

BGer 1C 470/2018 vom 4. März 2019

Bundesgericht, 2019-03-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_470_2018

FR: TF 1C 470/2018 du 4 mars 2019

IT: TF 1C 470/2018 del 4 marzo 2019

Regeste

Ungültigkeit der Initiative Rosegplatz | 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. Die Beschwerdeführer sind in der Gemeinde Pontresina stimmberechtigt und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden (Art. 95 BGG). Das Bundesgericht überprüft die Anwendung des kantonalen Rechts in diesem Umfang mit freier Kognition.

E. 1.3

Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung gemäss Art. 57 BGG . Die Durchführung einer Parteiverhandlung gemäss Art. 57 BGG ist grundsätzlich dem Ermessen des Abteilungspräsidenten anheim gestellt. Ein Anspruch darauf kann sich ausnahmsweise aus Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergeben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Bundesgericht als einzige Instanz entscheidet und Rechte im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen sind (Urteil 1C_576/2010 6. Mai 2011 E. 1.2 mit Hinweisen). Vorliegend ist kein derartiger Ausnahmefall gegeben. Art. 6 EMRK ist auf politische Rechte nicht anwendbar (Entscheid des EGMR Refah Partisi [le Parti de Prospérité/the Welfare Party] u.a. gegen die Türkei vom 3. Oktober 2000, Nr. 41340/98 u.a., E. 2). Eine Parteiverhandlung ist nicht durchzuführen.

E. 2

Ob und inwiefern kantonale Volksinitiativen vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit, das heisst auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht, geprüft werden, bestimmt sich nach dem kantonalen Recht (BGE 128 I 190 E. 1.2 f. S. 193 f.; Urteil 1C_208/2016 vom 8. November 2017 E. 2.2; je mit Hinweisen). Im Kanton Graubünden ist eine Volksinitiative auf kantonaler Ebene gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR ungültig, wenn ihr Widerspruch

zum übergeordneten Recht offensichtlich ist. Eine Initiative in Gemeindeangelegenheiten, wie sie vorliegend zur Diskussion steht, wird dagegen gemäss Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Juni 2005 über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR, BR 150.100) der Volksabstimmung nicht unterbreitet, wenn ihr Inhalt rechtswidrig ist. Es ist somit nicht erforderlich, dass die Rechtswidrigkeit geradezu offensichtlich ist, das heisst ins Auge springt (vgl. dazu Urteil 1C_208/2016 vom 8. November 2017 E. 2.2 mit Hinweisen). Im Folgenden ist vor dem Hintergrund der Rügen der Beschwerdeführer zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht die Ungültigkeitserklärung der Initiative "Rosegplatz" gestützt auf diesen Massstab zu Recht bestätigte. Das Bundesgericht prüft diese Frage frei (Art. 95 lit. d BGG und E. 1.2 hiervor).

E. 3

Das Verwaltungsgericht legt dar, die Zuständigkeit zum Erlass einer Planungszone gemäss Art. 21 des Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) liege beim Gemeindevorstand. Die Abstimmung über diesen Teil der Initiative würde gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstossen. Darüber hinaus verletze die Initiative den Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 2 RPG [SR 700]). Es sei keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse erkennbar. Zwar sei es kurz nach der Abstimmung an der Gemeindeversammlung vom 2. Dezember 2014 zu einer starken Aufwertung des Schweizer Frankens gekommen, dies habe jedoch keine signifikanten Auswirkungen auf die Übernachtungszahlen im Engadin gehabt. Zudem habe sich der Wechselkurs seither wieder erholt. Gegen eine Planänderung sprächen weiter auch die Interessen an Rechtssicherheit und am Vertrauen in die Planbeständigkeit. Keine Rolle spielten in diesem Zusammenhang die Vorbringen der Beschwerdeführer betreffend eine angebliche Irreführung der Stimmberechtigten im Hinblick auf die Abstimmung vom 2. Dezember 2014. Selbst wenn die Initiative als Gesuch um Wiedererwägung verstanden würde, obwohl keine Widerrufsgründe glaubhaft gemacht worden seien, müsse sie sich an den Grundsatz der Planbeständigkeit halten.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung der Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV). Sie werfen dem Verwaltungsgericht vor, sich mit vielen Vorbringen nicht auseinandergesetzt zu haben, so insbesondere mit dem Rückgang der Übernachtungen, den zahlreichen Baueinsparungen, der Bedrohung der Landschaft und des Ortsbilds und der Veränderung der politischen Einstellung der Stimmberechtigten in der Gemeinde. Auch habe es keine Interessenabwägung vorgenommen und nicht begründet, weshalb die Initiative nicht als Wiedererwägungsgesuch hätte entgegengenommen werden können.

E. 4.2

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die

Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (Art. 29 Abs. 2 BV ; BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 f. mit Hinweisen).

E. 4.3

Im angefochtenen Entscheid wird aufgezeigt, weshalb nicht von einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse auszugehen sei. Die betreffenden Ausführungen sind zwar sehr kurz, lassen aber erkennen, von welchen Überlegungen sich das Verwaltungsgericht leiten liess. Dasselbe gilt für die Möglichkeit der Interpretation der Initiative als Wiedererwägungsgesuch. Das Verwaltungsgericht hat sich diesbezüglich der Auffassung der Gemeinde angeschlossen, wonach ein solches Vorgehen dem Grundsatz der Planbeständigkeit zuwiderlaufen würde. Selbst wenn sich das Verwaltungsgericht nicht mit sämtlichen Vorbringen der Beschwerdeführer auseinandergesetzt hat, ergibt sich aus seinem Entscheid mit hinreichender Klarheit, weshalb es die Beschwerde abwies. Die Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV ist somit unbegründet.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, das Verwaltungsgericht habe die Tragweite des Grundsatzes der Planbeständigkeit verkannt. Seit dem 2. Dezember 2014 sei die Zahl der Übernachtungen rückläufig. Dies sei aus dem Jahresbericht "Pontresina Tourismus" von 2015/16 ersichtlich. Dieser Trend, der insbesondere Gäste aus Deutschland und Italien betreffe, habe sich zudem fortgesetzt, wie dem Jahresbericht von 2016/17 entnommen werden könne. Unberücksichtigt sei geblieben, dass gegen das Bauprojekt über 25 Einsprachen eingegangen seien. Der geplante Bau selbst stelle zudem eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse dar, da dadurch das Landschafts- und Ortsbild von Pontresina beeinträchtigt würde. Weiter hätten sich die politischen Vorstellungen der Stimmbürger gewandelt, was daran ersichtlich sei, dass ca. 400 Personen die Initiative "Rosegplatz" unterzeichneten, was einem Drittel der stimmberechtigten Bevölkerung entspreche. Eine korrekte Interessenabwägung hätte vor diesem Hintergrund ergeben, dass die öffentlichen Interessen an einer Planänderung überwiegen. Denn die (privaten) Bauherren hätten noch keine Dispositionen getroffen, die nachträglich nicht bzw. nur mit (grossem) Nachteil wieder rückgängig gemacht werden könnten. Weiter weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass eine Initiative als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten sei, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden könne, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lasse. Daraus folge, dass die Initiative als Wiedererwägung bzw. Wiedererwägungsinitiative hätte entgegengenommen werden müssen, da sich aus dem Initiativtext nach Treu und Glauben ergebe, dass ein bereits gefasster Beschluss wieder geändert bzw. überprüft werden solle. Der angefochtene Entscheid verletze Art. 5, 9, 34 und 36 BV sowie Art. 5 KV/GR .

E. 5.2

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Für die Beurteilung, ob ein genügendes öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.; Urteil 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2; je 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 mit Hinweis). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (zum Ganzen: Urteil 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 5.3

Der Umstand, dass die am 13. Dezember 2017 eingereichte Initiative kurze Zeit nach der Annahme (am 2. Dezember 2014) und Genehmigung (am 5. Mai 2015) der Nutzungsplanung erfolgte, spricht gegen deren Zulässigkeit. Hinzu kommt, dass eine projektbezogene Sondernutzungsplanung in Frage steht, die bereits in detaillierter Weise die baulichen Möglichkeiten definiert. Der Grundsatz der Planbeständigkeit erhält dadurch zusätzliches Gewicht (BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 199; Urteile 1C_536/2012 vom 24. Juni 2013 E. 4.2; 1C_172/2010 vom 9. Februar 2011 E. 5.1; je mit Hinweisen). Als Grundlage für die Teilrevision der Ortsplanung wurde sogar ein Vorprojekt ausgearbeitet, das diese baulichen Möglichkeiten im Detail veranschaulichte. Der Rückgang der Übernachtungszahlen stellt vor diesem Hintergrund keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse dar, welche die erneute Überprüfung der Nutzungsplanung rechtfertigen könnte. Wie aus den Jahresberichten "Pontresina Tourismus" ersichtlich ist, handelt es sich dabei im Übrigen um eine Entwicklung, die bereits lange vor der im Jahr 2014 beschlossenen Revision eingesetzt hat und deshalb bei dieser mitberücksichtigt werden konnte. Ob angesichts der Erholung des Wechselkurses seither von einer Trendwende gesprochen werden kann, wie die Vorinstanz annimmt, ist zwar zweifelhaft, kann unter diesen Voraussetzungen jedoch offen bleiben. Die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer lassen ebenfalls nicht auf eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG schliessen. Nicht als solche gilt ein blosser Wechsel in den Ansichten der Stimmbürger (BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 199 mit Hinweis). Das Argument, gegen das Bauprojekt seien über 25 Einsprachen erhoben und die Initiative sei von einem Drittel der Stimmberechtigten unterzeichnet worden, zielt deshalb ins Leere. Die Frage, ob damit überhaupt ein Wechsel in den Ansichten der Stimmbürger belegt werden kann, braucht nicht erörtert zu werden. Auch der geplante Bau bzw. seine Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild sind in diesem Rahmen ohne Bedeutung. Der Umstand allein, dass ein Nutzungsplan durch ein Baugesuch realisiert werden soll, rechtfertigt nicht, den Nutzungsplan erneut in Frage zu stellen. Ein derartiges Verständnis würde dem Grundsatz der Planbeständigkeit diametral zuwiderlaufen. Widerspricht der vorliegend geplante Bau den im Jahr 2014 verabschiedeten nutzungsplanerischen Vorgaben, können die Einsprecher dies im Baubewilligungsverfahren geltend machen.

E. 5.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht Art. 21 Abs. 2 RPG richtig anwendete und deshalb weder Art. 77 Abs. 1 GPR i.V.m. Art. 34 BV noch die weiteren von den Beschwerdeführern angerufenen Bestimmungen verletzte, indem es die Ungültigerklärung der Initiative bestätigte. Es hielt zudem zu Recht fest, dass die Initiative wegen Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit auch dann als ungültig anzusehen wäre, wenn sie als Gesuch um Wiedererwägung bzw. als "Wiedererwägungsinitiative" interpretiert werden könnte. Anders zu entscheiden, würde eine Gesetzesumgehung ermöglichen. Offen bleiben kann deshalb, ob Widerrufsründe glaubhaft gemacht wurden

und inwiefern dies nach kantonalem Recht erforderlich war.

E. 6

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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