

# FR\_GERICHTE 601 2015 23 vom 19. Februar 2015

FR Kantonsgericht, 2015-02-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2015\\_23](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2015_23)

FR: FR\_GERICHTE 601 2015 23 du 19 février 2015

IT: FR\_GERICHTE 601 2015 23 del 19 febbraio 2015

## Regeste

Entscheid des I. Verwaltungsgerichtshof des Kantonsgerichts | Politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

a) Nach Art. 26 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) können Gemeinden mit mehr als sechshundert Einwohnern die Gemeindeversammlung durch einen Generalrat ersetzen (Abs. 1). Die freiwillige Einführung des Generalrates wird durch eine Urnenabstimmung beschlossen, die von der Gemeindeversammlung, vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Aktivbürger verlangt werden kann. Die Bestimmungen des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene sind mit Ausnahme der Bestimmungen über ihre Weiterleitung und Gültigerklärung anwendbar (Abs. 2). Die Redaktion und der Versand der Abstimmungsunterlagen sind Vorbereitungshandlungen im Sinn von Art. 150 Abs. 3 PRG. Als solche werden alle Verfahrensschritte und organisatorischen Massnahmen der Behörden vor dem Urnengang bezeichnet. Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen sind, gleich wie die Beschwerden im Zusammenhang mit den kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen, direkt beim Kantonsgericht anfechtbar; eine andere Rechtsmittelinstanz ist im Gesetz nicht vorgesehen (vgl. Art. 7a und Art. 114 Abs. 1 lit. b a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]; Art. 150 Abs. 1 PRG; FZR 2012 S. 183 E. 1 [= Urteil des Kantonsgerichts 601 2011 133 vom 12 Juli 2012]; Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rats des Kantons Freiburg 2008 S. 1843). b) Nach Art. 152 Abs. 3 PRG muss die Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen, einschliesslich der Bezeichnung einer Wahlliste und ihrer Bereinigung, innert 5 Tagen ab Kenntnis des Beschwerdegrundes, jedoch spätestens innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung oder dem Kantonsgericht KG Seite 3 von 7 öffentlichen Anschlag der Ergebnisse des Urnengangs eingelegt werden. Es gibt keinen Fristenstillstand. Der Beschwerdeführer erklärt in seiner Eingabe, dass das Stimmmaterial seit dem 9. Februar 2015 den stimmberechtigten Einwohnern der Gemeinde Kerzers verteilt werde. Diese Aussage stimmt mit der Auskunft der Gemeindeschreiberei, wonach die Abstimmungsunterlagen vom Gemeindevorstand in der Zeit vom 7. bis 14. Februar 2015 verteilt wurden, überein. Somit wurde mit dem Einreichen der Beschwerde am 13. Februar 2015 die Frist von 5 Tagen gewahrt. c) Nach Art. 152 Abs. 1 PRG ist jede stimmberechtigte Person und jede körperschaftlich organisierte Partei oder Wählergruppe beschwerdeberechtigt. Ein "Berührt sein" und ein (persönliches) schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Beschlusses, wie dies Art. 76 VRG allgemein verlangt, ist demnach nicht erforderlich. Der Beschwerdeführer erfüllt offensichtlich die Voraussetzungen des Art. 152 Abs. 1 PRG.

Seine Legitimation zur Beschwerdeführung ist demnach gegeben.

## **E. 2**

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Unangemessenheit kann vor dem Kantonsgericht nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a bis c VRG). Solange die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Gericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle der Vorinstanz zu setzen (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 1.2 S. 195). Das Gericht wendet das Recht von Amtes wegen an und prüft von Amtes wegen oder auf Antrag die Gültigkeit der auf den Einzelfall anwendbaren Vorschriften (Art. 10 Abs. 1 und 2 VRG).

## **E. 3**

Nach Art. 12 Abs. 1 PRG erhält jede stimmberechtigte Person vor jedem eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Urnengang von der Gemeindeschreiberei den Stimmrechtsausweis, der die im Reglement vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; RSF 115.11) aufgeführten Angaben enthält (lit. a), sowie das in diesem Reglement vorgesehene Stimm- und Informationsmaterial (lit. b). Nach Art. 10 Abs. 1 lit. c PRR umfasst das Stimmmaterial bei Gemeindeabstimmungen die Unterlagen zu dem zur Abstimmung unterbreiteten Erlass, ein Stimmcouvert sowie einen leeren Stimmzettel.

## **E. 4**

Der Beschwerdeführer kritisiert, dass auf dem Stimmzettel das Datum der Abstimmung nicht verzeichnet ist. Das Gesetz äussert sich nicht, wie ein Stimmzettel zu gestalten ist, namentlich nicht darüber, ob das Abstimmungsdatum angegeben werden muss. Wie auch immer, wegen des Fehlens des Datums werden die Stimmberechtigten in keiner Art und Weise verunsichert, irreführt oder in ihren Rechten geschmälert. Auf dem Stimmzettel ist der Name der Gemeinde aufgeführt sowie die Frage, ob der Stimmbürger der Einführung eines Generalrates zustimmen will oder nicht. Das Abstimmungsdatum ergibt sich aus den anderen Unterlagen und zwar aus dem Stimmrechtsausweis, dem Briefcouvert, in welches der Stimmzettel hineinzulegen ist, sowie aus der Ausstimmungsbroschüre "Ein Generalrat für Kerzers? Die Zeit ist reif!". Insofern lässt sich die Gestaltung des Stimmzettels nicht beanstanden.

## **E. 5**

a) Den vorliegenden Akten ist zu entnehmen, dass die "Initiative zur Einführung des Generalrates in Kerzers" von den politischen Ortsparteien FDP, SVP, SP und CVP ergriffen wurde. Daraufhin stimmte der Gemeinderat diesem Gesuch im Grundsatz nach zu und liess eine Urnenabstimmung vorbereiten, indem er eine "Arbeitsgruppe Generalrat Kerzers" einsetzte, die sich aus

Kantonsgericht KG Seite 4 von 7 Vertretern der erwähnten politischen Ortsparteien zusammensetzt. Der Gemeinderat war in der Arbeitsgruppe nicht vertreten, diese wurde indes von der Gemeindeverwaltung im administrativen Bereich unterstützt. Laut Auskunft der Gemeindeschreiberei Kerzers ist die Abstimmungsbroschüre von der Arbeitsgruppe

verfasst worden. Der Gemeinderat habe sich neutral verhalten und sich nie für oder gegen einen Generalrat ausgesprochen. b) Der Beschwerdeführer beanstandet die Broschüre in verschiedener Hinsicht. Auf der ersten Seite befänden sich das Logo und der Schriftzug der Gemeinde Kerzers, der Gemeindegloss "Ihre Gemeinde - Ihre Partnerin" sowie der Ausruf "Die Zeit ist reif!". Auf den Seiten 2 bis 4 würden neun Fragen aufgeführt und beantwortet. Auf Seite 4 seien die Logos der 4 Ortsparteien und darüber die Worte "Überparteiliche Arbeitsgruppe" verzeichnet. Diese Broschüre sei mit dem offiziellen Stimmkuvert verteilt worden. Demnach würden sie als offizielle behördliche Erläuterungen gelten und müssten die entsprechenden Vorgaben erfüllen, was jedoch nicht der Fall sei. Die Erläuterungen zeigten einseitig angebliche Vorteile für einen Generalrat auf, Nachteile fehlten gänzlich. Bereits mit dem auf der ersten Seite mit Ausrufezeichen versehenen Satz "Die Zeit ist reif!" werde subjektiv auf den Stimmbürger eingewirkt. Bei der Frage 2 "Warum ein Generalrat?" werde angeführt, dass sich der Generalrat aus den verschiedenen politischen Kreisen zusammensetzen werde. Damit werde bei den Stimmbürgern den Eindruck erweckt, dass nur Vertreter der politischen Parteien im Generalrat Einsitz nehmen könnten. Auf Grund des Wahlsystems werde dies in der Praxis wohl so sein, rechtlich sei diese Aussage jedoch falsch. Die weitere Aussage, ein gewähltes Generalratsmitglied müsse sich intensiv mit den anstehenden Themen befassen, suggeriere, dass es für gewählte Generalräte eine gesetzliche Verpflichtung gebe. Dem sei nicht so, ein Generalrat müsse sich rechtlich gesehen nicht mehr auf Sitzungen vorbereiten als ein Teilnehmer einer Gemeindeversammlung. Die Frage 3 "Warum hat die Gemeindeversammlung ausgedient?" suggeriere bereits für sich allein, dass es gar keine Alternative zur Einführung des Generalrates gebe. Die Unterstellung, die Teilnehmer der Gemeindeversammlungen seien ungenügend auf die Geschäfte vorbereitet und den Aufgaben kaum gewachsen, seien nicht nur bössartig und nicht nachweisbar, sondern würden auch unerlaubt die Meinungsbildung der Stimmbürger beeinflussen. Auch die Behauptung, die rückläufige Teilnehmerzahl an den Gemeindeversammlungen lasse den Schluss zu, dass die Bevölkerung die Verantwortung an Volksvertretern abgeben möchte, sei nicht nachweisbar und entsprechend falsch. Die Aussage, wonach 50 Generalräte eine breitere Bevölkerung vertreten sollen als die Gesamtzahl der Stimmberechtigten, welche zur Gemeindeversammlung eingeladen werden und so die Möglichkeit zur Teilnahme hätten, sei tendenziös. Bei der Antwort zur Frage 6, wo die Erfahrungen anderer Gemeinden aufgezeigt werden, werde nur die Pro-Seite geschildert. Es gebe keine ausgewogene Erläuterung mit Beispielen von Gemeinden, welche die Einführung eines Generalrates ablehnt oder den Generalrat gar wieder aufheben hätten. Unter der Frage 7 werde den Stimmberechtigten "quasi als Zückerchen" die Möglichkeit von Initiative und Referendum schmackhaft gemacht. Verschwiegen werde aber, dass das Initiativ- und Referendumsrecht auf Gemeindeebene sehr beschränkt und mit der direkten Einflussnahme an der Gemeindeversammlung praktisch nicht nötig sei; die politischen Rechte würden ohne Sammlung von Unterschriften wahrgenommen werden könnten. Ferner würden in den Abstimmungserläuterungen mit keinem Wort die finanziellen Auswirkungen durch die Einführung des Generalrates erwähnt. Bereits an der öffentlichen Podiumsdiskussion vom 20. Januar 2015 habe die Frage der Kosten zu intensiven Diskussionen geführt und weder die Vertreter der Arbeitsgruppe noch jene der Gemeindeverwaltung hätten verbindliche Aussagen über die Kosten machen können. Damit werde von den Stimmberechtigten erwartet, einen Entscheid zu fällen, ohne annähernd über die finanziellen Folgen in Kenntnis gesetzt worden zu sein. Gerade in einer Gemeinde wie Kerzers mit einer nicht

allzu rosigem Finanzsituation wäre dies für die Meinungsbildung besonders wichtig. Die Abstimmungserläuterungen der Gemeinde Kerzers würden nicht den rechtlichen Anforderungen entsprechen und die aufgeführten Punkte seien nicht nur ungenau und unvollständig

Kantonsgericht KG Seite 5 von 7 dig, sondern sehr ausgeprägt unsachlich und nicht objektiv. Auf die Auflistung von Nachteilen sei gänzlich verzichtet worden. Die Erläuterungen seien geeignet, die Meinungsbildung der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise zu beeinflussen. c) Die in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Damit 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. Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, 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 und unsachlich beziehungsweise lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinn einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indes, 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. 13 f. mit Hinweisen). An eine Gemeinde werden, wenn es um ihre Interessen geht, weniger strenge Anforderungen gestellt. Immerhin ist sie bei der Wahl der Werbemittel und bei deren Ausgestaltung nicht völlig frei. Sie darf den Stimmbürger nicht in unzulässiger Weise beeinflussen, aber jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Dabei hat sie die kommunalen Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten. Es darf von ihr ein höherer Grad an Objektivität und Sachlichkeit erwartet werden als von privaten politischen Gruppierungen. Das heisst aber nicht, dass die Gemeindebehörde bei ihrer Intervention an die gleich strengen Grundsätze gebunden ist, die sie bei der Abgabe eines erläuternden Berichts zu beachten hat. Schon bei der Abfassung eines solchen Berichts darf sich die Gemeinde darauf beschränken, jene Gründe darzulegen, die für die Mehrheit

des Gemeindegesetzgebers massgebend sind, und sie ist von Bundesrechts wegen nicht gehalten, sämtliche für und gegen die Vorlage sprechenden Gründe darzulegen. Im übrigen stösst eine solche auf praktische Schwierigkeiten, weil sich kaum objektiv festlegen lässt, wie und in welchem Umfang abweichende Ansichten wiederzugeben sind, damit das tatsächliche Meinungsverhältnis richtig dargestellt wird (vgl. BGE 108 Ia 155 E. 5b S. 161 f.). d) Bei einem unbefangenen Leser kann – auf den ersten Blick gesehen – der Eindruck entstehen, dass die strittige Abstimmungsbroschüre vom Gemeinderat verfasst wurde, namentlich deshalb weil sie mit dem offiziellen Logo der Gemeinde Kerzers versehen und als "Abstimmungsbotschaft" betitelt ist. Diese Bezeichnungen mögen auf ein offizielles Papier der Gemeinde bezie-

Kantonsgericht KG Seite 6 von 7 hungsweise des Gemeinderates hinweisen. Allerdings wird das Gemeindelogo nicht allein von der Gemeinde, sondern auch von Kommissionen und Vereinen benutzt. Überdies ist auf der letzten Seite der Absender aufgeführt, nämlich die "überparteiliche Arbeitsgruppe", und es befinden sich dort die Logos der vier politischen Parteien, welche in der Gruppe vertreten waren. Auch fehlt in der Broschüre ein konkreter Antrag des Gemeinderates wie überhaupt dessen Meinung zur Einführung des Generalrates. Aus all diesen Umständen, namentlich dass das Papier mit den Logos der politischen Parteien versehen ist, kann davon ausgegangen werden, dass der vernünftige Stimmberechtigte sehr wohl darauf schliessen kann, dass die Abstimmungsbroschüre nicht vom Gemeinderat verfasst wurde, sondern von den darin aufgeführten politischen Parteien. e) Wenn der Beschwerdeführer dem Gemeinderat vorwirft, den Stimmberechtigten die Argumente, welche gegen die Einführung des Generalrates sprechen, nicht mitgeteilt zu haben, ist er nicht zu hören. Der Gemeinderat hat den Stimmberechtigten das vollständige Stimmmaterial versandt (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. c PRR). Er ist nicht gehalten, sich mit Informationen an die Öffentlichkeit zu wenden, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, die Meinung der Gegner und der Befürworter bekannt zu geben oder gar für eine allfällige Richtigstellung zu sorgen. Eine Intervention der Gemeinde darf nur ausnahmsweise, wenn eine besondere Betroffenheit vorliegt, erfolgen (GEROLD STEINMANN, Die Gewährung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung [Art. 34 BV], in ZBJV 139/2003 S. 481 ff., 492). Der Beschwerdeführer hat dem Gemeinderat keine Gegenargumente vorgetragen und ihn nicht ersucht, solche den Stimmbürgern mitzuteilen. Offenbar hat er sich auch nicht an der Podiumsdiskussion zu Wort gemeldet, obwohl er anwesend gewesen war. Grundsätzlich lässt es sich demnach nicht beanstanden, dass der Gemeinderat allfällige Argumente der Gegner nicht mitteilte, umso weniger er auch jene der Befürworter nicht zu Eigen macht. Grundsätzlich muss es aber zulässig sein, wenn er mit dem offiziellen Stimmmaterial den Stimmberechtigten allenfalls auch die Argumente der Befürworter und Gegner einer Vorlage bekannt gibt. f) Dem Beschwerdeführer ist insofern zuzustimmen, als die Abstimmungsbroschüre ausschliesslich Argumente aufführt, welche für die Einführung des Generalrates sprechen. Dagegen ist nichts einzuwenden, weil, wie schon gesagt, sie von der Arbeitsgruppe beziehungsweise im Namen der politischen Ortsparteien verfasst wurde. Politische Parteien sind keine Behörden und systembedingt nicht zur politischen Neutralität verpflichtet. Im Gegenteil, es gehört zu ihren Aufgaben, sich in einen Abstimmungskampf einzumischen, direkt oder indirekt einen bestimmten Einfluss zu nehmen und diesen zu manifestieren: Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit (Art. 137 BV). Insofern ist eine "einseitige", ihrem Programm entsprechende Stellungnahme zulässig und steht im Übrigen unter dem Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16

BV). Es ist nicht ihre Sache, ihre Gegner zu Wort kommen zu lassen. g) Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass an der Gemeindeversammlung vom 8. Mai 2014 und an der öffentlichen Podiumsdiskussion vom 20. Januar 2015 über die Einführung des Generalrates informiert und darüber auch debattiert wurde. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten von Kerzers über die erforderlichen Informationen verfügen, um sich eine Meinung bilden zu können. Jedenfalls kann nicht gesagt werden, dass sie durch die strittige Abstimmungsbroschüre in ihrer freien Meinungsbildung für die Abstimmung vom kommenden 8. März 2015 eingeschränkt würden.

#### **E. 6**

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Gemeinderat von Kerzers nicht unzulässig gehandelt hat, indem er den Stimmberechtigten die Abstimmungsbotschaft der überparteilichen Arbeitsgruppe zustellte. Er war nicht verpflichtet, dieses Papier auf seine Richtigkeit zu prüfen oder von sich aus, ohne Ersuchen eines Stimmberechtigten, Gegenargumente zu versenden. Wenn er

Kantonsgericht KG Seite 7 von 7 es getan hätte, müsste ein solches Vorgehen wohl als unzulässig bezeichnet werden. Demnach ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

#### **E. 7**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 129 lit. c VRG). Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen II. Es werden keine Kosten erhoben. III. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht Lausanne, eingereicht werden. Freiburg, 19. Februar 2015/jha Präsidentin Gerichtsschreiber

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