

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00390 vom 22. September 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-09-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00390

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00390 du 22 septembre 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00390 del 22 settembre 2010

Regeste

Stimmrechtsbeschwerde | Stimmrechtsbeschwerde Anpassung des Verfahrensrechts und Zuständigkeit (E. 1). Die Beschwerdeführenden machen geltend, es sei ein Initiativbegehren der Gemeindeversammlung vorzulegen (E. 2.1). Die Gemeindevorsteherschaft hat die Rechtmässigkeit von Initiativen vorgängig zu überprüfen. Bei Initiativen auf Änderung eines Zonenplans hat sie allerdings nicht sämtliche komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, vorweg zu entscheiden (E. 2.2). Kognition (E. 2.3). Zonenplanänderungen fallen nach der massgebenden Gemeindeordnung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung und sind daher möglicher Gegenstand von Initiativen (E. 2.4). Eine Initiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (E. 3.1). Die Beschwerdeführenden verlangen Vorlage der Initiative ohne Rückwirkungsklausel (E. 3.2). Ein Zonenplan kann geändert werden, wenn veränderte Verhältnisse und Änderungsgründe, welche das Interesse an der Planbeständigkeit überwiegen, vorliegen. Die Anforderungen werden geringer, wenn sich das Alter des Plans dem Planungshorizont von 15 Jahren nähert. Als taugliche Vertrauensgrundlage eignet sich allerdings ein festgesetzter Nutzungsplan nur dann, wenn kein Planungsfehler vorliegt (E. 3.3). Vorliegend lässt sich ein Planungsfehler nicht ausschliessen und die Festsetzung der Bauzone wirkt fragwürdig. Zudem erfolgte die betroffene Einzonung 1984. Da diese im Rahmen der späteren Revision keine Änderung erfuhr, musste sie nicht erneut genehmigt werden. Eine weitergehende Prüfung hat im Rahmen der Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative nicht zu erfolgen (E. 3.4). Auch ist die Möglichkeit der Änderung früherer Volksabstimmungsbeschlüsse selbstverständlich (E. 3.5). Rechtsmissbrauch liegt nicht vor (E. 3.6). Die Initiative erscheint daher nicht von vornherein als rechtswidrig (E. 3.7). Die Initiative erscheint auch nicht undurchführbar (E. 4). Auch ohne Rückwirkungsklausel bleiben Stossrichtung und Ausmass der Initiative dieselben (E. 5). Die Initiative wäre daher teilweise vorzulegen gewesen und die Beschwerde ist gutzuheissen (E. 6). Ein Sistierungs- oder Beiladungsantrag wurde nicht gestellt (E. 7). Kostenfolgen (E. 8). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2010.00390 Entscheid der 4. Kammer vom 22. September 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsssekretär Philip Conradin. In Sachen A, B, C, D, E, F, G, H, I, alle vertreten durch Rechtsanwalt K, Beschwerdeführende, gegen Gemeinde X, vertreten durch den Gemeinderat X, Beschwerdegegnerin, betreffend Stimmrechtsbeschwerde, hat sich ergeben: I. Am 11. Februar 2010 wurde dem Gemeinderat

X eine durch A–I und weitere Einwohner von X unterzeichnete Initiative zur Abstimmung in der Gemeindeversammlung eingereicht, wonach jener "Teil des Grundstücks Kat. Nr. 01, welcher in der Kernzone KI der Gemeinde X" liege, rückwirkend per 1. Dezember 2009 der Wohnzone W2A zuzuteilen sei, mit der Begründung, in jener Zone sollten keine fünfstöckigen Mehrfamilienhäuser neu gebaut werden können, wo bisher nur zweigeschossige Einfamilienhäuser hätten errichtet werden können. Die Gemeinde X liess daraufhin durch das Gemeindeamt die Zulässigkeit der Initiative überprüfen. Dieses erachtete die in der Initiative vorgesehene Rückwirkung als unzulässig und daher als nicht initiativfähig. Ob eine Erklärung blosser Teilungültigkeit angebracht sei, beurteilte es hingegen ausdrücklich nicht. Am 20. April 2010 beschloss der Gemeinderat X die (umfassende) Ungültigerklärung der Initiative (Dispositiv-Ziff. I). II. Dagegen rekurrerten nebst anderen A–I am 22. Mai 2010 an den Bezirksrat Z mit dem Antrag, der Beschluss des Gemeinderats X vom 20. April 2010 sei aufzuheben und es sei der Gemeindeversammlung X das Initiativbegehren (ohne Rückwirkungsklausel) vorzulegen. Mit Beschluss vom 12. Juli 2010 wies der Bezirksrat Z den Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. II), soweit er darauf eintrat (Dispositiv-Ziff. III). III. Am 27. Juli 2010 liessen A–I Beschwerde führen und beantragen, der Beschluss des Bezirksamts Z vom 12. Juli 2010 sei aufzuheben und es sei die Gemeinde X einzuladen, das Initiativbegehren (ohne Rückwirkungsklausel) der Gemeindeversammlung vorzulegen, unter Entschädigungsfolge zulasten der Gemeinde X. Der Bezirksrat Z verzichtete am 30. Juli 2010 auf Vernehmlassung und die Gemeinde X beantragte am 25. August 2010, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Entschädigungsfolge zulasten von A–I. Schliesslich teilte deren Rechtsvertreter – nach Nachreichung von Vollmachten am 26. August 2010 – am 1. September 2010 mit, er werde A–I raten, auf ein Begehren um Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels zu verzichten, wies dabei allerdings mit inhaltlichem Bezug auf einen früher ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts hin, dessen Sachverhalt dem vorliegenden ähnlich sei. Schliesslich reichte er am 7. September 2010 (erneut) Vollmachten nach. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Am 1. Juli 2010 ist das Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010 in Kraft getreten. Im Zug der Revision wurde auch das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) überarbeitet. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gebieten die intertemporalrechtlichen Regeln zum Verfahrensrecht, neues Prozessrecht sofort anzuwenden, sofern einschlägige Übergangsbestimmungen nicht etwas anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen (materiellen) Rechts dadurch nicht gefährdet wird (BGE 126 III 431 E. 2b; RB 2004 Nr. 8 E. 3.1 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Bezüglich der Zuständigkeit kommt es hingegen auf das geltende Recht in jenem Zeitpunkt an, wo eine Rechtsvorkehr anhängig gemacht wird. Für den vorliegenden Fall ändert sich mit der Revision bezüglich der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts indes nichts. 1.2 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 VRG von Amtes wegen. In Stimmrechtssachen steht (seit 1. Juli 2010) gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c VRG (vgl. auch § 19 Abs. 3 Satz 1 VRG e contrario) gegen Rekursentscheide des Bezirksamts die verwaltungsgerichtliche Beschwerde offen. 1.3 Die Beschwerdeführenden sind entsprechend § 21a lit. a VRG offenbar Stimmberechtigte. Da auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt erscheinen, gilt es auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführenden beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei die Beschwerdegegnerin einzuladen, das Initiativbegehren (ohne Rückwirkungsklausel) der Gemeindeversammlung vorzulegen. Sie rügen mithin, die

Initiative beziehungsweise der die Rückwirkung nicht betreffende Teil davon sei zu Unrecht der Gemeindeversammlung nicht unterbreitet worden. Darin liesse sich eine Verletzung des Stimmrechts erblicken (vgl. Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 151 N. 4.2.3.5).

2.2 Gemäss § 50 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) kann jeder Stimmberechtigte über einen in die Befugnis der Gemeindeversammlung fallenden Gegenstand eine Initiative ergreifen. Die Gemeindevorstanderschaft hat sodann zu prüfen, ob eine Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterstützt wird, ob sie rechtmässig ist und ob die Gemeindeversammlung für die Behandlung des Gegenstands zuständig ist (§ 50a Abs. 1 GG; ferner Thalmann, § 50 N. 6.2; BGE 98 Ia 637 E. 2). Sollte dies nicht der Fall sein, hat sie dies mit begründetem Beschluss festzustellen (§ 50a Abs. 2 GG). Sie hat die Pflicht und nicht nur das Recht zur Prüfung (vgl. Thalmann, § 50 N. 6.1). Allerdings gilt es bei einer Initiative auf Änderung eines Zonenplans behördlich nicht bereits alle komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und Angemessenheit eines Begehrens, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, vorweg zu entscheiden (Thalmann, § 50 N. 7.1; RRB 846/2001, 13. Juni 2001, E. 6b, www.zhentscheide.zh.ch).

2.3 Im Folgenden richtet sich die Kognition des Verwaltungsgerichts nach § 50 VRG, wonach grundsätzlich nur Rechtsverletzungen sowie eine unrichtige oder ungenügende Sachverhaltsfeststellung geltend gemacht werden können (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG), die Rüge der Unangemessenheit hingegen ausgeschlossen ist (§ 50 Abs. 2 VRG).

2.4 Vorab ist zu bemerken, dass entsprechend der beschwerdegegnerischen Gemeindeordnung in Verbindung mit § 88 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (LS 700.1) Bau- und Zonenordnungen durch die Gemeindeversammlung festzusetzen und zu ändern sind, weshalb eine diesbezügliche Initiative grundsätzlich zulässig erscheint.

3.

3.1 Damit eine Initiative rechtmässig und gültig ist, darf sie einerseits nach § 50c GG in Verbindung mit § 121 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen.

3.2 Die Beschwerdeführenden machen nicht geltend, auch die ursprünglich noch vorgesehene Rückwirkung sei rechtmässig. Vielmehr verlangen sie die Vorlage der Initiative ohne diesen Teil, weshalb es dessen Rechtmässigkeit im Folgenden nicht zu prüfen gilt, sofern eine Teilvorlage möglich ist (vgl. zur Frage der Rückwirkung BGE 101 Ia 231 E. 3; ferner Thalmann, § 50 N. 3.3).

3.3 Nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 120 Ia 227 E. 2b Abs. 1). Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Lands in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf sollen in Übereinstimmung gebracht werden können (BGE 123 I 175 E. 3a). Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung etwa der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und von deren Begründung (vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2). Je neuer ein Zonenplan ist, desto 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, 113 Ia 444 E. 5b). Bei der Ermittlung dieser massgebenden Dauer des Bestands des Nutzungsplans gilt es nicht auf den kommunalen Planbeschluss abzustellen, sondern auf die Genehmigung durch die kantonale Behörde (BGr, 2. Juli 1980, ZBl 81/1980, S. 547, E. 5b S. 549). Die blosser Änderung des Volkswillens beziehungsweise eine gewandelte Einstellung der Planungsorgane stellen keine veränderten Verhältnisse dar. Solches allein reicht nach nur ein oder zwei Jahren (BGE 128 I 190 E. 4.4, 109 Ia 113 E. 3 S. 115) ebenso wenig aus wie gar nach deren neun bis zehn (BGE 123 I 175 E. 3g). Indessen können nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), wenn Zonenpläne grundsätzlich einer Gesamtrevision zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen sind (BGr, 20. Dezember 1994, ZBl 97/1996, S. 36, E. 3c), auch bloss veränderte politische Vorstellungen entscheidend sein. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist von 15 Jahren kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch bloss geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden, etwa das Anliegen, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern (BGr, 25. Januar 2002, 1P.611/2001, E. 3.2, www.bger.ch). Liegen hingegen veränderte, für die Planung massgebende Verhältnisse vor, müssen für die Zonenanpassung immer noch gewichtige Gründe vorliegen, welche das Interesse an der Planbeständigkeit überwiegen. An sich reichen als solche Gründe auch die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG aus, wenn deren Beachtung nach einer neuen zonenrechtlichen Behandlung verlangt. Gewichtige Gründe sind so insbesondere auch die Bestrebungen, wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) und die Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einzuordnen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG; vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 N. 20, auch zum Folgenden; BGr, 10. Dezember 2002, 1A.162/2002 und 1P.392/2002, E. 5.2, www.bger.ch). Ebenfalls genügen kann statt veränderter Verhältnisse allerdings auch das Vorliegen eines (sogar kürzlich unterlaufenen) Planungsfehlers (BGr, 14. Januar 2003, 1A.167/2002 und 1P.425/2002, E. 3.7.1, www.bger.ch; BGE 121 I 245 E. 6c). Entsprechend eignet sich als taugliche Vertrauensgrundlage ein einmal festgesetzter Nutzungsplan überhaupt nur dann, wenn der zuständige Planungsträger ihn in umfassender Würdigung der massgebenden Verhältnisse und unter Beachtung der raumplanerischen Grundsätze und Zielsetzungen festgesetzt hat (VGr, 23. August 2007, VB.2006.00180, E. 6.1, www.vgrzh.ch; BGE 116 Ib 185 E. 4b). Allerdings gelten Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind, vermutungsweise als rechtmässig (BGr, 25. Januar 2002, 1P.611/2001, E. 3.1, www.bger.ch). 3.4 Der geltende beschwerdegegnerische Zonenplan wurde von der Gemeindeversammlung am 2. Dezember 1999 festgesetzt und am 23. Mai 2000 durch die Baudirektion genehmigt. Er ist entsprechend rund zehn Jahre alt. Damit reicht eine gewandelte Einstellung der Bevölkerung zur einzigen Rechtfertigung der Planänderung nicht aus. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass das streitbetreffende Grundstück bereits 1984 der Kernzone I zugewiesen worden war und diese Zonierung offenbar bei der Zonenplanrevision ungeprüft übernommen wurde und entsprechend durch die Baudirektion nicht erneut genehmigt werden musste (VGr, 7. Dezember 2006, VB.2005.00597, E. 5, www.vgrzh.ch). Das Interesse an der Planbeständigkeit wiegt unter diesen Umständen nicht mehr schwer. Entsprechend führen die Beschwerdeführenden auch Änderungsgründe an. Soweit sie insofern allerdings vorbringen, eine Überbauung sei bis zur Entlassung der Scheune aus dem Inventar der Schutzobjekte ohnehin nicht möglich

gewesen, gilt es zu bemerken, dass die Festsetzung des Zonenplans nach Entlassung der Scheune aus dem Inventar, wenn auch während laufender diesbezüglicher Rekursfrist, erfolgte. Diese Veränderung war somit bereits im Zeitpunkt der Festsetzung offensichtlich. Die Frage der Planbeständigkeit stellt sich aber wie erwähnt nur für bundesrechtskonforme Pläne, und die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit (BGE 118 Ia 151 E. 5c, 116 Ia 235 E. 4a). Immerhin hegen die Beschwerdeführenden Zweifel an der Rechtmässigkeit des Plans, und auch die Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich bezeichnet die Festsetzung der Bauzone mit Flächenausdehnung bis hart an das Kirchenschiff, deren hohes Nutzungsmass und maximale Geschossigkeit in ihrem Gutachten vom 6. April 2010 als fragwürdig, zumal dies den Schutzanspruch des Schutzobjekts von kantonaler Bedeutung generell in Frage stelle. Offensichtlich machen die Beschwerdeführenden einen entsprechenden Planungsfehler geltend. Ein solcher lässt sich jedenfalls nicht ohne Weiteres von der Hand weisen. Dies gilt umso mehr, als die Landschaft, zu welcher X gehört, erst nach dem Zeitpunkt der ursprünglichen Zonierung ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler aufgenommen wurde (vgl. Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 [SR 451.11]). Allerdings wurde bereits bemerkt, dass im Rahmen der behördlichen Prüfung der Zulässigkeit einer Initiative auf Änderung eines Zonenplans nicht bereits alle komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und Angemessenheit, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, vorweg zu entscheiden sind (vorn 2.2). Dies gilt auch hinsichtlich der vorinstanzlichen Erwägungen über die Eignung der Initiative bezüglich der seitens der Initianten angestrebten Ziele (siehe zur Frage der Eignung von Planungsinitiativen VGr, 20. August 2009, VB.2008.00298, E. 3.3, www.vgrzh.ch), und ebenso wenig hat das Verwaltungsgericht solches zu tun. Entscheidend kommt hinzu, dass bei blossen Zweifeln an der Gültigkeit einer Initiative diese dem Stimmberechtigten vorzulegen ist (vgl. Thalmann, § 50 N. 6.1). Unter diesen Umständen lässt sich die Rechtswidrigkeit der Planänderungs-Initiative nicht von vornherein mit der notwendigen zweifelsfreien Sicherheit bejahen.

3.5 Die Möglichkeit zur Änderung früherer Volksabstimmungsbeschlüsse

gilt sodann als selbstverständlich. Wiedererwägungsanträge in der Form von Initiativen sind dem Stimmbürger daher nicht verwehrt, sei es, weil sich die tatsächlichen Verhältnisse verändert haben, sei es, dass die Meinung der Stimmberechtigten über bestimmte Belange sich gewandelt hat; dies gilt auch auf Gemeindeebene (vgl. Thalmann, § 50 N. 3.8). Im Fall – nicht eines Zonenplans, sondern sogar – eines Baubeschlusses ist eine Initiative auf Wiedererwägung desselben auch dann zulässig, wenn inzwischen mit dem Werk begonnen wurde (BGE 94 I 120 E. 3 f.), nicht jedoch, wenn das betreffende Werk ganz oder zum grossen Teil bereits ausgeführt ist (BGE 99 Ia 402 E. 4c; vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 1 ff., 24).

3.6 Eine Initiative auf Änderung eines Zonenplans kann schliesslich auch rechtsmissbräuchlich sein, wenn damit lediglich ein privates Interesse, nämlich die Verhinderung eines zonenkonformen Bauprojekts, verfolgt wird, obwohl dem Betroffenen offen stünde, Einwände gegen das Bauvorhaben zivil- oder verwaltungsrechtlich auf dem Prozessweg vorzubringen

(vgl. Thalmann, § 50 N. 3.8; Andreas Hohl, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, Zürich 1989, S. 95). Dies gilt allerdings nicht bei blosser Veranlassung der Abänderung der Zonenvorschriften durch ein bestimmtes Bauvorhaben (vgl. Hohl, S. 96). Ein solcher Rechtsmissbrauch der demokratischen

Institutionen kann allerdings nur bei Extremfällen angenommen werden (BGE 100 Ia 378 E. 4), wenn der demokratische Apparat in sinnloser Weise strapaziert und dadurch in Frage gestellt würde (BGr, 30. Oktober 1974, ZBl 76/1975, S. 210, E. 4; ferner Christian Schuhmacher in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 28 N. 22; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2129 f.). Jedoch scheint es vorliegend primär um die Abzonung selbst zu gehen, also um eine generelle, auf sämtliche daselbst je geplanten Bauvorhaben bezogene Anpassung des Zonenplans aus planungsrechtlichen Gründen und nicht einzig um eine – aus anderen Gründen missliebige – blossе Verhinderung des spezifischen Bauprojekts. Dieses Ziel lässt sich im bloss baurechtlichen Verfahren aber nicht erreichen, auch wenn im Rahmen des Letzteren durchaus die akzessorische Anfechtung des Zonenplans möglich erschiene (vgl. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 95 f. und 532; BGE 90 I 345 E. 2b, 119 Ib 480 E. 5c). 3.7 Die Initiative lässt sich nach dem Gesagten – ungeachtet der Frage der Rückwirkung – als Grenzfall nicht von vornherein als rechtswidrig qualifizieren.

E. 4.1

Für die Gültigkeit einer Initiative ist sodann Voraussetzung, dass die vorgesehene Regelung nach § 50c GG in Verbindung mit § 121 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. c KV nicht offensichtlich undurchführbar ist. Nur unüberwindbare Hindernisse der Realisation führen zur Ungültigkeit der Initiative; bezüglich blosser Schwierigkeiten liegt es am Stimmbürger, Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen (BGE 128 I 190 E. 5). Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung der faktischen Durchführbarkeit ist nicht das Datum, an welchem die Initiative eingereicht wurde, sondern es ist auf die Sachlage zur Zeit, zu der die zuständige Behörde über die Zulässigkeit der Initiative entscheidet, abzustellen beziehungsweise auf einen Zeitpunkt, der möglichst nahe bei demjenigen liegt, an dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist (BGE 128 I 190 E. 5.1, 101 Ia 354 E. 10; ferner Kölz, S. 25; Schuhmacher, Art. 28 N. 25; Thalman, § 50 N. 3.5; Hohl, S. 93). Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich und völlig zweifelsfrei sein, damit die Initiative ungültig erscheint. Es genügt nicht, dass das Begehren lediglich für unzweckmässig oder unvernünftig gehalten wird oder es die Staatskasse stark belasten würde. Ob eine Initiative tatsächlich und in welchem Ausmass durchführbar ist, steht nämlich oft nicht eindeutig fest (BGE 92 I 358 E. 4 S. 359, 94 I 120 E. 4a; ferner Schuhmacher, Art. 28 N. 27; Hohl, S. 92). Richtet sich eine Initiative insbesondere gegen die Erstellung einer Baute beziehungsweise gegen die bereits erteilte Baubewilligung, so gilt sie zwar nicht zwingend direkt nach Baubeginn der Baute, jedenfalls aber kurz vor deren Vollendung als undurchführbar (BGE 128 I 190 E. 5, 94 I 120 E. 4b, 99 Ia 402 E. 4c; vgl. Schuhmacher, Art. 28 N. 26; Kölz, S. 24; Hohl, S. 116).

E. 4.2

Vorliegend scheint das Baubewilligungsverfahren nach wie vor zu laufen; darauf, dass bis zur Vorlage der Initiative an die Gemeindeversammlung die betreffenden Gebäude bereits kurz vor der Vollendung stehen sollten, deutet noch nichts hin, weshalb keinerlei Anzeichen für eine Undurchführbarkeit der Initiative vorliegen.

E. 5.1

Nach der Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass eine Initiative (teilweise) als gültig anerkannt wird, wenn nur ein Teil rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist und ein sinnvolles Ganzes im Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt erscheint (BGE 125 I 21 E. 7b; ferner Kölz, S. 26; Thalman, § 50 N. 6.3; Schuhmacher, Art. 28 N. 32). In Fällen, wo der rechtliche Mangel nur einen untergeordneten Teil betrifft, bedeutet die Totalungültigerklärung einer Initiative von Bundesrechts wegen eine exzessive Sanktion (BGE 105 Ia 362 E. 3).

E. 5.2

Von einem solchen Fall muss jedoch vorliegend ausgegangen werden: die Ungültigkeit der Rückwirkung der Initiative ist angesichts der Tatsache, dass mit dem Bau des betroffenen Projekts noch nicht einmal begonnen wurde, bedeutungslos. Die Stossrichtung der Initiative und auch das Ausmass ihrer Wirkung bleiben genau dieselben. Dass die Beschwerdeführenden zudem die Initiative auch in dieser reduzierten Form unterzeichnet hätten, erscheint angesichts ihrer dementsprechenden Anträge gewiss.

E. 6

Insofern, als unter dem Gesichtspunkt der beschränkten Überprüfung der Rechtmässigkeit einer Initiative auf Zonenplanänderung jene vorliegend zumindest nicht von vornherein als rechtswidrig erscheint, es bei Zweifeln eine Initiative jedoch vorzulegen gilt, verletzt die vollständige Ungültigerklärung der Initiative das Stimmrecht der Beschwerdeführenden, weshalb die Beschwerde gutzuheissen ist. Zu bemerken ist, dass mit dem vorliegenden Entscheid weder ein Präjudiz noch eine Prognose bezüglich des Genehmigungsverfahrens vorliegen kann. Auch lässt sich darauf hinweisen, dass dieser Entscheid sich nicht zur Frage der Entschädigung des betroffenen Grundeigentümers äussert. Einen diesbezüglichen Nachteil hat allerdings nicht die Gemeindevorsteherchaft, sondern im Rahmen der Behandlung der Initiative die Gemeindeversammlung gegenüber den Vorteilen abzuwägen (BGE 128 I 190 E. 5). Dies gilt auch bezüglich der seitens der Beschwerdegegnerin in der Rekursantwort behaupteten, aus der Gültigerklärung der Initiative folgenden Rechtsunsicherheit und des Sich-Hinziehens des Verfahrens über Jahre.

E. 7

Die Beschwerdegegnerin weist in ihrer Beschwerdeantwort darauf hin, der Vorschlag der Beschwerdeführenden betreffend Zuteilung des Gebiets in Kernzone II mit Gestaltungsplanpflicht sei neu, weshalb das Verfahren allenfalls zu sistieren sei und es angebracht erscheine, die Eigentümerschaft sich als Beigeladene vernehmen zu lassen. Dass mit diesen Erörterungen ein Sistierungs- und Beiladungsantrag an das Verwaltungsgericht gestellt werden wollte, erscheint unwahrscheinlich, zumal dadurch das Verfahren noch mehr in die Länge gezogen würde. Die Beschwerdeführenden wollten die Beschwerdegegnerin damit übrigens nur auf die Möglichkeit hinweisen, dass die Gemeindevorsteherchaft nach § 50b Abs. 4 GG bei Vorlage der Initiative an die Gemeindeversammlung dieser einen Gegenvorschlag – etwa auf Einzonung in die Kernzone II – unterbreiten kann.

E. 8

In Stimmrechtssachen werden nur Kosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist (§ 13 Abs. 4 VRG). Die Verfahrenskosten sind demnach auf die Gerichtskasse zu nehmen. Im Beschwerdeverfahren kann sodann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenseite verpflichtet werden, sofern – wie vorliegend – die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden deshalb eine Parteientschädigung in angemessener Höhe von Fr. 2'000.- zu entrichten. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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