch für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen<sup>26</sup> und werden in der Ausführungsverordnung konkretisiert (Art. 49-59 BVV 2)<sup>27</sup>. Die Verordnungsbestimmungen betreffen die eigentliche Anlage des Vermögens und regeln Sicherheit und Risikoverteilung (Art. 50 BVV 2), Ertrag (Art. 51 BVV 2), Liquidität (Art. 52 BVV 2) sowie die zulässigen Anlagen, wobei für verschiedene Arten und Kategorien von Anlagen Begrenzungen vorgesehen sind (Art. 53-57 BVV 2).

- 44 Der Hauptfokus der erwähnten bundesrechtlichen Vorschriften liegt somit auf der Sicherheit und dem hinreichenden Ertrag der Vermögensanlagen von Vorsorgeeinrichtungen (vgl. Art. 71 Abs. 1 BVG)<sup>28</sup>. Hinsichtlich dieser **finanz- bzw. anlagetechnischen Zielsetzung** sind die bundesrechtlichen Anlagevorschriften als abschliessend zu betrachten<sup>29</sup>.
- 45 Der Zweck der vorliegend zur Diskussion stehenden Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ ist hingegen ein anderer: Die Initiative verfolgt **ethische Ziele**, indem sie die Anlage von Vermögen in die Herstellung, Entwicklung oder Instandhaltung von verbotenem Kriegsmaterial verbieten will. Das Bundesrecht enthält keinerlei Vorschriften zur Anlageethik. Insbesondere finden sich keine Regelungen, welche Vermögensanlagen in bestimmte Industriezweige untersagen oder vorschreiben. Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Anlage des Vermögens von Vorsorgeeinrichtungen und die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ dienen somit unterschiedlichen Zwecken. Sie regeln mithin denselben Sachverhalt (Vermögensanlage von Vorsorgeeinrichtungen) unter verschiedenen Gesichtspunkten (Anlagetechnik bzw. Anlageethik).
- 46 Selbst wenn sich eine Bundesregelung in einem bestimmten Sachbereich als abschliessend erweist, ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine kantonale Regelung nicht ausgeschlossen, falls sie ein anderes Ziel verfolgt als dasjenige des

---

<sup>25</sup> Dazu eingehend YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 14 ff. zu Art. 71 BVG.

<sup>26</sup> BGE 140 V 420 E. 4.2.1 S. 427.

<sup>27</sup> YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 6 ff. zu Art. 71 BVG.

<sup>28</sup> BGE 142 II 369 E. 5.4.3 S. 384.

<sup>29</sup> So auch BGE 142 II 369 E. 5.4.2 S. 384.

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

Bundesrechts<sup>30</sup>. Eine Kollision zwischen verschiedenen Normen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts liegt nur vor, wenn die Normen denselben Sachverhalt unter identischen Gesichtspunkten unterschiedlich regeln. Wenn hingegen verschiedene Normen ein und denselben Sachverhalt nach unterschiedlichen Gesichtspunkten regeln, namentlich wenn sie unterschiedliche Ziele verfolgen, liegt eine sog. **Normenkonkurrenz bzw. Normenkumulation** vor<sup>31</sup>. Kantonale und kommunale Regelungen werden vom Bundesrecht selbst in einem abschliessend geregelten Bereich nur zurückgedrängt, wenn eine Normenkollision – nicht aber eine Normenkumulation – vorliegt<sup>32</sup>.

- 47 Zwischen den anlagetechnischen Vorschriften des Berufsvorsorgerechts und der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ liegt mit Blick auf deren unterschiedliche Zielsetzung eine Normenkumulation vor. Obschon die bundesrechtlichen Regelungen zur Vermögensanlage von Vorsorgeeinrichtungen in anlagetechnischer Hinsicht abschliessenden Charakter haben, sind demzufolge die politischen Organe der Stadt Luzern **zuständig**, über die vorliegende Initiative mit ihrem ethischen Anliegen zu entscheiden und diese im Fall einer Annahme umzusetzen.

### 2.3.6 Verhältnis zu Art. 51a BVG

- 48 Schliesslich bleibt zu prüfen, wie sich die Zuständigkeit der Stadt Luzern zum Erlass eines partiellen Anlageverbots für die PKSL zu den Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung verhält, wie sie in Art. 51a BVG festgelegt sind. So nennt Art. 51a Abs. 2 lit. m BVG unter den **unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs** die „Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses“. Art. 49a Abs. 1 BVV 2 präzisiert, dass das oberste Organ verantwortlich ist für die Führung der Vermögensanlage und die ertrags- und risikogerechte Vermögensbewirtschaftung nachvollziehbar gestaltet, überwacht sowie steuert. Gemäss Art. 49a Abs. 2 lit. a BVV 2 legt das oberste Organ in einem Reglement die Ziele und Grundsätze, die Organisation und das Verfahren für die Vermögensanlage fest<sup>33</sup>. Das

---

<sup>30</sup> BGE 142 II 369 E. 5.2 S. 382 mit Hinweisen.

<sup>31</sup> BGE 142 II 369 E. 5.3 S. 382.

<sup>32</sup> BGE 142 II 369 E. 5.3 S. 382 f.

<sup>33</sup> Vgl. für die PKSL Art. 49 Abs. 2 lit. c des Leistungs- und Organisationsreglements der Pensionskasse Stadt Luzern vom 26. Februar 2013 (Städtische Rechtssammlung Nr. 0.8.5.1.2).

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

oberste Organ definiert insbesondere die Anlagestrategie, indem es die kurz-, mittel- und langfristigen Ertragsziele, Risikobegrenzungen und Liquiditätsanforderungen sowie die dazu anvisierte Aufteilung des Vermögens in verschiedene Anlagekategorien und -portfolios soweit als möglich quantitativ festlegt<sup>34</sup>.

- 49 Auf den ersten Blick scheint zwischen dieser Bestimmung und der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“, welche einen Aspekt der Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen regelt, ein Zuständigkeitskonflikt zu bestehen. Bei Art. 51a Abs. 2 BVG handelt es sich jedoch um eine **gesellschaftsrechtliche Bestimmung**, welche das Innenverhältnis, d.h. die interne Aufgabenteilung der Organe der Vorsorgeeinrichtung, betrifft<sup>35</sup>. Im Unterschied dazu ist Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG, wonach Kantone und Gemeinden in Bezug auf ihre Einrichtungen des öffentlichen Rechts entweder Bestimmungen über die Leistungen oder über die Finanzierung erlassen können, eine staatsorganisatorische Norm.
- 50 Art. 51a Abs. 2 BVG kann demzufolge als gesellschaftsrechtliche Bestimmung die in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG vorgesehene Regelungskompetenz der Kantone bzw. Gemeinden nicht zurückdrängen. Dies wird bestätigt durch Art. 51a Abs. 2 BVG, der einen **ausdrücklichen Vorbehalt** zugunsten von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG enthält. Der Gesetzgeber selber hat also das Verhältnis zwischen Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG und Art. 51a Abs. 2 BVG im Sinne eines Vorrangs der ersteren Bestimmung geregelt. Damit bleibt es dabei: Die Stadt Luzern ist gestützt auf Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG zuständig, für die PKSL ein partielles Anlageverbot in Bezug auf bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie zu erlassen. Die Zuständigkeit des von der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ angerufenen Gemeinwezens ist folglich im Sinne von § 145 Abs. 2 lit. a StRG gegeben.

---

<sup>34</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 108, 27. Oktober 2008, Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2), S. 14.

<sup>35</sup> Vgl. Botschaft vom 19. September 2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), BBl 2008 8411, S. 8467: „Eine konkretere Zuweisung der Aufgaben des obersten Organs drängt sich schon deshalb auf, weil nur so dessen Verantwortlichkeiten klar von jenen des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle abgegrenzt werden können.“

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

### 3. Zuständigkeit der Stimmberechtigten

- 51 Nach § 145 Abs. 2 lit. b StRG ist ein Volksbegehren sodann ungültig, wenn es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist. Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ bezweckt die Aufnahme zweier neuer Bestimmungen in die **Gemeindeordnung der Stadt Luzern** und somit eine Änderung derselben. Bei der Gemeindeordnung handelt es sich um einen rechtsetzenden Erlass, dessen Annahme oder Änderung dem obligatorischen Referendum untersteht (vgl. Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 GO). Die Stimmberechtigten der Stadt Luzern sind somit zweifelsfrei berechtigt, über die Volksinitiative zur Änderung der Gemeindeordnung abzustimmen. Die Zulässigkeit der vorliegenden Volksinitiative nach der Zuständigkeitsordnung der Stadt Luzern ist zu bejahen. Diese Gültigkeitsvoraussetzung ist somit erfüllt.

### 4. Klarheit des Begehrens

- 52 Laut § 145 Abs. 2 lit. c StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt. Der Text der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ ist **hinreichend bestimmt und eindeutig formuliert**, so dass der Wille der Unterzeichner klar ersichtlich wird. Somit ist auch diese Gültigkeitsvoraussetzung erfüllt.

### 5. Einheit der Form

- 53 Nach § 145 Abs. 2 lit. d StRG setzt die Gültigkeit eines Volksbegehrens weiter voraus, dass die Einheit der Form gewahrt wird. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn eine Initiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird, die beiden Formen also nicht vermischt werden<sup>36</sup>. Gemäss § 131 Abs. 2 StRG und § 38 Abs. 3 GG können Initiativen in der **Form der Anregung** (nicht formulierte Initiative)<sup>37</sup> eingereicht werden. Verlangt die Initiative den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeord-

---

<sup>36</sup> Aus der Lehre BIAGGINI, Rz. 11 zu Art. 139 BV; EHRENZELLER/GERTSCH, in: St. Galler Kommentar, Rz. 36 zu Art. 139 BV.

<sup>37</sup> Vgl. § 131 Abs. 3 StRG: „Die nicht-formulierte Initiative enthält den Auftrag an die zuständige Behörde, eine Vorlage im Sinn des Initiativbegehrens auszuarbeiten, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt.“

Bernhard Rütsche

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

nung, ist auch die **Form des Entwurfs** (formulierte Initiative)<sup>38</sup> zulässig. Die beiden Initiativformen werden verfahrensrechtlich unterschiedlich behandelt<sup>39</sup>, weshalb sie nicht miteinander verbunden werden dürfen (§ 132 Abs. 1 StRG). Auch dürfen mit einer Initiative nur Erlasse der gleichen Rechtsform (Verfassung, Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement, Kreditbeschluss usw.) verlangt werden (§ 132 Abs. 2 StRG).

- 54 Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ enthält den **ausformulierten Entwurf** einer Änderung der Gemeindeordnung – Einfügung eines neuen Art. 3b GO und eines neuen Art. 73a GO. Es handelt sich somit um eine zulässige formulierte Initiative.

## 6. Einheit der Materie

- 55 Gemäss § 145 Abs. 2 lit. e StRG müssen Volksinitiativen die Einheit der Materie wahren. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein **sachlicher Zusammenhang** besteht (so ausdrücklich § 133 StRG)<sup>40</sup>. Der Erlass eines auf bestimmte Unternehmen der Rüstungsindustrie bezogenen Anlageverbots hinsichtlich des Vermögens der Stadt Luzern und ihrer selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten ist ein in sich geschlossenes, sachlich zusammenhängendes Begehren, welches mit dem Grundsatz der Einheit der Materie in Einklang steht.

## 7. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

- 56 Schliesslich darf der von einem Volksbegehren verlangte Beschluss nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG). Die Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ muss demzufolge **mit dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht vereinbar** sein. Diese Gültigkeitsvoraussetzung ist insbesondere Ausdruck der in Art. 49 Abs. 1 BV verankerten derogatorischen Kraft des Bundesrechts. Demnach dürfen die Kantone und Gemeinden, soweit sie zur Regelung einer Materie zuständig sind, „nur solche Vorschriften erlassen, die nicht ge-

---

<sup>38</sup> Vgl. § 131 Abs. 4 StRG: „Die formulierte Initiative enthält den ausgearbeiteten Text der verlangten Vorlage.“

<sup>39</sup> Vgl. § 131 Abs. 3 f. StRG sowie § 39 Abs. 3-6 GG.

<sup>40</sup> Dazu BIAGGINI, Rz. 12 zu Art. 139 BV; EHRENZELLER/GERTSCH, in: St. Galler Kommentar, Rz. 40 ff. zu Art. 139 BV.

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

gen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln“<sup>41</sup>.

- 57 Das kantonale Recht enthält keine Vorschriften, mit denen die von der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ verlangte Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Luzern in Konflikt geraten könnte. Hingegen könnte ein Widerspruch zu den Vorschriften des Bundes über die Verwaltung bzw. Anlage des Vermögens von Vorsorgeeinrichtungen vorliegen. Angesprochen sind namentlich die in Art. 71 Abs. 1 BVG festgeschriebenen Grundsätze der Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen sowie deren Konkretisierungen in Art. 49-59 BVV 2 (dazu vorne Rz. 43). Ein Verbot von Anlagen in bestimmte Unternehmungen wie solche der Rüstungsindustrie – wie es die Initiative für die PKSL vorsieht – könnte allenfalls in Konflikt geraten mit der bundesrechtlichen Vorgabe, dass Vorsorgeeinrichtungen für eine **angemessene Risikoverteilung** sorgen und einen **genügenden Ertrag** der Anlagen erzielen müssen. So bestimmt der Verordnungsgeber in Ausführung von Art. 71 Abs. 1 BVG, dass die Mittel der Vorsorgeeinrichtung auf verschiedene Anlagekategorien, Regionen und Wirtschaftszweige verteilt werden müssen (Art. 50 Abs. 3 BVV 2) und ein dem Geld-, Kapital- und Immobilienmarkt entsprechender Ertrag anzustreben ist (Art. 51 BVV 2).
- 58 Art. 71 Abs. 1 BVG und seine ausführenden Bestimmungen untersagen den Vorsorgeeinrichtungen nicht, ihre Vermögensanlagen nach sozialen oder ethischen Kriterien zu tätigen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang namentlich auf Anlagepraktiken hingewiesen, „die darauf abzielen, Unternehmen aus dem Anlageuniversum auszuschliessen, die in einem als unethisch geltenden Kontext stehen (traditionell die Rüstungs-, Tabak-, Sex- und Spielindustrie etc.)“<sup>42</sup>. Entsprechend werden Unternehmen nach sozialen oder ethischen Kriterien positiv bzw. negativ selektioniert<sup>43</sup>. Die Frage, ob und inwieweit sich derartige **ethisch und sozial nachhaltige Anlagestrategien** auf Ertrag und Risikoverteilung der Vorsorgeeinrichtung auswirken, ist umstritten und kann hier offen gelassen werden<sup>44</sup>.
- 59 Das von der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ verlangte Anlagerverbot würde die PKSL nicht dazu verpflichten, in bestimmte Unternehmungen

---

<sup>41</sup> BGE 139 I 195 E. 4 S. 204.

<sup>42</sup> YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 116 zu Art. 71 BVG.

<sup>43</sup> YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 116 zu Art. 71 BVG.

<sup>44</sup> YVAR MENTHA, in: Schneider/Geiser/Gächter, Rz. 117 zu Art. 71 BVG.

Bernhard Rüttsche  
Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

zu investieren, sondern lediglich im Sinne einer negativen Selektion dazu führen, dass bestimmte Unternehmungen der Rüstungsindustrie nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Dabei wäre nur ein geringer Teil des investierten Vermögens der PKSL betroffen, gemäss den Erläuterungen zur Initiative ungefähr zwischen 0,5 und 1,5 Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens. Angesichts dieses **qualitativ wie quantitativ geringfügigen Eingriffs in die Anlagemöglichkeiten der PKSL** ist davon auszugehen, dass das von der Initiative angestrebte partielle Anlageverbot weder die Ertragsmöglichkeiten noch die Risikoverteilung der getätigten Anlagen auf spürbare Weise negativ beeinflusst. Jedenfalls ist nicht anzunehmen, dass die PKSL infolge eines solchen Anlageverbots im Sinne von Art. 71 Abs. 1 BVG keinen genügenden Ertrag erzielen und keine angemessene Verteilung der Risiken gewährleisten könnte.

- 60 Aus dem Gesagten folgt, dass der von der Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ verlangte Beschluss mit übergeordnetem Bundesrecht, insbesondere mit den in Art. 71 Abs. 1 BVG verankerten und in der BVV 2 konkretisierten Grundsätzen der Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen, **vereinbar** ist. Somit erfüllt die Initiative auch die in § 145 Abs. 2 lit. f StRG festgeschriebene Gültigkeitsvoraussetzung.

## D. Ergebnis

- 61 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommt das vorliegende Gutachten zum Ergebnis, dass die am 21. September 2016 eingereichte Volksinitiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“ weder eindeutig undurchführbar noch rechtswidrig im Sinne von § 145 StRG ist. Die Volksinitiative ist demzufolge **in all ihren Teilen gültig**. Aufgrund dieses Ergebnisses erübrigen sich Ausführungen zu einer allfälligen Teilungültigerklärung der Initiative.



Prof. Dr. Bernhard Rüttsche  
o. Professor für Öffentliches Recht und  
Rechtsphilosophie

Bernhard Rütse  
Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

## Abkürzungsverzeichnis

BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts)
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
BVV 2	Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.441.1
GG	Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004, SRL Nr. 150
GO	Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, Systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern Nr. 0.1.1.1.1
ÖrVE	Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften
SR	Systematische Rechtssammlung
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
StRG	Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988, SRL Nr. 10

Bernhard Rütscbe

Gültigkeit der Initiative „Für ein Verbot von Luzerner Kriegsgeschäften“

## Literaturverzeichnis

- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014.
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- SCHNEIDER JACQUES-ANDRÉ/GEISER THOMAS/GÄCHTER THOMAS (Hrsg.), BVG und FZG, Bundesgesetze über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Bern 2010.
- STAUFFER HANS-ULRICH, Die berufliche Vorsorge, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Hans-Ulrich Stauffer/Basile Cardinaux (Hrsg.), 3. Auflage, Zürich 2013.
- VETTER-SCHREIBER ISABELLE, BVG/FZG Kommentar, Berufliche Vorsorge, 3. Auflage, Zürich 2013.