Urteilskopf

139 I 2

1. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Herzog-Feusi gegen Gemeinde Freienbach, Korporation Pfäffikon und Feusi-Thür (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_273/2012 vom 7. November 2012

Regeste (de):
Art. 34 BV; Stimmrechtsbeschwerde zur Umsetzung einer Planungsinitiative und zu den entsprechenden Erläuterungen des Gemeinderates zuhanden der Gemeindeversammlung.

Bei der Umsetzung einer angenommenen Planungsinitiative ist eine Vorlage eines Planerlasses oder von Plananpassungen auszuarbeiten, die dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis entsprechen und grundsätzlich mit dem höherrangigen Recht, insbesondere der Eigentumsgarantie, vereinbar erscheinen. Hinsichtlich des räumlichen Ausmasses einer Umzonung kommt den Gemeindebehörden ein gewisser Ermessensspielraum zu (E. 5).

Vereinbarkeit von Abstimmungserläuterungen mit der Garantie der politischen Rechte (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 34 Cst.; recours pour violation des droits politiques concernant la mise en oeuvre d'une initiative tendant à une mesure de planification, ainsi que les explications du Conseil communal à l'attention de l'assemblée communale.

Lors de la mise en oeuvre d'une initiative acceptée, il y a lieu d'élaborer un projet d'adoption - ou d'adaptation - de la planification qui corresponde au résultat de planification voulu par l'initiative et soit en principe compatible avec le droit supérieur, en particulier la garantie de la propriété. Les autorités communales disposent d'un certain pouvoir d'appréciation s'agissant de l'étendue d'un changement d'affectation (consid. 5).

Compatibilité du message explicatif avec la garantie des droits politiques (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 34 Cost.; ricorso per violazione dei diritti politici nell'ambito dell'attuazione di un'iniziativa pianificatoria e in relazione alle attinenti spiegazioni del Municipio all'intenzione dell'Assemblea comunale.

Nell'ambito dell'attuazione di un'iniziativa pianificatoria accettata dal popolo dev'essere elaborato un progetto d'adozione o di adeguamento di un piano, che corrisponda agli scopi pianificatori perseguiti dall'iniziativa e sia di massima compatibile con il diritto superiore, in particolare con la garanzia della proprietà. Riguardo alle dimensioni spaziali di un cambiamento di destinazione, alle autorità comunali compete un certo margine di apprezzamento (consid. 5).

Compatibilità del messaggio esplicativo con la garanzia dei diritti politici (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 3

BGE 139 I 2 S. 3

A.a Das etwa 74'000 m2 grosse Steinfabrikareal in der Gemeinde Freienbach grenzt gegen Norden an den Zürichsee, gegen Osten an das Naturschutzgebiet "Frauenwinkel", gegen Süden an die Landwirtschaftszone und gegen Westen an die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie die Kernzone. Mit der Zonenplanrevision von 1993 (in Kraft seit 1994) wurde das Steinfabrikareal umgezont in die Hafenzone und entlang des Seeufers (auf einem rund 20 m breiten Streifen sowie im westlichen Bereich auf einer Fläche von mehreren tausend m2) in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. In der Hafenzone ist eine Mischung von Wohn- und Gewerbebauten zugelassen.

A.b Im Jahre 1994 kaufte die Korporation Pfäffikon die zum Steinfabrikareal gehörenden Grundstücke KTN 581, 3235 und 3236 mit einer Fläche von insgesamt 63'402 m2. Sie räumte Ulrich Feusi-Thür ein Kaufsrecht als Baurechtsnehmer auf der Parzelle KTN 581 ein.

BGE 139 I 2 S. 4

A.c Am 19. Mai 2005 reichte Irene Herzog-Feusi als Hauptinitiantin die folgende Einzelinitiative "Steinfabrikareal Pfäffikon" im Sinne einer allgemeinen Anregung ein: "Das heute zur Hafenzone gehörende Gebiet des ehemaligen Steinfabrik-Areals in Päffikon sei in eine neu zu schaffende Zone für öffentliche Parkanlagen umzuzonen." Mit Entscheid VGE 895/05 vom 26. Januar 2006 schützte das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz einen Entscheid des Gemeinderats Freienbach, mit dem dieser die Initiative als zulässig erklärt hatte. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Prüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit übergeordnetem Recht erfolge nur grobmaschig und führe nur dann zur Ungültigerklärung, wenn der Inhalt eindeutig unzulässig sei. Gerade bei Initiativen, die das Planungsrecht beträfen, bestünden bei deren Umsetzung zahlreiche Kontrollmöglichkeiten und -pflichten, weshalb solche Initiativen nur bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit als ungültig zu erklären seien. Insbesondere sei die Frage einer allfälligen Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie erst im planungs- und baurechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu prüfen. In der Folge nahmen die Stimmberechtigten der Gemeinde Freienbach die Initiative an der Abstimmung vom 26. November 2006 an.

B.

B.a Am 2. November 2007 legte der Gemeinderat Freienbach einen Teilzonenplan "Steinfabrik-Areal" sowie eine Änderung des Baureglements öffentlich auf, wonach praktisch das gesamte Steinfabrikareal im Eigentum der Korporation Pfäffikon (Parzellen KTN 581, 3235 und 3236) mit einer Gesamtfläche von rund 60'000 m2 einer neu zu schaffenden Zone für öffentliche Parkanlagen zugewiesen werden sollte.

B.b Eine gegen diese Zonenplanänderung unter anderem von der Korporation Pfäffikon sowie von Ulrich Feusi-Thür eingereichte Einsprache hiess der Gemeinderat Freienbach mit Entscheid vom 5. bzw. 25. Juni 2008 teilweise gut und wies das Steinfabrikareal teilweise der Hafenzone und teilweise der Zone für öffentliche Parkanlagen zu. Mit diesem Einspracheentscheid reduzierte der Gemeinderat die in die Zone für öffentliche Parkanlagen umgezonte Fläche um rund 2/3 auf etwa 18'758 m2. Eine solche von 40'383 m2 verblieb in der Hafenzone.

B.c Rechtsmittel gegen den Einspracheentscheid blieben weitgehend erfolglos.

B.c.a Mit Urteil vom 23. September 2009 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz eine von Irene Herzog-Feusi erhobene Beschwerde letztinstanzlich ab, soweit es darauf eintrat (VGE III 2009 101). Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, den Initianten und Stimmberechtigten fehle im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Beschwerdelegitimation. Mögliche Einwendungen gegen die Umsetzung der Planungsinitiative im Sinne der Stimmrechtsbeschwerde könnten sie grundsätzlich erst nach Abschluss der kantonalen Beschwerdeverfahren im Zeitpunkt der Vorlage des Entwurfs an die Gemeindeversammlung erheben.

B.c.b Von Ulrich Feusi-Thür und der Korporation Pfäffikon eingereichte Beschwerden wies der Regierungsrat des Kantons Schwyz ab, stellte jedoch fest, dass der Gemeinderat Freienbach das Auflage- und Einspracheverfahren nach Rechtskraft des Einspracheentscheids wiederholen müsse. Dagegen erhobene Beschwerden wies das Verwaltungsgericht am 22. Dezember 2009 ab (VGE III 2009 150 und 156).

C. Im Februar 2010 legte der Gemeinderat den abgeänderten Teilzonenplan öffentlich auf. Einsprachen unter anderem der Korporation Pfäffikon und von Ulrich Feusi-Thür wies er am 27. Mai 2010 ab. Dagegen führten die Korporation Pfäffikon und Ulrich Feusi-Thür Beschwerde beim Regierungsrat, der die Beschwerden als Sprungbeschwerden dem Verwaltungsgericht überwies. Am 6. Juli 2011 trat dieses darauf nicht ein (VGE III 2010 119 und 120). Mit Urteilen vom 28. September 2011 wies das Bundesgericht zwei von der Korporation Pfäffikon und von Ulrich Feusi-Thür dagegen eingereichte Beschwerden ab (Urteile 1C_403/2011 und 1C_383/2011). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Beschwerden seien verfrüht. Das Verwaltungsgericht habe dargelegt, dass die strittige Zonenplanänderung noch nicht genehmigt worden sei und die Sache erst nach der erforderlichen regierungsrätlichen Genehmigung dem Verwaltungsgericht und im Anschluss daran allenfalls dem Bundesgericht zur Prüfung unterbreitet werden könne. Dieses Vorgehen sei mit Bundesrecht und mit der in BGE 135 II 22 publizierten Rechtsprechung vereinbar.

D.

D.a In der Folge traktandierte der Gemeinderat Freienbach die Teilrevision des Zonenplans (”Teilzonenplanung Steinfabrik-Areal”) für die Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2011 und stellte die entsprechende Einladung mit Botschaft den Haushalten zu.



D.b Am 23. November 2011 reichte Irene Herzog-Feusi beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Stimmrechtsbeschwerde ein mit den folgenden Anträgen in der Sache: ”1.1 Die Umzonungs-Vorladung des Gemeinderats Freienbach zu Handen der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2011 (...) sei als ungültig, resp. unzulässig festzustellen. 1.2 Der Gemeinderat sei anzuweisen, die Anträge meiner Einsprachen vom 3.12.2007 und 15.3.2010 rechtsgenüglich zu behandeln. 1.3 Der Gemeinderat sei anzuweisen, eine dem Initiativ-Auftrag ”Umzonung Steinfabrik-Areal” vom 26.11.2006 entsprechende Vorlage zur Abstimmung zu bringen. 2. Eventualiter sei die Abstimmung zu Traktandum 4 der Gemeindeversammlung vom Freitag, 9.12.2001, Teilzonenplan Steinfabrik-Areal, zu sistieren, resp. das Ergebnis bei Gutheissung des gemeinderätlichen Antrags durch die Gemeindeversammlung zu kassieren, damit die Stimmbürger an der Urne über eine der Initiative entsprechende Abstimmungsvorlage entscheiden können.”

D.c Mit Schreiben vom 29. November 2011 teilte der Gemeinderat Freienbach dem Verwaltungsgericht mit, dass in der Vorlage an die Gemeindeversammlung zur Teilrevision des Zonenplans betreffend das Steinfabrikareal nicht der gesamte Anhang des Baureglements abgedruckt worden sei und damit ein formeller Mangel

vorliege, weshalb das Geschäft abtraktandiert und an der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2011 nicht behandelt werde. Eine entsprechende Mitteilung wurde auch auf der Homepage der Gemeinde aufgeschaltet. (...)

D.e Am 18. April 2012 fällte das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, den folgenden Entscheid (VGE III 2011 181): "1. Die Beschwerde wird - soweit im Sinne der Erwägungen darauf eingetreten werden kann und soweit sie nicht als gegenstandslos abzuschreiben ist - abgewiesen." (...)

E. Mit (...) Eingabe vom 18. Mai 2012 an das Bundesgericht stellt Irene Herzog-Feusi die folgenden Hauptanträge: "1. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2011 181 vom 18.4.2011, Ziff. 1-3, sei aufzuheben. Die gerügten Rechtsverletzungen seien festzustellen und meine Beschwerdeanträge (ausgenommen Antrag 2) aus dem Verfahren III 2011 181 sowie mein nachgereichter Antrag vom 1.12.2011 betr. Verweigerung der Beiladung seien gutzuheissen.



2. Eventualiter sei die Rückweisung an die Vorinstanz zur Neubehandlung, ergänzenden Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung anzuordnen." (...) In der Sache wird im Wesentlichen vorgetragen, erstens missachte die Vorlage des Gemeinderats die im Entscheid über die Initiative getroffenen Beschlüsse des Stimmvolks und zweitens informierten die Abstimmungsunterlagen die Stimmberechtigten unkorrekt bzw. in nicht neutraler Weise.

F. Die Gemeinde Freienbach, die Korporation Pfäffikon sowie Ulrich Feusi-Thür schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. (...) Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

G. In Replik und Duplik halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren Standpunkten fest. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5.

5.1 In der Sache ist vorweg zu prüfen, ob der Entscheid des Gemeinderates über die Umzonung des Steinfabrikareals, wie er der Gemeindeversammlung vorgelegt werden soll, mit dem Volksentscheid über die entsprechende Initiative vereinbar ist. Die Beschwerdeführerin legt nicht rechtsgenüglich dar, dass einschlägiges kantonales Recht nach Art. 95 lit. c und d BGG verletzt sei. Es ist daher lediglich zu prüfen, ob Art. 34 BV eingehalten wird.

5.2 Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (BGE 138 I 189 E. 2.1 S. 190). Die Bestimmung schützt damit auch das Initia-

tivrecht in kommunalen Angelegenheiten.

5.3 Im vorliegenden Fall geht es nicht um die Gültigkeit der Initiative selbst oder der Abstimmung darüber. Entsprechende Verfahren haben bereits stattgefunden und endeten teilweise vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz. Mit Urteil vom 26. Januar 2006 (VGE 895/05, in: EGV-SZ 2006 B 7.1 S. 144) bestätigte das Verwaltungsgericht den Entscheid des Gemeinderates, mit dem dieser die Initiative auf Umzonung des Steinfabrikareals für zulässig erklärt hatte. Das



Verwaltungsgericht führte dazu aus, die Prüfung der inhaltlichen Gültigkeit einer Initiative auf Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht durch den Gemeinderat wirke nur als grobmaschiges Netz. Nur eindeutig unzulässige Initiativen seien von der Volksabstimmung ausgenommen. Im Übrigen habe der Urheber eines Initiativbegehrens auch bei Zulassung der Initiative aufgrund der Beratungspflicht und des Antragsrechts jedes Stimmberechtigten (gemäss §§ 12 und 26 des schwyzerischen Gesetzes vom 29. Oktober 1969 über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [GOG; SRSZ 152.100]) auf Gemeindeebene keine Gewähr und keinen Anspruch darauf, dass genau darüber Beschluss gefasst werde. Schliesslich werde die Frage einer allfälligen Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie im planungs- und baurechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren auf entsprechende Rüge hin zu prüfen sein. Diese Streitfragen werden allerdings erst nach ergangenem Beschluss der Gemeindeversammlung und der im Anschluss daran erforderlichen Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Schwyz (vgl. § 28 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 [PBG/SZ; SRSZ 400.100]) der gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 1C_403/2011 und 1C_383/2011 vom 28. September 2011; BGE 135 II 22).

5.4 Strittig ist hier hingegen die Umsetzung der Planungsinitiative. Nach der in einem früheren Urteil des Verwaltungsgerichts (VGE III 2009 101 vom 23. September 2009, in: EGV-SZ 2009 B. 7.1 S. 70) dargestellten und im angefochtenen Entscheid ergänzend erwähnten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts werden Planungsinitiativen im Kanton Schwyz im Nutzungsplanerlassverfahren gemäss §§ 25 ff. PBG/SZ umgesetzt; den Initianten und Stimmberechtigten kommt dabei zwar die Einsprachebefugnis (nach § 25 Abs. 3 PBG/SZ) zu, in den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren fehlt ihnen aber die Beschwerdelegitimation; mögliche Einwendungen gegen die Umsetzung der Planungsinitiative können sie daher erst nach Abschluss der kantonalen Beschwerdeverfahren im Zeitpunkt der Vorlage des Entwurfs an die Gemeindeversammlung im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde erheben, so wie es hier erfolgt ist.

5.5 Zu beachten ist sodann, dass nach der schwyzerischen Gemeindeordnung der Beschluss der Gemeindeversammlung noch der Urnenabstimmung unterliegen kann (vgl. §§ 10 ff. GOG). Im Unterschied zu anderen Geschäften (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C_373/2010 vom 21. Februar 2011 E. 5.1 und 5.2, in: ZBl 112/2011



S. 382) sind Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften an der Gemeindeversammlung grundsätzlich aber unzulässig (§ 27 Abs. 2 PBG/SZ). Auch wenn das Verhältnis von § 27 Abs. 2 PBG/SZ zu §§ 12 und 26 GOG ungeklärt erscheint (das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz hatte in seinem Urteil VGE 895/05 vom 26. Januar 2006 noch auf diese letzten Bestimmungen verwiesen), ist

doch davon auszugehen, dass die vom Gemeinderat beschlossene Umzonung an der Gemeindeversammlung in der Regel nicht mehr inhaltlich verändert werden kann.

5.6 Die Umsetzung einer Planungsinitiative ist vergleichbar mit der Umsetzung einer als allgemeine Anregung angenommenen unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Die Initianten können unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der politischen Rechte geltend machen, der dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Umsetzungsentscheid entspreche nicht dem Inhalt der Initiative, verwässere diesen oder gebe ihn kaum mehr wieder (vgl. BGE 115 Ia 148 E. 1a und b S. 152 f.). Aus Art. 34 Abs. 1 BV geht hervor, dass die Behörden, welche den in einer nicht formulierten und damit nicht inhaltlich fest vorgegebenen Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden haben, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht (vgl. BGE 115 Ia 148 E. 4 S. 154 f.; Urteil des Bundesgerichts 1P.150/2003 vom 5. Dezember 2003, in: RtiD 2004 I S. 159 sowie in: SJ 2004 I S. 227). Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden, was hier keine Probleme stellt, und ist der Sinn der Initiative einzuhalten, was im vorliegenden Fall strittig ist; innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu (vgl. ETIENNE GRISEL, Initiative et rérérendum populaires, 3. Aufl. 2004, Rz. 599 ff.; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 2054; BÉNÉDICTE TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, S. 128 f.; PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, Rz. 142). Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer unformulierten



Verfassungs- oder Gesetzesinitiative läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem in der allgemeinen Anregung angestrebten Inhalt hinaus; bei einer Planungsinitiative ist eine Vorlage eines Planerlasses oder von Plananpassungen auszuarbeiten, die dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis entsprechen und grundsätzlich ebenfalls mit dem höherrangigen Recht vereinbar scheinen.

5.7 Die an der Volksabstimmung vom 26. November 2006 angenommene Initiative "Umzonung Steinfabrik-Areal" bezweckte die Umzonung des bis anhin zur Hafenzone gehörenden Gebiets des ehemaligen Steinfabrikareals in Pfäffikon in eine neu zu schaffende "Zone für öffentliche Parkanlagen".

5.7.1 Das Steinfabrikareal ist teilweise mit verschiedenen Industrie- und Gewerbebauten überbaut und umfasst insgesamt eine Fläche von rund 74'000 m2. Ein ungefähr 20 m breiter Streifen entlang des Seeufers sowie ein zusätzliches Gebiet im westlichen Bereich von mehreren tausend Quadratmetern wurde 1994 in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen umgezont. Der Rest des Areals gehört zur Hafenzone, in der im Wesentlichen eine Mischung von Wohn- und Gewerbebauten (unter Einschluss von Gaststätten, Läden und öffentlichen Bauten) zugelassen ist. Davon stehen rund 63'000 m2 im Grundeigentum der Korporation Pfäffikon. Eine erste Vorlage des Gemeinderates von Freienbach zur Umsetzung der Initiative sah vor, praktisch das gesamte Gebiet im Eigentum der Korporation Pfäffikon, nämlich eine Fläche von rund 60'000 m2, der neu zu schaffenden Zone für öffentliche Parkanlagen zuzuweisen. Nach entsprechenden Einsprachen der Korporation Pfäffikon und von Ulrich Feusi-Thür, der über ein Kaufsrecht für ein Baurecht auf einer der fraglichen Liegenschaften verfügt, beschloss der Gemeinderat den hier strittigen abgeänderten Planentwurf. Danach soll eine Fläche von 18'758 m2 in die neue Zone für öffentliche Parkanlagen aufgenommen und eine solche von 40'383 m2 in der Hafenzone belassen werden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass lediglich etwa ein Drittel der Fläche statt, wie vom

Wortlaut der Initiative verlangt, das ganze Steinfabrikareal umgezont wird. Es fragt sich, ob dieses Ergebnis dem Anliegen der Initiative noch entspricht.

5.7.2 Dem Gemeinderat kann die Bereitschaft im Sinne der Initiative nicht abgesprochen werden, in einer ersten Phase eine Umzonung des



praktisch gesamten Steinfabrikareals beschlossen zu haben. Erst die von den Hauptbetroffenen eingereichten Einsprachen führten ihn zu einer Abänderung seines Planentwurfs. Seit dem Urteil VGE 895/05 vom 26. Januar 2006 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz musste sodann auch den Initianten bekannt und klar sein, dass die Initiative sich unter Umständen nicht ohne Einschränkungen würde umsetzen lassen. Damals hatte das Verwaltungsgericht die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative nämlich auf eine grobmaschige Kontrolle beschränkt und ausdrücklich darauf verwiesen, es bestünden gerade bei Initiativen, die das Planungsrecht beträfen, bei deren Umsetzung zahlreiche Kontrollmöglichkeiten und -pflichten. Nur bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit seien solche Initiativen daher als ungültig zu erklären. Insbesondere sei die Frage einer allfälligen Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie erst im planungs- und baurechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu prüfen. Die fragliche Initiative stand demnach schon von Anfang an unter dem Vorbehalt, dass bei ihrer Umsetzung inhaltliche Abstriche wegen des betroffenen Grundeigentums nicht ausgeschlossen oder im Gegenteil sogar wahrscheinlich werden könnten.

5.7.3 Die Beschränkung des umzuzonenden Gebiets auf rund einen Drittel wird mit Blick auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV der Grundeigentümerin und des Baurechtsnehmers einerseits mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz und andererseits mit den Kostenfolgen für die Gemeinde aufgrund der wahrscheinlichen Entschädigungspflicht infolge Enteignung begründet. Nach Art. 36 Abs. 2 und 3 BV müssen Einschränkungen von Grundrechten und damit auch der Eigentumsgarantie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Gemäss Art. 26 Abs. 2 BV sind Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen. Zweifellos besteht ein namhaftes öffentliches Interesse an der Schaffung einer Parkanlage am See. Es erscheint aber fraglich, ohne dass dies hier bereits abschliessend zu beurteilen ist (vgl. E. 5.3), ob das öffentliche Interesse die Beschränkung des Grundeigentums auf dem gesamten Steinfabrikareal zu rechtfertigen vermag. Einerseits besteht schon ein Streifen mit öffentlichem Durchgang am Seeufer und andererseits verfügt die Gemeinde Freienbach bereits über mehrere andere öffentliche Anlagen, die den Freizeitaktivitäten, unter anderem auch entlang des Sees, der Bevölkerung dienen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann es nicht die Aufgabe der Gemeinde sein, für die ganze Region eine Parkanlage zur Verfügung zu



stellen. Es kann auch nicht aus dem Ergebnis der kommunalen Abstimmung über die Initiative abgeleitet werden, das Stimmvolk der Gemeinde habe eine solche regionale Freizeitanlage schaffen wollen. Das gesamte Areal umzuzonen, ist daher mit dem erheblichen Risiko verbunden, dass der Umzonungsakt als unverhältnismässig, weil nicht erforderlich, und damit als Verstoss gegen die Eigentumsgarantie beurteilt wird. Die Wahrung der Eigentumsgarantie spricht somit für eine Beschränkung des umzuzonenden Gebietes. Dies wäre nur zu umgehen, wenn die betroffene Grundeigentümerin und der Baurechtsnehmer einem freiwilligen Verkauf

ihrer Rechte zustimmen würden, wozu sie aber offenbar nicht bereit sind.

5.7.4 Auch wenn sodann im heutigen Zeitpunkt die Frage der allfälligen Kostenfolgen weder eindeutig ist noch bereits endgültig beantwortet werden kann, so besteht doch eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeinde zur Schaffung der geplanten Parkzone entweder die betroffenen Grundstücke erwerben muss oder andernfalls eine Entschädigung zu leisten hat. Es wäre jedenfalls leichtfertig, nicht mit solchen Folgekosten zu rechnen. Nicht ohne Grund führt der Gemeinderat daher an, die Umzonung des gesamten Steinfabrikareals, wenn sie uneingeschränkt überhaupt zulässig wäre, würde hohe Erwerbs- bzw. Entschädigungs- sowie Unterhaltskosten auslösen, die sogar die Realisierung des Projekts gefährden könnten. Unter diesen Umständen entspricht eine räumlich begrenzte Umzonung, welche die Schaffung der gewünschten Parkanlage ermöglicht, eher dem Volkswillen als eine gesamte Umzonung, welche der Schaffung der Parkanlage selbst die finanzielle Grundlage entzieht.

5.7.5 Rechtfertigt sich demnach eine gewisse Reduktion der umzuzonenden Fläche, so ist damit über das Ausmass dieser Beschränkung noch nichts ausgesagt. Immerhin erweist sich die fragliche Reduktion auf einen Drittel des Gebiets als erheblich, und es liesse sich fragen, ob eine solche um beispielsweise die Hälfte nicht auch genügen würde. Es liegt jedoch auf der Hand, dass den Gemeindebehörden insoweit gerade mit Blick auf die Gewährung der politischen Rechte ein gewisser Ermessensspielraum zukommen muss. Aus dem Initiativ- und Stimmrecht lässt sich nicht eine genaue Prozentgrösse ableiten, bei welcher der Volkswille bei der Planungsinitiative noch gerade eingehalten wäre. Vielmehr muss es um Grössenordnungen gehen. Die räumliche Beschränkung auf einen Drittel mag in diesem Sinne eher minimalistisch erscheinen und sich am unteren Rand



dessen bewegen, was mit dem Ansinnen der Initiative vereinbar ist. Geradezu unzulässig ist die Vorlage aber noch nicht, wenn berücksichtigt wird, dass die geplante Umzonung erheblich in die Eigentumsrechte der weiteren Verfahrensbeteiligten eingreift und bedeutende Kostenfolgen für die Gemeinde auslösen könnte.

5.7.6 Zwar kann an der Gemeindeversammlung selbst kein inhaltlicher Abänderungsantrag gestellt werden (vgl. E. 5.5). Wenn der Gemeinderat in seiner Botschaft am Ende aber ausführt, bei einer Ablehnung seiner Vorlage bleibe der aktuelle rechtskräftige Zonenplan aus dem Jahre 1994 unverändert in Kraft, so trifft dies lediglich formell uneingeschränkt zu. Die Umsetzung der Planungsinitiative wäre noch nicht zwingend definitiv gescheitert, denn die Ablehnung liesse sich auch so verstehen, dass der Vorschlag des Gemeinderates zu wenig weit ginge und dem Volkswillen nicht gerecht würde. Die zuständigen Gemeindebehörden dürften somit nicht einfach davon ausgehen, der ablehnende Entscheid sei als endgültiges Rückkommen auf die Planungsinitiative und als Verzicht auf deren Anliegen zu verstehen. Eine solche Folgerung müsste konkret und nachvollziehbar begründet werden können. Andernfalls wäre eine neue Vorlage auszuarbeiten, die der Planungsinitiative nach der zu ermittelnden Auffassung des Stimmvolkes besser entsprechen würde.

5.8 Unter Berücksichtigung all dieser Umstände widerspricht die im angefochtenen Entscheid geschützte Vorlage nicht in massgeblicher Weise dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis, weshalb sie nicht den Volkswillen missachtet, soweit sich das nach dem gegenwärtigen Stand beurteilen lässt.

6.

6.1 Zu prüfen ist weiter, ob die Erläuterungen des Gemeinderates gegen den Grundsatz der freien Willensbildung verstossen.

6.2 Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der



Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293 mit zahlreichen Hinweisen). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 mit zahlreichen Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben - wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 61 E. 6.2 mit zahlreichen Hinweisen; vgl. sodann etwa MICHEL BESSON, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, 2003, S. 179 ff., insb. 241 ff.; GRISEL, a.a.O., Rz. 261 ff.; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2580 ff.; TORNAY, a.a.O., S. 230 ff.). Amtliche Erläuterungen im Vorfeld von Volksabstimmungen sind sofort und vor dem Urnengang anzufechten (BGE 121 I 1 E. 3b S. 5; Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2012 vom 18. April 2012 E. 3).

6.3 Im vorliegenden Fall geht es zwar nicht um die Abstimmungserläuterungen für eine Urnenabstimmung, sondern um diejenigen für eine Gemeindeversammlung. Auch diese Unterlagen unterstehen jedoch der Garantie der freien und unverfälschten Willensbildung und haben das Gebot der Sachlichkeit zu wahren.



6.4 Die Beschwerdeführerin kritisiert die Abstimmungsunterlagen des Gemeinderates in verschiedenster Hinsicht und sehr detailliert. Im einen Punkt (unvollständige Information über die Änderung des Anhangs B des Nutzungskonzepts Areal Steinfabrik durch Wegfall der Bestimmungen über den kostenbegünstigten Wohnungsbau) hat der Gemeinderat ein Manko seiner Erläuterungen anerkannt, weshalb er die Vorlage von der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2011 auch wieder zurückzog. Der Gemeinderat hat in Aussicht gestellt, diesen Informationsmangel zu beheben. Wie dies geschehen wird, ist zurzeit unbekannt, weshalb darin heute keine unzulängliche oder irreführende Einflussnahme auf die Willensbildung des Stimmvolkes erkannt werden

kann. Im Übrigen erübrigt es sich, auf alle von der Beschwerdeführerin - weitgehend appellatorisch (vgl. nicht publ. E. 2.3) - vorgetragenen Einzelheiten spezifisch einzugehen. Die Beschwerdeführerin vermag nämlich nicht darzutun, dass die Erläuterungen des Gemeinderates falsch oder irreführend oder auch nur unsachlich wären. Im Gegenteil ergibt die Lektüre der gemeinderätlichen Erwägungen eine sachbezogene Darstellung der Ausgangslage. Auch insofern stehen naturgemäss Grössenordnungen im Vordergrund, und es kann nicht darauf ankommen, ob nun jede einzelne Zahlenangabe im Detail zutrifft oder nicht, solange die vom Gemeinderat angegebenen Werte als Ganzes vertretbar erscheinen, was durchaus der Fall ist. Wie bereits erwähnt, wäre es sodann leichtfertig und unseriös, auf mögliche Kostenfolgen nicht einzugehen, auch wenn die Beschwerdeführerin selbst Entschädigungsfolgen offenbar als unwahrscheinlich oder sogar ausgeschlossen erachtet. Auch dass zusätzliche Infrastrukturkosten anfallen könnten, namentlich um den Zugangsverkehr zu den zu schaffenden Parkanlagen aufzufangen, erscheint nicht von vornherein als falsch oder irreführend. Dass die Beschwerdeführerin selbst andere Informationen gewünscht hätte, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der gemeinderätlichen Erläuterungen, zumal es ihr freisteht, ihren Standpunkt in der Gemeindeversammlung vorzutragen. Darauf, dass die Schlussbemerkung des Gemeinderates, wonach bei einer Ablehnung der Vorlage der aktuelle rechtskräftige Zonenplan aus dem Jahre 1994 unverändert in Kraft bleibe, nicht vorbehaltlos und zwingend als endgültiges Scheitern der Planungsinitiative verstanden werden darf, wurde bereits hingewiesen.

6.5 Insgesamt erweisen sich die gemeinderätlichen Erläuterungen in der Botschaft zur "Beschlussfassung über die Teilzonenplanung Steinfabrik-Areal" für die Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2011,



soweit sie hier zu beurteilen sind, nicht als irreführend oder unsachlich. Sie beeinträchtigen die Stimmberechtigten in ihrer Willensbildung nicht und verletzen mithin auch die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV nicht.