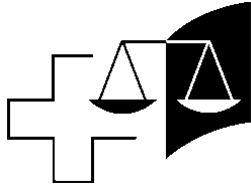


Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C\_661/2021**

**Urteil vom 14. Juli 2022**

### **I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix,  
Bundesrichterin Jametti,  
Bundesrichter Haag,  
Bundesrichter Merz,  
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte

1. Philippe Kühni,  
2. Stephan Müller,  
Beschwerdeführer,

*gegen*

1. Martina Suter,  
2. Yannick Berner,  
Beschwerdegegner,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Michael Fretz,

Stadt Aarau, vertreten durch den Stadtrat, Rathausgasse 1, 5000 Aarau,  
Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Gemeindeabteilung, Frey-Herosé-  
Strasse 12, 5001 Aarau 1 Fächer.

Gegenstand

Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019 (Initiative Schuldenbremse),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 2. Kammer, vom 28.  
September 2021 (WBE.2021.229).

### **Sachverhalt:**

#### **A.**

Am 2. August 2016 stellte der Stadtrat Aarau fest, dass die Volksinitiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" formell und materiell zustande gekommen sei. Die Initiative hatte die Form einer allgemeinen Anregung. Auf Antrag des Stadtrates stimmte der Einwohnerrat der Stadt Aarau der Initiative am 23. Januar 2017 zu und sprach einen Kredit für die Erarbeitung eines Vorschlags. Am 14. Januar 2019 beschloss der Stadtrat, dem

Einwohnerrat für die Beratung einen neuen § 10f für die Aufnahme in die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980 (GO Aarau) mit folgendem Wortlaut vorzulegen:

"E. Nachhaltiger Finanzhaushalt

1 Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass bei einer massvollen Steuerbelastung langfristig das Eigenkapital nicht sinkt und die Schuldenquote nicht ansteigt.

2 Der Einwohnerrat konkretisiert in einem Reglement die Vorgaben und deren Umsetzung und regelt darin die Folgen bei einer Verletzung der Vorgaben."

Der Einwohnerrat fasste am 25. März 2019 den Beschluss, die Gemeindeordnung um einen neuen § 10f zu ergänzen, jedoch mit einem anderen Inhalt. Dieser Beschluss unterstand dem obligatorischen Referendum und wurde am 29. März 2019 im Amtsblatt des Kantons Aargau veröffentlicht. Er lautet wie folgt:

"1. Dem obligatorischen Referendum unterstehender Beschluss (Referendumsabstimmung am 19. Mai 2019) :

Folgende Ergänzung der Gemeindeordnung (§ 10f [neu]) wird gutgeheissen:

E. Nachhaltiger Finanzhaushalt

1 Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass mittelfristig die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und die Nettoinvestitionen langfristig selber finanziert werden.

2 Der Einwohnerrat konkretisiert in einem Reglement die Vorgaben."

**B.**

**B.a.** Die in Aarau stimmberechtigte Martina Suter und das Einwohnerratsmitglied Yannick Berner erhoben am 3. April 2019 Beschwerde beim Regierungsrat, welcher die Beschwerde zuständigkeitshalber an das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) überwies. Sie beantragten die Aufhebung des Einwohnerratsbeschlusses und verlangten, der Einwohnerrat sei anzuweisen, eine Vorlage auszuarbeiten, welche den Vorgaben der eingereichten Volksinitiative entspreche. Ausserdem sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und somit keine Volksabstimmung zum Einwohnerratsentscheid anzusetzen.

Am 9. April 2019 wies das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

Die Stimmberechtigten der Stadt Aarau nahmen die vorgeschlagene Ergänzung der Gemeindeordnung um einen § 10f betreffend einem nachhaltigen Finanzhaushalt in der Referendumsabstimmung vom 19. Mai 2019 unter dem Titel "Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau"" mit 3'177 Ja-Stimmen zu 2'903 Nein-Stimmen an.

Das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, trat auf die Beschwerde von Martina Suter und Yannick Berner nicht ein, da diese verspätet sei. Dagegen reichten Martina Suter und Yannick Berner am 28. Mai 2019 verwaltungsgerichtliche Beschwerde ein. Mit Urteil vom 12. September 2019 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 2. Kammer, diese ab.

**B.b.** Gegen dieses Urteil erhoben Martina Suter und Yannick Berner Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Mit Urteil **1C\_555/2019** vom 9. September 2020 hiess das Bundesgericht die Beschwerde gut und wies die Sache an das Departement Volkswirtschaft und Inneres zur inhaltlichen Behandlung der Stimmrechtsbeschwerde vom 3. April 2019 zurück.

**B.c.** In Umsetzung des Bundesgerichtsurteils vom 9. September 2020 trat das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, auf die Beschwerde vom 3. April 2019 ein und entschied am 17. Juni **2021**, die Stimmrechtsbeschwerde vom 3. April 2019 abzuweisen. Mit Beschwerde vom 23. Juni **2021** gelangten Martina Suter und Yannick Berner an das Verwaltungsgericht und beantragten, den Entscheid aufzuheben und die Sache an den Einwohnerrat zurückzuweisen zum Erlass eines rechtmässigen Beschlusses zur Umsetzung der Volksinitiative, eingereicht am 25. April 2015, der vorsieht, dass die Grundzüge der Ausgaben- und Schuldenbremse in der Gemeindeordnung geregelt werden.

**B.d.** Mit Urteil vom 28. September **2021** hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies den Einwohnerrat der Stadt Aarau an, im Sinne der

Erwägungen eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Anliegen der Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" umsetzt und diese in der GO Aarau verankert.

### C.

Dagegen erheben mit Eingabe vom 1. November 2021 Philippe Kühni und Stephan Müller Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. September 2021 aufzuheben und den Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres vom 17. Juni 2021 zu bestätigen. Allenfalls sei die Beschwerde zur Neubehandlung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Martina Suter und Yannick Berner beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der Stadtrat der Stadt Aarau hat sich vernehmen lassen, ohne formell Anträge zu stellen. Philippe Kühni und Stephan Müller halten sinngemäss an ihren Anträgen fest.

### D.

Mit Präsidialverfügung vom 8. Dezember 2021 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

## Erwägungen:

### 1.

**1.1.** Angefochten ist das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WBE.2021.229 vom 28. September 2021. Dieses hebt den Beschluss des Einwohnerrats der Stadt Aarau vom 25. März 2019 auf und weist die Sache zurück an den Einwohnerrat der Stadt Aarau mit Anweisungen, wie die Anliegen der Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" umzusetzen seien. Die Beschwerdeführer machen die Verletzung politischer Rechte geltend. Die Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG ist deshalb gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts grundsätzlich zulässig.

**1.2.** Beim angefochtenen Urteil handelt es sich aufgrund der dispositivmässigen Verpflichtung des Einwohnerrats der Stadt Aarau zur Ausarbeitung einer neuen Umsetzungsvorlage zur genannten Volksinitiative um einen Rückweisungsentscheid und damit um einen selbstständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG. Die für eine selbstständige Anfechtung erforderliche Voraussetzung des nicht wiedergutzumachenden Nachteils im Sinne von lit. a dieser Bestimmung ist erfüllt, da der Einwohnerrat gezwungen wird, entgegen seiner in der Vorgeschichte und in der Vernehmlassung zum Ausdruck kommenden Rechtsauffassung eine neue Umsetzungsvorlage zu erlassen (vgl. BGE 145 I 239 E. 3.3; 144 V 280E. 1.2.2; 144 IV 321 E. 2.3; 141 V 255 E. 1.1). Es besteht diesbezüglich ein schutzwürdiges, öffentliches Interesse daran, dass ein demokratisch gewähltes Rechtsetzungsorgan nicht entgegen seiner Rechtsüberzeugung rechtsetzerisch tätig werden muss, bevor die Rechtslage geklärt ist - auf die Gefahr hin, dass die neue Umsetzungsvorlage vom Bundesgericht kassiert wird. Dieses Interesse können die Stimmberechtigten im Rahmen einer Beschwerde in Stimmrechtssachen geltend machen.

**1.3.** Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und frei (BGE 146 I 126 E. 1). Die Beschwerdeführer haben ihre Stimmberechtigung in der betreffenden Angelegenheit grundsätzlich von der betreffenden Gemeinde bescheinigen zu lassen und diese Stimmrechtsbescheinigung dem Bundesgericht mit Beschwerdeerhebung einzureichen; zumal wenn ihre Stimmberechtigung von keiner Vorinstanz geprüft wurde, so wie im vorliegenden Fall, bei dem die Beschwerdeführer in den vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt waren. Vorliegend unterblieb dieser Nachweis. Da die Stimmberechtigung der beiden Beschwerdeführer jedoch unzweifelhaft ist, sind die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 3 BGG, um Beschwerde in Stimmrechtssachen zu führen, erfüllt.

**1.4.** Die Beschwerdegegner stellen das Beschwerderecht der Beschwerdeführer dagegen infrage, weil diese an den bisherigen Verfahren zur vorliegenden Sache nicht beteiligt waren. Auch die Beschwerde in Stimmrechtssachen setzt voraus, dass die Beschwerdeführer gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten haben, wenn ein Bundesgesetz die vorgängige Erhebung eines Rechtsmittels verlangt bzw.

die Kantone ein entsprechendes Rechtsmittel vorsehen (Art. 88 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 BGG; Urteile des Bundesgerichts [1C\\_130/2020](#) vom 9. April 2021 E. 1.1, nicht publ. in: [BGE 147 I 297](#); [1C\\_670/2019](#) vom 20. August 2020 E. 1.2; [1C\\_282/2018](#) vom 5. Juli 2018 E. 1.2; [1C\\_457/2013](#) vom 26. November 2013 E. 1.1; REGINA KIENER, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Neue Bundesrechtspflege, BTJP 2006, Bern 2007, S. 267; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, S. 397 N. 1820; s. auch MICHEL BESSON, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, ZBJV 147/2011, S. 843 ff., 850 ff.; LUKA MARKIC, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, 2022, S. 128 f. N. 271 ff.; dagegen GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 71 f. zu Art. 89). Vorliegend hat die Vorinstanz die Beschwerde gutgeheissen. Damit hat sie für die übrigen, an den vorinstanzlichen Verfahren noch nicht beteiligten Stimmberechtigten - unter ihnen die Beschwerdeführer - erst Anlass gegeben, selbst Beschwerde zu erheben. Die Beschwerdeführer sind daher gestützt auf Art. 89 Abs. 1 lit. a zweiter Halbsatz BGG zur Beschwerde zuzulassen (Urteile des Bundesgerichts [1C\\_302/2012](#) vom 27. Februar 2013 E. 2.1; [1C\\_578/2010](#) vom 20. Dezember 2011 E. 2.2, nicht publ. in: [BGE 138 I 131](#)). Sie sind somit nach Art. 89 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 3 BGG zur Beschwerde berechtigt.

**1.5.** Für die Berechnung der Beschwerdefrist ist grundsätzlich das Datum der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung des angefochtenen Entscheids ausschlaggebend (Art. 100 Abs. 1 BGG). Im Lichte der geschilderten bundesgerichtlichen Rechtsprechung wäre ein solcher kantonaler Entscheid in Gutheissung einer Beschwerde in Stimmrechtsangelegenheiten allen Stimmberechtigten zu eröffnen bzw. stattdessen amtlich zu veröffentlichen. Ob die Eröffnung den Anforderungen entsprach und wann sie allenfalls für die übrigen Stimmberechtigten erfolgt ist, muss nicht weiter vertieft werden. Vorliegend haben die Beschwerdeführer die Beschwerde innerhalb der 30-tägigen Beschwerdefrist, die für die Verfahrensbeteiligten mit der ihnen gegenüber erfolgten Eröffnung zu laufen begonnen hat, eingereicht. Die Beschwerde ist damit fristgemäss erhoben worden.

**1.6.** Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

## **2.**

Singemäss machen die Beschwerdeführer geltend, dass die Umsetzung der Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung durch den Einwohnerrat korrekt war und der angefochtene vorinstanzliche Entscheid Art. 34 Abs. 1 BV verletze, indem er den Einwohnerratsbeschluss aufhebt, welcher die Volksinitiative umgesetzt habe.

**2.1.** Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Behörden, welche den in einer nicht ausformulierten Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Die Stimmbürger und namentlich die Initianten können unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) mit Beschwerde geltend machen, der Umsetzungsentscheid entspreche nicht dem Inhalt der Initiative, verwässere diesen oder gebe ihn kaum mehr wieder ([BGE 141 I 186](#) E. 5.3; [139 I 2](#) E. 5.6; [115 Ia 148](#) E. 1a und b).

Der Initiativtext ist nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist von seinem Wortlaut auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf jedoch mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint (zum Ganzen: [BGE 147 I 183](#) E. 6.2; [141 I 186](#) E. 5.3; je mit Hinweisen).

Innerhalb des von der Initiative vorgegebenen Rahmens steht dem Umsetzungsorgan eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungscompetenz zu. Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings dessen Einhaltung in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem darin angestrebten Inhalt hinaus ([BGE 143 I 361](#) E. 3.3; [141 I 186](#) E. 5.3 mit Hinweisen).

**2.2.** Die Volksinitiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" lautete wie folgt:

"Zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts seien in der Gemeindeordnung entsprechende Regeln (Ausgaben- und Schuldenbremse) aufzunehmen. Dabei soll berücksichtigt werden, dass

- die Nettoinvestitionen im Durchschnitt von maximal 10 Rechnungsjahren selbst (aus der Erfolgsrechnung) zu finanzieren sind;
- ein Sanktionierungsmechanismus definiert wird für den Fall, dass die angestrebte Selbstfinanzierung nicht erreicht wird;
- der Einwohnerrat beschliessen kann, ausserordentliche Investitionen über das Nettovermögen zu finanzieren. Der Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum;
- die Bestimmungen erstmals im Haushaltsjahr 2019 gelten."

Die vom Einwohnerrat am 25. März 2019 beschlossene Umsetzung dieser Vorlage in der Gemeindeordnung hatte folgenden Wortlaut:

"E. Nachhaltiger Finanzhaushalt

1 Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass mittelfristig die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und die Nettoinvestitionen langfristig selber finanziert werden.

2 Der Einwohnerrat konkretisiert in einem Reglement die Vorgaben."

**2.3.** Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass die Volksinitiative darauf abzielte, die Schuldenbremse in ihren Grundzügen auf der Ebene der Gemeindeordnung zu verankern. Sie mass der "unmissverständlichen Formulierung", dass "in der Gemeindeordnung entsprechende Regeln (Ausgaben- und Schuldenbremse) aufzunehmen" seien, massgebliche Bedeutung bei. Aus dieser "expliziten Ausrichtung" der vorgeschlagenen Änderungen hätten die Stimmberechtigten davon ausgehen können, dass die im Initiativtext vorgesehenen Elemente der Schuldenbremse bei einer Annahme der Volksinitiative zumindest in ihren Grundzügen auf Stufe der Gemeindeordnung geregelt sein werden und damit nicht im Rahmen eines einfachen Einwohnerratsbeschlusses wieder in Frage gestellt werden können. Mit einer Ansiedlung nicht nur der Detailregelungen, sondern auch der Grundzüge der Schuldenbremse auf der nachrangigen und deutlich einfacher abänderbaren Reglementsstufe hätten die Stimmberechtigten und namentlich die Initianten gestützt auf den Wortlaut des Initiativtextes dagegen nicht rechnen müssen.

**3.**

Diese Auslegung der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführer dringen mit ihren Einwendungen dagegen nicht durch, wie im Folgenden zu zeigen ist.

**3.1.** § 8 Abs. 2 GO Aarau lautet:

"Ist das Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt und stimmt der Einwohnerrat demselben zu, so ist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und zur Abstimmung zu unterbreiten. Lehnt der Einwohnerrat das Initiativbegehren ab, so unterstellt er es mit dem Antrag auf Verwerfung der Urnenabstimmung."

Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz zum Schluss kommt, der Einwohnerrat habe bei Zustandekommen eines Initiativbegehrens in der Form der allgemeinen Anregung die Wahl, sie *tel quel* anzunehmen, oder abzulehnen und der Volksabstimmung mit Antrag auf Verwerfung zu unterstellen. Wenn der Einwohnerrat der allgemeinen Anregung, wie vorliegend geschehen, zustimmt, übernimmt er den Umsetzungsauftrag und verpflichtet sich damit zur getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens. Es besteht vor diesem Hintergrund für den Einwohnerrat auch kein Spielraum mehr, um mit dem Initiativkomitee Kompromisse auszuhandeln, wie es die Beschwerdeführer offenbar für möglich halten. Vielmehr hat das Initiativkomitee mit der Annahme der Initiative durch den Einwohnerrat seine Aufgabe erfüllt und keine Verfügungsmacht mehr über die Initiative (vgl. § 7 Abs. 2 GO Aarau; § 61 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Aargau über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 [GG/AG; SAR 171.100]; ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1051 und 1080; BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", Zürich 2020, Rz. 626 und 628; SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St.

Gallen 2011, Rz. 156). Das Initiativkomitee kann bzw. seine Mitglieder können daher gar nicht mehr zu Kompromissen Hand bieten. Die Hinweise der Beschwerdeführer auf das Verhalten und die Aussagen ehemaliger Mitglieder des Initiativkomitees in und ausserhalb des Einwohnerrats nach der Annahme der Initiative durch den Einwohnerrat führen daher im Zusammenhang mit der Frage, ob die Umsetzungsvorlage rechtsgenügend erfolgt ist, ins Leere. Dem darauf gestützten Vorbringen, dass die vormaligen Beschwerdeführer - die in diesem Verfahren die Beschwerdegegner sind - mit der Beschwerdeerhebung rechtsmissbräuchlich und sinngemäss treuwidrig gehandelt hätten, entbehrt damit ebenfalls einer Grundlage.

Hätte der Einwohnerrat dem Initiativbegehren nicht uneingeschränkt entsprechen wollen, so hätte er dieses demnach nicht annehmen dürfen. Falls es zutreffen würde, dass, wie die Beschwerdeführer geltend machen, der Einwohnerrat bei seiner Zustimmung zum Initiativbegehren darüber irrte, wie dieses umgesetzt werden könne, würde dies nichts an seiner Verpflichtung ändern, das Initiativbegehren rechtsgenügend umzusetzen. Der Einwohnerrat kann weder von diesem Umsetzungsauftrag zurücktreten noch auf seinen Entscheid, die Initiative anzunehmen, zurückkommen. Ebenso kann die von Art. 34 Abs. 1 BV geschützte Umsetzungspflicht nicht mit dem Argument abgeschwächt werden, dass, wer das Initiativbegehren unterstützt hat, die politische Zusammensetzung des Einwohnerrats gekannt habe und darauf vertrauen konnte, dass "die Suppe nicht so heiss gegessen werde, wie sie gekocht wird", wie es die Beschwerdeführer ausdrücken. Mit der Annahme des Initiativbegehrens in der Form einer allgemeinen Anregung verzichtet der Einwohnerrat zudem auf eine ansonsten allfällig bestehende Möglichkeit, der Vorlage einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Ob eine solche Möglichkeit besteht oder nicht, hat demnach entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer keinen Einfluss darauf, wie ein Initiativbegehren, dem der Einwohnerrat zugestimmt hat, umzusetzen ist. Auch diesbezüglich sind die vorinstanzlichen Ausführungen nicht zu beanstanden.

**3.2.** Nicht zutreffend ist zudem das Vorbringen der Beschwerdeführer, dass die vorinstanzliche Auslegung, wonach vier als wesentlich angesehene Elemente des Initiativbegehrens in der Gemeindeordnung aufzunehmen seien, mit dem Instrument der Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung nicht vereinbar sei. Der Umstand, dass das Initiativbegehren als allgemeine Anregung formuliert ist, bedeutet nicht, dass es keine verbindlichen Vorgaben bezüglich Inhalt und Regelungsstufe machen kann (vgl. CORINA FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürich 2019, S. 38 f. und 43 ff.). Entgegen dahingehender Aussagen der Beschwerdeführer ist es auch kein zwingendes Merkmal einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung, dass sie bei der Umsetzung einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumt (vgl. vorne E. 2.1). Die vorinstanzliche Auslegung des Initiativtexts, gemäss der die Grundzüge der zu regelnden Gegenstände in der Gemeindeordnung selbst zu verankern und dadurch der einfachen Modifizierbarkeit zu entziehen sind, ist angesichts des Wortlauts des Initiativtexts jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden. Die angebliche Verletzung der Gewaltenteilung durch die Vorinstanz in diesem Zusammenhang wird zudem weder rechtsgenügend dargelegt, noch ist eine solche ersichtlich.

**3.3.** Aus dem Umstand, dass die vom Einwohnerrat vorgeschlagene Änderung der Gemeindeordnung in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen worden ist, kann ohnehin nichts für die Frage abgeleitet werden, ob die Umsetzung der Initiative rechtsgenügend erfolgt ist.

#### **4.**

Die Vorinstanz hat in Gutheissung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde den Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 17. Juni 2021 und damit den Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019 aufgehoben.

Soweit die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, dass die Vorinstanz korrekterweise auch die gestützt auf diesen Beschluss des Einwohnerrats in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommene Änderung der Gemeindeordnung hätte aufheben müssen - was sie jedoch für rechtswidrig erachten -, dringen sie damit nicht durch. Die Vorinstanz hat den Beschluss des Einwohnerrats nur aufgehoben und nicht für nichtig erklärt. Die Beschwerdeführer legen nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, wogegen die Vorinstanz verstossen haben soll, indem sie nur den Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019, nicht jedoch den Volksentscheid vom 19. März 2019 aufgehoben hat.

#### **5.**

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.  
Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Die Beschwerdeführer haben den anwaltlich vertretenen privaten Beschwerdegegnern für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1, 2 und 4 BGG).

**Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

**3.**

Die Beschwerdeführer haben den Beschwerdegegnern für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

**4.**

Dieses Urteil wird den Parteien, der Stadt Aarau, dem Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 2. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Juli 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Bisaz