

BGer 1C 254/2011 vom 25. Oktober 2011

Bundesgericht, 2011-10-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_254_2011

FR: TF 1C 254/2011 du 25 octobre 2011

IT: TF 1C 254/2011 del 25 ottobre 2011

Regeste

Gemeindeversammlung vom 29. März 2010, Einzonung Heubüni | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 12. April 2011 betrifft eine kommunale Abstimmungssache. Angefochten ist somit ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie Volkswahlen und -abstimmungen (vgl. Art. 82 lit. c, Art. 88 Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind in der Gemeinde Kirchlindach stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde befugt. Die Anträge um Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids und der Abstimmung über die Ausscheidung einer Kulturzone "Heubüni" in der Gemeindeversammlung vom 29. März 2010 sind zulässig (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.2 S. 188). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte kann gemäss Art. 95 lit. a, b und lit. d BGG namentlich die Verletzung von Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone sowie von kantonalen (inklusive kommunalen) Bestimmungen über die politischen Rechte geltend gemacht werden. Vor diesem Hintergrund sind die von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen der Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV sowie von Art. 15 lit. b des Reglements vom 29. November 1999 über Abstimmungen und Wahlen in der Gemeinde Kirchlindach (nachfolgend: Abstimmungs- und Wahlreglement) zulässig. Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht, mit freier Kognition (BGE 132 I 282 E. 1.3 S. 284 f.; 131 I 126 E. 4 S. 131; 129 I 392 E. 2.1 S. 394).

E. 3

Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung von Art. 15 lit. b des kommunalen Abstimmungs- und Wahlreglements.

E. 3.1

Sie bringen vor, mit der Ausscheidung der Kulturzone "Heubüni" werde Art. 24 RPG (SR 700) umgangen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern habe anlässlich einer Vorprüfung festgehalten, eine inselartige Umzonung des Kulturbetriebs "Heubüni" könne nicht genehmigt werden. Mit dem von einem Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung eingebrachten Antrag auf Ausscheidung einer Kulturzone "Heubüni" sei ein rechtswidriger Antrag zur Abstimmung zugelassen worden.

E. 3.1.1

Allein im Umstand, dass eine angeblich unrechtmässige Vorlage den Stimmbürgern zur Abstimmung unterbreitet wird, liegt keine Verletzung des bundesrechtlich geschützten Stimmrechts (Urteil 1C_495/2010 E. 2.2 mit Hinweisen). Wenn das kantonale Recht indessen vorsieht, dass Abstimmungsvorlagen materiell vorzuprüfen sind, können die Stimmberechtigten mit Stimmrechtsbeschwerde geltend machen, die vorgenommene Überprüfung halte vor den massgeblichen Kriterien nicht stand und verletze somit die politischen Rechte (vgl. BGE 128 I 190 E. 1.3 S. 194).

E. 3.1.2

Das Abstimmungs- und Wahlreglement der Gemeinde Kirchlindach regelt unter anderem das Verfahren der Gemeindeversammlung. Die Versammlung wird vom Gemeinderat einberufen. Er gibt Ort, Zeit und Traktanden der Versammlung mindestens 30 Tage im Voraus öffentlich bekannt (Art. 1 Abs. 1 und 2). Die Stimmberechtigten können sich zu den Geschäften äussern und Anträge stellen (Art. 10). Die Versammlungsleitung erklärt rechtswidrige oder vom Traktandum nicht erfasste Anträge für ungültig (Art. 15 lit. b). Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht festgehalten hat, lässt sich aus Art. 15 lit. b herleiten, dass die Versammlungsleitung einen Abänderungsantrag materiell vorzuprüfen hat, bevor sie ihn zur Abstimmung bringt. Dazu gehört grundsätzlich auch die Prüfung, ob der Antrag mit übergeordnetem Recht vereinbar ist. Zu beachten sind diesbezüglich allerdings die Besonderheiten des Verfahrens einer Gemeindeversammlung. Die Frage, ob ein bestimmter Antrag mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, lässt sich für die Versammlungsleitung aus dem Stand nämlich nicht immer einfach beantworten. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob eine Zonenplanänderung mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Über die Rechtmässigkeit von Zonenplanänderungen entscheiden die zuständigen Behörden grundsätzlich im dafür vorgesehenen Einsprache- und Genehmigungsverfahren, dem an einer Gemeindeversammlung jedenfalls dann nicht vorzugreifen ist, wenn die Rechtslage nicht eindeutig ist. Die Ansicht der Vorinstanz, wonach sich die Prüfungsbefugnis der Versammlungsleitung in einem solchen Fall auf die Frage beschränken müsse, ob eine Vorlage eindeutig rechtswidrig sei, und wonach im Zweifelsfall eine Abstimmung durchzuführen sei, ist nicht zu beanstanden (vgl. DANIEL ARN/MIRJAM STRECKER, Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen nach bernischem Gemeinderecht, 2009, S. 16).

E. 3.1.3

Der Versammlungsleitung musste zwar klar sein, dass die Ausscheidung der Kulturzone "Heubüni" von den zuständigen Behörden möglicherweise nicht genehmigt werden wird, zumal sich das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern in einem Bericht vom 11. September 2009 bereits in diese Richtung geäussert hatte. Die Zweifel an der Rechtmässigkeit einer solchen Zone kamen denn auch in der Botschaft für die Gemeindeversammlung (S. 10) sowie im Votum des Präsidenten der Kommission für Entwicklung anlässlich der Gemeindeversammlung (S. 23 des Versammlungsprotokolls) zum Ausdruck. Die Rechtslage präsentierte sich für die Versammlungsleitung aber nicht als so eindeutig, dass sie den Abänderungsantrag nicht hätte zur Abstimmung bringen dürfen, zumal sie damit dem für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Zonenplanänderung vorgesehenen Einsprache- und Genehmigungsverfahren vorgegriffen hätte.

E. 3.2

Eher beiläufig machen die Beschwerdeführer sodann geltend, der von einem Stimmbürger an der Gemeindeversammlung eingebrachte Abänderungsantrag habe in keinem Sachzusammenhang mit der traktandierten Ortsplanungsrevision gestanden, sodass die Stimmbürger keine Möglichkeit erhalten hätten, sich im Vorfeld auf die Abstimmung vorzubereiten. Sie rügen damit (sinngemäss) ebenfalls eine Verletzung von Art. 15 lit. b des Abstimmungs- und Wahlreglements.

E. 3.2.1

Grundlage für die Beratung an der Gemeindeversammlung bilden die in der Botschaft des Gemeinderats traktandierten Geschäfte. Im Rahmen dieser Geschäfte dürfen die Stimmberechtigten Abänderungsanträge stellen, welche zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang stehen müssen (vgl. Art. 10 i.V.m. Art. 15 lit. b des Abstimmungs- und Wahlreglements). Das Recht, Abänderungsanträge zu stellen, hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten, anders als bei einer Urnenabstimmung, eine Vorlage nicht nur annehmen oder verwerfen können, sondern gestaltend auf eine Vorlage einwirken können. Dies stellt gerade den Sinn der Versammlungsdemokratie und ihr "demokratischer Mehrwert" gegenüber der Urnendemokratie dar. Die Stimmberechtigten haben mit Abänderungsanträgen an der Versammlung zu rechnen (BGE 132 I 291 E. 4.1 S. 293 f. mit Hinweisen). Sie haben indessen Anspruch darauf, den Verhandlungsgegenstand in seinen wichtigsten Aspekten bereits vor der Versammlung zu kennen, um sich darauf vorzubereiten und auch zu entscheiden, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollen. Der Verhandlungsgegenstand darf in seiner wesentlichen Bedeutung nicht verändert werden. Ausserdem muss die Versammlung in der Lage sein, die Tragweite vorgeschlagener Änderungen zu überblicken (vgl. H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, 2000, S. 135 f.).

E. 3.2.2

Ausgangspunkt der umstrittenen Abstimmung bildete der unter dem einzigen Traktandum "Revision der Ortsplanung" gestellte Antrag des Gemeinderats auf Genehmigung der baurechtlichen Grundordnung, bestehend aus Zonenplan, Schutzzonenplan, Zonenplan Naturgefahren und Waldfeststellungsplan sowie dem Baureglement. Aus der Botschaft für die Gemeindeversammlung ging hervor, dass die aus dem Jahr 1993 stammende Ortsplanung in Bezug auf Veränderungen der Bedürfnisse der Gemeinde und die veränderten gesetzlichen Vorgaben überprüft und entsprechend aktualisiert werden sollte. Die neue Ortsplanung wurde als Instrument bezeichnet, welches Tendenzen berücksichtige und als Wegweiser für eine erwünschte Entwicklung der Gemeinde diene. Weiter wurden in der Botschaft die einzelnen Planungsziele aufgezählt (S. 2). Aufgrund der Botschaft war für die Stimmberechtigten ohne Weiteres zu erkennen, dass die kommunale Ortsplanung anlässlich der Gemeindeversammlung nicht nur in einzelnen, ganz bestimmten Punkten, sondern in einem umfassenden Sinne zur Disposition stand. Neben der Umschreibung der vorgeschlagenen Zonenplanänderungen (S. 4-10) wurde in der Botschaft auch darauf hingewiesen, dass zunächst die Schaffung einer Gewerbezone Ausserortschwaben geprüft und damit unter anderem die Erhaltung der "Heubüni" als Kulturlokal und Versammlungsraum beabsichtigt worden sei. Die Schaffung der Gewerbezone Ausserortschwaben sei aber schliesslich nicht weiterverfolgt worden, nachdem sich ein Busunternehmen vom Projekt, an diesem Standort eine Postautogarage zu betreiben, zurückgezogen habe.

E. 3.2.3

Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, dass die Stimmberechtigten den sich aus dem Abänderungsantrag ergebenden Verhandlungsgegenstand in seinen wichtigsten Aspekten nicht bereits vor der Versammlung gekannt hätten oder dass sie sich nicht darauf hätten vorbereiten können. Die Stimmberechtigten mussten mit einem solchen Abänderungsantrag rechnen und sie waren aufgrund der Botschaft in der Lage, die Tragweite der vorgeschlagenen Änderung zu überblicken. Es bestand ein genügender Sachzusammenhang zwischen dem Abänderungsantrag und dem traktandierten Geschäft.

E. 4

Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).

E. 4.1

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 (BGE 137 I 200 E. 2.1 S. 203 mit Hinweisen). 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 f. mit Hinweisen).

E. 4.2

Eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV erblicken die Beschwerdeführer darin, dass der von einem Stimmbürger an der Gemeindeversammlung vom 29. März 2010 eingebrachte Antrag auf eine Umzonung des Kulturbetriebs "Heubüni" im Widerspruch zum beabsichtigten Vorgehen gestanden habe, wonach das Ausscheiden von Gewerbezonon nicht anlässlich dieser Gemeindeversammlung, sondern erst später hätten behandelt werden sollen. Die Stimmbürger seien zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Ausscheidung der Kulturzone "Heubüni" nicht in der Lage gewesen, sich ein Bild über die gesamte Situation zu machen. Der Botschaft für die Gemeindeversammlung ist zu entnehmen, dass der Teil "Gewerbe" in der traktandierten Ortsplanungsrevision nicht umfassend abgehandelt worden ist und der Gemeinderat die Nutzungsplanung für das lokale Gewerbe überprüfen und falls nötig in einem separaten Verfahren anpassen will (S. 10). Es ist aber nicht einzusehen, inwiefern dieser Umstand dazu hätte führen sollen, dass mit der Abstimmung über den von einem Stimmbürger an der Gemeindeversammlung eingebrachten Abänderungsantrag die Abstimmungsfreiheit der Stimmbürger im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden wäre. Der Abänderungsantrag hatte nämlich einzig die Ausscheidung der Kulturzone "Heubüni" zum Gegenstand. Die mit diesem Antrag beabsichtigte Nutzungsplanänderung und mögliche weitere Anpassungen der Ortsplanung bedingen sich gegenseitig nicht derart, dass die Stimmberechtigten darüber nur gesamthaft einen freien Willen hätten bilden können. Aus dem Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe ergibt sich somit nicht, dass der Entscheid über die Ausscheidung der Kulturzone "Heubüni" hätte verschoben werden müssen, damit die Stimmbürger gleichzeitig über weitere Anpassungen der Nutzungsplanung hätten befinden können. Daran ändert auch der Einwand der Beschwerdeführer nichts, die Stimmberechtigten könnten bei einer späteren Revision der

Nutzungsplanung erwägen, Gewerbefläche an die bereits ausgeschiedene Kulturzone "Heubüni" anzuschliessen.

E. 4.3

Die Beschwerdeführer sind sodann der Ansicht, der Gemeinderat und der Versammlungsleiter hätten den Stimmberechtigten Informationen vorenthalten und diese damit irregeführt, was eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV darstelle. Obwohl das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern dem Gemeinderat mitgeteilt habe, dass eine Schaffung einer Gewerbezone einzig für den Kulturbetrieb "Heubüni" nicht zulässig sei, habe nur der Präsident der Kommission für Entwicklung die Stimmbürger auf diese Problematik hingewiesen, während der Gemeinderat bzw. die Versammlungsleitung sich dazu nicht geäußert hätten. Auch habe der Gemeinderat die Stimmberechtigten nicht darüber aufgeklärt, dass die Schaffung einer Kulturzone "Heubüni" dem beabsichtigten Vorgehen, Gewerbezone erst später auszuschneiden, widersprochen habe.

E. 4.3.1

Das Ergebnis eines Urnengangs oder einer Abstimmung kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Stimmberechtigten verfälscht werden. Eine solche fällt hinsichtlich von amtlichen Abstimmungserläuterungen, von andern amtlichen Informationen im Vorfeld von Urnengängen oder von Erläuterungen anlässlich von Gemeindeversammlungen in Betracht (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293 f. mit Hinweisen). Gemeindebehörden dürfen an Gemeindeversammlungen - gleich wie in Abstimmungserläuterungen vor Volksabstimmungen - Vorlagen erklären und zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Für ihre Beurteilung und die aus Art. 34 Abs. 2 BV fließenden Anforderungen kann auf die Rechtsprechung zu den Abstimmungserläuterungen abgestellt werden. Danach sind die Behörden zur Objektivität verpflichtet, sie dürfen Zweck und Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Erklärungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 135 I 292 E. 4.2 S. 297 f.). Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang bzw. die Abstimmung nur auf, wenn die gerügten Unregelmäßigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkungen brauchen von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 135 I 292 E. 4.4 S. 301).

E. 4.3.2

Darüber, dass die Ausscheidung einer Kultur- und Gewerbezone Ausserortschwaben ohne die an diesem Standort ursprünglich geplante Erstellung von Postautogaragen möglicherweise nicht mehr bewilligungsfähig ist, informierte der Gemeinderat bereits in der Botschaft für die Gemeindeversammlung (vgl. E. 3.2.2 hiervor). Ausserdem erklärte der Präsident der Kommission für Entwicklung und damit ein Vertreter der Gemeinde den Stimmberechtigten, dass die beantragte Schaffung einer solchen Kulturzone vom Amt für Gemeinden und Raumordnung voraussichtlich nicht genehmigt werde, da darin eine Zersiedelung der Landschaft erblickt werden könne, und dass sich die Gemeinde bei einer Annahme des Antrags auf einen Rechtsstreit mit offenem Ausgang einlassen würde. Unter diesen Umständen waren der Gemeinderat bzw. die Versammlungsleitung nicht verpflichtet, sich an der Versammlung auch noch zur Vereinbarkeit des von einem Stimmbürger eingebrachten Antrags mit dem übergeordneten Recht zu äussern. Dass die Nutzungsplanung im Hinblick auf die Bedürfnisse des lokalen Gewerbes überprüft und falls nötig später angepasst werden soll, ging ebenfalls aus der Botschaft für die Gemeindeversammlung hervor (vgl. E. 4.2 hiervor). Von einer unzulässigen behördlichen Beeinflussung der Stimmberechtigten kann demzufolge nicht die Rede sein. Aber selbst wenn man zum gegenteiligen Schluss käme, führte dies nicht zur Aufhebung der Abstimmung, zumal der Stimmenunterschied bei 300 zu 50 Stimmen so gross war, dass ein anderes Abstimmungsresultat auch für den Fall, dass der Gemeinderat bzw. die Versammlungsleitung sich an der Versammlung zu den genannten Punkten ebenfalls noch geäussert hätten, nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt.

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig, zumal es die Umstände nicht rechtfertigen, die Kosten anders zu verteilen oder auf die Erhebung von Kosten zu verzichten (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Weder den unterliegenden Beschwerdeführern noch der in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegenden Gemeinde Kirchlindach ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 2 und 3 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

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