

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2024 134

Entscheid vom 28. März 2025

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Irene Thalmann, Richterin
lic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Lachen, Alter Schulhausplatz 1,
Postfach 263, 8853 Lachen SZ,
Vorinstanz,

Gegenstand

Politische Rechte (Gültigkeit Pluralinitiative "Verkehrskonzept
See- und Sportanlagen")

Sachverhalt:

A. Ein Initiativkomitee, dem u.a. A._____ angehört (Vi-act. 2), reichte bei der Gemeinde Lachen am 4. Juni 2024 die von 408 Personen unterzeichnete Pluralinitiative "Verkehrskonzept See- und Sportanlagen" ein. Das auf dem Unterschriftenbogen wiedergegebene Initiativbegehren lautet:

Basierend auf der im Frühling 2024 auf der Homepage der IG pro Lachen publizierten und dem Gemeinderat im April 2024 eingereichten Idee ist zur Erarbeitung eines Verkehrskonzepts für die See- und Sportanlagen Lachen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die erforderliche Ausgabenbewilligung vorzulegen.

B. Mit Gemeinderatsbeschluss GRB Nr. 197 vom 13. August 2024 erklärte der Gemeinderat die Pluralinitiative in Anwendung von § 10 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100) vom 25. Oktober 2017 für ungültig. Der Beschluss wurde im Amtsblatt Nr. 34 vom 23. August 2024 S. 2018 f. publiziert.

C. Am 28. August 2024 reicht A._____ beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz gegen die Ungültigerklärung fristgerecht Beschwerde ein mit den Anträgen:

1. Der Beschluss-Nr. 197 des Gemeinderates Lachen vom 13. August 2024 sei aufzuheben und die Pluralinitiative "Verkehrskonzept See- und Sportanlagen" Lachen sei für gültig zu erklären, evtl. sei die Angelegenheit an den Gemeinderat zur Neu Beurteilung zurückzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Gemeinderats Lachen.

D. Mit Vernehmlassung vom 5. November 2024 beantragt der Gemeinderat Lachen, die Beschwerde sei, soweit darauf einzutreten sei, kostenfällig abzuweisen. Mit Replik vom 10. Dezember 2024 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Der Gemeinderat nimmt mit Duplik vom 4. Februar 2025 Stellung.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Verfügungen über die Gültigkeit oder Zulässigkeit von Initiativen sind den Initianten innert drei Monaten seit Einreichung mitzuteilen; der Entscheidspruch ist zusammen mit dem Initiativtext im Amtsblatt zu veröffentlichen. Sie können innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 10 Abs. 3 GOG; § 56 Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRP; SRSZ 234.110] vom 6.6.1974).

Der Gemeinderat entschied am 13. August 2024 über die Gültigkeit der Initiative und publizierte seinen Entscheid am 23. August 2024 im Amtsblatt (vgl. Ingress

Bst. B.). Der Beschwerdeführer ist Stimmberechtigter der Gemeinde Lachen und ebenso Mitglied des Initiativkomitees (vgl. Vernehmlassung II.3 und III.A.1), womit er zweifellos beschwerdelegitimiert ist (§ 37 VRP). Nachdem er seine schriftliche und begründete Beschwerde innert 10 Tagen seit Publikation des Entscheides im Amtsblatt beim hierfür zuständigen Verwaltungsgericht eingereicht hat (vgl. § 38 und § 51 lit. f VRP, § 10 Abs. 3 GOG), ist auf die Beschwerde ohne Weiterungen einzutreten.

2.1 Stimmberechtigte können gemäss § 37 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 einzeln oder zusammen beim Gemeinderat eine Initiative einreichen. Diese muss sich auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines rechtsetzenden Erlasses oder eines Verwaltungsaktes beziehen, welche in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen (§ 37 Abs. 2 KV). Die Initiative ist schriftlich und in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen (§ 37 Abs. 3 KV).

2.2 § 9 Abs. 1 GOG wiederholt, dass eine Initiative schriftlich in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen ist. Der Gemeinderat resp. Bezirksrat erklärt eine Initiative gemäss § 10 Abs. 1 GOG als ungültig, wenn sie:

- a) sich nicht auf einen Gegenstand bezieht, zu deren Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind;
- b) den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahrt;
- c) übergeordnetem Recht widerspricht oder
- d) einen unmöglichen Inhalt aufweist.

Der Gemeinderat kann zudem Initiativen als unzulässig erklären, die sich als Wiederholung eines innert zwei Jahren von den Stimmberechtigten behandelten Geschäftes darstellen und keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen (§ 10 Abs. 2 GOG).

3.1 Im angefochtenen Ungültigkeitsbeschluss vom 13. August 2024 stellte der Gemeinderat fest, die formellen Gültigkeitsvoraussetzungen (Anzahl gültige Unterschriften für Pluralinitiative, § 9 Abs. 3 GOG; Schriftlichkeit des Begehrens, Klarheit der Formulierung, Form, Einheit der Materie) seien erfüllt (GRB Nr. 197 vom 13.8.2024 E. 2). Es ist dies soweit unbestritten.

3.2 Hinsichtlich der materiellen Gültigkeitsanforderungen prüfte der Gemeinderat die Voraussetzung, dass sich das Initiativbegehren auf einen Gegenstand bezieht, zu deren Behandlung die Stimmberechtigten zuständig sind (vgl. § 37 Abs. 2 KV; § 10 Abs. 1 lit. a GOG). Der Gemeinderat gelangte zum Schluss, die

Initiative greife in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive ein. Die Ausübung von Strassenhoheitsbefugnissen gemäss Art. 3 Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01) vom 19. Dezember 1958 seien Verwaltungsakte, ergingen in Verfügungsform und seien auf dem Verwaltungsweg überprüfbar. Der von der Initiative erfasste Strassenbereich (See- und Sportanlagen), welcher für die Erstellung des Verkehrskonzeptes zu berücksichtigen sei, beinhalte ausschliesslich Gemeindestrassen. Für Verkehrsanordnungen sei der Strassenträger zuständig und dies sei gemäss § 18 Strassenverordnung (StraV; SRSZ 442.111) vom 18. Januar 2000 der Gemeinderat. Obschon sich das Initiativbegehren auf die für die Umsetzung des Verkehrskonzeptes erforderliche Ausgabenbewilligung beziehe und für Ausgabenbewilligungen die Gemeindeversammlung zuständig sei, hätten die Initianten eine klare Erwartungshaltung, dass die Ausgabenbewilligung gemäss dem ausgearbeiteten Verkehrskonzept eingeholt werde. Die Formulierung des Begehrens erweise sich somit als klassischer, unzulässiger Versuch, in die Kompetenz des Gemeinderates fallende Zuständigkeiten in die Gemeindeversammlung zu verschieben. Damit erfülle die Initiative die gesetzlichen Anforderungen nicht, weshalb sie ungültig sei.

3.3.1 Der Beschwerdeführer anerkennt die Zuständigkeiten des Gemeinderates gemäss § 10 Strassengesetz (StraG; SRSZ 442.110) vom 15. September 1999, hält aber dafür, an dieser Kompetenz rüttle die Initiative nicht. Der Initiativtext rede nicht von irgendwelchen Umsetzungsmassnahmen; erwähne sei einen "Idee" zur Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes; es gehe um geistige, schöpferische und konzeptionelle Leistung als Vorbereitung auf eine in einem zweiten Schritt folgende Detail- und Ausführungsplanung. Hierfür müssten Mittel bereitgestellt werden. Die Kompetenz des Gemeinderates bestehe darin, die von der Gemeindeversammlung genehmigten Verkehrskonzepte umzusetzen. Diese Umsetzung erfolge, wie in § 10 Abs. 1 StraG festgehalten, durch Planung, Projektierung, Bau und Unterhalt der Strassen, die der Bürger wolle. Für die eigentliche Verkehrskonzeption im Sinne einer Verkehrsplanung sei nicht der Gemeinderat zuständig; die Planung von Gemeindestrassen sei im Nutzungsplanverfahren gemäss PBG vorzunehmen. § 15 Planungs- und Baugesetz (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 verpflichte die Gemeinden, neben Zonenplänen auch Erschliessungspläne zu erlassen. Hierfür seien die Stimmberechtigten zuständig. Die vorliegende Initiative ziele auf die Bereitstellung der Mittel für die Ausarbeitung eines Verkehrskonzeptes ab, das dann die Basis für eine Erschliessungsplanung bilden könne. Die Kompetenz hierzu liege nicht beim Gemeinderat, sondern der Gemeindeversammlung/den Stimmberechtigten. Die vom Gemeinderat angerufene Kompetenz beziehe sich nur auf Massnahmen zur Umsetzung einer vom Souverän genehmigten Verkehrskonzeption, nicht aber, über den Kopf der

Stimmberechtigten hinweg Verkehrskonzepte zu entwickeln oder deren Erstellung zu verhindern. Entsprechend unhaltbar sei die Begründung und der Ungültigkeitsbeschluss des Gemeinderates. Mit der Initiative werde in keiner Weise in die Vollzugskompetenz des Gemeinderates gemäss § 10 Abs. 1 StraG eingegriffen. Vielmehr wolle die Initiative die Mittel für ein Verkehrskonzept erwirken, das anschliessend in eine Planung im Sinne von § 13 ff. des Strassengesetzes münden könne.

3.3.2 Der Gemeinderat hält vernehmlassend an seinem Ungültigkeitsbeschluss und dessen Begründung fest. Die Initiative greife zwar nicht offensichtlich in die Zuständigkeit des Gemeinderates ein; Ausgabenbewilligungen lägen in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten. Unzulässig seien aber auch subtilere Versuche, mittels Initiative die Kompetenzordnung zu verschieben, etwa mittels Aufträgen an den Gemeinderat, in seinem Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Richtung tätig zu werden oder mit Ausgabenbewilligungen für Massnahmen, deren Anordnung in der Kompetenz des Gemeinderates lägen. Vorliegende Initiative weise beide Elemente auf. Selbst wenn man die Ausgabenbewilligung als gültige Initiative anerkennen wollte, würde dies an der Unverbindlichkeit der ggf. beschlossenen Initiative für den Gemeinderat nichts ändern. Den Stimmberechtigten sei nicht offengelegt worden, dass es ausschliesslich um die Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes gehe, dessen allfällige Umsetzung in wesentlichen Teilen einzig in der Kompetenz des Gemeinderates liege. Den Stimmberechtigten würden zu Unrecht falsche Hoffnungen hinsichtlich Verwirklichung des anvisierten Zieles gemacht, wenn mit Fettdruck auf das Grundlagenpapier vom April 2024 angeknüpft werde und unerwähnt bleibe, dass für die Umsetzung die Exekutive allein zuständig sei. Die Initiative habe nicht etwa (nur) eine Ausgabenbewilligung zum Gegenstand, sondern einen Inhalt, der in die Zuständigkeit des Gemeinderates eingreife. Vorliegend gehe es den Initianten beim gewünschten Verkehrskonzept nicht um allgemeine Ziele (welche auf dem Unterschriftenbogen zwar auch vermerkt seien), sondern im Kern um ganz konkrete Verkehrsanordnungen, die im bereits vorgelegten Konzept festgehalten seien. Es sei wörtlich die Rede von Kernelementen und Lösungsanforderungen (nicht von Grundgedanken und Zielen). Genannt würden etwa Befreiung der Seestrasse vom Autoverkehr, Barrieren, gesteuertes Zufahrtssystem, Sperrung der Zufahrt zur Seestrasse mit konkreten Barrierepositionen sowie ein Parkregime und Modalitäten für Kurzparkierer. In der Beschwerde werde dies durch den Beschwerdeführer massiv relativiert. Der Initiativtext, Unterschriftenbogen und der konkrete Verweis auf das Grundlagenpapier zur Pluralinitiative der IG pro Lachen vom April 2024 sei hinsichtlich Erwartungshaltung der Initianten klar: Es werde von Lösungsanforderungen und Kernelementen und nicht von unverbindlichen Anregungen ge-

sprochen. Eine Umsetzung der schriftlich und planlich definierten Kernziele der Initiative würde in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates eingreifen, weshalb sie ungültig sei.

3.3.3 Replizierend bestätigt der Beschwerdeführer, zur Erläuterung der Initiative seien den Stimmbürgern die grundlegenden Ideen nähergebracht worden, damit sie erkennen würden, dass mit einem zu erarbeitenden Konzept die Situation in Lachen bezüglich Verkehrssicherheit und -führung wesentlich verbessert werden könne. Dies habe ja auch der Gemeinderat anerkannt, indem er eine Ausgabenbewilligung für ein neues Verkehrsleitsystem beantragt habe. Ein solches liege klar in der Kompetenz des Gemeinderates. Den Initianten gehe es jedoch nicht um konkrete verkehrliche Massnahmen, sondern um ein grundsätzliches Konzept. Der Gemeinderat unterstelle den Initianten zu Unrecht, direkt in das Verkehrskonzept der Gemeindestrasse eingreifen zu wollen. Man verlange eine Ausgabenbewilligung für ein grundlegendes Verkehrskonzept - nicht mehr und nicht weniger - und dies falle in die Kompetenz des Souveräns. Der vom Gemeinderat angerufene VGE III 2018 168 sei nicht einschlägig; damals sei konkret in eine Strassenführung der Gemeinde eingegriffen worden, was vorliegend nicht der Fall sei; es gehe hier um eine Verkehrskonzeption, nicht um einzelne verkehrliche Massnahmen. Es gehe den Initianten nicht um irgendwelche konkrete Massnahmen, sondern um ein seit Jahren fehlendes ganzheitliches Verkehrskonzept. Dieses Begehren hätten immerhin rund 8% der Stimmberechtigten unterzeichnet; der Gemeinderat wolle diesen ihr Mitspracherecht mit rechthaberischer Interpretation des Initiativbogens verweigern. Sodann halte der Gemeinderat selber fest, es könne nicht mit absoluter Sicherheit festgestellt werden, dass alle unterzeichnenden Personen die Initiative aufgrund der - angeblich unzulässigen - Begründung auf dem Initiativbogen unterzeichnet hätten. Damit aber könne auch nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch von Personen unterzeichnet worden sei, denen es effektiv um ein Gesamtverkehrskonzept gegangen sei. Damit aber wäre die Initiative als Einzelinitiative gültig. Und schliesslich sei auch auf Grund des Grundsatzes 'in dubio pro populo' von der Gültigkeit der Initiative auszugehen.

4.1.1 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative 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 Volksbegehrens 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 verstan-

den werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche 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 (zum Ganzen vgl. BGE 149 I 291 E. 3.3; BGE 147 I 183 E. 6.2; 144 I 193 E. 7.3.1; BGE 143 I 129 E. 2.2; 142 I 216 E. 3.3; EGV-SZ 1994 Nr. 13; VGE III 2018 168 vom 18.12.2018 E. 4.2; zur Kritik am Auslegungsgrundsatz "in dubio pro populo", siehe namentlich: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz. 428 ff. mit weiteren Hinweisen).

4.1.2 In die Gültigkeitsprüfung spielt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hinein. Ungültigkeitsentscheidungen müssen so weit wie möglich eingeschränkt werden, indem die für die Initianten günstigste Lösung gewählt wird. Dabei ist der Ermessensspielraum der Kontrollinstanz bei der Prüfung einer nicht ausformulierten Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung grösser als bei einer Initiative, die als ausformulierter Entwurf verfasst wurde (BGE 143 I 129 E. 2.2 sowie Urteil BGer 1C_49/2022 vom 21.11.2022 E. 3.1). Die Prüfung durch den Gemeinderat soll nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Initiativen von der Volksabstimmung ausnimmt, die eindeutig unzulässig sind, derweil in Zweifelsfällen die Initiative eher dem Volk zu unterbreiten ist. Hierzu sind die Initiativen in einem möglichst günstigen Licht auszulegen.

4.1.3 Obwohl der Initiantenwille für die Interpretation eines Volksbegehrens nicht allein massgeblich ist, muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr durch eine wohlwollende Interpretation ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberechtigten verstanden werden durfte. Durch die Auslegung des Initiativtextes darf die Natur der Initiative nicht tiefgreifend verändert werden, weil dadurch der im Initiativbegehren zum Ausdruck kommende Wille der Unterzeichner in unzulässiger Weise verfälscht würde; eine nachträgliche Umdeutung einer Initiative, die dem ursprünglichen Textverständnis und den dadurch geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist abzulehnen (BGE 139 I 292 E. 7.2.4 mit Verweisen).

4.2 Initiativen müssen Zuständigkeiten der Stimmberechtigten zum Gegenstand haben (§ 37 Abs. 2 KV). Diese Anforderung wirft in der Praxis regelmässig Fragen auf und bildet nicht selten Anlass zu Streitigkeiten betreffend Zulässigkeit von Initiativen (vgl. VGE III 2023 126 vom 29.11.2023; VGE III 2020 140 vom 2.12.2020; VGE III 2018 168 vom 18.12.2018; III 2018 107 vom 27.7.2018; VGE III 2015 102 vom 24.9.2015; VGE III 2012 47 vom 20.6.2012; VGE III 2008 5 vom 21.2.2008; VGE 889/97 vom 18.9.1998; Huwyler, EGV-SZ 1986 S. 160; Huwyler/Beeler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2023, S. 102 f.; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, S. 144 f., Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBI 91/1990 S. 378 ff., S. 400;). Gemäss Gander wird denn auch recht häufig der Versuch unternommen, mit Initiativen in die Zuständigkeiten des Gemeinderates einzugreifen. Unproblematisch sind s.E. offenkundige Eingriffe, wenn ausdrücklich der Erlass eines Verwaltungsaktes im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates angebeht werde. Daneben gebe es auch subtilere Arten, indem dem Gemeinderat auf dem Initiativweg der Auftrag erteilt werden solle, in seinem Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Gewählt werde schliesslich auch ein dritter Weg, indem Initiativbegehren Kreditbewilligungen zum Gegenstand hätten für Massnahmen, deren Anordnung in der Kompetenz des Gemeinderates liegen. Gander vertritt dabei die Ansicht, solche Initiativen seien zulässig, da die Kreditgewährung Sache der Gemeindeversammlung sei. Allerdings verpflichte die Annahme der Initiative den Gemeinderat nicht, von der Ausgabenbewilligung Gebrauch zu machen (Gander, a.a.O., S. 400). Ob eine Initiative der dritten Art, die gemäss Wortlaut einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung zum Inhalt haben, aber eine Massnahme bezwecken, deren Anordnung / Nichtanordnung in der Kompetenz des Gemeinderates liegt, im konkreten Fall zulässig ist oder aber ob sie als unzulässiger Versuch einer Initiative, die Zuständigkeitsordnung zu umgehen, ungültig ist, kann nicht allgemeingültig festgelegt werden. Vielmehr ist der Einzelfall zu betrachten. So ist etwa eine Initiative denkbar, mit welcher von den Stimmberechtigten ein Verpflichtungskredit eingeholt werden soll für Verkehrsberuhigungs-Massnahmen in einem bestimmten Quartier (vgl. das Beispiel bei Gander, a.a.O., Fn 102). Soweit den Initianten und Stimmberechtigten offengelegt wird, dass es mit dieser Initiative ausschliesslich um die Bewilligung eines für die Massnahmen letztlich notwendigen Kredites geht, die Umsetzung jedoch allein in der Kompetenz des Gemeinderates liegt, so kann eine derart formulierte Initiative den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Sie beschränkt sich klar und explizit auf die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, ist nicht unmöglich (bei Annahme ist der Verpflichtungskredit bewilligt) und den Initianten und Stimmberechtigten wird auch keine falsche Hoffnung gemacht hin-

sichtlich Verwirklichung des anvisierten Zieles (vgl. Schindler, Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative "Keine Betonwüste auf dem Seeparkareal!", vom 23.12.2014, Rz. 11 mit Verweis auf BGE 139 I 292). Andererseits müsste eine Initiative für ungültig erklärt werden, wenn das Begehren zwar auch einen Ausgabenbeschluss anstrebt, dies aber derart mit einer nicht in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallenden Massnahme/Sachvorlage verknüpft, so dass die Stimmberechtigten davon ausgehen dürfen und müssen, mit der Ausgabenbewilligung sei auch schon die Massnahme selbst beschlossen. Diesfalls stünde aus Sicht der Stimmberechtigten für die Meinungsbildung über die Initiative die Sache selbst im Vordergrund, obwohl sie hierfür gar nicht zuständig sind.

5.1 Es ist zwischen den Parteien unbestritten, dass eine zulässige Initiative ein Begehren zum Gegenstand haben muss, das in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt. Einigkeit besteht ebenso, dass der Souverän für Ausgabenbewilligungen zuständig ist (§ 12 Abs. 1 lit. c GOG) und Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen (Art. 3 SVG i.V.m. § 36 StraG i.V.m. § 18 StraV; VGE III 2023 126 vom 29.11.2023 E. 4.3.2 mit weiteren Hinweisen), wogegen wiederum für die Planung der Gemeindestrassen das Stimmvolk zuständig ist, soweit diese im Nutzungsplanverfahren nach dem PBG erfolgt (§ 13 Abs. 2 i.V.m. § 14 Abs. 2 StraG i.V.m. § 27 PBG). Gemäss Gemeinderat wird mit der Initiative wohl ein Ausgabenbeschluss anbegehrt, Kern des Gegenstandes würden indes Verkehrsanordnungen bilden, welche in seine Zuständigkeit fallen. Damit sei die Initiative ungültig.

5.2 Der Unterschriftenbogen der Initiative "Verkehrskonzept See- und Sportanlagen" Lachen weist neben dem eigentlichen Begehren mit Unterschriftenformular eine an die Bürgerinnen und Bürger gerichtete Einleitung/Erläuterung auf, sowie einen Plan von Lachen mit Auflistung von Massnahmen und Projekten sowie Vorteilen, welche sich aus der Umsetzung des Verkehrskonzeptes ergeben (Viact. 1). Schliesslich wird für Informationen zum Verkehrskonzept auf die Homepage der IG pro Lachen verwiesen.

Einleitend hielt das Initiativkomitee an die Stimmberechtigten gerichtet fest:

Die aktuelle Verkehrsplanung in Lachen ist zur Zeit von grossen Gegensätzen geprägt. Einerseits wird der Dorfkern beruhigt und aufgewertet, andererseits suchen täglich hunderte Fahrzeuge den Seeplatz zum Parkieren auf. Dabei sind brenzlige Situationen zu beobachten. Mit einem durchdachten und zukunftsweisenden Verkehrskonzept soll der Verkehr dezentral und an den Verkehrsachsen zu den See- und Sportanlagen geleitet werden.

Durch die Installation von Schranken und Leitsystemen besteht die Möglichkeit, einen finanziellen Anreiz zu schaffen, um so die Fahrzeuge zu leiten und zugleich besser angebundene Parkhäuser im Obersee-Center und Sagenriet auszulasten.

Die Verkehrsproblematik soll phasenweise gelöst werden und bedingt auch die Planung von weiteren Standorten. Sie haben hiermit die Möglichkeit, den Suchverkehr in der Begegnungszone zu vermindern und dort wo notwendig neue Parkplätze zu erstellen zu lassen.

Mit Ihrer Unterstützung kann die dringend benötigte, weitsichtige Verkehrsplanung für Lachen vorangetrieben werden.

Die Stimmberechtigten wurden aufgerufen, "zwecks optimaler langfristiger Nutzung und Gestaltung der See- und Sportanlagen in Lachen" die Initiative zu unterzeichnen. Der konkrete Wortlaut des Begehrens ist folgendermassen formuliert:

Basierend auf der im Frühling 2024 auf der Homepage der IG pro Lachen publizierten und dem Gemeinderat im April 2024 eingereichten Idee ist zur Erarbeitung eines Verkehrskonzepts für die See- und Sportanlagen Lachen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die erforderliche Ausgabenbewilligung vorzulegen.

Zum angestrebten Verkehrskonzept wurde festgehalten:

Welche Vorteile ergeben sich?

- ➔ Erhöhung der Sicherheit auf Seeplatz, Schulwegen und im Dorf
- ➔ Aufwertung des Dorfkerns durch mehr Fussgänger im Dorfkern
- ➔ Auslastungsverbesserung bestehender Parkhäuser
- ➔ Langfristig durchdachte dezentrale Parkierungslösungen

1 Unmittelbar umsetzbare Massnahmen

- Erweiterung Parkleitsystem
- Anreizsystem Parkierung
- Verkehrsberuhigung Seestrasse

2 Kurz- und mittelfristige Projekte

- PH Hunziker
- PH Seidenstrasse

3 Langfristige Projekte

- PH Peterswinkel
- PH Grob

Weitere Bögen und Informationen zum Verkehrskonzept ➔ www.igprolachen.ch

Im erwähnten Webauftritt der IG pro Lachen findet sich das Thema "Pluralinitiative 'Verkehrskonzept'" (www.igprolachen.ch; eingesehen am 12.3.2025). Unter 'Das Wichtigste in Kürze' wird der einleitende Text des Unterschriftenbogens wiedergegeben (vgl. zuvor). Dies mit der zusätzlichen Information, als langfristiges Ziel solle die Seestrasse komplett vom Verkehr entlastet und der Zugang nur den Anwohnern ermöglicht werden. Durch eine autofreie Seestrasse werde die Schulwegsicherheit bedeutend erhöht. Unter 'Ziel' wird auf eine aktuelle Verkehrsplanung verwiesen, welche neben positiven Errungenschaften von Gegensätzen in der Verkehrsfrage geprägt sei. Die IG fordere die Erstellung einer Pro-

jektstudie zur Erstellung von Parkflächen auf dem Areal des Hunzikerhauses + Alter Werkhof. Die Schulhäuser sowie die Sport- und Freizeitinfrastruktur würden dadurch eine zentrale Parkiermöglichkeit erhalten und den zukünftigen Bedürfnissen würde der notwendige Platz verschafft.

Weiter publiziert die IG pro Lachen das Grundlagenpapier zur Pluralinitiative mit dem Titel "Verkehrskonzept See- und Sportanlagen", welches gemäss Initiativbegehren als Basisdokument dienen soll (Vi-act. 2). Demgemäss sollen die vorgeschlagenen Massnahmen zeitlich gestaffelt werden (analog obige Darstellung). Zu jeder der drei Phasen werden Ziele und Lösungsanforderungen formuliert; zu den unmittelbar umsetzbaren Massnahmen als erste Etappe werden zusätzlich Grundgedanken und Kernelemente aufgelistet. Dies alles unter der Zielsetzung, den Suchverkehr zu reduzieren und das Zentrum vom Individualverkehr möglichst zu befreien. Als unmittelbare Massnahme vorgesehen sind etwa ein modernes Parkleitsystem, um den Verkehr auf priorisierte Parkplätze zu leiten; Barrieren, um Verkehr zu unterbinden; Steuerung des Parkplatzangebotes; Vorgabe der Verkehrsrichtung zur Verhinderung von Gegenverkehr; gezielte Parktarifgestaltung zur Anreizschaffung; Aufstellen von Informationstafeln zur Sensibilisierung. In der zweiten Etappe sollen neue Parkierungsmöglichkeiten geschaffen werden, welche die autofreie Neunutzung des Seeplatzes ermöglichen. Das Grundlagenpapier schlägt hierzu konkret mögliche Standorte vor. Der Dorfkern und Schulcampus (am See) sollen weitgehend fahrzeugbefreit sein. Auch in der dritten Etappe ist zusätzlicher Parkraum an Orten mit strategischem Bedarf vorgesehen. Die Zusammenfassung der Massnahmen und Projekte ist in der Graphik auf dem Unterschriftenbogen wiedergegeben (vgl. Graphik oben).

5.3 Für die Auslegung des Initiativbegehrens und Beurteilung seiner Gültigkeit ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen (vgl. oben E. 4.1.1). Diese verlangt die Vorlage einer Ausgabenbewilligung für die Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes für die See- und Sportanlagen Lachen basierend auf der von der IG pro Lachen erarbeiteten Idee (vgl. oben E. 5.2).

5.3.1 Es wurde bereits ausgeführt, dass die Bewilligung einer Ausgabe in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten liegt (vgl. oben E. 5.1). Für die Frage der Gültigkeit der Initiative ist aber ebenso entscheidend, wofür eine Ausgabenbewilligung eingeholt werden soll (vgl. oben E. 4.2). Vorliegend für ein Verkehrskonzept. Dieser Begriff 'Verkehrskonzept' sagt zur Frage der Zuständigkeit für sich allein noch nichts aus; er ist hierfür zu unbestimmt.

5.3.2 Zum einen kann 'Verkehrskonzept' im Sinne der Nutzungsplanung verstanden werden, Konzeptionierung der verkehrsmässigen Erschliessung im Rahmen

der Erschliessungsplanung. Hierfür wären die Stimmberechtigten zuständig und die Arbeiten könnten mittels Planungsinitiative angestossen werden. Der Beschwerdeführer argumentiert vor Verwaltungsgericht denn auch, die strittige Initiative falle in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, weil diese für die Planung der Gemeindestrasse im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens, konkret für die Erschliessungsplanung zuständig seien. Dem kann indes nicht gefolgt werden.

Unbestrittenermassen haben die Gemeinden ihre Strassen im Nutzungsplanverfahren nach dem PBG zu planen (§ 14 StraG) und zuständig hierfür sind in der Tat die Stimmberechtigten (§ 27 PBG). Wie der Beschwerdeführer sodann zu Recht ausführt, ist Teil dieser kommunalen Nutzungsplanung der Erschliessungsplan (§ 15 PBG). Dieser ordnet die Erschliessung der Bauzonen u.a. durch Verkehrsanlagen, indem der Erschliessungsplan etwa die Linienführung von Groberschliessungsstrassen, Fuss- und Radwegen sowie die Lage öffentlicher Plätze festlegt (vgl. § 22 f. PBG). Die Rechtsprechung hat auch anerkannt, dass die Nutzungsplanung - und damit auch die Erschliessungsplanung - Gegenstand einer Initiative (Planungsinitiative) sein kann (vgl. EGV-SZ 2017 B 7.3). Mittels Initiative kann somit zweifelsohne eine Revision des kommunalen Erschliessungsplanes angeregt werden.

Vorliegend ergibt sich aber weder aus dem Initiativbegehren selbst, noch dem Initiativtext, noch den erweiterten Unterlagen, dass das Begehren auch nur annähernd eine Änderung der Nutzungsplanung, konkret des Erschliessungsplanes anvisiert und somit eine Planungsinitiative darstellt. Eine Planungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs scheidet schon mangels notwendiger, ausformulierter Grundlagen aus. Aber auch eine allgemeine Anregung für eine Nutzungs- resp. Erschliessungsplanänderung liegt nicht vor, da es schlicht an der entsprechenden, nachvollziehbaren Anregung mit Blick auf den Erschliessungsplan mangelt. Kein Stimmberechtigter kann aus den Initiativunterlagen schliessen, dass eine Revision der Erschliessungsplanung angeregt werden soll.

Damit aber scheidet die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative unter dem Titel "Planungsinitiative" aus.

5.3.3 Unter 'Verkehrskonzept' kann zum andern auch die Planung von Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen zur Regelung des Verkehrs auf den bestehenden Verkehrsanlagen verstanden werden. Unter Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen fallen alle Anordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden, sowie Parkfelder, die ausschliesslich durch Markierungen gekennzeichnet werden (Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. Septem-

ber 1979, SSV, SR 741.21). Zuständig für Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen - und damit für die Verkehrskonzeption in diesem Sinne - ist der Gemeinderat (vgl. oben E. 5.1). Dies bedeutet, dass ein Verkehrskonzept als solches nicht Gegenstand einer Initiative sein kann, weil es nicht in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten liegt.

5.3.4 Damit liegt eine Initiative vor, welche wohl einen Ausgabenbeschluss anbegehrt (Zuständigkeit Stimmberechtigte), dies aber für eine Zuständigkeit des Gemeinderates (Verkehrskonzeption), weshalb die Frage der Zulässigkeit nicht eindeutig ist, sondern vertiefter Abklärung bedarf.

5.3.5 Gerade bei derartigen Initiativen ist bei deren Auslegung massgeblich, wie der Text von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (vgl. oben E. 4.1.1). Ist ihnen klar, dass sie zwar über eine Ausgabenbewilligung entscheiden werden, bei Annahme jedoch die weiteren Schritte, nämlich ob die Verkehrskonzeptarbeiten überhaupt an die Hand genommen werden und falls ja, in welche Richtung und mit welchen Zielen die Konzeptarbeiten vorangetrieben werden, in die alleinige Kompetenz des Gemeinderates fallen, dann spricht nichts gegen die Gültigkeit der Initiative und Abstimmung über diese. Gehen die Stimmberechtigten demgegenüber aufgrund des Initiativtextes berechtigterweise davon aus, dass mit der bewilligten Ausgabe ohne weiteres die Arbeiten am Verkehrskonzept aufgenommen werden und diese in Umsetzung der Initiativunterlagen erfolgen, dann wäre die Initiative ungültig. Die Stimmberechtigten würden über etwas abstimmen, was nicht in ihrer Kompetenz läge und trotz allfälligem Ausgabenbeschluss in der Folge ggf. nicht umgesetzt würde, womit sie wesentlich getäuscht würden.

5.3.6 Vorliegend ist der Ungültigkeitsbeschluss des Gemeinderates nicht zu beanstanden. Allein schon das Initiativbegehren selbst stellt einen engen Bezug zwischen der Ausgabenbewilligung und dem Inhalt des Verkehrskonzeptes dar. Anbegehrt wird die Vorlage eines Ausgabenbeschlusses für die Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes auf Basis des Grundlagenpapiers der IG pro Lachen. Allein schon diese Formulierung können die Unterzeichnenden und Stimmberechtigten nicht anders verstehen, als dass erstens mit der bewilligten Ausgabe die Arbeiten am Verkehrskonzept aufgenommen werden und diese zweitens in Richtung Umsetzung des Grundlagenpapiers erfolgen. Es besteht damit weder hinsichtlich des 'ob' noch des 'wie' eine Offenheit des Initiativbegehrens. Würde der Gemeinderat nach Annahme der Initiative und Bewilligung der Ausgabe kein Verkehrskonzept erarbeiten oder die Arbeiten zwar aufnehmen, aber nicht mit der Stossrichtung des Grundlagenpapiers (Reduzierung Suchverkehr mit Park-

leitsystem, Barrieren und Richtungsvorgaben, Befreiung des Zentrums von Individualverkehr bis zur Fahrzeugbefreiung des Dorfkerns und des Schulcampus; vgl. oben E. 5.2), so würden die Stimmberechtigten massivst getäuscht. Damit aber steht im Vordergrund des Initiativbegehrens nicht die Ausgabenbewilligung (wofür die Stimmberechtigten zuständig wären), sondern eine Idee eines Verkehrskonzeptes, wozu der Gemeinderat allein zuständig ist.

Dies wird geradezu noch verdeutlicht, indem mit der Initiative nicht etwa direkt die Bewilligung einer bezifferten Ausgabe angebeht wird, sondern das Vorlegen einer noch zu spezifizierenden Ausgabenbewilligung. D.h. mit Gutheissung der Initiative würde noch keine Ausgabe bewilligt; in einem zweiten Schritt hätte der Gemeinderat einen spezifizierten Ausgabenbeschluss zur Abstimmung vorzulegen. In der Ausarbeitung dieses Geschäftes wäre er aber nicht frei, sondern bei Annahme der Initiative in zweifacher Hinsicht verpflichtet. Zum einen könnte er nicht frei entscheiden, ob er ein Verkehrskonzept erarbeiten will (obwohl die Zuständigkeit hierfür allein bei ihm läge); er müsste eine Ausgabe für ein Verkehrskonzept beantragen. Und zum andern wäre er auch inhaltlich eingeschränkt, weil er eine Ausgabenbewilligung vorlegen müsste für ein Verkehrskonzept auf Basis des Grundlagenpapiers der IG pro Lachen; die Ausgabenhöhe müsste an der Umsetzung dieses Konzeptes ausgerichtet sein (obwohl diese Verkehrskonzeptionierung allein in der Zuständigkeit des Gemeinderates liegt). Damit aber hat die Initiative zweifellos einen Gegenstand, welcher nicht in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, sondern der Exekutive fällt.

5.4.1 Die Prüfung eines Initiativbegehrens nach dem Günstigkeitsprinzip verlangt, einer Initiative soweit möglich einen Sinn beizumessen, der sie nicht klarenweise als unzulässig erscheinen lässt. Auch hierbei bleibt aber zu beachten, dass durch die Auslegung des Initiativtextes die Natur der Initiative nicht tiefgreifend verändert werden darf, weil dadurch der im Initiativbegehren zum Ausdruck kommende Wille der Unterzeichner in unzulässiger Weise verfälscht würde; eine nachträgliche Umdeutung einer Initiative, die dem ursprünglichen Textverständnis und den dadurch geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist abzulehnen.

5.4.2 Die Möglichkeit einer Gültigerklärung 'in dubio pro populo' der vorliegenden Initiative muss verworfen werden. Die Formulierung des Initiativbegehrens schafft bei den Unterzeichnenden und Stimmberechtigten eine klare Erwartungshaltung, dass mit ihrer Annahme zweifelsfrei ein Verkehrskonzept auf Basis des Grundlagenpapiers der IG pro Lachen erarbeitet und umgesetzt wird. Eine günstigere Auslegung, wonach dem Gemeinderat zur freien Entscheidung Mittel für Arbeiten an einem Verkehrskonzept ohne inhaltliche Vorgaben bereitgestellt werden sollen, ist ausgeschlossen.

5.5 Damit aber erweist sich die Beschwerde zusammenfassend als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Der Gemeinderat hat die Pluralinitiative "Verkehrskonzept See- und Sportanlagen" zu Recht für ungültig erklärt.

6. Dem Ausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 72 VRP). Die nicht anwaltschaftlich vertretene Vorinstanz hat keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung (§ 74 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Er hat am 3. September 2024 einen Kostenvorschuss dieser Höhe geleistet, so dass die Rechnung ausgeglichen ist.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).
4. Zustellung an:
 - den Beschwerdeführer (R)
 - und die Vorinstanz (R).

Schwyz, 28. März 2025

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumanzisch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 7. April 2025