

# **BGer 1C\_408/2019 vom 11. März 2020**

Bundesgericht, 2020-03-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_408\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_408_2019)

FR: TF 1C\_408/2019 du 11 mars 2020

IT: TF 1C\_408/2019 del 11 marzo 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die Beschwerde gegen den angefochtenen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Kantonsgerichts betreffend die Ungültigkeit der 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 ungültig erklärt worden. Die Beschwerdeführer sind in der Gemeinde Greppen 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 kantonalem Verfahrensrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder damit in engem Zusammenhang stehen. Das übrige kantonale und allenfalls kommunale Recht prüft das Bundesgericht hingegen nur auf Willkür hin (vgl. das Urteil des Bundesgericht 1C\_97/2019 vom 15. Juli 2019 E. 1.4).

### **E. 2.1**

Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Rein appellatorische Kritik ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen ( BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.).

### **E. 2.2**

Die Beschwerdebegründung setzt sich teilweise nicht mit dem angefochtenen Entscheid auseinander und ist insofern appellatorischer Natur. Teilweise ist auch nicht verständlich bzw. nicht ausreichend substantiiert, was die Beschwerdeführer genau geltend machen wollen. Es kann daher nur im nachfolgenden Umfang auf die Beschwerde eingetreten werden.

### **E. 3.1**

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 S. 294, 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 S. 295, mit Hinweisen). Diese Rechtslage ergibt sich im vorliegenden Fall ebenfalls aus dem kantonalen Recht. Nach § 145 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist, was namentlich zutrifft, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG). Stellt die zuständige Behörde rechtmässig fest, dass eine Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, ist es mithin nicht rechtswidrig, wenn sie diese Vorlage nicht der Abstimmung unterstellt.

### **E. 3.2**

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 S. 197 f., mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Im vorliegenden Fall steht die Vereinbarkeit der als allgemeine Anregung eingereichten Gemeindeinitiative "Für massvolles Bauen in Greppen" mit dem Raumplanungsrecht des Kantons und des Bundes in Frage. Die Initiative bezweckt eine Nutzungsplanänderung im Sagiareal von der Gestaltungsplan- in die Bebauungsplanpflicht. Ausgangspunkt ist dabei, dass die Gestaltungsplanpflicht erst im November 2013 eingeführt worden war und mit der Initiative von 2017 bereits wieder aufgehoben bzw. durch die Bebauungsplanpflicht ersetzt werden soll. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegner sind im Wesentlichen der Ansicht, dies verstosse gegen den raumplanungsrechtlichen Grundsatz der Planbeständigkeit. Die Beschwerdeführer vertreten demgegenüber den Standpunkt, das Bundesrecht, namentlich die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Gewässerschutz, verlangten nach einer Anpassung des fraglichen kommunalen Planungsrechts, weshalb die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse, sondern diesem erst gerecht werde.

### **E. 3.4**

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).

#### **E. 3.4.1**

Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist ( BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413; 120 Ia 227 E. 2b S. 231, 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 ( BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; so bereits BGE 113 Ia 444 E. 5b S. 455; Urteil des Bundesgerichts 1C\_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.1).

#### **E. 3.4.2**

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 geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteil des Bundesgerichts 1C\_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2, mit Hinweisen). Eine gewandelte Einstellung genügt dafür jedoch grundsätzlich auch nach fünf Jahren noch nicht (vgl. BGE 109 Ia 113 S. 115; 102 Ia 331 E. 3 S. 335 ff.). Eine Plananpassung kann sich hingegen aufdrängen aufgrund wesentlicher tatsächlicher oder rechtlicher Änderungen, so etwa wegen einer in Kraft getretenen Gesetzesänderung (zum Ganzen BGE 144 II 41 E. 5.1 S. 44 f., mit Hinweisen; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C\_67/2018 vom 4. März 2019 E. 2).

#### **E. 4.1**

Gemäss dem Anhang D des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Greppen, Ausgabe vom November 2014 (BZR), gilt für den strittigen Ortsbereich in Umsetzung von Art. 35 BZR der "Gestaltungsplan Sagi". Die strittige Initiative bezweckt die Nutzungsplanänderung im Sagiareal der Gemeinde Greppen von der Gestaltungsplanpflicht in die Bebauungsplanpflicht. Insofern besteht, obwohl es sich um eine allgemeine Anregung handelt, kein Auslegungsspielraum. Die Umwandlung von der Gestaltungsplan- in die Bebauungsplanpflicht hätte zur Folge, dass andere Planungsverfahrenregeln gälten und dabei insbesondere die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über die Planung ändern würde. Im bisher vorgesehenen Gestaltungsplanverfahren gelangen die Bestimmungen über das Auflage- und Einspracheverfahren des Baubewilligungsverfahrens sinngemäss zur Anwendung, was dazu führt, dass die Gemeinde bzw. ihre zuständigen gewählten Behörden über den Plan und die nicht erledigten öffentlich-rechtlichen Einsprachen entscheidet (vgl. § 17 Abs. 1 lit. c sowie § 77 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 [PBG; SRL Nr. 735]). Beim Bebauungsplanverfahren sind demgegenüber die Vorschriften über das Auflage-, Einsprache-, Beschluss- und Genehmigungsverfahren des Ortsplanungsverfahrens sinngemäss anzuwenden, womit in der Gemeinde Greppen mangels eines Gemeindepardaments die Stimmberechtigten über einen Bebauungsplan beschliessen (vgl. § 17 Abs. 1 lit. a sowie § 69 i.V.m. § 63 Abs. 1 PBG ). Das ist unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten.

#### **E. 4.2**

Die Initianten wollen mit ihrer Initiative erreichen, dass die Stimmberechtigten über einen Bebauungsplan zum Sagiareal entscheiden können, statt dass der Gemeinderat Greppen mit einem Gestaltungsplan darüber beschliesst, wie dies bisher vorgesehen ist. Das Sagiareal wurde indessen erst am 24. November 2013 durch einen entsprechenden Beschluss des Stimmvolks der Gestaltungsplanpflicht unterstellt. Keine vier Jahre später wurde die strittige Initiative lanciert. Auslöser dafür war einzig ein konkretes Wohnüberbauungsprojekt, das in der Bevölkerung Widerstand hervorrief. Das genügt als Grund für eine Planänderung nach bereits so kurzer Zeit nicht.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer sehen eine massgebliche Änderung der rechtlichen Verhältnisse, die eine Planänderung begründen würde, in den revidierten Bestimmungen des Gewässerschutzrechts über den Gewässerraum. Dieses werde überdies durch den Gestaltungsplan verletzt. Danach seien Gewässerräume im Nutzungsplan- bzw. Ortsplanungsverfahren festzusetzen. Ein Gestaltungsplan genüge für die Festlegung des Gewässerraums des Mülibachs, der durch das Sagiareal fliesse, nicht. Die Beschwerdegegner wenden dagegen ein, dieses Argument sei nachgeschoben und werde rechtsmissbräuchlich vorgetragen. Auch wenn die gewässerschutzrechtliche Situation kaum den Ausschlag für die Initiative gegeben haben dürfte, bleibt es den Beschwerdeführern indessen unbenommen, sich im Verfahren über die Gültigkeit der Initiative darauf zu berufen. Ein eigentlich rechtsmissbräuchliches Verhalten ist nicht zu erkennen.

### **E. 5.2**

Auf den 1. Januar bzw. 1. Juni 2011 traten die neuen Bestimmungen des Bundes über den Gewässerraum, insbesondere Art. 36a des Bundesgesetzes vom 14. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) sowie Art. 41a ff. der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201), in Kraft. Damit soll namentlich der Freihaltung des Gewässerraums vermehrte Bedeutung zukommen. Nach Art. 36a GSchG in Verbindung mit Art. 41a und 41b GSchV legen die Kantone den Gewässerraum mit bestimmten gesetzlichen Vorgaben und insbesondere unter Berücksichtigung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung fest. Gemäss der entsprechenden Übergangsbestimmung zur Gewässerschutzverordnung hat dies bis zum 31. Dezember 2018 zu geschehen. Nach Ziff. 4.5 der Richtlinien "Der Gewässerraum im Kanton Luzern" des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern vom 1. März 2012 erfolgt die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums im ordentlichen Nutzungsplanungsverfahren durch die Gemeinden. Gemäss Ziff. 4.2 derselben Richtlinien ist es aber auch insbesondere bei konkreten Bauprojekten und bei Sondernutzungsplanungen wie namentlich Gestaltungsplanungen zulässig, den Gewässerraum vorläufig mit Baulinien zu sichern. Die entsprechenden Zonen sind in der späteren Nutzungsplanung festzulegen.

### **E. 5.3**

Die fragliche Revision des Gewässerschutzrechts trat bereits vor der Änderung der Ortsplanung und des Bau- und Zonenreglements vom 24. November 2013 in Kraft. In der Botschaft der Gemeinde Greppen zur öffentlichen Auflage vom 22. Juli bis 21. August 2013 der Teilrevision der Ortsplanung wurde denn auch darauf hingewiesen, es sei vorgesehen, die Gewässerräume in der Bauzone festzulegen. Das geschah im Rahmen der

damaligen Zonenplanänderung jedoch nicht. In der Botschaft zur Urnenabstimmung über dieselbe Ortsplanung hielt der Gemeinderat dazu fest, der Gewässerraum werde auf der Grundlage eines konkreten Gewässerprojekts erst mit dem Gestaltungsplan festgelegt. Im Zeitpunkt der Ortsplanrevision von 2013 war mithin das neue Bundesrecht in Kraft und bekannt und es wurde bewusst entschieden, die Ausscheidung des Gewässerraums erst mit dem Gestaltungsplan vorzunehmen. Massgebliche veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse ergeben sich daraus nicht.

#### **E. 5.4**

Ob der Gestaltungsplan gegen das Gewässerschutzrecht verstösst bzw. ob die darin vorgesehene Regelung, den Gewässerraum über eine spezifische Baulinie zu sichern, den bundesrechtlichen Anforderungen genügt, bildet hier nicht Streitgegenstand, sondern ist im Gestaltungsplanverfahren zu prüfen. Im gleichen Zusammenhang wäre darüber zu entscheiden, ob es dafür einer ergänzenden Ortsplanung bedürfte und wieweit dies unabhängig vom bzw. zusätzlich zum Gestaltungsplan erfolgen könnte, da der Gewässerraum für den Mülibach sich offenbar nicht auf das Sagiareal beschränkt, sondern auch weitere Grundstücke betreffen dürfte. Nicht von vornherein ersichtlich ist im Übrigen, weshalb die Festlegung des Gewässerraums einen Bebauungsplan voraussetzen würde und nicht im Rahmen eines Gestaltungsplans zulässig sein sollte. Abschliessend zu prüfen ist hier jedoch einzig, ob der vorläufige Verzicht auf eine Festlegung des Gewässerraums bzw. die Beschränkung auf entsprechende spezifische Baulinien bereits heute eine wesentliche Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse bedeutet, die eine Änderung der Ortsplanung von 2013 zu rechtfertigen vermöchte. Dies trifft jedoch nicht zu. Zwischen 2013 und der Lancierung der strittigen Initiative im Jahr 2017 hat sich insofern nichts geändert, und der vorläufige Verzicht auf eine Festlegung des Gewässerraums bzw. der Entscheid, diesen durch Baulinien zu sichern, entsprechen den rechtlichen Vorgaben des Kantons für die Umsetzung des Bundesrechts. Darin liegt weder eine massgebliche Rechtsänderung noch eine wesentliche Verletzung des Bundesrechts noch eine allenfalls willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts, zumal die Beschwerdeführer eine solche willkürliche Rechtsanwendung nicht ausreichend und nachvollziehbar substantizieren (vgl. vorne E. 2). Auch der Ablauf der übergangsrechtlichen Umsetzungsfrist Ende 2018 ändert daran nichts. Erstens lief diese Frist bei Lancierung der strittigen Initiative noch und zweitens ist, wie bereits dargelegt, im Zusammenhang mit dem Gestaltungsplanverfahren und nicht im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der Initiative zu prüfen, ob die gewässerschutzrechtlichen Vorgaben erfüllt sind. Allfällige entsprechende Unklarheiten vermögen nicht die raumplanungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 21 Abs. 2 RPG an die Planbeständigkeit in Frage zu stellen.

#### **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). Überdies haben sie, ebenfalls unter solidarischer Haftbarkeit, die Beschwerdegegner, die sich am bundesgerichtlichen Verfahren in zwei Gruppen beteiligt haben, dafür angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

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