

BGer 1C_374/2020 vom 19. Mai 2021

Bundesgericht, 2021-05-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_374_2020

FR: TF 1C_374/2020 du 19 mai 2021

IT: TF 1C_374/2020 del 19 maggio 2021

Erwägungen

E. 1

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde an das Bundesgericht nicht geltend, die Vorinstanzen hätten sich zu Unrecht nicht mit den von ihm vorgebrachten Rügen zum Inhalt der beschlossenen Nutzungsplanung auseinandergesetzt. Er rügt indessen eine Verletzung der politischen Rechte vor und während der Gemeindeversammlung vom 21. Februar 2019. Insoweit ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen grundsätzlich zulässig (vgl. Art. 82 lit. c, Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG ; Urteil 1C_100/2019 vom 16. Mai 2019 E. 1). Als in der Gemeinde Turgi stimm- und wahlberechtigte Person ist der Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in Stimmrechtssachen vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 97 BGG) einzutreten.

E. 2

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG ; BGE 141 I 221 E. 3.1 S. 224 mit Hinweis).

E. 3

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Stimmberechtigten seien mit der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung und an der Versammlung selber nicht ausreichend darüber informiert worden, dass mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland § 25 der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung vom 24. November 1995 (nachfolgend: BNO Turgi) gestrichen werde bzw. mit welchen Konsequenzen die Streichung dieser Bestimmung verbunden sei. Mit der Streichung von § 25 BNO Turgi werde nämlich trotz der in verschiedenen Wohngebieten vorgenommenen Aufzonungen eine Aufstockung von bestehenden Bauten in vielen Fällen verunmöglicht, worüber die Stimmberechtigten nicht ausreichend informiert worden seien. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 9 BV und sinngemäss von Art. 34 Abs. 2 BV .

E. 3.1.1

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und 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 alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 140 I 394 E. 8.2 mit Hinweisen).

E. 3.1.2

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Diese unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 mit Hinweisen).

Behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, sind 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 oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmbürgerschaft wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 139 I 2 E. 6.2 ; 138 I 61 E. 6.2 ; 135 I 292 E. 4.2; je mit Hinweisen).

E. 3.1.3

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen. 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 138 I 61 E. 4.7.2 ; 135 I 292 E. 4.4; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Zunächst zu prüfen ist der Einwand des Beschwerdeführers, der Gemeinderat habe im Vorfeld der Gemeindeversammlung ungenügend über die Abstimmungsvorlage Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland informiert.

E. 3.2.1

Gemäss § 23 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Aargau über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (GG/AG; SAR171.100) bietet der Gemeinderat die Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung durch Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen auf, wobei die Akten zu den traktandierten Geschäften öffentlich aufzulegen sind. § 23 Abs. 2 GG/AG bestimmt, dass nur über ordnungsgemäss angekündigte Verhandlungsgegenstände materiell Beschluss gefasst werden kann.

In Anwendung dieser Bestimmung hat der Gemeinderat Turgi die Stimmberechtigten rechtzeitig zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 21. Februar 2019 eingeladen. In der Einladung hat er unter anderem die Abstimmungsvorlage Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland traktandiert und Antrag auf Genehmigung der Vorlage gestellt. Zudem hat er in der Einladung ausdrücklich darüber informiert, dass die Unterlagen zu den einzelnen Sachgeschäften bei der Gemeindekanzlei zur Einsichtnahme aufliegen und ausserdem online abrufbar waren. Bestandteil der Einladung zur Gemeindeversammlung waren ausserdem ausführliche Erläuterungen zu den traktandierten Abstimmungsvorlagen, unter anderem zur Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland.

Der Beschwerdeführer führt aus, der Gemeinderat sei zwar nicht verpflichtet, den Stimmberechtigten schriftliche Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen zukommen zu lassen. Weil der Gemeinderat die Stimmberechtigten aber mit Erläuterungen recht umfangreich über die Gesamtrevision der Nutzungsplanung informiert habe, habe er das wichtige Thema der Streichung von § 25 der BNO Turgi bzw. des vorgenommenen Systemwechsels bei der Berechnung der für die Bauzonen geltenden maximal zulässigen Ausnutzungsziffer nicht weglassen dürfen. Der Beschwerdeführer beklagt, dass über die Konsequenzen des Systemwechsels insbesondere "quantitativ" nicht informiert worden sei bzw. der Gemeinderat keine zahlenmässigen Angaben über die Wohnflächenentwicklungen gemacht habe.

E. 3.2.2

Der mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland gestrichene § 25 der BNO Turgi lautete wie folgt:

"Dach-, Attika- und Untergeschosse werden bei der Ausnutzungsziffer nicht angerechnet. Voraussetzung für einen Ausbau dieser Räume ist allerdings, dass die allgemeinen Anforderungen der Wohnhygiene eingehalten werden."

Im Planungsbericht zur Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland der Gemeinde Turgi vom 7. Januar 2019 wird darauf hingewiesen, dass für die Berechnung der in der neuen Bau- und Nutzungsordnung festgelegten Ausnutzungsziffer § 32 der

kantonalen Bauverordnung vom 25. Mai 2011 (BauV AG; SAR 713.121) gilt und mit der Streichung von § 25 der BNO Turgi Räume in Dach-, Attika- und Untergeschossen neu miteinberechnet werden (a.a.O., S. 39). Wie dem Bericht sodann entnommen werden kann, ist die Streichung von § 25 BNO Turgi mit einer Aufzonung verschiedener Wohnzonen verbunden, indem in vielen Gebieten ein Vollgeschoss mehr erlaubt und die in den verschiedenen Wohnzonen maximal zulässige Ausnutzungsziffer neu festgelegt wird (a.a.O., S. 29 ff., S. 42 f., S. 44 ff.). Die Streichung von § 25 BNO Turgi bei gleichzeitiger Aufzonung verschiedener Wohnzonen wird im Bericht als Systemwechsel bezeichnet (a.a.O., S. 51 und 57).

Mit der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung hat der Gemeinderat die Stimmberechtigten über das Traktandum Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland ausführlich informiert. In den entsprechenden Erläuterungen wurde namentlich auch auf die Aufzonung verschiedener Wohngebiete und weitere Massnahmen zur Förderung der inneren Siedlungsentwicklung hingewiesen. Wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, wurde in den Erläuterungen jedoch nicht erwähnt, dass § 25 BNO Turgi gestrichen werden soll, was die vorgenommenen Aufzonungen der Wohngebiete relativiert und - wie der Beschwerdeführer vorbringt - Aufstockungen von bestehenden Bauten in vielen Fällen erschweren oder verunmöglichen mag. Immerhin wurde in den Erläuterungen allgemein darauf hingewiesen, dass die innere Siedlungsentwicklung nicht allein auf eine Quantitätssteigerung ausgelegt werden solle, da bestehende Qualitäten und Sensibilitäten berücksichtigt werden müssten. Die revidierte BNO Turgi sehe deshalb vor, eine jeweils im örtlichen Kontext angemessene Verdichtung zu sichern.

E. 3.2.3

Gewiss wäre es wünschenswert gewesen, der Gemeinderat hätte in den Erläuterungen auf den im Planungsbericht erwähnten Systemwechsel hingewiesen und neben der Aufzonung verschiedener Wohngebiete und weiteren Massnahmen zur Förderung der inneren Siedlungsentwicklung auch ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass Dach-, Attika- und Untergeschosse bei der Ausnutzungsziffer neu angerechnet werden sollen. Andererseits ist zu bedenken, dass es sich bei der Gesamtrevision der Nutzungsplanung um eine umfangreiche Vorlage handelte, welche weit mehr als die erwähnten Neuerungen bei den Wohnzonen umfasste. Es ist verständlich, dass der Gemeinderat sich in den Erläuterungen nicht zu allen Details der Vorlage geäussert und die Stimmberechtigten auf die entsprechenden weiteren Akten verwiesen hat. Massgebend ist, dass die Stimmberechtigten Gelegenheit hatten, die Akten zur Abstimmungsvorlage und damit auch den ausführlichen Planungsbericht vom 7. Januar 2019 einzusehen, welcher sich zum erwähnten Systemwechsel und der Streichung von § 25 BNO Turgi in genügender Weise äussert. Ein Anspruch der Stimmberechtigten, im Vorfeld der Gemeindeversammlung noch detaillierter über die Konsequenzen der Streichung von § 25 BNO Turgi aufgeklärt zu werden, lässt sich aus der Abstimmungsfreiheit nicht ableiten. In Würdigung der gesamten Umstände hat der Gemeinderat seine aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessende Pflicht zu objektiver Information nicht verletzt, indem er in den mit der Einladung zur Gemeindeversammlung versandten Erläuterungen nicht ausdrücklich erwähnt hat, dass § 25 BNO Turgi gestrichen werden soll und folglich Dach-, Attika- und Untergeschosse bei der Ausnutzungsziffer neu auch angerechnet werden sollen.

E. 3.3

Weiter ist der Einwand des Beschwerdeführers zu prüfen, die anwesenden Stimmberechtigten seien an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung nicht korrekt über die Streichung von § 25 der BNO Turgi bzw. den vorgenommenen Systemwechsel bei der Berechnung der für die Bauzonen geltenden maximal zulässigen Ausnutzungsziffer und die daraus folgenden Konsequenzen informiert worden.

E. 3.3.1

In diesem Zusammenhang führte die Vorinstanz im angefochtenen Urteil unter Hinweis auf das Protokoll zur Gemeindeversammlung aus, der Systemwechsel sei anlässlich der Versammlung eingehend thematisiert und diskutiert worden. Der Gemeindeammann habe die neue Berechnung der Ausnutzungsziffer sowie die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Anpassungen beim Gesamtzonenregime präsentiert und erläutert. In der Folge habe ein Versammlungsteilnehmer seine Bedenken in Bezug auf die vorgesehene Streichung von § 25 der BNO Turgi geäussert, welche insbesondere darin bestanden hätten, dass die versprochene Aufzonung nicht statfinde. Der erwähnte Versammlungsteilnehmer habe einen Teilrückweisungsantrag gestellt in der Absicht, dass Dach-, Attika- und Untergeschosse bei der Berechnung der Ausnutzungsziffer auch künftig nicht zu berücksichtigen seien. Auch der Beschwerdeführer habe sich in der Versammlung dahingehend geäussert, dass die Revision trotz genereller Anhebung der Ausnutzungsziffer einen Verlust an Bruttogeschossflächen zur Folge habe, was im Widerspruch zur angestrebten Verdichtung stehe. Ein Mitglied der Planungskommission habe anschliessend erklärt, es sei versucht worden, ein ausgewogenes Mass zwischen der Vorgabe der Verdichtung, der Bewahrung der Identität und den qualitativen Anforderungen zu finden. Dem Systemwechsel bei der Berechnung der Ausnutzungsziffer sei im Rahmen der Festlegung des Zonenregimes Rechnung getragen worden. Der Gemeindeammann habe die Befürchtung des Verlusts an Nutzungsflächen zur Kenntnis genommen und erklärt, auf den Systemwechsel bei der Berechnung der Ausnutzungsziffer sei mit Auf- und Umzonungen reagiert worden, wobei jedoch keine überproportionale, sondern nur eine massvolle Verdichtung erzielt werden solle.

Der Beschwerdeführer kritisiert eine Aussage des Mitglieds der Planungskommission während der Gemeindeversammlung, wonach die seit der Einführung von Nutzungsbeschränkungen bestehenden Schrägdächer mittlerweile alle ausgebaut seien, während heute immer häufiger Attikageschosse realisiert würden. Ausserdem stört sich der Beschwerdeführer an einer Aussage des Mitglieds der Planungskommission und des Gemeindeammanns, wonach die Anrechnung der Dachgeschosse auch Transparenz gegenüber anderen Gemeinden schaffe. Weiter beklagt der Beschwerdeführer wiederum, dass keine zahlenmässigen Angaben über die Wohnflächenentwicklung gemacht worden seien. Schliesslich ist der Beschwerdeführer der Auffassung, die Thematik des Systemwechsels sei zu komplex gewesen und habe einen Teil der Stimmberechtigten nicht interessiert. Die vielen Rückweisungsanträge hätten die Stimmberechtigten verunsichert und es habe keine weitere Diskussion zum Systemwechsel stattgefunden, weil dafür wegen der Diskussion über eine andere Frage keine Zeit mehr gewesen sei.

E. 3.3.2

Bei dem von der Vorinstanz beschriebenen Ablauf der Gemeindeversammlung, der sich auch aus dem Protokoll, das in den von der Vorinstanz eingereichten Akten liegt, ergibt, waren die an der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten über die Streichung von §

25 der BNO Turgi bzw. den vorgenommenen Systemwechsel bei der Berechnung der für die Bauzonen geltenden maximal zulässigen Ausnutzungsziffer und die daraus folgenden Konsequenzen ausreichend informiert. Der in diesem Zusammenhang angebrachte Hinweis des Gemeindeammanns und des Mitglieds der Planungskommission auf die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe bzw. die bessere überregionale Vergleichbarkeit ist nicht zu beanstanden, auch wenn - wie der Beschwerdeführer vorbringt - andere Gemeinden des Bezirks Baden für die Berechnung der Ausnutzungsziffer offenbar zum Teil ein anderes System anwenden oder keine Ausnutzungsziffern kennen. Die Aussage des Mitglieds der Planungskommission, wonach die seit der Einführung von Nutzungsbeschränkungen bestehenden Schrägdächer mittlerweile alle ausgebaut seien, mag etwas unpräzise gewesen sein, zumal anzunehmen ist, dass dies nicht ausnahmslos der Fall ist. Insgesamt genügten die Ausführungen des Gemeindeammanns und des Mitglieds der Planungskommission jedoch dem Erfordernis der Objektivität.

Ein Anspruch der Stimmberechtigten, während der Gemeindeversammlung noch detaillierter über die Konsequenzen der Streichung von § 25 BNO Turgi aufgeklärt zu werden, lässt sich aus der Abstimmungsfreiheit nicht ableiten. Der Beschwerdeführer und ein weiterer Versammlungsteilnehmer konnten ihre Bedenken über die Streichung von § 25 der BNO Turgi an der Versammlung vortragen. Über einen entsprechenden Teilrückweisungsantrag wurde eine Diskussion geführt, in welcher auch ein an der Erarbeitung der neuen Nutzungsplanung beteiligter Fachmann zu Wort kam. Es bestehen keine Hinweise darauf, dass die Diskussion über den Teilrückweisungsantrag auf unzulässige Weise unterbunden worden wäre. Dass an der Gemeindeversammlung zuvor eine längere Diskussion über eine andere Frage stattgefunden hat, ändert daran nichts. Im Anschluss an die Diskussion haben die anwesenden Stimmberechtigten den Teilrückweisungsantrag deutlich abgelehnt. Die anwesenden Stimmberechtigten konnten ihren Entscheid über den Teilrückweisungsantrag und die Schlussabstimmung frei und ausreichend informiert treffen, ohne dass ihre Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden wäre.

E. 3.4

Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV überhaupt in genügender Weise gerügt und begründet hat (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG), dringt er damit nach dem Ausgeführten nicht durch. Aber selbst wenn man zum Schluss käme, die Stimmberechtigten seien über die Streichung von § 25 BNO Turgi ungenügend informiert gewesen, wäre der Antrag auf Wiederholung der Abstimmung abzuweisen, weil die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den behaupteten Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen und insbesondere mit Blick auf das sehr deutliche Abstimmungsergebnis als derart gering erscheint, dass sie nicht ernsthaft in Betracht fallen würde (vgl. E. 3.1.3 hievore).

E. 3.5

Inwiefern der vom Beschwerdeführer angerufene Art. 9 BV den Stimmberechtigten im Zusammenhang mit der Information zu einer Abstimmungsvorlage vor und während einer Gemeindeversammlung einen über Art. 34 Abs. 2 BV hinausgehenden Anspruch vermitteln sollte, ist weder dargetan noch ersichtlich. Dass das kantonale oder kommunale Recht den Stimmberechtigten im Zusammenhang mit der Information zu einer Abstimmungsvorlage vor und während einer Gemeindeversammlung einen über Art. 34 Abs. 2 BV

hinausgehenden Anspruch vermitteln würde, wird vom Beschwerdeführer ebenfalls nicht vorgebracht.

E. 4

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

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