

# **BGer 1C 391/2021 vom 8. Juli 2022**

Bundesgericht, 2022-07-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_391\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_391_2021)

FR: TF 1C 391/2021 du 8 juillet 2022

IT: TF 1C 391/2021 del 8 luglio 2022

## **Regeste**

Politische Rechte (Zulässigkeit einer Initiative) | Politische Rechte

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die Beschwerde gegen den angefochtenen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts über die Gültigkeit einer kommunalen Initiative ist gestützt auf Art. 82 lit. c BGG zulässig. Mit der Stimmrechtsbeschwerde im Sinne dieser Bestimmung kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden, wozu die Rüge gehört, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.1; Urteil 1C\_267/2016 vom 3. Mai 2017 E. 1.1 [nicht publ. in: BGE 143 I 361 ]). Die Beschwerdeführer sind in der Gemeinde Freienbach stimmberechtigt und somit zur Beschwerde legitimiert ( Art. 89 Abs. 3 BGG ).

### **E. 1.2**

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten mit voller Kognition, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder damit in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 lit. a und lit. c sowie lit. d BGG ). Das übrige kantonale und allenfalls kommunale Recht prüft das Bundesgericht hingegen im Wesentlichen bloss auf seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundes- und Völkerrecht hin. Dabei steht das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV im Vordergrund (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_17/2017 vom 23. August 2017 E. 3).

### **E. 1.3**

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ). Es prüft indes grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind ( Art. 42 Abs. 2 BGG ); besonders strenge Anforderungen gelten bei der Geltendmachung von Grundrechten ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 140 III 115 E. 2; 133 II 249 E. 1.4.1).

### **E. 2.1**

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ( BGE 139 I 292 E. 5.2, mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung wird damit auch garantiert, dass eine kantonale Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen ( BGE 139 I 292 E. 5.4, mit Hinweisen; MAXIME FLATTET, *Démocratie directe et aménagement du territoire*, 2021, S. 283 und S. 298). Stellt die zuständige Behörde zutreffend fest, dass eine

Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, ist es mithin rechtmässig, wenn sie diese Vorlage nicht der Abstimmung unterstellt. Umgekehrt liegt Rechtswidrigkeit vor, wenn eine Initiative trotz Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht nicht zur Volksabstimmung gebracht wird, sofern kein anderer Ungültigkeitsgrund gegeben ist.

### **E. 2.2**

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. 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 im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Andererseits kann insbesondere bei einer ausformulierten kantonalen Gesetzesinitiative der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden ( BGE 144 I 193 E. 7.3.1, mit Hinweisen).

### **E. 2.3**

Nach § 37 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV/SZ; SRSZ 100.100) können Stimmberechtigte einzeln oder zusammen beim Bezirks- oder Gemeinderat eine Initiative einreichen. Diese muss sich auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines rechtsetzenden Erlasses oder eines Verwaltungsakts in der Zuständigkeit der fraglichen Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung beziehen ( § 37 Abs. 2 KV/SZ ). Die Initiative ist schriftlich und in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgestalteten Entwurfes einzureichen ( § 37 Abs. 3 KV/SZ sowie § 9 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Schwyz vom 25. Oktober 2017 über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100]). Sie gilt als Einzelinitiative, wenn sie von einer einzelnen stimmberechtigten Person unterzeichnet ist (§ 9 Abs. 2 GOG), und als Pluralinitiative, wenn sie von fünf Prozent der Stimmberechtigten, jedoch mindestens von fünf und höchstens von 300 Stimmberechtigten, unterschrieben wurde (§ 9 Abs. 3 GOG). Der Gemeinderat bzw. der Bezirksrat erklärt eine Initiative gemäss § 10 Abs. 1 GOG als ungültig, wenn sie sich nicht auf einen Gegenstand bezieht, zu dessen Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind (lit. a), den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahrt (lit. b), übergeordnetem Recht widerspricht (lit. c) oder einen unmöglichen Inhalt aufweist (lit. d).

### **E. 2.4**

Erklärt der Gemeinderat eine Pluralinitiative als gültig, legt er diese spätestens innert sechs Monaten nach Rechtskraft der Gültigerklärung mit seinem Antrag oder seinem Gegenvorschlag der Gemeindeversammlung vor (§ 11 Abs. 1 GOG). An der Gemeindeversammlung sind Abänderungsanträge zu Pluralinitiativen ausgeschlossen (§ 11 Abs. 2 GOG). Stimmen die Stimmberechtigten einer Initiative in Form der allgemeinen

Anregung zu, hat der Gemeinderat innert Jahresfrist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und den Stimmberechtigten zu unterbreiten (§ 11 Abs. 3 GOG).

### **E. 2.5**

Im vorliegenden Fall steht die Vereinbarkeit der als Pluralinitiative eingereichten "Dorfbild-Initiative" mit dem höherrangigen Recht in Frage. Die Initiative bezweckt, die beiden Grundstücke KTN 2114 und 3818 im Grundbuch Freienbach, die offenbar als einzige Grundstücke zusammen die Zentrumszone Z bilden, in die Kernzone K umzuzonen. Nach der Überzeugung der Initianten sollen dadurch die Bebauungsmöglichkeiten auf den beiden fraglichen Grundstücken im Vergleich zu bisher eingeschränkt werden.

### **E. 2.6**

Beim strittigen Volksbegehren handelt es sich um eine Planungsinitiative. Eine solche ist im einschlägigen Recht des Kantons Schwyz nicht ausdrücklich vorgesehen, wird darin aber auch nicht ausgeschlossen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Planungsinitiative zulässig, wenn sie wie hier rechtlich nicht untersagt ist ( BGE 138 I 131 E. 5.2; vgl. CORSIN BISAZ, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, in: Jusletter 3. Oktober 2016, Rz. 6).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführer beanstanden zunächst, die strittige Planungsinitiative verstosse gegen Art. 3 und 4 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Weder erlaube sie eine Berücksichtigung und Abwägung aller massgeblichen Planungsziele und -interessen gemäss Art. 3 RPG noch respektiere sie die gesetzliche Pflicht zur Gewährung geeigneter Mitwirkungsrechte an alle von der Planung betroffenen Kreise nach Art. 4 RPG . Das Verwaltungsgericht vertritt demgegenüber im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen den Standpunkt, die durch die Planungsinitiative vorgeschlagene Nutzungsplanänderung werde bei einer allfälligen Annahme in der Volksabstimmung nicht direkt wirksam. Vielmehr bedürfte es entsprechender Umsetzungsakte. Im nachfolgenden Nutzungsplanungsverfahren lasse sich sicherstellen, dass die Vorlage angepasst und mit den raumplanerischen Vorgaben insbesondere von Art. 3 und 4 RPG in Einklang gebracht werde. Dabei könne sich auch ergeben, dass die Initiative nicht oder nur mit Einschränkungen umgesetzt werde.

### **E. 3.2**

Art. 1 RPG nennt die bei der Raumplanung zu achtenden Ziele und Art. 3 RPG zählt die zu wahrenen Planungsgrundsätze auf. Nach Art. 4 Abs. 1 RPG ist die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planung zu informieren und gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die §§ 25 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 des Kantons Schwyz (PBG; SRSZ 400.100) sehen dafür ein Prüfungs-, Auflage- und Einspracheverfahren vor. Demgegenüber sind bei der Behandlung von Pluralinitiativen, zu denen der vorliegend zu beurteilende Vorstoss aus dem Kreis der Stimmberechtigten von Freienbach zählt, Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung nach § 11 Abs. 2 GOG unzulässig. Die Beschwerdeführer schliessen daraus, dass dadurch eine geeignete Mitwirkung der betroffenen Kreise verunmöglicht sei.

### **E. 3.3**

Das Verwaltungsgericht liess offen, ob es sich bei der strittigen Planungsinitiative um eine solche in Form der allgemeinen Anregung oder um ein ausgearbeitetes Volksbegehren handelt, wohingegen die Beschwerdeführer von letzterem ausgehen. Zwar ist der Wortlaut der Initiative klar und er scheint auf den ersten Blick keinen Gestaltungsspielraum zu belassen. Ein zweiter Blick legt aber nahe, dass zwar die in Art. 34 des Baureglements der Gemeinde Freienbach (in der am 29. März 1994 vom Regierungsrat des Kantons Schwyz erstmals genehmigten Fassung) enthaltenen baulichen Bestimmungen der Kernzone K anwendbar sein sollen, dass aber die genaue planerische Ausgestaltung, beispielweise im Erschliessungsplan oder durch Festlegung von Baulinien (vgl. insbes. Art. 5 des Baureglements), möglicherweise noch definiert werden müsste. Jedenfalls liegt nahe, dass noch ergänzende planerische Entscheidungen anstehen. Damit bleibt eine gewisse Offenheit für die Ausgestaltung des Plans selbst dann bestehen, wenn mit Blick auf die anwendbaren baurechtlichen Bestimmungen grundsätzlich von einem ausformulierten Volksbegehren auszugehen wäre. Es entspricht im Übrigen ohnehin der Rechtsnatur eines raumwirksamen Plans, in gewissem Unterschied etwa zu einem Finanzplan, dass er wenig geeignet erscheint, in anderer Form als in derjenigen der allgemeinen Anregung den Inhalt einer Initiative zu bilden. Das braucht hier freilich nicht vertieft zu werden.

#### **E. 3.4**

Jedenfalls ist bei der Behandlung des Volksbegehrens Art. 4 RPG zu beachten (vgl. BISAZ, a.a.O. Rz. 8 ff.; FLATTET, a.a.O., S. 344 ff.). Das Verwaltungsgericht ging im vorliegenden Fall teilweise ausdrücklich, teilweise sinngemäss davon aus, dass erstens die Bevölkerung im Vorfeld der Abstimmung über die Popularinitiative ausreichend über die vorgesehene Planungsänderung zu informieren ist und dass zweitens selbst bei einem positiven Volksentscheid noch Umsetzungsakte erforderlich wären. Zwar wären die Vorgaben der Initiative dabei grundsätzlich zu wahren. Die Planungsziele und -grundsätze sowie die Interessen der betroffenen Kreise könnten dabei aber in geeigneter Weise in die Beschlussfassung einfließen. Diese mit Blick auf Art. 3 und 4 RPG vorgenommene Auslegung der Initiative durch das Verwaltungsgericht erlaubt im Sinne des Günstigkeitsgebots eine Harmonisierung mit dem Bundesrecht (vgl. auch BGE 138 I 131 E. 6; FLATTET, a.a.O., S. 349 f). Statt die Volksinitiative wegen Verstosses gegen höherrangiges Recht ungültig zu erklären, wird sie im Einklang mit diesem interpretiert, ohne dass dadurch ihr Zweck oder ihre hauptsächliche Stossrichtung massgeblich in Frage gestellt bzw. der eindeutige Wortsinn beiseite geschoben wird.

#### **E. 3.5**

Abgesehen davon zeigen die Beschwerdeführer nicht sachbezogen auf, inwiefern die strittige Initiative die Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG missachten würde. Wenn solches auch theoretisch zutreffen könnte, so muss in der Beschwerde an das Bundesgericht doch dargetan werden, inwiefern das konkret der Fall sein sollte. An entsprechenden nachvollziehbaren Rügen fehlt es. Die Beschwerdeführer beschränken sich im Wesentlichen darauf, grundsätzlich in Frage zu stellen, dass bei einer Planungsinitiative, vor allem in der ausformulierten Version, die Planungsziele und -grundsätze gewahrt werden könnten, und behaupten gestützt darauf, das treffe hier zu. Inwieweit das im vorliegenden Fall durch die Umzonung des fraglichen Perimeters von der Zentrumszone Z in die Kernzone K der Fall sein sollte, ist aber nicht ersichtlich. Insbesondere fehlt es an nachvollziehbaren Ausführungen, welche zu wahren Ziele, Grundsätze oder Interessen konkret gefährdet sein sollten. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen (vgl. E. 1.3).

### **E. 3.6**

Gemäss dem Schrifttum genügen Planungsinitiativen den Vorgaben zu den Mitwirkungsmöglichkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG nicht. Namentlich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs sollen sie daher auch nicht Gegenstand eines entsprechenden Mitwirkungsverfahrens bilden können (vgl. BISAZ, a.a.O., Rz. 9 mit weiteren Hinweisen). In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde dies nie so deutlich festgehalten. Zur Prüfung, ob die Vorgaben in Bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG eingehalten sind, stellt das Bundesgericht vielmehr auf die konkreten Umstände des Einzelfalles ab (vgl. insbes. BGE 115 Ia 89 E. 2). Art. 4 Abs. 2 RPG ist sehr allgemein gehalten und verlangt lediglich eine Mitwirkung der Bevölkerung "in geeigneter Weise". Ist wie hier davon auszugehen, dass selbst bei Annahme der Initiative jedenfalls noch Umsetzungsakte erforderlich sind, sind die Planungsbehörden gehalten, die nach Art. 4 Abs. 2 RPG vorgesehene Mitwirkung bei der Umsetzung der Initiative zu gewähren. Ob das direktdemokratische Initiativverfahren gemäss § 37 Abs. 1 KV/SZ und § 9 ff. GOG/SZ dabei sämtliche von der Vorinstanz bezeichneten Teilbereiche des Vorprüfungsverfahrens im Sinne von § 25 Abs. 1 PBG zu ersetzen vermag (vgl. angefochtenes Urteil, E. 4.3.1), steht hier nicht zur Beurteilung. Jedenfalls erscheint ein mit Art. 4 Abs. 2 RPG vereinbares Vorgehen, sei es im Rahmen des Initiativverfahrens, sei es beim nach der Annahme des Volksbegehrens noch durchzuführenden Nutzungsplanverfahren, nicht ausgeschlossen. Bei dieser Ausgangslage erweist sich eine mit Art. 4 Abs. 2 RPG vereinbare Umsetzung des Initiativbegehrens nicht als klarerweise unmöglich (vgl. oben, E. 2.2). Die genannte Bestimmung wird durch den angefochtenen Entscheid nicht verletzt.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Verhältnisse hätten sich seit Inkrafttreten des geltenden Nutzungsplans nicht erheblich verändert, was nach Art. 21 Abs. 2 RPG eine Anpassung ausschliesse. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist hingegen seit der letzten Planrevision genügend Zeit verstrichen und sind geänderte Anschauungen in der Bevölkerung erkennbar, weshalb die Initiative nicht gegen Art. 21 Abs. 2 RPG verstosse.

### **E. 4.2**

Nach Art. 21 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich (Abs. 1); haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist ( BGE 132 II 408 E. 4.2; 120 Ia 227 E. 2b, mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1C\_408/2019 vom 11. März 2020 E. 3.4.1). Die Nutzungsplanung ist auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet. Dieser beträgt für Bauzonen 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG). Sondernutzungsplanungen, die auf eine rasche Umsetzung ausgerichtet sind, können einen kürzeren Zeithorizont aufweisen. Für gewisse Zonen kann das kantonale Recht längere Zeiträume vorsehen. Nach Ablauf des Planungshorizonts sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger darf auf die Beständigkeit des Plans vertraut werden, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (zum Ganzen BGE 144 II 41 E. 5.1, mit Hinweisen). Diese Grundsätze sind auch

bei Volksinitiativen auf Änderung der kommunalen Nutzungsplanung zu beachten (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 1C\_408/2019 vom 11. März 2020 E. 3.4; 1C\_238/2016 vom 2. Dezember 2016 E. 6 in ZBl 118/2017 S. 324 mit Bemerkungen von GEROLD STEINMANN, S. 329 ff.; BISAZ, a.a.O., Rz. 23 ff.; FLATTET, a.a.O. S. 315 ff.).

#### **E. 4.3**

Im vorliegenden Fall besteht die von der Initiative betroffene Nutzungsordnung seit mehr als 20 Jahren. Die grosse Anzahl der Personen, welche die Initiative unterzeichnet haben, lässt veränderte Anschauungen auf Seiten der Stimmberechtigten erkennen. Besonderheiten, die eine Abweichung von den üblichen Zeiträumen für die Revision der Nutzungsplanung rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Der Grundsatz der Planbeständigkeit hindert daher die mögliche teilweise Revision der Nutzungsplanung, wie sie die strittige Planungsinitiative vorsieht, nicht.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer rügen Rechtsmissbrauch auf Seiten der Initianten, weil Zweck der Initiative einzig die Verhinderung des spezifischen zonenkonformen Bauprojekts gemäss der Baubewilligung des Gemeinderats Freienbach vom 10. September 2020 sei. Sie berufen sich auf die insoweit auch auf das öffentliche Recht anwendbare Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 ZGB. Zwar könnte sich die Frage des Rechtsmissbrauchs allenfalls mit Blick auf diejenigen Initianten stellen, die gegen das fragliche Bauprojekt Einsprache erhoben hatten. Nachdem die Initiative aber von mehr als 600 Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde mitunterzeichnet worden ist, fällt ausser Betracht, die Initiative wegen Rechtsmissbrauchs für ungültig zu erklären.

#### **E. 5.2**

Schliesslich behaupten die Beschwerdeführer einen Verstoss gegen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie wollen eine solche Rechtsverletzung im Zusammenhang mit der Erwägung des Verwaltungsgerichts erkennen, offenzulassen, ob es sich bei der strittigen Planungsinitiative um eine allgemeine Anregung oder einen ausgearbeiteten Entwurf handle. Worin insofern eine Gehörsverweigerung liegen sollte, führen sie jedoch nicht aus, weshalb auf die entsprechende Rüge nicht eingetreten werden kann (vgl. E. 1.3).

#### **E. 5.3**

Auch was die Beschwerdeführer sonst noch vorbringen, ist nicht geeignet, die Ungültigkeit der strittigen Planungsinitiative zu begründen.

#### **E. 6**

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.