

Die Einzelinitiative zum «Gestaltungsplan Bahnhofstrasse» muss dem Stimmvolk vorgelegt werden

Am 28. Juni 2022, anlässlich seiner allerletzten Sitzung, erklärte der alte Gemeinderat von Erlenbach noch – husch, husch – die Einzelinitiative von Hansueli Zürcher für ungültig. Diese zielt auf eine Änderung des «Gestaltungsplans Bahnhofstrasse», wonach die zulässige Geschosshöhe von fünf auf vier, und die Gebäudelänge auf 50 Meter reduziert werden sollen. Entsprechend müsste auch das geplante SBB-Gebäude am Bahnhof redimensioniert werden.

Mehrere Erlenbacher wollten sich ihre Stimmrechte nicht beschneiden lassen und ergriffen entsprechende Rechtsmittel gegen den Ungültigkeitsbeschluss. In den darauffolgenden Verfahren stützte der neue Gemeinderat – etwas unerwartet – den Beschluss seiner Vorgänger. Und auch die nächste Instanz, der Bezirksrat, stellte sich – was hingegen erwartet werden durfte – auf die Seite des Gemeinderates.

Doch schliesslich, am 27. Oktober 2022, hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Stimmrechtsbeschwerde der VVE-Präsidentin gut, hob den Beschluss des Gemeinderats auf und wies diesen an, die Initiative «Zürcher» innert sechs Monaten dem Stimmvolk vorzulegen.

Das Verwaltungsgericht rügt im Wesentlichen, dass der Gemeinderat Interessenabwägungen vorgenommen habe, welche der Gemeindeversammlung vorbehalten seien. Es liege nicht an ihm zu entscheiden, ob die vom Initianten behauptete Notwendigkeit der Anpassung des «Gestaltungsplans Bahnhofstrasse» die Interessen der Grundeigentümer an Rechtssicherheit und Planbeständigkeit überwiege.

Sollte der Gemeinderat nicht ans Bundesgericht gelangen, würde das Urteil des Verwaltungsgerichts am 9. Dezember 2022 rechtskräftig, und die Initiative «Zürcher» müsste bis zum 9. Juni 2023 der Gemeindeversammlung vorgelegt werden. Nachdem der Juni-Termin dafür zu spät wäre, würde es wohl zu einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung Ende März 2023 kommen.

In diesem Licht ist es nochmals spannend, was uns der Gemeinderat am kommenden 28. November 2022 zum privaten «Gestaltungsplan Sigst Süd» sagen wird. Wir freuen uns auf diese Versammlung, die allem Anschein nach rege besucht werden wird, und auf die interessanten Gespräche danach.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts finden Sie auf den folgenden Seiten.



Urteil

der 4. Kammer

vom 27. Oktober 2022

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Christoph Raess.

In Sachen

Christiane Brasseur,
Pflugsteinstrasse 35, 8703 Erlenbach,

Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinderat Erlenbach,
8703 Erlenbach,

Beschwerdegegner,

**betreffend Ungültigerklärung der Einzelinitiative
"Änderung öffentlicher Gestaltungsplan 'Bahnhofstrasse'",**

hat sich ergeben:

I.

Am 31. März 2022 reichten Hansueli Zürcher, René Schwarzenbach und Matthias Adolf dem Gemeinderat Erlenbach eine Einzelinitiative mit dem Titel "Änderung öffentlicher Gestaltungsplan 'Bahnhofstrasse'" ein (act. 8/2/1). Der Initiativtext lautet wie folgt:

"Der öffentliche Gestaltungsplan 'Bahnhofstrasse' ist so zu ändern, dass künftig eine Geschoszahl von maximal vier oberirdischen Geschossen gilt und eine maximale Gebäudelänge von 50 Metern."

Der Gemeinderat Erlenbach erklärte die Einzelinitiative mit Beschluss vom 28. Juni 2022 für ungültig (act. 8/3).

II.

Dagegen erhob Christiane Brasseur am 2. Juli 2022 Rekurs beim Bezirksrat Meilen. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 17. August 2022 ab.

III.

Mit Beschwerde vom 22. August 2022 beantragte Christiane Brasseur dem Verwaltungsgericht, der Beschluss des Bezirksamtes Meilen vom 17. August 2022 sei unter Entschädigungsfolge aufzuheben, die Einzelinitiative "Änderung öffentlicher Gestaltungsplan 'Bahnhofstrasse'" sei für gültig zu erklären und der Gemeinderat Erlenbach sei anzuweisen, die Einzelinitiative am 28. November 2022 der Erlenbacher Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorzulegen.

Der Bezirksrat Meilen verzichtet am 25. August 2022 auf Vernehmlassung. Der Gemeinderat Erlenbach beantragte am 29. August 2022 die Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 1. September 2022 hielt Christiane Brasseur an ihren Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats in Stimmrechtssachen zuständig (§ 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161] in Verbindung mit §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]).

Als Stimmberechtigte der Gemeinde Erlenbach ist die Beschwerdeführerin nach § 49 in Verbindung mit § 21a Abs. 1 lit. a VRG zur Beschwerde berechtigt. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Die Initianten begründeten die streitige Einzelinitiative wie folgt: Der öffentliche Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" gestatte Gebäudehöhen und Gebäudelängen, die den für Erlenbach ortsüblichen Massstab sprengten. Der Dorfkern von Erlenbach sei über mehrere Jahrhunderte entstanden und sei stets behutsam weiterentwickelt worden. Mit dem Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" würden jedoch auf einmal Gebäudevolumen möglich, die die bestehende historische Substanz an Höhe und Länge weit überträfen. So werde der Bau von riesigen Fremdkörpern möglich. Die Sensibilität für überdimensionierte Gebäuderiegel, die den See vom Wohngebiet/Zentrum abschnitten, habe in den letzten zehn Jahren stark zugenommen, nicht zuletzt aufgrund mehrerer abschreckender Beispiele in Seegemeinden. Neun Jahre nach Inkraftsetzung des Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" sei es deshalb an der Zeit, die Parameter darin zu überprüfen und zu ändern.

Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz begründeten die Ungültigerklärung der streitigen Einzelinitiative im Wesentlichen damit, dass eine Anpassung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" dem Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) widerspreche und folglich gegen übergeordnetes Recht verstosse (act. 8/3; act. 4 E. 4).

3.

3.1 Nach § 146 Abs. 1 in Verbindung mit § 147 Abs. 1 GPR kann in Versammlungsgemeinden jede stimmberechtigte Person Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen, einreichen. Nach § 10 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) in Verbindung mit Art. 13 Ziff. 4 der Gemeindeordnung Erlenbach vom 13. Juni 2021 (GO) entscheiden die Stimmberechtigten der Gemeinde Erlenbach an der Gemeindeversammlung über die Festsetzung und die Änderung von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen (vgl. § 88 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1]). Die Initianten verlangen mit der streitigen Einzelinitiative die Änderung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse". Damit liegt ein zulässiger Initiativgegenstand vor.

3.2

3.2.1 Eine Einzelinitiative kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 KV). Eine Einzelinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR). Eine Einzelinitiative in Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten Entwurfs zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR). Ist die Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt (Art. 25 Abs. 3 KV).

Ob eine Einzelinitiative als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung zu qualifizieren ist, ist anhand des Konkretisierungsgrads des Initiativtexts zu beurteilen (VGr, 2. Oktober 2020, VB.2020.00425, E. 4.2.2, auch zum Folgenden; Andreas Auer in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 148 GPR N. 8, 15). Bei einem ausgearbeiteten Entwurf muss der Initiativtext so konkret sein, dass er ohne jegliche Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament bzw. die Gemeindeversammlung in die Rechtsordnung eingefügt werden kann. Sinn und Zweck des ausgearbeiteten Entwurfs ist es, die Ausarbeitung des Normentwurfs den Initianten und Initiantinnen zu überlassen, womit sie dafür auch die alleinige Verantwortung

zu tragen haben (Auer, § 148 GPR N. 10). Diesem Sinn entsprechend ist der Wortlaut des ausgearbeiteten Entwurfs für die Behörden in jeder Hinsicht, vor allem aber inhaltlich, absolut verbindlich (Auer, § 148 GPR N. 11). Demgegenüber ist die allgemeine Anregung ein Begehren, Normen im Sinn der Initiative zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., Bern 2021, N. 1918). Sie ist nicht fertig redigiert und eignet sich somit nicht, ohne Anpassung (tel quel) als Rechtserlass in Kraft gesetzt oder im anvisierten Rechtserlass eingefügt zu werden (Corsin Bisaz, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk" [Direktdemokratische Instrumente], Zürich 2020, N. 286). Den Initianten und Initiantinnen steht es jedoch frei, das mit einer allgemeinen Anregung verfolgte Anliegen in ihrer Initiative relativ ausführlich und detailliert zu präzisieren (vgl. Auer, § 148 GPR N. 17 f.).

3.2.2 Das mit der streitigen Einzelinitiative verbundene Anliegen wird in der Initiative klar zum Ausdruck gebracht, indem die Initianten eine konkrete Reduktion der Geschosshöhe und der Gebäudelänge im Perimeter des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" verlangen. Der Initiativtext ist jedoch als Planänderungsauftrag formuliert und stellt trotz seines hohen Konkretisierungsgrads noch nicht einen Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form dar. Der Initiativtext kann nicht wortwörtlich in den Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" eingefügt werden. Bei einer Annahme der Einzelinitiative hätte der Beschwerdegegner sie vielmehr mittels einer ihrem Wortlaut und Sinn entsprechenden Anpassung der geeigneten Ziffer des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" umzusetzen. Folglich stellt die streitige Einzelinitiative entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung dar, welche jedoch grundsätzlich über einen hohen Konkretisierungsgrad verfügt.

3.3

3.3.1 Für die Frage der Gültigkeit einer (kommunalen) Initiative verweist § 148 Abs. 2 GPR auf Art. 28 Abs. 1 KV und § 121 Abs. 2 GPR. Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Vorliegend ist unbestritten, dass die Initiative die Einheit der Materie wahrt und durchführbar ist. Zu prüfen bleibt, ob sie auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

3.3.2 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Begehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist diejenige zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 144 I 193 E. 7.3.1 mit Hinweisen; VGr, 2. Oktober 2020, VB.2020.00425, E. 4.3.2). Bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung ist der entsprechende Spielraum der auslegenden Behörde im Rahmen einer Gültigkeitsprüfung grösser als bei ausgearbeiteten Entwürfen (BGE 143 I 129 E. 2.2; vgl. Ramona Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, ZBl 118/2017, S. 299 ff., 310 ff.).

3.3.3 Bei der Gültigkeitsprüfung einer Planungsinitiative – wie die streitige Einzelinitiative qualifiziert werden kann – durch eine kommunale Behörde können nicht bereits alle komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Angemessenheit eines Begehrens, die bei kommunalen Nutzungsplanänderungen im Einsprache- und Beschwerdeverfahren sowie im Genehmigungsverfahren durch die zuständige Direktion zu prüfen sind (vgl. Art. 26, 33 RPG, §§ 7, 87a ff. PBG), vorweg entschieden werden (vgl. Hans Rudolph Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 50 N. 7.1; VGr, 22. September 2010, VB.2010.00390, E. 2.2). In diesem Sinn bringt die fehlende

Endgültigkeit eines durch eine Planungsinitiative vorgeschlagenen Nutzungsplans Unsicherheiten mit sich, die erst im Rahmen des kantonalen Genehmigungsbeschlusses eingehend untersucht werden können, weshalb die Zulässigkeitsprüfung bei Planungsinitiativen besonders grobmaschig zu erfolgen hat (Corsin Bisaz, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, Jusletter vom 3. Oktober 2016, Rz. 13; vgl. BGE 139 I 2 E. 5.7.2). Bei der Gültigkeitsprüfung einer Planungsinitiative ist sodann zu berücksichtigen, dass eine angenommene Planungsinitiative der Planungsbehörde in erster Linie einen rechtsverbindlichen Auftrag gibt, im Rahmen der Umsetzung der Initiative in eine bestimmte Richtung tätig zu werden, wobei jeder Schritt in diese Richtung angesichts dessen als vom Volkswillen abgedeckt angesehen werden muss. Ziel der Umsetzung muss ein der Initiative möglichst entsprechendes, die rechtlichen Notwendigkeiten jedoch berücksichtigendes Resultat sein. Über diese Besonderheiten der Planungsinitiative müssen die Stimmberechtigten informiert sein (Bisaz, Jusletter vom 3. Oktober 2016, Rz. 22; Maxime Flattet, Démocratie directe et aménagement du territoire, Genf 2021, N. 839 ff.)

3.3.4 Der Beschwerdegegner ist der Ansicht, die streitige Einzelinitiative verstosse gegen Art. 21 Abs. 2 RPG. Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, der Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" könne nach § 87 in Verbindung mit § 82 PBG abgeändert werden. Diese Bestimmungen verstiessen nicht gegen übergeordnetes Recht, weshalb auch die Initiative mit diesem zu vereinbaren sei. Zudem lägen erheblich geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vor, weshalb die mit der streitigen Einzelinitiative angestrebte Änderung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" auch im Licht von Art. 21 Abs. 2 RPG zulässig sei.

3.3.5 Gestaltungspläne gelten als Nutzungspläne im Sinn von Art. 14 ff. RPG (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Vorbem. zur Nutzungsplanung N. 60, 75). Nutzungspläne sind nach Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich; haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Ein Zonenplan kann seinen Zweck einerseits nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf

dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen.

Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (BGE 140 II 25 E. 3). Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 140 II 25 E. 3.1). Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist (BGE 140 II 25 E. 3.2).

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. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen

auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGr, 1. Dezember 2020, 1C_300/2020, E. 2.1 – 13. Februar 2017, 1C_543/2016, E. 2.1 f. mit Hinweisen – 2. Dezember 2010, 1C_306/2010, E. 2.1). Bei relativ neuen Nutzungsplänen gelten blosse Veränderungen in der Einstellung der Bevölkerung oder neue politische Kräfteverhältnisse hingegen nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse nach Art. 21 Abs. 2 RPG (BGE 128 I 190 E. 4.2). Bei der Ermittlung der massgebenden Dauer des Bestands des Nutzungsplans gilt es auf die Genehmigung durch die kantonale Behörde abzustellen (BGr, 13. Mai 2016, 1C_513/2014, E. 4.3; Flattet, N. 786 ff.; zum Ganzen VGr, 22. September 2010, VB.2010.00390, E. 3.3).

3.3.6 Die Initianten der streitigen Einzelinitiativen streben eine Änderung des öffentlichen Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" an. Dessen Perimeter umfasst nur ein sehr begrenztes Gebiet südwestlich des Bahnhofs Erlenbach. Der Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" macht zwar insbesondere zur äusseren Abmessung der Bauten sowie ihrer Nutzung und Gestaltung relativ detaillierte Vorgaben. Er kommt in seinen Auswirkungen jedoch noch nicht einer Baubewilligung nahe, weshalb das Vertrauen der Grundeigentümer in die Beständigkeit des Gestaltungsplans keines verstärkten Schutzes bedarf (vgl. BGE 98 Ia 388 E. 2; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 115). Die Initianten streben auch keine Totalrevision des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" an, sondern eine Reduktion der zulässigen Geschoszahl von fünf auf vier und eine Einschränkung der zulässigen Gebäudelänge auf 50 Meter. Der Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" wurde von der Baudirektion des Kantons Zürich Anfang 2013 genehmigt. Die von den Initianten angestrebte Änderung würde frühestens im Jahr 2024 genehmigt, womit der Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" mindestens elf Jahre lang unverändert Bestand haben wird. Nach der Rechtsprechung ist die Überarbeitung eines Nutzungsplans bereits nach neun bis zehn Jahren nicht grundsätzlich ausgeschlossen (BGE 123 I 175 E. 3.g; BGr, 1P.611/2001, 25. Januar 2002, E. 3.3 in: ZBl 104/2003, S. 654 ff.); dies gilt umso mehr für einen Gestaltungsplan mit einem relativ kleinen Perimeter (vgl. BGr, 13. Mai 2016, 1C_513/2014, E. 4.2). Die Initianten begründen die von ihnen angestrebte Änderung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" damit, dass die Sensibilität für überdimensionierte Gebäuderiegel, die den Zürichsee vom

Wohngebiet und dem Zentrum von Erlenbach abschnitten, in den letzten zehn Jahren nicht zuletzt aufgrund mehrerer abschreckender Beispiele in anderen Seegemeinden stark zugenommen habe (act. 8/2/1). Sie machen damit zwar vorwiegend bloss eine Veränderung der politischen Einstellung bzw. eine erhöhte raumplanerische Sensibilität der Bevölkerung geltend. Aufgrund des über elfjährigen Bestands des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" scheint es jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Argumentation der Initianten als zulässige Begründung für die von ihnen angestrebte Teilrevision beachtet werden könnte. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in der Gemeinde Erlenbach die Gemeindeversammlung und nicht der Beschwerdegegner für die Festsetzung und die Änderung von Gestaltungsplänen zuständig ist (Art. 13 Ziff. 4 GO). Der Entscheid über das Vorliegen wesentlicher neuer Erkenntnisse, die eine Anpassung des Gestaltungsplans rechtfertigen würden, liegt deshalb bei der Gemeindeversammlung und nicht beim Beschwerdegegner; ist die Angelegenheit nicht eindeutig, darf der Beschwerdegegner dem Entscheid der Stimmberechtigten deshalb nicht durch Ungültigerklärung der Initiative vorgreifen. Weiter kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die von den Initianten behauptete Notwendigkeit der Anpassung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" die Interessen der Grundeigentümer im Perimeter des Gestaltungsplans an Rechtssicherheit und dem Schutz ihres Vertrauens in die Planbeständigkeit überwiegt. Jedenfalls steht auch das von einer Grundeigentümerin im Perimeter des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" geplante grössere Bauprojekt einer Änderung des Gestaltungsplans im Sinn der streitigen Einzelinitiative nicht grundsätzlich entgegen. Schliesslich ist im Rahmen der Gültigkeitsprüfung miteinzubeziehen, dass die Beschlussfassung der Erlenbacher Stimmbevölkerung über die streitige Einzelinitiative "nur" einer Grundsatzabstimmung gleichkommt (vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, Rz. 774). Würde die streitige Einzelinitiative angenommen, stellte sie trotz ihres hohen Konkretisierungsgrads in erster Linie einen rechtsverbindlichen Auftrag an die zuständigen Gemeindebehörden dar, eine Änderung des Gestaltungsplans "Bahnhofstrasse" auszuarbeiten, mit welcher die Abmessung der zulässigen Bauten eingeschränkt wird. Dabei käme den Behörden eine gewisse Gestaltungskompetenz zu (BGE 139 I 2 E. 5.6). Unter Berücksichtigung dieser Umstände erscheint es im Rahmen einer grobmaschigen Prüfung möglich, dass die streitige Einzelinitiative bei ihrer Annahme in Übereinstimmung mit Art. 21 Abs. 2 RPG umgesetzt werden kann.

3.3.7 Damit braucht nicht geprüft zu werden, ob die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, dass der Gestaltungsplan "Bahnhofstrasse" ohnehin nach § 87 in Verbindung mit § 82 PBG und damit in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht abgeändert werden könne.

3.3.8 Nach dem Gesagten verstösst die streitige Einzelinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht, weshalb sie für gültig zu erklären ist.

4.

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde. Dispositiv-Ziff. I des Entscheids des Bezirksrats Meilen vom 17. August 2022 sowie der Beschluss des Beschwerdegegners vom 28. Juni 2022 sind aufzuheben. Gemäss § 152 Abs. 2 GPR ist der Beschwerdegegner verpflichtet, die Einzelinitiative innert sechs Monaten ab Rechtskraft dieses Urteils dem Volk an der Urne vorzulegen.

Die Gerichtskosten sind auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG). Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. I des Entscheids des Bezirksrats Meilen vom 17. August 2022 sowie der Beschluss des Beschwerdegegners vom 28. Juni 2022 werden aufgehoben.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 1'500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 95.-- Zustellkosten,
Fr. 1'595.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) den Bezirksrat Meilen.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:

DLA: K



Der Gerichtsschreiber:

L. Bussy

Versandt: 08. NOV. 2022