

OW_GERICHTE VVGE 1987/88 Nr. 37 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE 1987_88 Nr. 37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1987_88_Nr_37)

FR: OW_GERICHTE VVGE 1987/88 Nr. 37 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 1987/88 Nr. 37 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 1987/88 Nr. 37, S. 55: Art. 54 Gesetz über die Volksabstimmungen (AG): Art. 85 Bst. a OG. Der Entscheid der Aufsichtsbehörde, der einen Gemeindeversammlungsbeschluss nicht wegen materieller Unzulässigkeit, sondern Unrechtmässigkeit de

Erwägungen

E. 1

a) Abstimmungen des Kantons und der Gemeinde können innert 20 Tagen durch schriftliche und begründete Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Als Beschwerdegründe gelten Rechtsverletzungen sowie Verfahrensmängel, welche letztere bei der amtlichen Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen und von entscheidendem Einfluss auf deren Ergebnis gewesen sind oder sein konnten (Art. 54 Abs. 1 und 2 AG). Voraussetzung einer Stimmrechtsbeschwerde ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass ein Eingriff in die politischen Rechte der Stimmbürger vorliegt. Nur dann ist der einzelne Stimmberechtigte gestützt auf Art. 85 Bst. a OG zur Beschwerde legitimiert. In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, ob der Entscheid einer kantonalen Aufsichtsbehörde, welche einen Gemeindeversammlungsbeschluss kassiert, der Stimmrechtsbeschwerde überhaupt unterliegt. Diesbezüglich gilt es zu differenzieren. So hat das Bundesgericht festgestellt, dass ein Gemeindestimmbürger einen Entscheid, der einen Gemeindeversammlungsbeschluss wegen inhaltlicher Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht aufhebt, nicht wegen Verletzung seines Stimmrechtes anfechten kann. Ebenso ist eine Stimmrechtsbeschwerde ausgeschlossen, wenn die kantonale Aufsichtsbehörde einem Beschluss der Gemeindestimmbürger aus materiellrechtlichen Gründen die Genehmigung verweigert. So trat etwa das Bundesgericht auf die staatsrechtliche Beschwerde eines Bürgers nicht ein, der gerügt hatte, das kantonale Verwaltungsgericht habe den einen Einzonung ablehnenden Gemeinderatsbeschluss aufgehoben und die Gemeinde angewiesen, die fragliche Parzelle einzuzonen (BGE 100 Ia 427 ff., 72 I 24 ff.). Dasselbe gilt auch, wenn eine kantonale Rechtsmittelinstanz über die inhaltliche Zulässigkeit eines an sich rechtmässig zustande gekommenen Beschlusses zu befinden hat. Demgegenüber unterliegt jedoch die Aufhebung eines Gemeindeversammlungsbeschlusses durch die kantonale Aufsichtsbehörde dann der Stimmrechtsbeschwerde, wenn die Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens oder die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses in Frage steht (BGE 100 Ia 429). Wie der Bürger einen Anspruch darauf hat, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, hat er umgekehrt auch Anspruch darauf, dass ein ordnungsgemäss zustande gekommenes Abstimmungsergebnis anerkannt und nicht aufgehoben wird. Im angefochtenen Entscheid

stand nicht die materielle Zulässigkeit des Gemeindeversammlungsbeschlusses zur Diskussion, sondern die Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens, welche die heutigen Beschwerdegegner bezweifelt hatten. Ein solcher Entscheid der Aufsichtsbehörde unterliegt grundsätzlich der Anfechtbarkeit mittels Stimmrechtsbeschwerde. b) Zur Anfechtungsbefugnis im Zusammenhang mit Abstimmungen genügt das politische Stimmrecht, d.h. dass der Beschwerdeführer an der Abstimmung teilnehmen durfte (BGE 107 Ia 218 E. 1a). Insbesondere muss der Beschwerdeführer keinen persönlichen Nachteil erfahren haben (BGE 103 Ia 281 E. 1a; W. Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, 262), ja es genügt, wenn die Beschwerde zur Wahrung öffentlicher Interessen erhoben wird (BGE 104 Ia 229 E. b). Die Stimmrechtsbeschwerde ist insofern keine eigentliche Popularbeschwerde, als nicht stimmberechtigten Personen die Beschwerdebefugnis abgeht. Indem aber andererseits jeder Stimmberechtigte zur Stimmrechtsbeschwerde befugt ist, kommt sie der Popularbeschwerde sehr nahe (vgl. auch Auer, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel 1984, Rz. 435). Art. 54 AG macht das Beschwerderecht von keinen anderen persönlichen Voraussetzungen abhängig. Daraus erhellt, dass Z ohne weiteres zur Beschwerde befugt ist. Im folgenden gilt es zu prüfen, ob der Regierungsrat die Abstimmung vom 28. Februar 1988 zu Unrecht aufgehoben hat, was dann der Fall ist, wenn sich herausstellt, dass das Abstimmungsergebnis ordnungsgemäss zustande gekommen ist.

E. 2

a) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimmrecht gibt dem Bürger u.a. Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (Praxis 1988, Nr. 159, E. 3a; BGE 113 Ia 294, 112 Ib 211 E. 1b, 102 Ia 268 E. 3). Nebst verfahrensmässigen Fehlern kann das Abstimmungsergebnis insbesondere auch durch eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger verfälscht werden. Eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung liegt beispielsweise vor, wenn die Behörde im Rahmen einer Sachabstimmung ihre Pflicht zur objektiven Information verletzt und den Bürger über Zweck und Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 105 Ia 153). b) Darüber hinaus können auch private Publikationen das Ergebnis einer Sachabstimmung in unstatthafter Weise beeinflussen, wenn der Stimmbürger durch falsche und irreführende Angaben getäuscht wird. Einflüsse dieser Art vermögen indessen nur ausnahmsweise die Aufhebung einer Abstimmung zu rechtfertigen. Wohl ist die Verwendung von falschen und irreführenden Angaben im Abstimmungskampf verwerflich, doch lässt sie sich nie völlig ausschliessen und muss aus praktischen Gründen bis zu einem gewissen Grade in Kauf genommen werden. Von einer unzulässigen Beeinflussung der demokratischen Willensbildung durch private Veröffentlichungen kann erst dann gesprochen werden, wenn die Presse in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingreift, dass es dem Bürger nach den Umständen unmöglich ist, sich ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu verschaffen, und wenn überdies keinerlei Zweifel darüber bestehen, dass die Abstimmung dadurch entscheidend beeinflusst worden ist. Bei der Kassation einer Abstimmung wegen unzulässiger Beeinflussung durch die Privatpresse ist grösste Zurückhaltung zu üben (BGE 102 Ia 268 f. mit Hinweisen, 98 Ia 80/625; ZBl 1980, 251 E. 6b). Nur bei ganz schwerwiegenden Verstössen kann der Stimmbürger von Bundesrechts wegen eine Wiederholung des Wahlganges verlangen. Dass sich die beanstandete unerlaubte Propaganda auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat, muss nicht nur

im Bereich des Möglichen liegen - was bei Verfahrensmängeln für eine Wiederholung des Urnenganges genügen würde -, sondern ausser Zweifel stehen oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen (a.a.O.). Es gilt nun im Lichte dieser Praxis, welche das Bundesgericht zur Frage der unerlaubten Beeinflussung der Willensbildung durch irreführende private Publikationen entwickelte, zu prüfen, ob das Abstimmungsresultat vom 28. Februar 1988 zu Recht kassiert wurde.

E. 3

Von einer unzulässigen Beeinflussung des freien Willens der Wählerschaft kann von vorneherein nur dann die Rede sein, wenn die in Frage stehenden Äusserungen falsch und deshalb grundsätzlich irreführend sind. Das beanstandete Flugblatt der Gegner der Abstimmungsvorlage empfahl den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, Nein zu stimmen, und listete acht Argumente auf. Das für die Aufhebung der Abstimmung durch den Regierungsrat entscheidende Argument hatte folgenden Wortlaut: "weil der Schwimmunterricht für unsere Schuljugend sogar gratis im Hallenbad vom Hotel Regina Titlis Dorint oder gegen angemessene Entschädigung im Hallenbad Eienwäldli durchgeführt werden könnte. Auf dieser Schulstufe ist wirklich kein Bad für wettkampfmässigen Unterricht nötig". Die beanstandete Passage enthält zwei Aussagen: Einmal dass der Schwimmunterricht u.a. im Hallenbad vom Hotel Regina Titlis Dorint durchgeführt werden könne; sodann dass die Benützung dieses Hallenbades gratis sei. Diesbezüglich ergibt sich aus den Akten, dass der Hoteldirektor vor einigen Jahren, nachdem das Schwimmbad geschlossen worden war und der Schwimmunterricht für die Schüler deshalb nicht mehr möglich war, anlässlich einer Elternzusammenkunft erklärt hatte, das Schwimmbad des Hotels für die Erteilung des Schulschwimmunterrichtes kostenlos zur Verfügung zu stellen, wenn genügend Begleitpersonen vorhanden seien, diese die Verantwortung übernehmen und für eventuelle Schäden aufkommen würden. Aus Sicherheitsgründen sei dies jedoch abgelehnt worden. Eine schriftliche Zusicherung gegenüber Gemeinde- oder Schulvertretern habe er nie abgegeben. Der vorbehaltlose Hinweis auf die Möglichkeit eines unentgeltlichen Schul- Schwimmunterrichtes im Hallenbad des Hotels Dorint durch die Gegner der Vorlage war insofern objektiv unzutreffend, als das fragliche Hallenbad offenbar aus Sicherheitsgründen nicht in Frage kam. Es kann nicht bestritten werden, dass der Hinweis auf die Unentgeltlichkeit einer Dienstleistung unter Umständen das Verhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beeinflussen kann. Ob und allenfalls in welchem Ausmasse ein solches Argument das Verhalten der Stimmbürger bestimmt, hängt indessen in erster Linie vom Gewicht dieses einzelnen Argumentes im Verhältnis zu allen andern im Abstimmungskampf vorgebrachten Argumenten ab. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

E. 4

Nach Auffassung des Regierungsrates ist das Flugblatt so spät erschienen, dass keine Möglichkeit mehr bestanden habe, darauf zu reagieren. Das Flugblatt wurde am 25. Februar 1988 an alle Haushaltungen zugestellt. Eine optimale Korrekturmöglichkeit bestand insofern nicht mehr, als die sogenannte Vorurne bereits ab Montag, 22. Februar 1988, offen war und demzufolge ein mehr oder weniger grosser Teil der Stimmbürger, die das Flugblatt zu Gesicht bekommen hatten und in der Folge zur Urne gingen, selbst bei einer sehr raschen Reaktion nicht mehr hätten erreicht werden können. Dies liegt in der Natur der mittels Vorurne vorgezogenen Abstimmung. Ansonsten wäre genügend Zeit verblieben, um vor dem eigentlichen Abstimmungstermin vom 28. Februar noch zu reagieren. Dies geschah

denn auch am 27. Februar 1988 durch eine kurze Richtigstellung im Engelberger TV-Informationskanal. Dazu führte der Regierungsrat allerdings aus, von dieser Ausstrahlung sei keine Aufzeichnung zu erhalten. Sodann habe mit der Richtigstellung in Informationskanal nur ein Teil der Bevölkerung angesprochen werden können. Diese Argumentation ist indessen nicht überzeugend. Einmal wäre es möglich gewesen, den Inhalt der fraglichen Kurzinformation zumindest dem Sinne nach zu eruieren, wie dies nunmehr in verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren durch Befragung des Direktors des Hotels Dorint geschehen ist. Aus seiner Stellungnahme vom 27. August 1988 ergibt sich, dass zunächst eine ausführlichere Richtigstellung vorgesehen war, diese aber von den verantwortlichen Sendeleitern als zu ausführlich abgelehnt, dann aber vom Kurdirektor umgearbeitet worden sei. Der Informationstext habe ungefähr gelautet: Das Dorint Hotel Regina Titlis habe keine schriftliche Zusage über Gratisbenutzung des hoteleigenen Schwimmbades an irgend eine Instanz gegeben; eine Zusicherung sei im Jahre 1984 oder 1985 den Eltern der Schulkindern anlässlich eines Elterngesprächs über eine bestimmte Zeit mündlich gegeben worden. Wohl trifft es zu, dass durch den TV-Informationskanal nur ein Teil der Bevölkerung angesprochen wurde. Doch kann nicht ohne weiteres angenommen werden, dass es ein kleinerer Bevölkerungsteil war als jener, der durch das Flugblatt erreicht worden war. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass das Flugblatt zwar an alle Haushaltungen (1200) verteilt wurde, es aber als fraglich erscheint, ob damit alle Stimmberechtigten, zurzeit ca. 2'100, überhaupt erreicht wurden. Jedenfalls gibt es keine überzeugenden Gründe dafür, dass über das Kommunikationsmittel der Television weniger Bevölkerungsanteile bzw. Stimmberechtigte erreicht werden könnten als durch ein Flugblatt. Diese Richtigstellung litt indessen, wie bereits erwähnt, insofern an einem Mangel, als anzunehmen ist, dass zwischen dem Erscheinen des Flugblattes am Donnerstag und der Ausstrahlung der Richtigstellung am Samstag eine unbestimmte Anzahl Stimmberechtigter bereits zur Urne gegangen waren, ohne von dieser Richtigstellung Kenntnis genommen zu haben.

E. 5

Entscheidend ist nun aber, dass an einer am 22. Februar 1988 stattgefundenen Orientierungsversammlung, die ebenfalls über den Engelberger TV-Informationskanal ausgestrahlt wurde, u.a. auch über die Möglichkeit der Benutzung anderer Hallenbäder, darunter namentlich des Hallenbades des Hotels Dorint gesprochen worden war. Es trifft zwar zu, dass gerade an dieser Orientierungsversammlung das drei Tage später im Flugblatt der Gegner der Vorlage erschienene Argument der Gratisbenutzung nicht zur Sprache gekommen war. Indessen hatte die Schulschwimmlehrerin H anlässlich dieser Versammlung zu den Möglichkeiten, den Schulschwimmunterricht in den privaten Hallenbädern und namentlich im Schwimmbad des Hotels Dorint abzuhalten, kritisch Stellung genommen. Dabei führte sie aus, dass die Benützung des Hallenbades des Hotels Dorint aus technischen Gründen (Grössenverhältnisse), aber auch aus Sicherheitsüberlegungen für den Unterricht mit Schulkindern nicht in Frage komme. Damit blieb der drei Tage später erfolgte Hinweis der Gegner der Abstimmungsvorlage, es bestehe die Möglichkeit für Schulschwimmunterricht im Hotel Dorint, keineswegs unwidersprochen. Erfuhr nun aber der Stimmbürger von kompetenter Seite, dass der Schwimmunterricht in einem bestimmten Hallenbad aus technischen bzw. Sicherheitsgründen ohnehin nicht in Frage kam, verlor damit das zusätzliche Argument, dass der Besuch dieses Schwimmbades gratis wäre, nicht nur an Bedeutung, sondern spielte unter diesen Umständen keine Rolle mehr. Zudem ist anzunehmen, dass bei der

Gewichtung der sich widersprechenden Darstellungen die Stimmbürger den Ausführungen der kompetenten Schulschwimmlehrerin mehr Glauben schenkten als den Ausführungen der im Abstimmungskampf engagierten Opponenten. Da somit die Stimmbürger nicht nur über eine einseitige Darstellung der Opponenten, sondern auch über die Darstellung des gegenteiligen Standpunktes verfügten, kann nicht gesagt werden, die Stimmbürger hätten keine Gelegenheit gehabt, sich über kontroverse Darstellungen eine eigene Meinung zu bilden. Insbesondere kann nicht gesagt werden, dass die Stimmbürger mangels einer Möglichkeit, sich aus einer andern Quelle ein Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen, aufgrund des Flugblattes der Opponenten zwangsläufig davon ausgehen mussten, im Hallenbad des Hotels Dorint könnte der Schulschwimmunterricht durchgeführt werden. Es ist Erfahrungstatsache, dass insbesondere politische Sendungen am Fernsehen in hohem Masse meinungsbildend und geeignet sind, Wahlen und Abstimmungen zu beeinflussen und mindestens soviel Beachtung finden wie durch das Mittel der Presse verbreitete Meinungen. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, dass die Ausstrahlung der Informationsveranstaltung vom 22. Februar 1988 von sehr vielen Stimmbürgern gesehen wurde, ist es doch eher ungewöhnlich, dass eine Orientierungsversammlung über ein derart lokales Thema am Fernsehen ausgestrahlt wird. Hinzu kommt, dass im Rahmen des lokalen Fernsehens in Engelberg selten Aufzeichnungen (bewegte Bilder) zu sehen sind. Angesichts der Beachtung, die unter solchen Umständen die Ausstrahlung einer politischen Informationsveranstaltung beim Publikum findet, muss davon ausgegangen werden, dass damit mindestens so viele, wenn nicht mehr Personen erreicht wurden als durch den Versand eines Flugblattes an alle Haushaltungen. Aufgrund dieser Erwägungen kann nicht gesagt werden, dass das Argument des Gratis- Schwimmunterrichts im Hotel Dorint geeignet war, das zwar sehr knappe Abstimmungsergebnis umzustossen. Bestand somit keine hohe Wahrscheinlichkeit einer Änderung des Abstimmungsergebnisses durch den beanstandeten Teil des Flugblattes, durfte die Abstimmung nicht aufgehoben werden. Deshalb ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Regierungsratsbeschluss aufzuheben. de| fr | it Schlagworte flugblatt hotel regierungsrat entscheid stimmberechtigter frage schwimmbad haushalt wiederholung aufsichtsbehörde abstimmungskampf bürge ausführung umstände abstimmungsergebnis Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BGG: Art.85 Praxis (Pra) 77 Nr.159 Leitentscheide BGE 102-IA-264 S.268 107-IA-217 S.218 113-IA-291 S.294 112-IB-195 S.211 100-IA-427 S.429 100-IA-427 72-I-23 S.24 98-IA-73 S.80 103-IA-280 S.281 104-IA-226 S.229 105-IA-151 S.153 VVGE 1987/88 Nr. 37

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