

BGer 1C 440/2021 vom 28. Februar 2022

Bundesgericht, 2022-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_440_2021

FR: TF 1C 440/2021 du 28 février 2022

IT: TF 1C 440/2021 del 28 febbraio 2022

Regeste

Ungültigkeitserklärung des Initiativbegehrens Initiative zum Schutz unserer Blutbuche auf Parzelle 754 | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde gegen das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts 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 (vgl. Urteil 1C_408/2019 vom 11. März 2020 E. 1.1). Die Beschwerdeführerinnen sind in der Stadt Zofingen stimmberechtigt und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG).

E. 1.2

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten 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. Art. 95 BGG ; BGE 141 I 221 E. 3; Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020 E. 4, nicht publ. in BGE 147 I 183).

E. 1.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen können von Amtes wegen oder auf Rüge hin berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Die Anfechtung der vorinstanzlichen Feststellungen unterliegt der qualifizierten Rüge- und Begründungsobliegenheit (BGE 144 V 50 E. 4.1). Die Beschwerdeführerinnen unterbreiten dem Bundesgericht eine ausführliche Schilderung der Ereignisse aus ihrer Sicht. Dabei erscheint nicht immer klar, was sie damit bezwecken wollen. Soweit sie jedoch geltend machen, das Verwaltungsgericht sei von falschen tatsächlichen Verhältnissen ausgegangen, genügen ihre Ausführungen nicht für eine ausreichende Beschwerdebegündung. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

E. 2.1

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen (BGE 147 I 206 E. 2.2). Die Bestimmung schützt auch das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten (BGE 140 I 58 E. 3.1 ; 139 I 2 E. 5.2). Der Gewährleistung von Art. 34 BV kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 147 I 206 E. 2.2 ; 141 I 186 E. 3). Die Verletzung der betreffenden Bestimmungen bedeutet auch eine solche von Art. 34 Abs. 1 BV (BGE 147 I 206 E. 2.2).

E. 2.2

Auf kantonaler Ebene sieht § 65 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) vor, dass eine Volksinitiative unter anderem dann für ungültig erklärt wird, wenn sie übergeordnetem Recht, insbesondere Bundes- und kantonalem Verfassungsrecht, widerspricht (vgl. WERNER WÜTHRICH, Die kantonalen Volksrechte im Kanton Aargau, 1990, S. 271 f.). Die Grundlagen des kommunalen Initiativrechts finden sich in § 62a ff. des Gesetzes vom 10. März 1992 über die politischen Rechte im Kanton Aargau (GPR; SAR 131.100). Gemäss § 62c Abs. 1 GPR kann ein Initiativbegehren jeweils nur einen einzelnen, in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne, der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats fallenden Gegenstand zum Inhalt haben. Nach § 62g Abs. 1 GPR stellt der Gemeinderat fest, ob ein kommunales Referendums- oder Initiativbegehren den gesetzlichen Anforderungen entspricht und die vorgeschriebene Anzahl gültiger Unterschriften aufweist, und erklärt es gegebenenfalls als zu Stande gekommen. Gemäss § 64 des aargauischen Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (GG; SAR 171.100) regelt die Gemeindeordnung, vorbehaltlich der hier nicht interessierenden §§ 61 ff. GG, das Verfahren für die Initiative und das Referendum auf kommunaler Ebene. In Nachachtung dieser kantonalen Vorgaben hat die Stadt Zofingen das kommunale Initiativ- und Referendumsverfahren in §§ 9-13 der Gemeindeordnung vom 13. September 2004 (GO) geregelt. Danach darf eine Initiative nicht mehrere Gegenstände betreffen (§ 9 Abs. 2 GO) und müssen Initiativ- und Referendumsbegehren sowie Motionen einen klar gefassten, sachlichen Text enthalten (§ 13 Abs. 1 GO). Weitere inhaltliche Anforderungen an eine kommunale Initiative stellt das kantonale und kommunale Recht nicht. Nach der Rechtsprechung und gestützt auf die Vorgaben von § 65 Abs. 1 KV gilt jedoch, dass auch eine kommunale Volksinitiative keine Bestimmung enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widerspricht (BGE 139 I 292 E. 4.1 ; 133 I 110 E. 4.1; Urteil 1C_408/2019 vom 11. März 2020 E. 3.1). Stellt die zuständige Behörde, vorliegend unbestrittenermassen der Stadtrat Zofingen, rechtmässig fest, dass eine Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, ist es mithin nicht rechtswidrig, wenn sie diese Vorlage nicht der Abstimmung unterstellt (vgl. Urteil 1C_408/ 2019 vom 11. März 2020 E. 3.1).

E. 2.3

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 mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Andererseits kann der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden (BGE 147 I 183 E. 6.2 ; 144 I 193 E. 7.3.1).

E. 3

Das Verwaltungsgericht erwog, das Vorgehen zum Schutz von einzelnen Bäumen sei im Kanton Aargau im kantonalen und kommunalen Bau- und Raumplanungsrecht geregelt. Gemäss § 7 Abs. 3 des Dekrets über den Natur- und Landschaftsschutz des Kantons Aargau vom 26. Februar 1985 (NLD; SAR 785.110) würden Zeugnisse erdgeschichtlicher Entwicklung und andere Naturdenkmäler wie prägende Einzelbäume oder Baumgruppen als Naturobjekte geschützt. Die Sicherung dieser Naturobjekte erfolge durch die Gemeinden in allgemeinen Nutzungsplänen (§ 8 Abs. 1 NLD). Die Vorschriften zur kommunalen Nutzungsplanung seien in §§ 15 ff. des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau vom 19. Januar 1993 (BauG; SAR 713.100) geregelt. Gestützt auf diese Bestimmungen habe die Stadt Zofingen am 21. Mai 2012 ihre Bau- und Nutzungsordnung (BNO) erlassen. Diese sei mit Beschluss des Einwohnerrates vom 18. März 2019 teilrevidiert und vom Regierungsrat des Kantons Aargau anlässlich dessen Sitzung vom 7. April 2021 genehmigt worden. Nach § 27 BNO würden die gegenwärtig geschützten Naturobjekte bezeichnet sowie der Umfang ihres Schutzes festgelegt. Zur Konkretisierung dieser Schutzziele und der Festlegung der notwendigen Pflege- und Unterhaltsmassnahmen habe der Einwohnerrat Zofingen gestützt auf § 48 Abs. 1 BNO das kommunale Naturschutzreglement (NSR) vom 21. Mai 2012 erlassen. Gemäss § 3 NSR seien die Naturschutzobjekte in einem Verzeichnis im Anhang II zum NSR aufgeführt. Werde ein Objekt in dieses Verzeichnis aufgenommen, seien an ihm alle Tätigkeiten, Vorkehrungen und Einrichtungen verboten, welche es tangieren oder die Schutzziele gefährden könnten (§ 3 NSR). Angesichts dieser klaren gesetzlichen Grundlagen habe der Schutz von einzelnen Naturobjekten über die kommunale Nutzungsplanung zu erfolgen. Einer Verankerung des Schutzes der Zofinger Blutbuche in der Gemeindeordnung stünden damit die gesetzessystematischen Vorgaben des kantonalen- und kommunalen Bau- und Raumplanungsrechts entgegen. Die mit der fraglichen Initiative angestrebte Anpassung der Gemeindeordnung würde folglich zur Aushebelung dieser gesetzlichen Vorgaben führen und auf eine rechtswidrige Umgehung des Nutzungsplanungsverfahrens hinauslaufen. Soweit das Initiativbegehren auf eine Anpassung der Gemeindeordnung ausgerichtet sei, könne es deshalb auch nicht rechtskonform ausgelegt bzw. uminterpretiert werden. In Anbetracht der erst kürzlich erfolgten Teilrevision der BNO, im Rahmen welcher der Schutz der Blutbuche nicht verfolgt worden sei, komme auch eine Umdeutung des Initiativbegehrens auf eine Anpassung der BNO bzw. des NSR nicht in Frage. Die Ungültigkeitserklärung der Initiative durch den Stadtrat Zofingen sei damit rechtens.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV. Die Vorinstanz habe sich nicht mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt, wonach sich die hiervor dargelegten bau- und raumplanungsrechtlichen Grundlagen nur auf schützenswerte Bäume bezögen, die sich auf privaten Grundstücken befänden, nicht aber auf solche, die auf öffentlichem Grund stünden.

E. 4.2

Mit der vorstehenden Begründung (vgl. vorne E. 3) hat das Verwaltungsgericht detailliert aufgezeigt, weshalb das Initiativbegehren auf eine Umgehung der Vorschriften des kantonalen Nutzungsplanungsverfahrens hinausläuft (vgl. E. 3 und E. 4 des angefochtenen Entscheids). Selbst wenn es sich im Rahmen seiner Begründung nicht mit sämtlichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen auseinandergesetzt hat, geht aus dem angefochtenen Entscheid mit hinreichender Klarheit hervor, aus welchen Gründen es die Initiative als ungültig erachtet. Die vorinstanzliche Begründung ist mithin so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführerinnen über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Bundesgericht weiterziehen konnten. Eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör ist damit zu verneinen (vgl. zur Begründungspflicht als Teilaspekt des rechtlichen Gehörs BGE 143 III 65 E. 5.2).

E. 5.1

In der Sache sind die Beschwerdeführerinnen der Ansicht, die "Initiative zum Schutz unserer Blutbuche auf Parzelle 754" hätte nicht für ungültig erklärt werden dürfen. Sie machen geltend, die Vorinstanz habe bei der Anwendung und Auslegung des kantonalen- und kommunalen Bau- und Raumplanungsrechts das Willkürverbot (Art. 9 BV) sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) verletzt.

E. 5.2

Auch diese Vorbringen erweisen sich als unbegründet, soweit die Beschwerdeschrift insoweit überhaupt den erhöhten Begründungsanforderungen für die Rüge von Grundrechtsverletzungen genügt (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 138 I 171 E. 1.4; 135 III 127 E. 1.6; Urteil 1C_408/2019 vom 11. März 2020 E. 2.1).

E. 5.2.1

Die Beschwerdeführerinnen scheinen sinngemäss die Auffassung zu vertreten, entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts werde der Schutz von einzelnen Bäumen von keiner Bestimmung des kantonalen Bau- und Raumplanungsrechts erfasst. Diese Kritik überzeugt nicht. Zwar umschreibt das BauG die schützenswerten Objekte des Natur- und Landschaftsschutzes nur in den Grundzügen. Wie im angefochtenen Entscheid zutreffend festgehalten wird, sieht indessen § 7 Abs. 3 NLD in Konkretisierung der Vorgaben des BauG explizit vor, dass prägende Einzelbäume als Naturobjekte geschützt werden können. Gemäss § 8 Abs. 1 NLD hat dieser Schutz im Rahmen der allgemeinen Nutzungspläne zu erfolgen. Wenn die Vorinstanz angesichts dieser kantonalrechtlichen Grundlagen darauf schloss, der Schutz einzelner Bäume müsse über das Nutzungsplanungsverfahren erfolgen und könne nicht im Rahmen einer Initiative auf Änderung der Gemeindeordnung geschehen, ist darin keine Willkür zu erkennen. Entgegen den nicht näher substantiierten Behauptungen der Beschwerdeführerinnen ist auch nicht ersichtlich, warum die kantonalrechtlichen Grundlagen der Nutzungsplanung nur Bäume auf Privatgrundstücken erfassen sollten, nicht aber solche, die sich auf Grundstücken der Gemeinde Zofingen

befinden. Eine entsprechende Gesetzesbestimmung findet sich - soweit ersichtlich - weder im kantonalen noch im kommunalen Recht und wird von den Beschwerdeführerinnen auch nicht dargetan.

E. 5.2.2

Nichts zu ihren Gunsten ableiten können die Beschwerdeführerinnen zudem aus dem Umstand, dass der Volksbrauch des Zofinger Kinderfests in § 35 der Gemeindeordnung geregelt ist. Anders als die strittige Initiative handelt es sich beim Kinderfest um kein raumplanungs- oder baurechtliches Anliegen. Die Beschwerdeführerinnen zeigen zudem nicht auf, inwieweit die Regelung des Kinderfests in der Gemeindeordnung gegen übergeordnetes Recht verstossen sollte. Die Sachverhalte sind damit nicht miteinander vergleichbar, weshalb die insoweit erhobene Rüge einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV) nicht verfährt (vgl. zum Rechtsgleichheitsgebot BGE 143 I 361 E. 5.1 ; 136 I 345 E. 5). Gleich verhält es sich mit dem Einwand, auch auf Bundesebene seien mittels Volksinitiativen bereits Bestimmungen in der Bundesverfassung verankert worden, die aus einer rechtssystematischen Betrachtung in ein entsprechendes Sachgesetz gehört hätten. Da sich die Ungültigkeitsgründe einer Volksinitiative auf Stufe Bund (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV) von jenen einer kommunalen Initiative unterscheiden (vgl. vorne E. 2.1), können auch diese Sachverhalte nicht miteinander verglichen werden und stösst die Rüge einer Verletzung von Art. 8 BV damit auch insoweit ins Leere.

E. 5.2.3

Entgegen dem nicht näher begründeten Vorbringen der Beschwerdeführerinnen kommt schliesslich auch eine Uminterpretation des Initiativbegehrens auf eine Anpassung bzw. Änderung der BNO nicht in Frage. Die Stimmberechtigten der Stadt Zofingen stimmten an der Urnenabstimmung vom 20. Oktober 2019 einer Teilrevision der BNO zu. Eine gegen diese Abstimmung erhobene Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht blieb erfolglos (vgl. Urteil 1C_249/2020 vom 20. Mai 2020). Die Teilrevision der BNO wurde im Anschluss vom Regierungsrat des Kantons Aargau anlässlich seiner Sitzung vom 7. April 2021 genehmigt und erwuchs in Rechtskraft. Aufgrund dessen wurde gemäss den Feststellungen der Vorinstanz auch der gestützt auf die teilrevidierte Ortsplanung ausgearbeitete sowie öffentlich aufgelegte Gestaltungsplan "Untere Vorstadt" rechtskräftig, in dessen Einzugsgebiet die hier fragliche Blutbuche gelegen ist. Dieser Gestaltungsplan war gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz ebenfalls Gegenstand von Einsprachen, mit denen jedoch nicht der Schutz der Blutbuche verfolgt wurde. Nach mehreren Rechtsmittelverfahren verfügt die Stadt Zofingen somit im Gebiet der "unteren Vorstadt" über eine frisch revidierte raumplanungsrechtliche Grundordnung. Wie die Vorinstanz richtig festhielt, würde eine Umdeutung der Initiative auf Änderung der BNO angesichts der dargelegten kantonalrechtlichen Grundlagen somit auf eine unzulässige Gesetzesumgehung dieser erst kürzlich ergangenen und demokratisch legitimierten Nutzungspläne hinauslaufen. Mit Blick auf den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit ist überdies fraglich, ob eine Änderung der revidierten BNO sowie des Gestaltungsplans "Untere Vorstadt" kurze Zeit nach deren Inkrafttreten aus bundesrechtlicher Sicht überhaupt zulässig wäre (vgl. zum Verstoss einer kommunalen Initiative gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit Urteile 1C_408/2019 vom 11. März 2020 E. 3 ff.; 1C_470/2018 vom 4. März 2019 E. 5). Nachdem sich die Vorinstanz hierzu nicht abschliessend äusserte, erübrigen sich jedoch zusätzliche Weiterungen des Bundesgerichts, ob die Initiative allenfalls auch wegen eines Verstosses

gegen Art. 21 Abs. 2 RPG hätte für ungültig erklärt werden müssen.

E. 5.3

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht sowohl die kantonal- und kommunalrechtlichen Grundlagen zu den politischen Rechten im Kanton Aargau wie auch jene zum Bau- und Raumplanungsrecht korrekt anwendete. Es versties damit nicht gegen Art. 34 BV (vgl. vorne E. 2.1), indem es die Ungültigerklärung der "Initiative zum Schutz unserer Blutbuche auf Parzelle 754" mit der Begründung bestätigte, dass mit dem Initiativbegehren eine rechtswidrige Umgehung der kantonalrechtlichen Vorgaben des Nutzungsplanungsverfahrens beabsichtigt werde.

E. 6

Nach dem Dargelegten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Gerichtskosten sind bei diesem Verfahrensausgang von den unterliegenden Beschwerdeführerinnen zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteienschädigung ist keine auszurichten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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