

LU_GERICHTE 7H 23 229 vom 11. Oktober 2024

LU Gerichte, 2024-10-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_23_229

FR: LU_GERICHTE 7H 23 229 du 11 octobre 2024

IT: LU_GERICHTE 7H 23 229 del 11 ottobre 2024

Regeste

Zulässigkeit der Wiedererwägung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen (E. 6.2). Die Teilnehmenden einer Gemeindeversammlung sind nicht berechtigt, an der Versammlung die Rückzonung von Grundstücken zu beschliessen, die nicht bereits Gegenstand des vorausgehenden Ortsplanungsverfahrens waren (E. 8). | Art. 34 BV; § 165 Abs. 2 StrG; §§ 61 ff. PBG. | Stimmrecht

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Stimmrecht Entscheiddatum: 11.10.2024 Fallnummer: 7H 23 229 LGVE: Gesetzesartikel: Art. 34 BV; § 165 Abs. 2 StrG; §§ 61 ff. PBG. Leitsatz: Zulässigkeit der Wiedererwägung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen (E. 6.2). Die Teilnehmenden einer Gemeindeversammlung sind nicht berechtigt, an der Versammlung die Rückzonung von Grundstücken zu beschliessen, die nicht bereits Gegenstand des vorausgehenden Ortsplanungsverfahrens waren (E. 8). Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Sachverhalt (zusammengefasst): Der Gemeinderat C._____ publizierte mit öffentlicher Auflage vom 24. Mai bis 22. Juni 2022 eine Teilrevision der Ortsplanung C._____ betreffend Rückzonungen. Hiergegen erhob unter anderem B._____, Einsprache und beantragte, dass anlässlich der Teilrevision zusätzlich das unüberbaute Gebiet E._____ der Landwirtschaftszone zuzuweisen und daher rückzuzonen sei. An der Gemeindeversammlung vom 24. Mai 2023 wurde die Einsprache grossmehrheitlich gutgeheissen. Für die Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 traktandierte der Gemeinderat C._____ die "Teilrevision Ortsplanung, Auszonung zusätzlicher Flächen". Konkret beantragte er, kein Ortsplanungsverfahren zur Auszonung des unüberbauten Gebiets E._____ zu starten. Die Stimmberechtigten folgten an der Gemeindeversammlung dem Antrag des Regierungsrats. A._____ und B._____ erhoben gegen die Einladung sowie die Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 erfolglos Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat. Gegen diesen Entscheid erhoben A._____ und B._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Aus den Erwägungen:

E. 5.1

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der

Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 145 I 282 E. 4.1, 143 I 78 E. 4.3; BGer-Urteil 1C_247/2018 vom 12.3.2019 E. 5.1).

E. 5.2

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 145 I 1 E. 4.2, 143 I 78 E. 4.4, 140 I 338 E. 5.1). Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information. Solche Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen freilich den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinn eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (vgl. BGE 145 I 1 E. 5.2.1, 143 I 78 E. 4.4, 140 I 338 E. 5.1; BGer-Urteil 1C_623/2019 vom 1.5.2020 E. 3.2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt die Behörde ihre Pflicht zu objektiver, sachlicher 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 Sinn 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; BGer-Urteile 1C_374/2020 vom 19.5.2021 E. 3.1.2, 1C_247/2018 vom 12.3.2019 E. 5.3; vgl. LGVE 2013 IV Nr. 7 E. 8.2, 2004 III Nr. 10 E. 5.1). Es ist ausserdem nicht zulässig, abweichende Meinungen zu einer Vorlage nur schematisch und pauschal zu schildern und auf diese Weise die konkreten Gründe für den abweichenden Positionsbezug offen zu lassen. Damit Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben können, müssen sie der Gegenposition einen ausreichenden Umfang einräumen. Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen und hinsichtlich des Umfangs der verschiedenen Standpunkte kein offensichtliches Missverhältnis besteht (BGer-Urteil 1C_247/2018 vom 12.3.2019 E. 5.3, mit weiteren Hinweisen). Abstimmungsunterlagen beinhalten regelmässig Prognosen oder Schätzungen hinsichtlich eines Sachverhalts oder einer künftigen Entwicklung. Dies ist zulässig, soweit damit eine Beurteilung über den Abstimmungsgegenstand ermöglicht wird. Die Behörden haben jedoch auf die Unsicherheit

der Informationen hinzuweisen, damit die Stimmberechtigten die Relativität der Vorhersagen und Schätzungen bei ihrer Meinungsbildung berücksichtigen können (BGE 145 I 207 E. 3.2; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich 2023, N 2490).

E. 5.3

Die Gemeindeversammlung stellt bei Abstimmungen, die im Versammlungsverfahren durchgeführt werden, einen wichtigen Teil des Meinungsbildungsprozesses dar, indem die Gemeindebehörden über die anstehenden Geschäfte informieren, die Stimmberechtigten Fragen stellen können und die Gemeindebehörde im Verlauf der Diskussion auf Verlangen weitere Auskünfte erteilt (§§ 106 Abs. 1 und 116 Abs. 1 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes [StRG; SRL Nr. 10]; vgl. LGVE 2004 III Nr. 10 E. 5.1).

E. 5.4

Nach § 165 Abs. 2 StRG wird die Abstimmung durch den Beschwerdeentscheid ganz oder teilweise aufgehoben, wenn Unregelmässigkeiten festgestellt sind (a), die Möglichkeit, dass sie das Wahl- und Abstimmungsergebnis entscheidend verändert haben, sich nicht ausschliessen lässt (b) und eine Berichtigung durch den Beschwerdeentscheid nicht möglich ist (c). Entsprechend führt nicht jeder Verfahrensmangel automatisch zur Verschiebung bzw. Aufhebung der Abstimmung. Die Aufhebung eines Abstimmungsbeschlusses ist ein Eingriff, der sehr schwer wiegt, weshalb sie ultimo ratio ist und in der Praxis nur selten vorkommt (vgl. LGVE 2004 III Nr. 10 E. 5.2; 1998 III Nr. 1 E. 7; vgl. Marki■, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich 2022, Rz. 476; Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, N 413, 524). Dieselben Grundsätze lassen sich auf die Absage oder Verschiebung einer Abstimmung übertragen: Verfahrensmängel bei der Vorbereitung einer Abstimmung sind innert der kurzen Dreitagefrist mit Stimmrechtsbeschwerde zu rügen (vgl. § 165 Abs. 2 StRG). Diese sofortige Rügspflicht noch vor Durchführung der Abstimmung stützt sich auf das erhebliche öffentliche Interesse, allfällige Mängel wenn möglich noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können, um eine unverfälschte Willensäusserung aller Stimmberechtigten zu ermöglichen sowie eine nachträgliche Wiederholung der Abstimmung und somit eine längere Phase der Unsicherheit zu verhindern (BGE 140 I 338 E. 4.4, 121 I 1 E. 3b; BGer-Urteil 1C_623/2019 vom 1.5.2020 E. 3.3). Der Regierungsrat hat bei Feststellung von Unregelmässigkeiten in Ausübung seines Ermessens (vgl. § 149 Abs. 1 StRG) zwischen dem möglichen Einfluss des Mangels auf das Abstimmungsergebnis und dem Aufwand einer Neuansetzung der Abstimmung und der damit zusammenhängenden Strapazierung der Stimmberechtigten abzuwägen (vgl. LGVE 2020 VI Nr. 4 E. 11, 1998 III Nr. 1 E. 7).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen in ihrer Stimmrechtsbeschwerde verschiedene Aspekte betreffend die Einladung sowie die Botschaft zur Gemeindeversammlung. Ihr eigentliches Hauptanliegen ist jedoch – wie sich bereits aus ihren Stimmrechtsbeschwerden an den Regierungsrat ergibt –, dass an der Versammlung vom 11. September 2023 keine Abstimmung über das Traktandum "Auszonung zusätzlicher Flächen" durchgeführt wird bzw. hätte durchgeführt werden dürfen. Dieses Anliegen kann insofern mittels Stimmrechtsbeschwerde geltend gemacht werden, als damit gerügt wird, der mit der

Abstimmung vom 24. Mai 2023 festgestellte Volkswillen werde durch die erneute Abstimmung verletzt. Könnten Abstimmungen und Beschlüsse der Stimmberechtigten jederzeit und ohne weitere Voraussetzungen fortlaufend erneut zur Abstimmung gebracht werden, könnte dies die politischen Rechte untergraben. Eine Geltendmachung des formulierten Anliegens der Beschwerdeführerinnen mittels Stimmrechtsbeschwerde wäre auch mit der Begründung zulässig, Informationen zur erneuten Abstimmung über die gutgeheissene Einsprache wären falsch bzw. unzulässig, wenn darüber nicht erneut Beschluss gefasst werden dürfte. Ob es zulässig war, die Rückzonung der E. _____ erneut zur Abstimmung zu bringen, ist zu erörtern, bevor auf die weiteren Rügen betreffend den Inhalt der Einladung und der Abstimmungsbotschaft eingegangen wird.

E. 6.2

In der Literatur und Rechtsprechung betreffend die Wiederholung bereits erfolgter Abstimmungen finden sich zwei Begrifflichkeiten, die nicht einheitlich Verwendung finden: Das Rückkommen und die Wiedererwägung. Das Rückkommen ist ein Antrag, mit dem verlangt wird, auf ein traktandiertes Geschäft – zu dem früher in derselben Versammlung ein Beschluss gefasst wurde – zurückzukommen, beispielsweise, wenn begründete Zweifel an der Genauigkeit des Abstimmungsergebnisses vorliegen (Bisaz, *Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk"*, Zürich 2020, N 261 f.). Die Wiedererwägung bezeichnet demgegenüber das Zurückkommen auf einen (rechtskräftigen) Beschluss aus einer früheren Versammlung oder auf eine Initiative (Bisaz, a.a.O., N 277). Die Zulässigkeit der Wiedererwägung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen bzw. eines Volksentscheids ist im Schweizer Staats- und Gemeinderecht weitgehend anerkannt und zulässig, soweit keine Sperrfristen bestehen, gesetzliche Regelungen diese nicht ausschliessen und kein Rechtsmissbrauch vorliegt (Baumann, *Aargauisches Gemeinderecht*, Zürich 2017, S. 419; vgl. zur Wiedererwägung von Volksinitiativen: Fuhrer, *die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen*, Zürich/St.Gallen 2019, S. 248; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glas, a.a.O. N 1990, 2047). Das Fehlen gesetzlicher Regelungen kann nicht dazu führen, dass mittels Lückenfüllung das Recht derartige Anträge zu stellen ausgeschlossen oder beschränkt wird. Ein erstmaliger Wiedererwägungsantrag ist in der Regel denn auch nicht rechtsmissbräuchlich (BGE 100 Ia 378 E. 2, 99 Ia 402 E. 4a f.). Eine Wiedererwägung kann seitens der Stimmberechtigten oder der Behörden angeregt werden und ist selbst dann zulässig, wenn sich die Initiierenden dadurch erhoffen, eine bessere Information der Stimmberechtigten werde zu einem anderen Abstimmungsergebnis führen (BGE 100 Ia 378 E. 4; Fuhrer, a.a.O., S. 249).

E. 6.3

Vorliegend sollte ein zweites Mal über die mögliche Rückzonung der E. _____ befunden werden. Es handelt sich folglich um ein grundsätzlich zulässiges erstmaliges sog. Wiedererwägen des Gemeindeversammlungsbeschlusses. Der Regierungsrat verwendet in seinem Entscheid den Begriff des Rückkommens. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen ist für die Zulässigkeit einer Wiedererwägung nicht notwendig, dass der Gemeinderat die Interessen der Stimmberechtigten – im Sinn der Verfechtung des ursprünglichen Abstimmungsergebnisses – vertritt. Bei anderer Handhabung stünde den Behörden die Möglichkeit der Wiedererwägung eines Beschlusses faktisch gar nicht offen, da eine Wiedererwägung letztlich immer zum Ziel hat, ein Abstimmungsergebnis umzustossen. Es liegt weiter in der Natur der Wiedererwägung, dass erneut über eine Sache abgestimmt wird und damit ein erfolgter Beschluss umgestossen werden kann, unabhängig

davon ob dieser rechtskräftig und gültig ist oder nicht. Wie vom Regierungsrat ausgeführt – und entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerinnen – liegt demnach alleine in der Tatsache, dass eine Abstimmung wiederholt wird, noch kein Rechtsmissbrauch. Auch ist in der Argumentation des Gemeinderats gemäss Einladung und Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 – insbesondere in der Information, die Durchführung eines Ortsplanungsverfahrens hätte hohe Kostenfolgen – entgegen der Argumentation der Beschwerdeführerinnen kein Rechtsmissbrauch erkennbar. Ob die Informationen bezüglich des neu einzuleitenden Ortsplanungsverfahrens als falsch zu bezeichnen sind und hätten korrigiert werden müssen, ist hinten (E. 8 ff.) zu behandeln. Da sich im kantonalen und kommunalen Recht kein Verbot der sog. Wiedererwägung von Beschlüssen einer Gemeindeversammlung findet, war es entsprechend – wie bereits vom Regierungsrat festgehalten – zulässig, die Sache betreffend Rückzonung zusätzlicher Flächen erneut zur Abstimmung zu bringen. Hinzuweisen bleibt auf das Folgende: Eine Wiedererwägung muss in vorliegendem Verfahren umso mehr zulässig sein, als eine Rückzonung zusätzlicher Flächen aufgrund der geltenden Planungsordnung spätestens nach der öffentlichen Auflage und einer möglichen Einspracheverhandlung erneut an der Gemeindeversammlung zur Abstimmung gekommen wäre (vgl. § 63 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG; SRL Nr. 735]; hinten E. 8.4).

E. 7

In der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 wird zum Traktandum 5 betreffend die Teilrevision der Ortsplanung bzw. die Auszonung zusätzlicher Flächen Folgendes erläutert: "An der Gemeindeversammlung vom 24. Mai 2023 haben die Stimmberechtigten beim Traktandum 3, Teilrevision Ortsplanung C._____, Rückzonungen, die Einsprache von Frau B._____. [...] entgegen dem Antrag des Gemeinderates grossmehrheitlich gutgeheissen. [...]. Der Gemeinderat hat bereits in der Botschaft wie auch anlässlich der Gemeindeversammlung explizit darauf hingewiesen, dass eine Gutheissung der Einsprache keine unmittelbare Rechtswirkung entfalte, sondern als Auftrag, um innerhalb eines Jahres mit Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung zu gelangen. Der Kanton hat eine Rückzonung der von der Einsprache B._____ betroffenen Fläche bereits vorgängig als nicht verhältnismässig beurteilt und sie deshalb nicht zur Rückzonungsfläche bestimmt. Sollte dies Fläche neu in die Landwirtschaftszone ausgezont werden, müsste dies im Rahmen eines ordentlichen Ortsplanungsverfahrens erfolgen. Es würde sich dabei um eine Auszonung handeln, welche eine Entschädigungspflicht der Gemeinde zur Folge hat [...]. Der zu entrichtende Betrag wird auf ca. CHF 6. Mio geschätzt. [...]. Der Gemeinderat vertritt die Haltung, dass es im Hinblick auf die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung/Situation der Gemeinde C._____ nicht vertretbar ist, zusätzliches Bauland auszuzonen und ein finanzielles Risiko einzugehen." Auf den Seiten 18 und 19 der undatierten Botschaft zur Gemeindeversammlung erfolgen – neben eben zitierten Schilderungen – weitere Ausführungen zum angekündigten Traktandum. Unter anderem wird folgendes festgehalten: "Die Verhältnismässigkeit [der Rückzonung der E._____] wurde aufgrund des Regierungsratsbeschlusses Nr. 44 vom 10. Januar 2017 zum Wasserbauprojekt für den F._____ sowie dem realisierten Einfamilienhaus als nicht gegeben beurteilt. Auch wurde aufgrund der Abhängigkeit der Überbauung des Gestaltungsplangebiets von der Offenlegung des F._____ eine Rückzonung als nicht verhältnismässig taxiert. Diese Flächen haben somit das ordentliche Rückzonungsverfahren nicht durchlaufen (unter anderem fand weder eine öffentliche Auflage statt noch wurde der betroffenen

Grundeigentümerschaft das rechtliche Gehör gewährt) und bildeten somit auch nicht Bestandteil der Abstimmung über die Teilrevision des Bau- und Zonenreglements (Abstimmung im Rahmen der Gemeindeversammlung vom 24. Mai 2023). An dieser Einschätzung hat die Zustimmung der Stimmberechtigten zur Einsprache der Einsprecherin materiell nichts geändert. Auch die Rückmeldung des Rechtsdiensts des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements (BUWD) stützt die Haltung des Gemeinderats, wonach die Gutheissung dieser Einsprache Grundstücke betrifft, die gemäss Kriterien nie Gegenstand der Rückzonungsstrategie waren. Da nicht mittels Einsprache eine Rückzonung von Flächen Dritter ohne ordentliches Verfahren "durchgesetzt" werden kann, muss ein solches Verfahren zuerst in Gang gesetzt werden. [...]. Es wird sich dabei um eine Auszonung handeln, welche einer materieller Enteignung gleichkommt. Die Entschädigungspflicht ist in diesem Falle vom Verursacher zu tragen, also von der Gemeinde C._____. Dabei ist von einem zu entrichtenden Betrag von insgesamt ca. Fr. 6 Mio. auszugehen." Die Botschaft enthält weiter Hinweise zum Verfahren der Ortsplanung bei Auszonung des Gebiets E._____, die Haltung des Gemeinderats und Informationen zum Bericht der Controllingkommission.

E. 8.1

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, der Gemeinderat habe mit der Annahme der Einsprache zur E._____ den Auftrag erhalten, das Gebiet im Rahmen des laufenden Ortsplanungsverfahrens zurückzuzonen. Der Kanton habe die gutgeheissene Einsprache daher bei seinem Entscheid betreffend die zurückzuzonenden Flächen der Gemeinde C._____ zu berücksichtigen. Soweit die Beschwerdeführerinnen damit rügen, der Beschluss der Stimmberechtigten sei verbindlich und es könne nicht erneut darüber abgestimmt werden, ist auf E. 6 und [...] hiervor zu verweisen. Die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen können jedoch sinngemäss auch so verstanden werden, dass die Aussagen des Gemeinderats in der Abstimmungsbotschaft – wonach die E._____ nicht Gegenstand des laufenden Ortsplanungsverfahrens gewesen sei und zu deren Rückzonung ein neues Ortsplanungsverfahren gestartet werden müsste – falsch seien und aufgrund von Art. 34 BV damit unzulässig.

E. 8.2

Beim vorliegend relevanten kommunalen Planungsakt handelt es sich um eine Teilrevision der Ortsplanung, konkret des Zonenplans. Das diesbezüglich durchzuführende Ortsplanungsverfahren beginnt mit der Beschaffung der Grundlagen und dem Entwurf der Planung durch die Gemeinde (Kanton Luzern, Raum und Wirtschaft, Wegleitung, Ortsplanungsverfahren, Ausgabe 2022, Stand 8. Juli 2022, [nachfolgend Wegleitung] S. 12). Das kantonale Recht sieht vor, dass diese Planungsarbeiten einer Vorprüfung durch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) unterliegen (§ 19 Abs. 1 i.V.m. § 61 Abs. 1 PBG). Nachfolgend legt die Gemeinde die Änderungen des Zonenplans während 30 Tagen öffentlich auf und macht die Auflage bekannt (§ 61 Abs. 1 und Abs. 4 PBG). Den betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümern sowie Haushaltungen ist der Zonenplan mit den erforderlichen Erläuterungen und mit dem Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist zuzustellen (§ 61 Abs. 2 PBG und § 6 der Planungs- und Bauverordnung [PBV; SRL Nr. 736]). Der Gemeinderat prüft die Einsprachen und versucht, diese gütlich zu erledigen (§ 62 Abs. 1 PBG). Hat die gütliche Erledigung der Einsprachen wesentliche Änderungen zur Folge, ist das Einspracheverfahren für betroffene Dritte zu wiederholen (§ 62 Abs. 2 PBG). Der

Gemeinderat unterbreitet den Stimmberechtigten darauf den Zonenplan und die verbliebenen Einsprachen zur Beschlussfassung (§ 63 Abs. 1 PBG). Die Stimmberechtigten können dabei Anträge stellen. Nicht möglich sind solche in Bezug auf Zonenfestlegungen, die nicht Gegenstand der öffentlichen Auflage waren (vgl. Wegleitung, S. 25).

E. 8.3

Die öffentliche Auflage dient verschiedenen Zwecken: Sie gewährleistet den Rechtsschutz von betroffenen Grundeigentümern, garantiert die Wahrung des rechtlichen Gehörs und stellt mit Blick auf eine aktive Beteiligung der Bevölkerung Publizität her, sodass jedermann von einer Planungsvorlage Kenntnis erlangen kann (LGVE 2019 VI Nr. 6 E. 3.1). Die öffentliche Auflage hat vor Beschlussfassung des kommunalen Planungsträgers bzw. der Gemeindeversammlung zu erfolgen, ansonsten Drittbetroffenen die Möglichkeit vorenthalten wird, dass ihre im Rahmen einer allfälligen Einsprache vorgebrachten Argumente im Hinblick auf eine gütliche Lösung diskutiert oder dann durch die Gemeindeversammlung behandelt werden. Eine fehlende öffentliche Auflage stellt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, der Mitwirkung sowie der Information der Bevölkerung dar und kann im späteren Verfahrensverlauf nicht geheilt werden (vgl. LGVE 2019 VI Nr. 6 E. 3.2).

E. 8.4

Der am 24. Mai 2023 beschlossenen Teilrevision der Ortsplanung C._____ geht ein aufwändiges Verfahren voraus (Vgl. dazu Strategie "Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen" ["Rückzonungsstrategie"], Schlussbericht des BUWD an den Regierungsrat vom 30.1.2020, S. 9 [nachfolgend Schlussbericht Rückzonungsstrategie], abrufbar über: <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>). Bereits im Jahr 2018 wurde der Gemeinderat durch das BUWD über die Notwendigkeit von Rückzonungen im Gemeindegebiet informiert und eine Karte mit potenziellen Rückzonungsflächen präsentiert. Die Eigentümer der auf der Karte markierten Flächen wurden darüber informiert und die Verhältnisse jeder Parzelle einzeln geprüft (Botschaft für die Gemeindeversammlung C._____ vom 24.5.2023, S. 20; Kost + Partner AG für Gemeinde C._____, Teilrevision der Ortsplanung, Umsetzung kantonale Rückzonungsstrategie, Planungsbericht Rückzonungen, vom 11.5.2022 [Nachfolgend: Planungsbericht] S. 4). Die potenziellen Rückzonungsflächen wurden vom Kanton abschliessend festgelegt (Vgl. Schlussbericht Rückzonungsstrategie, S. 9). Nach Angaben des Gemeinderats in der Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 wurde eine Rückzonung der E._____ im Lauf dieses Prozesses vom Kanton als unverhältnismässig beurteilt (S. 18). Entsprechend war sie nicht Gegenstand der Vorprüfung durch das BUWD sowie der darauffolgenden öffentlichen Auflage. Das Gesetz sieht eine klare Verfahrensordnung der Ortsplanung vor (vgl. E. 8.2 hiervoor). Eine Rückzonung der E._____ kann nicht im laufenden Ortsplanungsverfahren erfolgen, wenn sie nicht Gegenstand aller notwendigen Verfahrensschritte war. Dem Grundsatz nach sind die gesetzlichen Verfahrensschritte bei einer Rückzonung einzuhalten und kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs – bei Weglassen einer öffentlichen Auflage – nicht geheilt werden (vgl. vorne E. 8.3). Die gutgeheissene Einsprache E._____ konnte demnach einzig bewirken, dass der Gemeinderat die Durchführung eines Ortsplanungsverfahrens betreffend deren Rückzonung prüfte. Dies hatte der Gemeinderat denn auch bereits in seiner Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 24. Mai 2023 kommuniziert. Daran ändert auch das von den Beschwerdeführerinnen angerufene Urteil

BGE 111 Ia 164 nichts. In genannter Angelegenheit aus dem Jahr 1985 wurde an einer Gemeindeversammlung die Um- bzw. Auszonung eines Grundstücks beschlossen, welches nicht Gegenstand des vorausgehenden Ortsplanungsverfahrens gewesen war. Das Bundesgericht hielt in seiner Entscheidung fest, es hätten im konkreten Fall keine rechtlichen Vorschriften bestanden, die eine Verpflichtung zur erneuten öffentlichen Auflage der Sache bei Änderungen im Verlaufe des Planungsverfahrens vorgesehen hätten. Weiter sei das rechtliche Gehör des Betroffenen nicht verletzt worden, da sich der Beschwerdeführer an der Gemeindeversammlung hätte äussern können, aufgrund der konkreten Situation mit einer Umzonung des Grundstückes hätte gerechnet werden müssen und dies dem Beschwerdeführer als ehemaliger Gemeindepräsident und aufgrund der überschaubaren Verhältnisse hätte klar sein müssen (vgl. BGE 111 Ia 164 E. 2b). Im Unterschied zu diesem Fall besteht in der heute für den Kanton Luzern geltenden Rechtsordnung eine Regelung, wonach das Einspracheverfahren für betroffene Dritte zu wiederholen ist, wenn die gütliche Erledigung der Einsprachen wesentliche Änderungen zur Folge hat (§ 62 Abs. 2 PBG). Dies muss genauso für an der Gemeindeversammlung beschlossene wesentliche Änderungen gelten. Bereits aus diesem Grund kann die vorgebrachte bundesgerichtliche Rechtsprechung hier nicht massgebend sein. Zusammenfassend sind die Ausführungen des Gemeinderats bezüglich der Notwendigkeit zur Durchführung eines Ortsplanungsverfahrens und zum weiteren Vorgehen nach Gutheissung der Einsprache nicht zu beanstanden.

E. 8.5

Hinzuweisen bleibt an dieser Stelle auf das Folgende: Mittels Einsprache können im Baurecht vor Erlass einer Verfügung Bedenken zu einem konkreten Bauprojekt bzw. Planungsakt mitgeteilt werden (vgl. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 213 f.). Aufgrund dieses Charakters der Einsprache erscheint fraglich, ob die Rückzonung zusätzlicher Flächen überhaupt mittels Einsprache geltend gemacht werden kann bzw. konnte oder ob dieses Anliegen mit einem anderen Instrument – namentlich der Gemeindeinitiative – hätte eingeleitet werden müssen. Dieser Aspekt kann vorliegend offenbleiben, da die Stimmrechtsbeschwerde – wie aus den folgenden Erwägungen hervorgeht – ohnehin abzuweisen ist.

E. 9.1

Der Regierungsrat hat in seiner Entscheidung vom 8. September 2023 gewisse Rügen der Beschwerdeführerinnen als begründet erachtet und festgehalten, die Abstimmungserläuterungen des Gemeinderats zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023, Traktandum 5, würden in mehreren Punkten nicht den Anforderungen an eine objektive Abstimmungsbotschaft entsprechen. Gleichzeitig hielt er fest, ein grosser Teil des Meinungsbildungsprozesses sowie die Beschlussfassung der Stimmberechtigten erfolge erst an der Gemeindeversammlung, weshalb über das Traktandum 5 noch ergänzend informiert werden könne und daher die Voraussetzungen für eine Absage des Traktandums nicht erfüllt seien. Im selben Auftrage legte er dem Gemeinderat konkrete Informations- und Handlungspflichten.

E. 9.2.1

Der Regierungsrat wies den Gemeinderat einerseits dazu an, die Stimmberechtigten darüber zu informieren, dass es sich beim Traktandum um ein Rückkommen auf die Einsprache der Beschwerdeführerin 2 handle. Mit dieser Anweisung an den Gemeinderat wird grundsätzlich eine Präzisierung des Traktandums 5 verlangt. Die Beschwerdeführerinnen

bringen hiergegen vor, die Anweisung des Regierungsrats bestätige, dass das Traktandum 5 nicht vorschriftsgemäss angekündigt worden und nicht erkennbar gewesen sei, dass mit dem formulierten Antrag nochmals über die «Einsprache E. _____» abgestimmt werde.

E. 9.2.2

Wie schon der Regierungsrat festhält, geht bereits aus der Einladung sowie der Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 11. September 2023 anschaulich und klar hervor, dass sich das Traktandum 5 mit der am 24. Mai 2023 gutgeheissenen Einsprache betreffend das Grundstück E. _____ befasst. Es war für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ersichtlich, dass ihnen die Frage der Rückzonung des Gebiets E. _____ erneut zur Abstimmung vorgelegt wurde. Das Traktandum war entsprechend vorschriftsgemäss angekündigt worden. Mit der dem Gemeinderat auferlegten Verpflichtung zur Präzisierung der Bezeichnung an der Gemeindeversammlung, wurde die Sache auch juristisch eingeordnet und gekennzeichnet. Ein Mangel, der die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe hätte beeinflussen können, lag damit – sicherlich nach Befolgung der Anweisungen des Regierungsrats an der Gemeindeversammlung – nicht mehr vor.

E. 9.3.1

Der Regierungsrat weist in seinem Entscheid darauf hin, dass das Gebiet E. _____ gemäss den kantonalen Kriterien nicht zur sofortigen Rückzonung vorgesehen sei. Damit könne ein Kostenrisiko der Gemeinde nicht ausgeschlossen werden. Jedoch sei in der Abstimmungsbotschaft nicht erkennbar, dass es sich bei den diesbezüglichen Äusserungen lediglich um eine Einschätzung des Gemeinderats handle. Vielmehr suggerierten die Erläuterungen, es würde sich bei einer Rückzonung der E. _____ zweifellos um eine entschädigungspflichtige Auszonung handeln. Diese Ausführungen seien entsprechend nicht korrekt und würden dem Kriterium der Transparenz nicht genügen. Aufgrund dieser Feststellungen wies der Regierungsrat den Gemeinderat an, an der Gemeindeversammlung darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Darstellung der Entschädigungspflicht um eine persönliche Einschätzung handle und eine solche nicht in jedem Fall entstehe. Weiter sei festzuhalten, dass eine abschliessende Beurteilung im aktuellen Verfahrensstand nicht möglich sei und im Streitfall vom Gericht zu beurteilen wäre. Die Beschwerdeführerinnen beanstanden, der Regierungsrat hätte dem Gemeinderat weitergehende Anweisungen bezüglich der Darstellung der Entschädigungspflicht an der Gemeindeversammlung erteilen müssen. Die Stimmberechtigten hätten über Nichteinzonungen, welche in der Regel nicht entschädigungspflichtig seien, das geringe Risiko einer Entschädigungspflicht und die diesbezügliche aktuelle Rechtsprechung – welche auf das Gebiet der E. _____ anwendbar sei – informiert werden müssen. Ihnen als Laien sei zudem nicht zumutbar, den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung diesbezügliche juristische Erläuterungen zu vermitteln.

E. 9.3.2

An den Erwägungen des Regierungsrats kann festgehalten werden und sie sind mit dem Folgenden zu ergänzen: Dem Verfahren zur Rückzonung bestimmter Flächen in der Gemeinde ging ein langwieriges Verfahren voraus (vgl. vorne E. 8.4). Bereits vor der Behandlung der möglichen Rückzonungen an der Gemeindeversammlung vom 24. Mai 2023 hatte der Kanton die potenziellen Rückzonungsflächen faktisch abgehandelt und in diesem Prozess das Gebiet E. _____ als betreffend die Rückzonung unverhältnismässig

erkannt. Die E._____ ist damit nicht Teil der aktuellen kantonalen Rückzonungsstrategie und entsprechend stehen die Mittel des kantonalen Fonds dafür nicht zur Verfügung (vgl. Botschaft für die Gemeindeversammlung C._____ vom 24.5.2023, S. 40; vgl. Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 9). Daraus erschliesst sich, dass eine Rückzonung – soweit denn eine materielle Enteignung vorliegen würde – zum heutigen Zeitpunkt mutmasslich von der Gemeinde zu entschädigen wäre. Mit der vermehrten Vornahme von Rückzonungen wird zudem die Wahrscheinlichkeit immer kleiner, dass es sich bei einer solchen um eine Nichteinzonung handelt, da der Zonenplan der Gemeinde C._____ irgendwann dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) entsprechen wird. Das BUWD hält in seinem Vorprüfungsbericht denn auch fest, die Gemeinde C._____ werde nach Umsetzung der Rückzonungen im Umfang "der vorliegenden Revision" aus kantonalen Sicht nicht mehr als Rückzoningengemeinde im Sinne des kantonalen Richtplans qualifiziert (Gemeinde C._____, Teilrevision der Ortsplanung; Umsetzung der Rückzonungen, Vorprüfungsbericht des BUWD vom 10.3.2022, S. 3 [nachfolgend Vorprüfungsbericht]). Die Grundstücke E._____ liegen gemäss geltender Nutzungsplanung denn auch in der Wohnzone bis 11 m (kantonal) bzw. in der zweigeschossigen Wohnzone A (kommunal, siehe Nutzungsplanung, abrufbar unter: <https://www.geo.lu.ch/map/zonenplan/>). Dass der Gemeinderat aufgrund all dieser Umstände davon ausging, das Gebiet E._____ würde eine Auszonung darstellen, welche von der Gemeinde zu entschädigen wäre, erscheint nachvollziehbar.

E. 9.3.3

Die anwesenden Stimmberechtigten wurden – gestützt auf die Anweisungen des Regierungsrats – bereits vor der Abstimmung über die beschriebenen Mängel in der Abstimmungsbotschaft informiert. Mit der dadurch erfolgten Behebung dieser Mängel konnte ein Einfluss auf die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe verhindert werden (vgl. dazu vorne E. 5). Es ist zudem nicht ersichtlich, inwiefern weitere Informationen zur Unterscheidung von Aus- und Nichteinzonungen, der Entschädigungspflicht sowie der diesbezüglich bestehenden Rechtsprechung den Stimmberechtigten zusätzlich Entscheidungshilfen geliefert hätten. Bei der Differenzierung läuft es im Grunde darauf hinaus, ob eine Rückzonung eine Entschädigungspflicht begründet oder aber entschädigungslos hinzunehmen ist. Auf diese Möglichkeit musste der Gemeinderat nach den Anweisungen des Regierungsrats an der Gemeindeversammlung eingehen. Weiter ins Detail gehende juristische Erläuterungen und Einordnungen hätten die Angelegenheit nur noch komplexer gemacht ohne aber einen erkennbaren Mehrwert zu bringen. Entsprechend ist auch nicht zu beanstanden, dass es den Beschwerdeführerinnen offengelassen wurde, in ihren Voten an der Gemeindeversammlung auf diese Aspekte einzugehen. Da der Gemeinderat weiter gehalten war, über die Möglichkeit einer entschädigungslosen Rückzonung zu informieren, verfängt auch das Argument der Beschwerdeführerinnen – wonach es ihnen nicht zumutbar sei, an der Gemeindeversammlung gegen ihre Nachbarn bzw. die Eigentümer der betroffenen Grundstücke zu argumentieren – nicht. Dass ein Votum der Beschwerdeführerinnen die betroffenen Grundeigentümer verstimmen könnte, ist hinzunehmen und namentlich Bestandteil der Präsenzdemokratie. Die Anweisung des Regierungsrats an den Gemeinderat betreffend die Darstellung der Entschädigungspflicht erweist sich demnach zusammenfassend als ausreichend zur Behebung der konkret festgestellten Mängel.

E. 9.4

Abschliessend verlangt der Regierungsrat, dass der Beschwerdeführerin 2 als Einsprecherin an der Gemeindeversammlung die Gelegenheit geboten werde, in angemessenem Umfang die Gründe darzulegen, die aus ihrer Sicht für die Gutheissung der Einsprache sprechen würden. Mit dieser Verpflichtung sicherte der Regierungsrat, dass auch die Gegenargumente der Beschwerdeführerinnen vor der Meinungsbildung zu genüge Gehör fanden und die Stimmbevölkerung diese bei ihrem Entscheid zur Kenntnis nehmen konnte (vgl. E. 5.2 f.), was davor nicht geschehen war. Auch dieser Mangel konnte damit noch vor der Durchführung der Abstimmung behoben werden.

E. 9.5

Weitere Mängel der Einladung oder der Abstimmungsbotschaft, die zu beheben gewesen wären, sind nicht erkennbar. Beispielsweise ist nicht ersichtlich, inwiefern die behördlichen Informationen in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinn einer eigentlichen Propaganda die freie Willensbildung erschwert haben sollen. Die Urheberschaft des als Marketing-Foto bezeichneten Bildes ist nicht erkennbar. Es ist ein schlichtes, gestalterisches Element in den Abstimmungserläuterungen und kann als Orientierungshilfe betreffend den Standort des Verhandlungsgegenstands dienen. Dass auf die Rügen betreffend Aspekte, welche nicht den Inhalt der Einladung sowie der Botschaft zur Gemeindeversammlung zum Gegenstand haben nicht eingegangen werden kann, wurde bereits hingewiesen.

E. 9.6

Zusammenfassend waren die Anweisungen des Regierungsrats an den Gemeinderat genügend, um die bestehenden Mängel vor der Durchführung der Abstimmung an der Gemeindeversammlung zu beheben. Entsprechend kann ein relevanter Einfluss auf die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe ausgeschlossen werden. Weitere Mängel sind zudem nicht erkennbar. Folglich vermögen auch die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerinnen an dieser Beurteilung nichts zu ändern.

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