

BGer 1C_501/2014 vom 23. Juni 2015

Bundesgericht, 2015-06-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_501_2014

FR: TF 1C_501/2014 du 23 juin 2015

IT: TF 1C_501/2014 del 23 giugno 2015

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts, der die Traktandierung eines kommunalen Abstimmungsgeschäfts an der Gemeindeversammlung, die Überweisung dieses Geschäfts an die Urne durch die Gemeindeversammlung sowie die Abstimmung über das Geschäft durch die Stimmberechtigten an der Urne betrifft, steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Stimmrechtsbeschwerde offen (Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG). Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen kann in rechtlicher Hinsicht die Verletzung von Bundesrecht, der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden (Art. 95 lit. a, c und d BGG). Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung der Abstimmung vom 18. Mai 2014. An diesem Antrag besteht ein aktuelles Interesse. Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde Galgenen stimmberechtigt und gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG somit zur Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG berechtigt. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Nicht weiter einzugehen ist auf die Ausführungen des Beschwerdeführers allerdings, soweit er (sinngemäss) die Verletzung von Vorschriften rügt, welche nicht den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren bzw. nicht mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind insbesondere die Fragen, ob sich der von den Stimmberechtigten angenommene Teilzonenplan "Landhof" rechtmässig in die Nutzungsplanung der Gemeinde einfügt bzw. ob die Umzonung der Parzelle KTN 190 mit dem Planungsrecht des Kantons und des Bundes vereinbar ist. Auf entsprechende Rügen des Beschwerdeführers ist schon die Vorinstanz zu Recht nicht eingetreten.

E. 2

Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es allerdings nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Entsprechend ist in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41; 140 II 141 E. 8 S. 156 ; 139 I 229 E. 2.2 S. 232).

E. 3

Die Vorinstanz hat dem Bundesgericht die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens eingereicht. Weil sich der für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt, ist der Antrag des

Beschwerdeführers abzuweisen, es seien bei der Vorinstanz zusätzlich die Akten des Verfahrens einzuholen, in welchem die Vorinstanz über die Beschwerde gegen die Umzonung der Parzelle KTN 190 entschieden hat.

E. 4

Im Kanton Schwyz legt der Gemeinderat den Entwurf von kommunalen Nutzungsplänen nach der "rechtskräftigen" Erledigung der Einsprachen der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vor (§ 27 Abs. 1 Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 [PBG, SRSZ 400.100]). Der Gemeinderat kann jedoch all jene Gebiete, die nach Abschluss des Einspracheverfahrens unbestritten geblieben sind, der Gemeindeversammlung vorzeitig zur Beschlussfassung vorlegen, sofern dies planerisch sinnvoll ist, wobei das vom Regierungsrat bezeichnete kantonale Amt vorgängig anzuhören ist (§ 27 Abs. 1 Satz 2 und 3 PBG). Die zur Verbindlichkeit der Pläne und der zugehörigen Vorschriften erforderliche Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Schwyz erfolgt nach der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung (§ 28 PBG) bzw. der Urnenabstimmung.

Wie dem angefochtenen Entscheid zu entnehmen ist, werden die §§ 27 f. PBG in der Praxis so gehandhabt, dass der Gemeindeversammlung der Entwurf von vor dem kantonalen Verwaltungsgericht umstrittenen Nutzungsplänen nach dem betreffenden Entscheid des Verwaltungsgerichts vorgelegt wird. Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, ein die Nutzungsplanung betreffender Verwaltungsgerichtsentscheid werde den Parteien zwar unmittelbar eröffnet, könne aber unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts erst an dieses weitergezogen werden, wenn der Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats vorliege und kein inhaltlicher Koordinationsbedarf bestehe bzw. einem solchen Rechnung getragen worden sei.

Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, § 27 Abs. 1 PBG sei möglicherweise mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Darauf ist nicht weiter einzugehen, weil der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde nicht begründet, inwiefern § 27 Abs. 1 PBG bundesrechtswidrig sein soll oder vorliegend bundesrechtswidrig angewendet worden sein soll (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Parzelle KTN 190 habe ursprünglich eine planerische Einheit mit den Parzellen KTN 191, 474, 584 sowie 657 gebildet und es sei vorgesehen gewesen, diese Parzellen gemeinsam umzuzonen. Der Teilzonenplan "Landhof" und damit die Umzonung der Parzelle KTN 190 hätte den Stimmberechtigten am 11. April 2014 bzw. am 18. Mai 2014 nicht separat zur Beschlussfassung vorgelegt werden dürfen, nachdem die nicht vor Verwaltungsgericht umstrittenen Teile der Ortsplanungsrevision von den Stimmbürgern abgelehnt worden seien. Das Vorgehen der Gemeinde verletze den Grundsatz der Einheit der Materie und damit Art. 34 BV und sei zudem willkürlich.

Die Vorinstanz ging im angefochtenen Entscheid davon aus, der Beschwerdeführer habe sein Recht verwirkt, eine entsprechende Rüge vorzubringen, nachdem er seine Bedenken zur Auftrennung der Vorlage über die Ortsplanungsrevision nicht bereits im Rahmen der Gemeindeversammlung vom 6. Dezember 2013 bzw. der Urnenabstimmung vom 9. Februar 2014 vorgebracht habe. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend offen bleiben, da sich die Rüge des Beschwerdeführers - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - ohnehin als unbegründet erweist.

E. 5.2

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfaltigen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402 ; 138 I 189 E. 2.1 S. 190 f.; je mit Hinweisen). 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 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 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 S. 402 mit Hinweisen).

Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) bildet der Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser Grundsatz verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den andern oder andere Teile befürworten (BGE 130 I 185 E. 3 S. 195 ; 129 I 366 E. 2.1 f. S. 369 f.; je mit Hinweisen). Der Grundsatz der Einheit der Materie ist bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Er ist jedoch entsprechend der Art der Vorlage differenziert zu gewichten und belässt den Behörden bei der Handhabung unterschiedlicher Kriterien einen weiten Spielraum (ausführlich BGE 129 I 366 E. 2.2 f. S. 370 ff. mit Hinweisen).

E. 5.3

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die den Stimmberechtigten der Gemeinde Galgenen am 11. April 2014 bzw. am 18. Mai 2014 unterbreitete Vorlage Teilzonenplan "Landhof" den Grundsatz der Einheit der Materie hätte verletzt sollen, zumal nicht zwei oder mehrere Sachfragen zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden worden sind. Die Stimmberechtigten hatten die freie Wahl, der Umzonung der Parzelle KTN 190 zuzustimmen oder sie abzulehnen. Dass ursprünglich zusammen mit der Parzelle KTN 190 weitere Grundstücke hätten umgezont werden sollen, was die Stimmberechtigten in einer früheren Abstimmung indessen abgelehnt haben, ändert daran nichts. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb das entsprechende Vorgehen der Gemeinde willkürlich (Art. 9 BV) sein sollte. Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 9 sowie Art. 34 BV überhaupt in genügender Weise begründet hat (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG), vermag er damit nicht durchzudringen.

E. 6.1

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, der Gemeinderat habe in seiner Einladung vom 10. März 2014 zur Gemeindeversammlung vom 11. April 2014 zum Traktandum 2 (Beschlussfassung über den Teilzonenplan "Landhof" der Gemeinde Galgenen) ausgeführt, über die Beschwerde betreffend die geplante Umzonung der Parzelle KTN 190 sei rechtskräftig entschieden worden. Diese Aussage sei nicht korrekt gewesen, weil die Rechtskraft eines Nutzungsplans erst mit dem unbenutzten Ablauf der Frist für eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht oder mit einem Beschwerdeentscheid des Bundesgerichts eintrete. Mit seiner Falschaussage habe der Gemeinderat den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Möglichkeit genommen, ihren Willen unverfälscht kundzugeben.

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid offen gelassen, ob der Beschwerdeführer die Ausführungen des Gemeinderats in der Botschaft vom 10. März 2014 rechtzeitig bemängelt habe und ob diesbezüglich auf die Beschwerde einzutreten sei. Sie kam zum Schluss, die Rüge der unlauteren Beeinflussung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sei jedenfalls unbegründet.

E. 6.2.1

Aus Art. 34 Abs. 2 BV (vgl. E. 5.2 hiervor) 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 S. 342 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 des Stimmbürgers 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 S. 14 ; 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f. ; 135 I 292 E. 4.2 S. 297 f.; je mit Hinweisen).

E. 6.2.2

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 beeinflusst 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 beeinflusst 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 S. 78 ; 135 I 292 E. 4.4 S. 301; je mit Hinweisen).

E. 6.3.1

Der Gemeinderat hielt in der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 11. April 2014 in der Zusammenfassung zum Traktandum 2 unter anderem fest, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerde bezüglich der Umzonung der Parzelle KTN 190 in der Zwischenzeit abgewiesen und die Umzonung als recht- und zweckmässig beurteilt habe. Unter dem Titel "Ausgangslage" hielt er in der Folge unter anderem fest:

"Am 9. Februar 2014 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Galgenen die Revision der Ortsplanung mit 1398 Nein- zu 453 Ja-Stimmen abgelehnt. Von der Beschlussfassung ausgenommen blieb unter anderem das Grundstück KTN 190, Landhof. Die geplante Umzonung von der Wohn- und Gewerbezone 4 Geschosse (WG4) in die Gewerbezone (G) konnte wegen eines hängigen Beschwerdeverfahrens noch nicht der Urnenabstimmung unterbreitet werden.

In der Zwischenzeit wurde über die Beschwerde gegen die geplante Umzonung rechtskräftig entschieden. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerde abgewiesen und die Umzonung als rechtmässig und zweckmässig beurteilt. Damit kann die Gemeindeversammlung nun über die Umzonung entscheiden."

E. 6.3.2

Über die Umzonung der Parzelle KTN 190 war im Sinne von § 27 Abs. 1 PBG "rechtskräftig" entschieden worden, was indessen nicht bedeutet, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht nicht mehr möglich war (vgl. E. 4 hiavor). Die Umzonung war mit anderen Worten insofern noch nicht rechtskräftig, als den vor Verwaltungsgericht unterlegenen Personen gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts im Anschluss an den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats noch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen steht. Man kann dem Gemeinderat also vorwerfen, er habe in der Einladung zur Gemeindeversammlung die überholte Formulierung von § 27 Abs. 1 PBG übernommen, ohne ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass ein den Teilzonenplan genehmigender Entscheid der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat und eines allfälligen Entscheids des Bundesgerichts steht. Die Aussage des Gemeinderats, über die Umzonung sei rechtskräftig entschieden worden, erweist sich in diesem Sinne zwar als ungenau. Wie die Vorinstanz allerdings zu Recht festgestellt hat, kann allein darin keine unzulässige Irreführung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erblickt werden. Dies gilt umso mehr, als die Gemeindepräsidentin die an der

Gemeindeversammlung vom 11. April 2014 anwesenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass nach dem Beschluss der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bzw. dem regierungsrätlichen Genehmigungsbeschluss noch die Beschwerde ans Bundesgericht offen steht (Protokoll zur Gemeindeversammlung vom 11. April 2014, Traktandum 2).

In Würdigung der gesamten Umstände hat der Gemeinderat seine aus Art. 34 Abs. 2 BV fließende Pflicht zu objektiver Information nicht verletzt, auch wenn er in der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 11. April 2014 erklärt hat, über die Beschwerde gegen die geplante Umzonung sei in der Zwischenzeit rechtskräftig entschieden worden. Soweit der Beschwerdeführer eine entsprechende Rüge vor der Vorinstanz überhaupt rechtzeitig vorgebracht hat (vgl. E. 6.1 hiervor), blieb diese zu Recht ohne Erfolg.

E. 6.3.3

Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer nicht substantiiert begründet, inwiefern der gerügte Mangel das Abstimmungsergebnis vom 18. Mai 2014 hätte beeinflussen können. Dies ist angesichts des nicht besonders knappen Abstimmungsergebnisses (885 Ja-Stimmen gegen 623 Nein-Stimmen bei 100 leeren Stimmzetteln) auch nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht zu erkennen, weshalb die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich möglicherweise nicht bewusst waren, dass die vor Verwaltungsgericht unterlegenen Personen gegen den Teilzonenplan noch Beschwerde ans Bundesgericht erheben können, ihr Stimmverhalten hätten ändern sollen. Die Beschwerde hätte somit auch keinen Erfolg, wenn das Vorliegen einer Unregelmässigkeit bzw. einer unzulässigen Beeinflussung einiger Stimmbürger zu bejahen wäre.

E. 7

Nicht durchzudringen vermag der Beschwerdeführer schliesslich mit der sinngemäss erhobenen Rüge, ihm hätten für das vorinstanzliche Verfahren keine Gerichtsgebühr und keine Parteientschädigung auferlegt werden dürfen bzw. die ihm auferlegte Gerichtsgebühr von Fr. 800.-- sowie die Parteientschädigung von Fr. 1'800.-- seien zu hoch. Inwiefern die Vorinstanz in diesem Zusammenhang kantonales Recht willkürlich im Sinne von Art. 9 BV angewendet oder sonst eine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG begangen hätte, ist weder genügend dargetan noch ersichtlich.

E. 8

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). Eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

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