

# LU\_GERICHTE RRE Nr. 1113 vom 22. September 2020

LU Gerichte, 2020-09-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_RRE\\_Nr.\\_1113](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1113)

FR: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1113 du 22 septembre 2020

IT: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1113 del 22 settembre 2020

## Regeste

Die Abstimmungserläuterungen bei Urnenabstimmungen dienen den Stimmberechtigten als Entscheidungsgrundlage. Es ist die Aufgabe der Gemeindebehörde, den Stimmberechtigten die Abstimmungsbotschaft und damit die für die Willensbildung wesentlichen Informationen zuzustellen. Alle wesentlichen Informationen im Vorfeld von Urnenabstimmungen sind den Stimmberechtigten zuzustellen. Mit der blossen Zurverfügungstellung der Unterlagen kann sich die Gemeinde nicht ihrer gesetzlichen Pflichten entledigen. Nicht jeder Verfahrensmangel führt automatisch zur Verschiebung der Abstimmung. Zu verschieben ist eine Abstimmung dann, wenn ein Mangel schwerwiegend ist und nicht mehr rechtzeitig vor der Abstimmung behoben werden kann. | Art. 34 Abs. 1 BV; § 22 Abs. 1 StRG, § 38 Abs. 2a StRG, § 38 Abs. 2c StRG, § 149 Abs. 1 StRG | Volksrechte

## Erwägungen

### E. 4

(...)

#### E. 4.1

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt 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 (Urteile des Bundesgerichts 1C\_247/2018 und 1C\_248/2018 vom 12. März 2019 E. 5.1). Jeder Stimmberechtigte soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können (Urteil des Bundesgerichts 1C\_623/2019 vom 1. Mai 2020 E. 3.1). Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne einer eigentlichen Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_623/2019 vom 1. Mai 2020 E. 3.2). Nach der Rechtsprechung ist die Behörde bei der Abfassung der Abstimmungserläuterungen zwar nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben, wohl aber zur Sachlichkeit. 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

erwähnen, die gegen die Vorlage erhoben werden können (BGE 139 I 2 E. 6.2, Urteil des Bundesgerichts 1C\_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 5.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_247/2018 und 1C\_248/2018 vom 12. März 2019 E. 5.3).

#### **E. 4.2**

(...) Die Gemeinde stellte den Stimmberechtigten die Kurzversion mit 31 Seiten zu, während die ausführliche Botschaft mit 68 Seiten auf der Homepage der Gemeinde oder auf der Gemeindekanzlei bezogen oder eingesehen werden konnte. Die Informationspflicht der Gemeindebehörde umfasst in erster Linie die Abstimmungserläuterungen (vgl. Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1206). In vielen Fällen erschliessen sich Inhalt und Bedeutung einer Vorlage nicht allein aus dem Normtext, sondern bedingen weitere Informationen. Diese Entscheidungsgrundlagen sollen durch die Abstimmungserläuterungen geliefert werden. Korrekte Abstimmungserläuterungen ermöglichen und vereinfachen den Stimmbürgern die Willensbildung. Mit Hilfe der Erläuterungen sollen sie sich einfach und mit relativ wenig Aufwand ein Bild darüber machen können, worum es bei der Vorlage geht und welches die wichtigsten Argumente sind, die für oder gegen die Annahme sprechen. Abstimmungserläuterungen haben mit anderen Worten eine wichtige Funktion als Entscheidungsgrundlage respektive als Quelle von Basis- oder Grundlageninformationen (Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 244). Gemäss § 38 Absatz 2c StRG erhalten die Stimmberechtigten der Gemeinde spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag – nebst den übrigen Stimmmaterialien – einen erläuternden Bericht der Gemeindebehörde. Gestützt auf diese gesetzliche Bestimmung ist es die Aufgabe der Gemeindebehörde, den Stimmberechtigten die Abstimmungsbotschaft und damit die für die Willensbildung wesentlichen Informationen – wie in Ziffer 4.1 ausgeführt – zuzustellen. Somit sind die wesentlichen Informationen im Vorfeld von Urnenabstimmungen keine Holschuld der Stimmberechtigten, sondern eine Bringschuld der Gemeinde. Mit der blossen Zurverfügungstellung der Unterlagen (bspw. auf der Gemeinde-Homepage oder der Gemeindekanzlei) kann sich die Gemeinde nicht ihrer gesetzlichen Pflichten entledigen. Selbstverständlich ist es möglich und zulässig, dass die Gemeinde den Stimmberechtigten nebst den wesentlichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft weitergehende zusätzliche Detailinformationen zu einer Abstimmungsvorlage online oder auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung stellt beziehungsweise ist sie dazu teilweise sogar gesetzlich verpflichtet (vgl. § 22 Abs. 1 StRG). Zu prüfen ist daher, ob die Abstimmungsbotschaft, die den Stimmberechtigten zugestellt worden ist, die in Erwägung 4.1 ausgeführten Anforderungen erfüllt.

#### **E. 5**

Zunächst ist auf den Umstand einzugehen, dass in der Kurzversion der Abstimmungsbotschaft nur die erledigten Einsprachen im Zusammenhang mit Projektänderungen erwähnt werden, nicht jedoch die unerledigten Einsprachen. In der Botschaft wird allgemein darauf hingewiesen, dass ergänzende Details zur Kurzversion in der Detailversion eingesehen werden können.

#### **E. 5.1**

Die Rechtsprechung zu Artikel 34 Absatz 2 BV verlangt nicht, dass sämtliche Argumente gegen eine Vorlage in den Abstimmungserläuterungen aufzuführen sind. Allerdings müssen die Erläuterungen den Stimmberechtigten ermöglichen, sich objektiv über die Vorlage zu

informieren. Dabei ist jedoch stets zu beachten, dass die Erläuterungen sich auf das Wesentliche beschränken, damit sie überhaupt zur Kenntnis genommen werden (Thomas Sägesser, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 2014, S. 924). Bei planungsrechtlichen Abstimmungsvorlagen, wie im vorliegenden Fall, können Einsprachen vorliegen. Nicht gütlich erledigte Einsprachen sind den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen (§ 63 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 7. März 1989; SRL Nr. 735). Die Stimmberechtigten müssen sich insbesondere über diese Einsprachen eine Meinung bilden können, da sie diese – wie es auch im vorliegenden Fall explizit aus der Abstimmungsfrage hervorgeht – bei einem Ja zur Vorlage direkt abweisen. Der Gemeinderat hat daher die Stimmberechtigten in der Kurzversion der Abstimmungsbotschaft zumindest über die unerledigten Einsprachen zu informieren und diese mit den hauptsächlich gerügten Kritikpunkten und seiner Stellungnahme zu den Einsprachen zu thematisieren. Zumal sich aus den Einsprachen meist auch wesentliche Argumente gegen eine Vorlage ergeben. Nur auf diese Weise wird es den Stimmberechtigten ermöglicht, sich objektiv zu informieren und sich in der Folge eine Meinung bilden zu können.

### **E. 5.2**

Im vorliegenden Fall wird in der Kurzversion der Abstimmungsbotschaft an die Stimmberechtigten an zwei Stellen unter dem Titel «Projektänderungen nach Einspracheverhandlung» ausgeführt, dass aufgrund von Einsprachen durch Nachbarn das Projekt in drei Punkten (...) angepasst wurde, um den Wünschen der Nachbarn zu entsprechen. Die genannten Anpassungen führten jedoch nur zum Rückzug von fünf von insgesamt zehn eingegangenen Einsprachen, wie sich aus der Detailversion der Abstimmungsbotschaft ergibt. Bei fünf Einsprachen konnte keine Einigung erzielt werden. Dieser Umstand wird in der Kurzversion der Abstimmungsbotschaft an die Stimmberechtigten nicht erwähnt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass mit der Abstimmungsbotschaft der Eindruck erzeugt wird, dass alle Einsprachen zur Zufriedenheit der Nachbarn beziehungsweise Einsprecher haben erledigt werden können, was nicht den Tatsachen entspricht.

### **E. 5.3**

(...) In der Detailversion der Botschaft wurden die Einsprachen auf 16 Seiten thematisiert. Dabei werden die zusammengefassten Begründungen der Einsprecher sowie die Antwort des Gemeinderates aufgeführt. (...) Da in der Abstimmungsbotschaft jegliche Informationen zu den (nicht zurückgezogenen) Einsprachen fehlen und sich lediglich Hinweise auf die Anpassungen des Projekts finden, ist nicht davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten einzig aufgrund der Formulierung der Abstimmungsfrage von weiteren nicht erledigten Einsprachen ausgehen. Sie haben somit gar keine Veranlassung, Einblick in die Detailversion zu nehmen. (...) Auch § 63 Absatz 1 PBG hält fest, dass der Gemeinderat den Stimmberechtigten den Zonenplan, das Bau- und Zonenreglement und die verbliebenen Einsprachen zur Beschlussfassung unterbreitet. Dabei hat er seine Anträge, die nicht gütlich erledigten Einsprachen abzuweisen, zu begründen. Dieser Pflicht zur objektiven Information ist die Vorinstanz im vorliegenden Fall in Bezug auf die Ausführungen zu den (unerledigten) Einsprachen in der Abstimmungsbotschaft nicht nachgekommen, da diese gar nicht thematisiert wurden. Die Tatsachen, dass die Einsprachen in der Detailbotschaft abgehandelt wurden und dass diese auch auf der Gemeinde-Homepage beziehungsweise der Gemeindekanzlei eingesehen werden können, reichen dafür nicht aus.

#### **E. 5.4**

Aufgrund der fehlenden Informationen zu den Einsprachen in der Abstimmungsbotschaft sind die Stimmberechtigten somit nicht in der Lage, sich ein umfassendes Bild über das Planungsvorhaben zu machen. Dazu fehlen ihnen die kritischen Vorbringen der Einsprecher sowie die dazugehörige Stellungnahmen der Vorinstanz, zumal sich aus den Einsprachen auch die wesentlichen Argumente gegen die Vorlage ergeben. Eine freie Meinungsbildung wird dadurch verunmöglicht.

#### **E. 6**

(...)

#### **E. 7**

Abstimmungsgegenstand ist vorliegend die Teilzonenplanänderung mit der entsprechenden Anpassung des Bau- und Zonenplanreglements (BZR) und der Bebauungsplan mit den entsprechenden Sonderbauvorschriften. Die Stimmberechtigten haben alle diese Vorlagen zu beschliessen. Gemäss § 38 Absatz 2a StRG ist den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlage zuzustellen. Sie haben folglich grundsätzlich von Gesetzes wegen Anspruch auf Zustellung der entsprechenden Reglementstexte. Ausser bei besonders umfangreichen Vorlagen – wie beispielsweise bei der Gemeinderechnung und dem Voranschlag, wo das Gesetz selber eine umfangmässige Beschränkung vorsieht – kann auf den Abdruck des genauen und vollständigen Textes der Vorlage nicht verzichtet werden (vgl. dazu Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 242). Die Botschaft selber hat weitergehende Erläuterungen zum Normtext zu enthalten, da Bedeutung und Tragweite einer Vorlage sich aus dem Normwortlaut allein nicht erschliessen (vgl. dazu Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, N. 166).

#### **E. 7.1**

Auf acht Seiten der Abstimmungsbotschaft wurden der Bebauungsplan und dessen Sonderbauvorschriften thematisiert. (...) Diese Ausführungen enthalten aber zur Hauptsache die subjektive Sicht der Vorinstanz, womit diese für das Projekt wirbt (hohe Siedlungs- und Freiraumqualität, hohe Erschliessungsqualitäten, Parkierung, hohe Wohnqualität, hohe Qualität der Architektur, effiziente Nutzung der Energie). Grundsätzlich ist es nicht untersagt, dass die Vorinstanz in der Abstimmungsbotschaft ihre Haltung zur Abstimmungsvorlage darlegt. Allerdings soll die Abstimmungsbotschaft den Stimmberechtigten die freie Willensbildung ermöglichen. Deshalb soll sie unter anderem sachlich sein und den Stimmberechtigten ein umfassendes Bild der Vorlage aufzeigen. Damit ist nicht vereinbar, wenn vorliegend die Sonderbauvorschriften in der Abstimmungsbotschaft nicht objektiv wiedergegeben werden, sondern nur die mehrheitlich subjektive Haltung der Vorinstanz auf rund acht Seiten dargelegt wird. Immerhin weist die Vorinstanz in der Abstimmungsbotschaft zu Beginn der Ausführungen zum Bebauungsplan – im Gegensatz zu den Ausführungen zu der Einsprachen – explizit darauf hin, dass das vollständige Reglement mit den 32 Artikeln des Bebauungsplanes auf der Gemeinde-Homepage eingesehen werden kann. Ein grosser Teil der Bevölkerung ist es sich gewohnt, (Zusatz-)Informationen über das Internet zu beziehen. Wer das Reglement zu den Sonderbauvorschriften lesen will, hat daher verschiedene – einfach zugängliche – Möglichkeiten, zu diesem Text zu gelangen. Wie erwähnt ist das Beschaffen des Normtextes jedoch keine Holschuld der Stimmberechtigten, sondern eine Bringschuld der

Gemeinde, und § 38 Absatz 2a StRG verlangt überdies explizit die Zustellung der Abstimmungs vorlage . Mit der blossen Zurverfügungstellung der Unterlagen kann sich die Vorinstanz daher nicht ihrer gesetzlichen Pflichten zur Zustellung der Abstimmungsvorlage und zur objektiven Information über den Bebauungsplan in der Abstimmungsbotschaft an die Stimmberechtigten entledigen. (...)

## **E. 11**

Der Regierungsrat greift aufsichtsrechtlich bloss ein, wenn schwerwiegende Mängel vorliegen. Bei einer Interessenabwägung hat der Regierungsrat zudem dem Prinzip der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen (LGVE 1993 III Nr. 11 E. 6; LGVE 1989 III Nr. 3 E. 2). Werden bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen Verfahrensmängel oder andere Unregelmässigkeiten festgestellt, trifft der Regierungsrat von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin, soweit möglich, Massnahmen zur Behebung der Mängel. Er kann eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen (§ 149 Abs. 1 StRG). Nicht jeder Verfahrensmangel führt daher automatisch zur Verschiebung der Abstimmung. Es ist 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 1998 III Nr. 1 E. 7). Wenn ein Mangel schwerwiegend ist und nicht mehr rechtzeitig vor der Abstimmung behoben werden kann, so muss der Urnengang verschoben werden. So kann verhindert werden, dass Volksabstimmungen durchgeführt werden, obwohl bereits im Voraus ersichtlich ist, dass ihr Resultat aufgrund der Mängel kaum Legitimität für sich beanspruchen könnte (Besson, a.a.O., S. 388).

### **E. 11.1**

Die Abstimmungsbotschaft weist schwerwiegende Mängel auf, so dass die in Artikel 34 Absatz 2 BV verankerte Abstimmungsfreiheit verletzt wird und die Stimmberechtigten nicht in der Lage sind, ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung zu treffen und darauf basierend ihren freien Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Im vorliegenden Fall ist daher ein aufsichtsrechtliches Eingreifen des Regierungsrates angezeigt.

### **E. 11.2**

Die Abstimmung findet in fünf Tagen statt. Die Abstimmungsunterlagen und somit auch die Abstimmungsbotschaft befinden sich seit zwei Wochen bei den Stimmberechtigten, womit auch die Stimmabgabe seit zwei Wochen möglich ist. Eine nachträgliche Korrektur der Botschaft oder ein ergänzender Versand zur Abstimmungsbotschaft an alle Stimmberechtigten ist somit nicht mehr möglich. Das Interesse an einem korrekten Abstimmungsverfahren überwiegt vorliegend das Interesse der Stimmbürger, am festgelegten Termin über die Vorlage abstimmen zu können, und an einem Abstimmungsergebnis, dem aufgrund der Mängel in der Abstimmungsbotschaft kaum Legitimität zukommen würde. Gestützt auf diese Ausführungen und aufgrund der vorliegenden Sachlage wird die Abstimmung abgesagt (...).