[AZA 1/2]
1P.489/2001/bie

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

4. Dezember 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung,
Bundesrichter Nay, Bundesrichter Féraud und Gerichtsschreiber Störi.

_____

In Sachen
Eric F. Stauber, Raingässli 22, Meilen, Beschwerdeführer,

gegen
Politische Gemeinde Meilen, vertreten durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 100, Meilen, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Klameth, Albisstrasse 31, Postfach 123, Hausen am Albis, Bezirksrat Meilen, Dorfstrasse 38, Postfach, Meilen, Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich,

betreffend
Ungültigerklärung der Initiative zur Umzonung des Gebietes
"Durst" ("Grüngürtel-Initiative"), hat sich ergeben:

A.- Am 12. Oktober 1998 reichte Eric Stauber dem Gemeinderat Meilen folgende, von ihm und weiteren 196 Stimmberechtigten unterzeichnete Initiative (Grüngürtel-Initiative) ein:

"Die Gemeindeversammlung beschliesst:

Der Zonenplan der Gemeinde wird gestützt auf § 88
Absatz 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das
öffentliche Baurecht wie folgt geändert:

Das Gebiet 'Durst',

nördlich begrenzt durch die nördliche Grenze der
Luftstrasse, östlich durch die westliche Grenze der
Plattenstrasse, südlich durch die nördliche Grenze
der Rainstrasse von der Plattenstrasse bis zur Einmündung
des Harbisweges und die südliche Grenze der
Rainstrasse von der Einmündung des Harbisweges bis
zum Raingässli und westlich durch die westliche
Grenze des Raingässli,

wird von der Wohnzone W 1.4 der Reservezone zugewiesen.. "

Am 3. November 1998 erklärte der Gemeinderat von Meilen die Grüngürtel-Initiative ungültig. Er kam zum Schluss, sie sei mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar.
Die Reservezone, welcher das Gebiet "Durst" nach der Initiative zugewiesen werden solle, umfasse nach § 65 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) Flächen, deren Nutzung

noch nicht bestimmt sei oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. Es könne keine Rede davon sein, dass die Nutzungsart für das Gebiet "Durst" nicht bestimmt sei oder aus einsehbaren Gründen für eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden solle; eine Reservezone dürfe nicht der Etappierung dienen, sondern nur für die schrittweise Ausdehnung des Bauzonenumfangs erlassen werden. Dessen Redimensionierung stehe indessen nicht zur Diskussion. Das Gebiet "Durst" werde vom kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995, welcher vom Bundesrat am 15. Mai 1996 genehmigt worden sei, "ziemlich präzis abgegrenzt" dem Siedlungsgebiet zugewiesen.
Vor allem aber gehöre das Gebiet nach Art. 15 RPG und § 47 PBG in eine Bauzone, die Gemeinde würde ihre Planungspflicht verletzen, wenn sie solches Land aus der Bauzone auszonen würde. Sämtliche Rechtsmittelinstanzen - zuletzt das Bundesgericht am 20. Mai 1992 - hätten unmissverständlich festgehalten, dass es sich beim fraglichen Gebiet um einen von Gebäuden umschlossenen Landschaftsabschnitt handle, der sich seiner ausgesprochen günstigen Lage wegen für Wohnzwecke sehr gut eigne. Überdies habe der Souverän am 25. März 1997 die Parzellen Kt.-Nrn. 1208 und 1251 von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone W 1.4 überführt und dabei die Zonierung für das Gebiet "Durst" bestätigt; es gehe daher auch unter dem Gesichtspunkt der Planbeständigkeit nicht an, nach nicht einmal zwei Jahren eine Überarbeitung der Nutzungsplanung ins Auge zu fassen.

B.- Am 15. November 1998 verlangte Eric Stauber vom Gemeinderat Meilen, das Quartierplanverfahren "Durst" bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Grüngürtel-Initiative zu sistieren. Der Gemeinderat Meilen trat am 1. Dezember 1998 auf das Sistierungsgesuch nicht ein.

C.- Eric Stauber focht die Ungültigerklärung der Grüngürtel-Initiative durch den Gemeinderat Meilen am 17. Dezember 1998 mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bezirksrat Meilen an. Er beantragte, die Nichtigkeit des Gemeinderatsbeschlusses vom 3. November 1998 festzustellen und ihn aufzuheben; gegebenenfalls sei die Beschwerde gestützt auf § 329 PBG der Baurekurskommission II des Kantons Zürich zu überweisen.
Weiter verlangte er, der Gemeinderat sei anzuweisen, die Initiative der Gemeindeversammlung von Meilen zur Abstimmung vorzulegen, und als vorsorgliche Massnahme sei das Quartierplanverfahren "Durst" zu sistieren.

Der Bezirksrat Meilen trat am 22. Dezember 1998 auf das Begehren um Sistierung des Quartierplanverfahrens "Durst" nicht ein und überwies dieses Begehren als Aufsichtsbeschwerde an die Baudirektion. Diese teilte Eric Stauber am 23. März 1999 mit, es bestehe kein Grund für eine aufsichtsrechtliche Massnahme, hingegen sei der Nichteintretensentscheid des Gemeinderates vom 1. Dezember 1998 trotz fehlender Rechtsmittelbelehrung mit Rekurs bei der Baurekurskommission II anfechtbar.

Am 23. April 1999 beschloss der Bezirksrat Meilen in einem Vorentscheid, die von Eric Stauber vorgebrachten (formellen) "Nichtigkeitsgründe sowie die beanstandete Verletzung von Treu und Glauben werden abgewiesen", und setzte das Verfahren fort.

Am 16. November 1999 wies die Baurekurskommission II den Rekurs von Eric Stauber gegen den Beschluss des Gemeinderates Meilen vom 1. Dezember 1998 ab.

Am 3. Februar 2000 vereinigte der Bezirksrat Meilen den Rekurs von Eric Stauber mit weiteren, hier nicht interessierenden Stimmrechtsbeschwerden und wies diese im Sinne der Erwägungen ab. Gegen diesen Beschluss erhob Eric Stauber am 8. März 2001 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zürich.

Am 13. Juni 2001 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich:
"I. Die Beschwerde von Dr. Eric Stauber gegen die
Beschlüsse des Bezirksrates Meilen vom 23. April
1999 sowie vom 3. Februar 2000 betreffend den
Beschluss des Gemeinderates Meilen vom 3. November
1998 über die Ungültigerklärung der Initiative
zur Umzonung des Gebietes "Durst" ("Grüngürtel-Initiative")
wird abgewiesen.

(II. - IV.)"

D.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 19. Juli 2001 wegen "Verletzung des Stimmrechts, des Initiativrechts, des Raumplanungsrechts, unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie wegen Verletzung der Ausstandsvorschriften (Art. 8, 29, 30 und 58 BV sowie § 70 Zürcher Gemeindegesetz) Rechtsverweigerung und Willkür (Art. 8 BV)" beantragt Eric Stauber:

"1. Es seien die Beschlüsse des Regierungsrates des
Kantons Zürich vom 13. Juni 2001, des Bezirksrates
Meilen vom 3. Februar 2000 und vom 23. April
1999 sowie des Gemeinderates Meilen vom 3. November
1998 betreffend Ungültigerklärung der Initiative
des Beschwerdeführers vom 12. Oktober 1998
auf Zuweisung des Gebietes "Durst" zur Reservezone
(Änderung der Bau- und Zonenordnung) aufzuheben
und der Gemeinderat Meilen sei anzuweisen,
die Initiative der Gemeindeversammlung von Meilen
zur Abstimmung vorzulegen.

2. Eventuell sei die Sache wegen Verletzung der Ausstandsvorschriften
zur neuen Entscheidung an den
Gemeinderat Meilen zurückzuweisen.

3. Es sei dem Beschwerdeführer die Möglichkeit einzuräumen,
zur Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin
Stellung zu nehmen, zumindest soweit die
Beschwerdeantwort tatsächliche oder rechtliche
Behauptungen enthält oder Beweismittel offeriert
oder bezeichnet, welche nicht bereits in der
Begründung des angefochtenen Entscheids enthalten
sind.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu
Lasten der Gemeinde Meilen.. "
Der Bezirksrat Meilen und die Direktion der Justiz und des Innern beantragen, die Beschwerde abzuweisen und verzichten unter Verweis auf die bezirks- und regierungsrätlichen Entscheide auf Vernehmlassung. Die Gemeinde Meilen beantragt mit eingehender Begründung, die Beschwerde abzuweisen, auf die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels zu verzichten, allfällige Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und ihr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Auf Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG hin beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger in kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Als kantonal gelten auch Wahlen und Abstimmungen in Gemeinden (BGE 119 Ia 167 E. 1a).
Der Beschwerdeführer ist in Meilen stimmberechtigt und daher befugt, den angefochtenen, kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 OG) Beschwerdeentscheid des Regierungsrates über die Ungültigerklärung der Grüngürtel-Initiative durch den Gemeinderat Meilen wegen Verletzung seines Initiativrechts anzufechten (BGE 121 I 357 E. 2a; 120 Ia 194 E. 1c).
Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, sodass auf die Beschwerde, unter dem Vorbehalt gehörig begründeter Rügen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; 125 I 492 E. 1b; 122 I 70 E. 1c), grundsätzlich einzutreten ist.

b) Nicht einzutreten ist allerdings auf die Beschwerde insoweit, als der Beschwerdeführer über die Aufhebung des angefochtenen Entscheids hinausgehende Anträge stellt, da die Stimmrechtsbeschwerde, von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen, kassatorischer Natur ist (BGE 119 Ia 167 E. 1f S. 173).

c) Nach Art. 93 Abs. 2 OG wäre dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur Ergänzung seiner Beschwerde einzuräumen, wenn die Entscheidgründe erst in der Vernehmlassung des Regierungsrates enthalten wären. Dies ist nicht der Fall, dieser hat vielmehr auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.
Ansonsten ist ein weiterer Schriftenwechsel nur ausnahmsweise anzuordnen (Art. 93 Abs. 3 OG). Dies scheint auch der Beschwerdeführer nicht zu verkennen, beantragt er doch einen zweiten Schriftenwechsel "zumindest" für den Fall, dass in den Vernehmlassungen wesentliche Gesichtspunkte oder Argumente neu vorgebracht würden. Dies ist nicht der Fall, weshalb auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels zu verzichten ist.

d) Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen; die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts wird lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots geprüft (BGE 123 I 175 E. 2d/aa; 119 Ia 154 E. 2c, je mit Hinweisen).

2.- Vorab zu prüfen ist die Rüge, der angefochtene Entscheid sei wegen Verletzung von Art. 8, 29 und 30 BV aufzuheben, weil der Rechtsberater der Gemeinde, Rechtsanwalt Klameth, seine Ausstandspflicht verletzt habe.
a) Der Regierungsrat hat dazu im angefochtenen Entscheid ausgeführt, nach § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) in Verbindung mit § 70 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1929 (GG) hätten Personen in den Ausstand zu treten, wenn sie in einer Sache persönlich befangen erschienen, in welcher sie eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten hätten.
Beigezogene Rechtsberater und Sachverständige des Gemeinderates unterstünden damit der Ausstandspflicht. Rechtsanwalt Klameth sei seit Jahren Rechtsberater der Gemeinde Meilen und berate in dieser Funktion Quartierplankommissionen und den Gemeinderat in den verschiedensten gemeinderechtlichen Angelegenheiten. Wie bereits die Baurekurskommission II in ihrem Entscheid vom 16. November 1999 ausgeführt habe, führe der Umstand, dass ein Entscheid über eine Anhandnahme, Sistierung oder Abschluss eines Verfahrens indirekte Auswirkungen auf die Höhe des Beraterhonorars habe, keinen Ausstandsgrund.
Ohne gegenteilige Anhaltspunkte müsse davon ausgegangen werden, dass ein beigezogener Berater das richtige Ergebnis und nicht die Verlängerung seines Mandats anstrebe.
Ohne diese Annahme wäre für eine Gemeinde der Beizug entgeltlicher Berater nicht mehr möglich. Diese Ausführungen der Baurekurskommission gälten auch für das vorliegende Verfahren.
Rechtsanwalt Klameth werde einerseits von der Quartierplankommission in besonderen Fällen beigezogen, berate den Gemeinderat als Quartierplanbehörde, insbesondere im Quartierplanverfahren "Durst", in welchem der Beschwerdeführer einen Sistierungsantrag gestellt habe und sei für den Gemeinderat auch in anderen Fällen - u.a. für die Ungültigerklärung der Grüngürtel-Initiative - im Auftragsverhältnis tätig. Dies könne objektiv noch nicht den Anschein der Befangenheit erwecken. "Quartierplanverfahren und Initiativverfahren folgen eigenen verfahrensrechtlichen und materiellen Regeln, auch wenn in beiden Fällen das Gebiet "Durst" davon betroffen ist. Für die Annahme, dass nur eigene wirtschaftliche Interessen des Rechtsberaters Dr. Urs Klameth zum vorliegenden Entscheid geführt hätten, lägen keine konkreten Anhaltspunkte vor, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen sei (angefochtener Entscheid S. 5 f.).

b) Der Beschwerdeführer macht geltend, Rechtsanwalt Klameth habe seine Ausstandspflicht verletzt. Er habe als Rechtsgutachter des Gemeinderates Meilen den Entscheid vom 3. November 1998 verfasst und damit die einem Gerichtssekretär analoge Funktion ausgeübt. Gleichzeitig habe er den Gemeinderat und die Quartierplankommission auch im Quartierplanverfahren "Durst" beraten, welches damals im Anfangsstadium gestanden habe. In Anbetracht der grundlegenden Kontroversen zwischen den Behörden und den meisten der vom Quartierplan betroffenen Grundeigentümern über die Art der Erschliessung sei eine grosse Zahl von Rekursen zu erwarten.

Wenn man die hohen Streitwerte in Rechnung stelle, sei dieses Mandat für Rechtsanwalt Klameth wirtschaftlich sehr attraktiv. Da dieses Mandat mit einer Annahme der Grüngürtel-Initiative sofort erlöschen würde, hätte er somit ein erhebliches privates Interesse an deren Ablehnung gehabt und damit am Entscheid über ihre Ungültigkeit nicht mitwirken dürfen.

c) Wann Mitglieder einer nicht gerichtlichen Behörde in den Ausstand zu treten haben, bestimmt sich ausschliesslich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht und nach den aus Art. 29 Abs. 1 BV herzuleitenden Grundsätzen. Die für gerichtliche Verfahren geltenden Garantien von Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK finden keine Anwendung (125 I 119 E. 2b; Urteile des Bundesgerichts vom 19. Mai 1998, ZBl 100/1999 S. 74 ff., E. 2b und vom 14. Februar 1997, ZBl 99/ 1998 S. 289 ff., E. 3a; Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 317). Die Rügen, mit denen der Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK geltend macht, sind daher unbegründet, da der Gemeinderat von Meilen offensichtlich kein Gericht ist und sein Rechtsberater daher von vornherein nicht unter diese Ausstandsbestimmungen fällt. Inwieweit in diesem Zusammenhang Art. 8 Abs. 1 BV verletzt sein soll, legt der Beschwerdeführer nicht substanziiert dar, und das ist auch nicht ersichtlich.

d) Für Organe der verwaltungsinternen Rechtspflege gelten zwar den Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichten angenäherte Kriterien (BGE 125 I 119 E. 3c; Urteil vom 19. Mai 1998, a.a.O., E. 2b). Der Gemeinderat Meilen ist indessen kein solches ausschliesslich zur neutralen Streitentscheidung berufenes Rechtspflegeorgan, sondern hat als oberste kommunale Exekutivbehörde in erster Linie Regierungs- und Verwaltungsaufgaben inne. Er hat kumulativ verschiedene Funktionen zu erfüllen, die voneinander nicht getrennt werden können, ohne dass die Effizienz der Verwaltung und die demokratische und politische Legitimität seiner Entscheide in Mitleidenschaft gezogen würde. Die Ausübung eines Mandates als Gemeinderat verlangt unter anderem auch, sich zu Gemeindeangelegenheiten öffentlich zu äussern und dazu Stellung zu beziehen. Bei der Beurteilung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit einer politischen Behörde ist daher zu berücksichtigen, dass sie primär politische und administrative Führungsaufgaben wahrzunehmen hat und nur nebenbei zur neutralen Streitentscheidung berufen ist (vgl. BGE 125 I 119 E. 3b-f, 209 E. 8a; Urteil vom 19. Mai 1998, a.a.O., E. 2b). Der anzuwendende Massstab ist dementsprechend
weit weniger streng als bei mit richterlichen Aufgaben betrauten Administrativbehörden oder gar Gerichten, ansonsten eine Streitentscheidung durch eine politische Exekutivbehörde - gerade auf Gemeindestufe - kaum mehr möglich wäre.
Dieser latente Mangel an "Unparteilichkeit" kann hingenommen werden, weil Exekutivbehörden nur noch in wenigen, besonders "politischen" Bereichen zur Streitentscheidung berufen sind und gegen ihre Entscheide - wie hier - regelmässig ein ausgebauter Rechtsmittelzug an strengen Unparteilichkeitsvorschriften genügenden richterliche Behörden und Gerichte offen steht. Würde man die strengen, für richterliche Behörden oder Gerichte geltenden Ausstandsvorschriften auf den Gemeinderat Meilen anwenden, hätte er über das Schicksal der Grüngürtel-Initiative von vornherein nicht befinden dürfen, da er als Behörde für die Überbauung des Gebietes "Durst" eintritt und im Hinblick darauf bereits ein amtliches Quartierplanverfahren eingeleitet hat. An die Unparteilichkeit des Rechtsberaters des Gemeinderates, der offenbar für diesen den umstrittenen Entscheid verfasst hat, dürfen selbstverständlich keine strengeren Anforderungen gestellt werden als an die Mitglieder desselben.

e) Jeder auf Mandatsbasis tätige Rechtsanwalt verrichtet seine Arbeit gegen Entgelt. Er hat dabei zwar die Interessen seines Klienten zu wahren, hat indessen an der Mandatsführung grundsätzlich immer auch ein eigenes wirtschaftliches Interesse. Ein gewisser Gegensatz zwischen den Interessen des Auftraggebers an einer möglichst raschen und kostengünstigen Erledigung des Auftrags und den wirtschaftlichen Interessen des Auftragnehmers besteht latent immer und liegt in der Natur der Sache. Allein seiner (selbstverständlich bestehenden) wirtschaftlichen Interessen an allfälligen weiteren Mandaten des Gemeinderates und der von diesem eingesetzten Quartierplankommission wegen erscheint Rechtsanwalt Klameth daher nicht als befangen. Irgendwelche Anhaltspunkte dafür, dass er sein Mandat pflichtwidrig in eigennütziger Weise führen würde, werden vom Beschwerdeführer nicht dargetan und sind auch nicht ersichtlich. Die Befangenheitsrüge ist unbegründet.
3.- a) Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsprinzipien zu prüfen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven

Willen der Initianten abzustellen. Die beigefügte Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 123 I 152 E. 2C; 121 I 334 E. 2c; 119 Ia 154 E. 2b; 111 Ia 292 E. 2).

b) Nach Art. 21 Abs. 2 RPG sind Nutzungspläne dann zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Bestimmung verleiht der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit, ermöglicht indessen anderseits auch, sie bei Bedarf zu revidieren und Planung und Wirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen, da der Grundeigentümer keinen Anspruch hat, dass sein Land dauernd in derselben Zone bleibt. Eine Planänderung ist zulässig, wenn sich die für die Planung massgeblichen Verhältnisse seit der Planfestsetzung erheblich geändert haben (BGE 123 I 175 E. 3a; 119 Ib 480 E. 5c S. 486; 114 Ia 32 E. 6; 113 Ia 444 E. 5b S. 455; 109 Ia 113 E. 3; Peter Karlen, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, in:
PBG-aktuell, 4/94, S. 8 ff.). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes müssen die rechtlichen oder tatsächlichen Gründe, welche für eine Zonenplanänderung sprechen, umso gewichtiger sein, je neuer ein Plan ist (BGE 113 Ia 455 E. 5b, 109 Ia 114 f. E. 3, 102 Ia 333 E. 1).

c) Der Regierungsrat geht im angefochtenen Entscheid davon aus, die Zonenplanung der Gemeinde Meilen im allgemeinen und die Einzonung des Gebietes "Durst" in die Bauzone im Besonderen seien so jung, dass eine Auszonung des letzteren in die Reservezone und damit eine Nichtbauzone mit dem in Art. 21 Abs. 2 RPG festgelegten Grundsatz der Planbeständigkeit nicht vereinbar wäre, weshalb die GrüngürtelInitiative ein offensichtlich rechtswidriges Ziel verfolge.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, beim fraglichen Gebiet "Durst" handle es sich um ein zentrumnahes Aussichts- und Naherholungsgebiet von einmaliger Schönheit, welches nach der Auffassung des Zürcher Heimatschutzes gemäss einem Schreiben vom 12. November 1998 eigentlich einer Freihalte- oder Grünzone zugewiesen werden sollte. Die Stimmberechtigten seien an der Gemeindeversammlung vom 21. Juni 1993, an welcher das Gebiet "Durst" eingezont worden sei, einseitig und falsch über die Tragweite des Teile des Gebietes betreffenden Bundesgerichtsentscheides vom 20. Mai 1992 informiert gewesen. Der Aspekt der Rechtssicherheit wiege daher nicht derart schwer, als dass er die massive Einschränkungen der demokratischen Rechte des Souveräns zu rechtfertigen vermöchte. Die Verhältnisse hätten sich zudem seither erheblich geändert: Meilen verfüge über ein überdimensioniertes Baugebiet, und die vorhandene Infrastruktur liesse eine Überbauung in den nächsten Jahren ohnehin nicht zu. Überdies stehe die Initiative im Einklang mit dem kantonalen Richtplan.

4.- a) Nach der insoweit unbestrittenen Darstellung des Regierungsrates wies die Gemeindeversammlung von Meilen am 9. März 1988 verschiedene Parzellen des von der GrüngürtelInitiative erfassten Gebietes - etwa dessen östliche Hälfte - der Wohnzone mit einer Ausnützungsziffer (AZ) von 30 % zu; weiter westlich angrenzende Grundstücke teilte sie der Reservezone und damit nicht dem Baugebiet zu. Mit Urteil vom 20. Mai 1992 erkannte das Bundesgericht, die von der Baurekurskommission II gegen den Willen der Gemeinde vorgenommene und vom Regierungsrat bestätigte Zuweisung der im Südwesten an dieses Gebiet anstossenden Parzellen Nrn. 1242 - 1247 zum Baugebiet sei haltbar und verletze die Gemeindeautonomie nicht. An der Gemeindeversammlung vom 21. Juni 1993 wurden diese und eine Reihe weiterer benachbarter Grundstücke der Wohnzone mit AZ 30 % zugewiesen.

An der Gemeindeversammlung vom 23. Januar 1995 wurden die für das umstrittene Gebiet geltende AZ von 30 % durch die Baumassenziffer (BZ) 1.4 ersetzt. Weiter wurde die Reservezone für das westlich ans Raingässli angrenzende Gebiet Altschür/Hecht/Ländisch bestätigt. Der kantonale Richtplan von 1995 wies dieses Gebiet dem Landwirtschaftsgebiet zu, während das hier umstrittene, von der GrüngürtelInitiative erfasste Gebiet "Durst" dem Baugebiet zugeschlagen wurde.

Am 24. März 1997 wies die Gemeindeversammlung von Meilen die Parzellen Nrn. 1208 und 1251 sowie das Raingässli selbst ebenfalls der Bauzone zu; damit grenzt das derart arrondierte Gebiet "Durst" im Osten an die Bauzone, im Süden an eine Freihaltezone sowie im Südwesten, Westen und Norden an die Landwirtschaftszone. Dieser Zonenplan vom 25. März 1997 wurde vom Regierungsrat am 27. August 1997 genehmigt.
b) Die Gemeinde Meilen hat sich danach in den letzten Jahren wiederholt mit ihrer Bau- und Zonenordnung und dabei insbesondere auch mit der Festlegung der Bauzonengrenze im umstrittenen Gebiet auseinandergesetzt und schliesslich das Raingässli als westlichen Siedlungsrand bestimmt. Diese Planung wurde am 27. August 1997 genehmigt und ist somit seither in Kraft (Art. 26 Abs. 3 RPG).

Die am 12. Oktober 1998 eingereichte Grüngürtel-Initiative hat zum Ziel, das Gebiet aus dem Baugebiet auszuzonen und den Siedlungsrand neu an die weiter östlich und damit zentrumsnäher liegende Plattenstrasse zu verschieben.
Sie verlangte damit die Änderung des Zonenplans knapp 14 Monate nach dessen In-Kraft-Treten. Die Änderung eines derart jungen Zonenplanes ist nach der oben in E. 3b dargelegten Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt von Art. 21 Abs. 2 RPG nur zulässig, wenn sich dieser im Nachhinein als krass fehlerhaft herausstellen würde oder sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse in der kurzen Zeit so einschneidend verändert hätten, dass sich eine rasche Anpassung geradezu aufdrängte.

c) Solche ausserordentliche Umstände, die eine erneute Zonenplanänderung rechtfertigen könnten, werden vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich.

Offensichtlich verspätet und unbehelflich ist sein Einwand, die Stimmbürger seien an der Gemeindeversammlung vom 21. Juni 1993 über den Abstimmungsgegenstand schlecht bzw. falsch informiert gewesen, weshalb die Annahme der Bau- und Zonenordnung nicht ihrem wahren Willen entspreche. Abgesehen davon hat sich die Gemeindeversammlung seither zwei Mal mit dem planerischen Schicksal des umstrittenen Gebietes beschäftigt, und der Beschwerdeführer macht nicht geltend, die Stimmberechtigten seien dabei durch falsche Informationen in die Irre geführt worden. Es ist daher ohne weiteres davon auszugehen, dass die umstritten Planung dem unverfälschten Willen des Souveräns entspricht.

Wenn das Baugebiet der Gemeinde Meilen effektiv derart überdimensioniert wäre, wie der Beschwerdeführer behauptet, so wäre die Gemeinde berechtigt, es systematisch zu verkleinern. Selbst dann wäre sie indessen nicht befugt, ohne Konzept und ohne ernsthafte Absicht, das Baugebiet auf die zulässige Grösse zu verkleinern, irgendwo ein vergleichsweise kleines, kurz zuvor eingezontes Gebiet wieder auszuzonen.
Im Übrigen hätte der Beschwerdeführer diesfalls den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates vom 27. August 1997 anfechten können und müssen, da dieser die ihm unterbreitete Ausdehnung der Bauzone nicht ohne weiteres hätte genehmigen dürfen, wenn diese überdimensioniert gewesen wäre. Der Beschwerdeführer begründet seine Behauptung, die bestehenden Bauzonen seien zu gross, unter anderem damit, dass in den bestehenden Bauzonen neu eine verdichtete Bauweise bzw. eine erhöhte Ausnützung zulässig sei, weshalb der Baulandbedarf gesunken sei und die Baulandreserven daher mehr als den zulässigen 15-jährigen Bedarf (Art. 15 lit. b RPG) abdecken würden. Diese Möglichkeit beschloss die Gemeindeversammlung indessen bereits am 23. Januar 1995, sodass sie der Regierungsrat bei seinem Genehmigungsentscheid vom 27. August 1997 bereits kennen und berücksichtigen musste. Sachfremd ist schliesslich der Hinweis, es fehle an der Infrastruktur, um das umstrittene Gebiet in den nächsten Jahren zu überbauen, da dies nicht Voraussetzung für die Einzonung eines Gebietes in eine Bauzone ist; die Gemeinde ist (nur) verpflichtet, eingezontes Bauland zeitgerecht zu erschliessen. Dies hat die Gemeinde offensichtlich mit der Einleitung des
Quartierplanverfahrens in die Wege geleitet.
d) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Gemeinde nur unter ganz aussergewöhnlichen, hier offensichtlich nicht gegebenen Umständen berechtigt gewesen wäre, das seit dem 27. August 1997 rechtskräftig einer Bauzone zugewiesene Gebiet "Durst" bereits wieder auszuzonen. Sie hat damit das Stimmrecht des Beschwerdeführers nicht verletzt, indem sie die Grüngürtel-Initiative ungültig erklärte. Der Regierungsrat konnte dieses Vorgehen im angefochtenen Entscheid ohne Verfassungsverletzung schützen, die Rüge ist unbegründet.

5.- Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Praxisgemäss sind bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde Meilen, dem Bezirksrat Meilen sowie dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 4. Dezember 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: