

OW_GERICHTE VVGE 2011/13 Nr. 35 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_2011_13_Nr_35

FR: OW_GERICHTE VVGE 2011/13 Nr. 35 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 2011/13 Nr. 35 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 2011/13 Nr. 35 Art. 88 KV; Art. 54, 54a und 54b AG Mit der Abstimmungsbeschwerde kann die behördliche Information an der Gemeindeversammlung vor einer Abstimmung bemängelt werden (Erw. 3). Wer den behaupteten Mangel an der Gemeindeversammlung

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht überprüft auf Beschwerde hin Entscheide letzter kantonaler Verwaltungsbehörden (Art. 64 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 [GOG; GDB 134.1]). Auf die frist- und innerhalb der Nachbesserungsfrist formgerecht eingereichte Beschwerde vom 18. Juli 2013 gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 2. Juli 2013 ist einzutreten, ein Ausschlussgrund nach Art. 64 Abs. 2 GOG liegt nicht vor.

E. 2

Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht eingetreten, da die für Beschwerden gegen Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden anwendbare Rechtsmittelfrist gemäss Art. 54a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 17. Februar 1974 (Abstimmungsgesetz, AG; GDB 122.1) nicht gewahrt worden sei. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass sich ihre Beschwerde auf das Beschwerderecht gemäss Art. 88 der Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung) vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101.0) stütze. Danach stehe ihnen eine Beschwerdefrist von 20 Tagen zu. Sie machen sinngemäss geltend, dass die Bestimmung der Kantonsverfassung jener des Abstimmungsgesetzes vorgehe und somit die Frist von drei Tagen gemäss Art. 54a AG entfalle. Ein Nichteintreten der Vorinstanz gestützt auf diese dreitägige Frist sei deshalb nicht zulässig.

E. 3

Es sind zunächst die vorinstanzliche Qualifikation der Beschwerde als Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 54 AG und das Nichteintreten auf dieselbe zu überprüfen.

E. 3.1

Nach Art. 54 AG können Abstimmungen des Kantons und der Gemeinde durch schriftliche und begründete Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden: a. wegen Verletzungen des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde); b. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung (Abstimmungsbeschwerde). Als Abstimmungen im Sinne des Abstimmungsgesetzes gelten sowohl Wahlen als auch

Entscheide über Sachgeschäfte (Art. 2 AG). Mit der Abstimmungsbeschwerde können alle Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung gerügt werden, wie Verletzung von Verfahrensvorschriften, unrichtiges Auszählen, unerlaubte Handlungen Dritter, unzulässige Propaganda von Behörden (Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, 21). Die in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Stimmberechtigten sollen ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Stimmberechtigten, z.B. im Rahmen von Erläuterungen anlässlich von Gemeindeversammlungen, kann das Ergebnis einer Abstimmung verfälschen und damit die Abstimmungsfreiheit verletzen. Behördliche Interventionen in die Meinungsbildung zu Sachabstimmungen sind nicht per se unzulässig; eine unerlaubte Beeinflussung liegt jedoch vor, wenn die Behörde ihre Pflicht zur sachlichen Information verletzt und über Zweck und Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 135 I 292 Erw. 2 und 4.2; 130 I 290 Erw. 3.1 f.; 119 Ia 272 f.; VVGE 2003/04 Nr. 2, Erw. 4.1; 1987/88 Nr. 3, Erw. 5; siehe zu den Anforderungen an die behördliche Information Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, 182 ff.).

E. 3.2

Die Beschwerdeführer beanstanden die Information des Gemeinderates anlässlich der Gemeindeversammlung vom 14. Mai 2013. Der Gemeinderat habe die zu erwartende Zunahme des Lastwagenverkehrs mit zwölf Prozent veranschlagt und als gering bezeichnet. Damit habe er stark beschönigt und die Stimmenden in die Irre geführt. Indem die Beschwerdeführer die behördliche Information vor einer Abstimmung bemängeln, erheben sie - wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat - eine Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 54 Abs. 1 Bst. b AG (vgl. Hiller, a.a.O., 117; VVGE 2003/04 Nr. 2, Erw. 2).

E. 4.1

Bezüglich der Beschwerdelegitimation ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer als Stimmberechtigte grundsätzlich zur Einreichung der Abstimmungsbeschwerde befugt sind (vgl. Art. 54b Abs. 1 AG). Hingegen ist die Feststellung der Vorinstanz betreffend die rechtliche Qualifikation des gerügten Mangels zu überprüfen. Sollte es sich bei diesem um einen Verfahrensfehler im Sinne von Art. 54b Abs. 2 AG handeln, hätten ihn die Beschwerdeführer bereits bei der Behandlung des betreffenden Geschäfts anlässlich der Gemeindeversammlung geltend machen müssen, um nicht ihrer Beschwerdebefugnis verlustig zu gehen (Art. 54b Abs. 2 AG).

E. 4.1.1

Wie die Vorinstanz vertritt der Beschwerdegegner die Ansicht, dass die Beschwerdeführer mit ihrer Rüge nicht das Verfahren der Gemeindeversammlung bemängeln und deshalb Art. 54b Abs. 2 AG nicht zur Anwendung komme. Die angeblich falschen und geschönten Zahlen seien an der Gemeindeversammlung aber jedenfalls nicht in Zweifel gezogen worden. Der Beschwerdeführer H. meldete sich an der Gemeindeversammlung zu Wort. Er erklärte seine Ablehnung gegen das Abbauprojekt und damit gegen die Zonenplanänderung, da die Strassenanstösser bereits genug mit Strassenlärm belastet seien. Seine in der

Beschwerde vorgebrachte Ansicht, dass die vorgelegten Zahlen nicht stimmen könnten bzw. stark beschönigt und damit die Stimmberechtigten in die Irre geführt worden seien, erwähnte er gemäss Protokoll nicht.

E. 4.1.2

Als Verfahrensmängel gelten Verletzungen formeller Vorschriften; das heisst jener Regeln, die sich auf das Zustandekommen des Gemeindeversammlungsbeschlusses beziehen und damit die fehlerfreie Willensermittlung der Stimmberechtigten betreffen. Es sind Fehler im Wahl- oder Abstimmungsmodus, im Stimmmaterial und in amtlichen Botschaften sowie unzulässige behördliche Beeinflussungsversuche (Attilio R. Gadola, *Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren*, Zürich 1991, 322; Hangartner/Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000, N. 292; Hiller, a.a.O., 325 ff.). Gemäss Art. 16 Abs. 1 AG ist der Gemeinderat verpflichtet, bei offenen Sachabstimmungen den behördlichen Antrag zu begründen. Das Fehlen einer Begründung würde zweifellos einen Verfahrensmangel darstellen. Es versteht sich von selbst, dass nur die sachliche Begründung Art. 16 Abs. 1 AG zu genügen vermag (siehe zu den Anforderungen an die behördliche Information BGE 135 I 292 Erw. 4.2; Besson, a.a.O.). Insofern verletzt eine irreführende behördliche Information wie die fehlende Information eine Verfahrensvorschrift.

E. 4.1.3

Die Bestimmung von Art. 54b Abs. 2 AG geht auf den Grundsatz von Treu und Glauben zurück. Beanstandungen betreffend Verfahrensmängel sind sofort, d.h. während der Versammlung und vor der Durchführung der Abstimmung anzubringen, damit der Mangel noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht. Ein Stimmbürger verwirkt grundsätzlich das Recht zur Anfechtung eines Abstimmungsergebnisses, wenn er es unterlässt, Verfahrensfehler während der Versammlung zu rügen, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar war. Es wäre stossend, wenn ein Stimmbürger einen Verfahrensfehler vorerst widerspruchslos hinnähme und erst nach der Abstimmung, wenn ihm das Abstimmungsergebnis nicht zusagt, Beschwerde dagegen erhebt (VVGE 1997/98 Nr. 4, Erw. 2c; 1976/77 Nr. 4, Erw. 1; BGE 118 Ia 274; BGE 110 Ia 178; Hiller, a.a.O., 324 f.). Stimmberechtigte, die an der Gemeindeversammlung nicht anwesend waren, sind überhaupt nicht legitimiert, nachträglich wegen Verfahrensfehlern Beschwerde einzulegen (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 2706; Urteil des Bundesgerichts 1P.437/1990 vom 25. Juli 1991, Erw. 1c, publiziert in ZBl 4/1992, 169 ff.).

E. 4.1.4

Indem die Beschwerdeführer die behördliche Information anlässlich der Gemeindeversammlung bemängeln und dem Gemeinderat Irreführung der Stimmberechtigten vorwerfen, machen sie einen unzulässigen behördlichen Beeinflussungsversuch und folglich einen Verfahrensmangel geltend. Einer der beiden Beschwerdeführer hat zwar an der Gemeindeversammlung seine vom Gemeinderat abweichende Meinung und seine Bedenken bezüglich der Zonenplanänderung und der damit verbundenen Folgen geäussert, die behördliche Information hat er mit seinem Votum aber nicht bemängelt. Da keiner der Beschwerdeführer den nun vorgebrachten Mangel an der Gemeindeversammlung gerügt hat, sind sie gemäss Art. 54b Abs. 2 AG zur Erhebung dieser Rüge im Beschwerdeverfahren nicht befugt (vgl. VVGE 1997/98 Nr. 4, Erw. 2c;

BGE 121 I 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_537/2012 vom 25. Januar 2013, Erw. 2.3, publiziert in ZBl 2013, 563 ff.). Schon aus diesem Grund ist das Nichteintreten der Vorinstanz auf die Beschwerde nicht zu beanstanden.

E. 4.2

Eine Abstimmungsbeschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes einzureichen (Art. 54a AG). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, haben die Beschwerdeführer den gerügten Mangel spätestens an der Gemeindeversammlung entdeckt. Die dreitägige Beschwerdefrist begann somit spätestens am Tag nach der Gemeindeversammlung, am 15. Mai 2013, zu laufen und endete am Freitag, 17. Mai 2013. Ob aufgrund der der Gemeindeversammlung vorausgegangenen Informationsveranstaltung und der öffentlichen Auflagen von einem früheren Fristbeginn ausgegangen werden müsste, kann offen gelassen werden. Im Lichte von Art. 54a AG (zu Art. 88 Abs. 1 KV vgl. hinten, Erw. 5) ist nicht zu bemängeln, dass die Vorinstanz auf die Abstimmungsbeschwerde vom 23. Mai 2013 wegen Nichtwahrung der Beschwerdefrist nicht eingetreten ist.

E. 4.3

Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob auf die Beschwerde gestützt auf Art. 88 KV einzutreten gewesen wäre. Dies kann nur der Fall sein, wenn die Abstimmungsbeschwerde vom Regelungsgehalt von Art. 88 Abs. 1 KV erfasst wird.

E. 5

Gemäss Art. 88 Abs. 1 KV kann gegen Beschlüsse von Gemeinderat und Gemeindeversammlung binnen 20 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde eingereicht werden.

E. 5.1

Anfechtbar sind Beschlüsse von Gemeinderat und Gemeindeversammlungen. Nach ständiger Rechtsprechung des Regierungsrates muss es sich beim angefochtenen Beschluss um eine Verfügung handeln, da das in Art. 88 KV statuierte Beschwerderecht nicht die Anfechtung von Rechtsetzungsakten (abstrakte Normenkontrolle) umfasst. Die Existenz einer Verfügung als Anfechtungsobjekt ist somit Prozessvoraussetzung, ohne sie kann auf eine Beschwerde nicht eingetreten werden (VVG 1997/98 Nr. 4, Erw. 4b mit Hinweisen; 2007/08 Nr. 6, Erw. 1.2). Dass das Verwaltungsbeschwerdeverfahren primär die Anfechtung von Verfügungen zulässt, ergibt sich im Übrigen auch aus der Formvorschrift von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über das Verwaltungs- und das Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Verwaltungsverfahrensverordnung) vom 29. Januar 1988 (VwVV; GDB 133.21), wonach der schriftlich einzureichenden Beschwerde die angefochtene Verfügung beizulegen ist. Indem auf eine Beschwerde nur eingetreten wird, wenn ein zulässiges Anfechtungsobjekt - eine Verfügung - vorliegt, wird der Rechtsschutz der Betroffenen eingeschränkt. Diese Beschränkung ist jedoch mit der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV vereinbar, da gestützt auf Art. 2a VwVV bezüglich gewisser Realakte eine Verfügung verlangt werden kann und so der von der Verfassung garantierte Rechtsschutz eröffnet wird (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, N. 331 f. und 336). Es ist zu klären, was im vorliegenden Verfahren Anfechtungsobjekt ist und ob es sich dabei um eine Verfügung handelt.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer bemängeln die gemeinderätliche Information. Auch wenn ihre Beschwerde auf die Aufhebung des Beschlusses der Gemeindeversammlung zielt, ist gemäss Lehre die Vorbereitungshandlung (die behördliche Information) und nicht erst das Resultat (der Beschluss) das Anfechtungsobjekt (Besson, a.a.O., 50; Hangartner/Kley, a.a.O., N. 291; Hiller, a.a.O., 323 und 340). Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Gemäss Art. 54 AG können Abstimmungen angefochten werden; ob mit Abstimmung das Abstimmungsverfahren oder das Abstimmungsergebnis gemeint ist, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Wäre jedoch der Beschluss der Gemeindeversammlung Anfechtungsobjekt, dann wäre die Anfechtung wegen Unregelmässigkeiten zu Beginn des Abstimmungsverfahrens praktisch unmöglich, da die Beschwerdefrist - welche mit der Entdeckung des Mangels zu laufen beginnt (vgl. Art. 54a AG) - regelmässig bereits vor der Beschlussfassung abgelaufen wäre. Der zeitliche Schutzbereich der Abstimmungsfreiheit würde stark eingeschränkt, denn der Schutz würde sich auf eine kurze Vorbereitungs- und die Durchführungszeit beschränken. Diese Verkürzung des Rechtsschutzes wird vermieden, indem der vorbereitende Akt das Anfechtungsobjekt des Beschwerdeverfahrens bildet. Ausserdem kann so die beanstandete Vorbereitungshandlung möglicherweise noch vor der Abstimmung korrigiert werden, sodass die Abstimmung weder verschoben noch eine erfolgte Abstimmung aufgehoben werden muss. Anfechtungsobjekt ist demzufolge die behördliche Information.

E. 5.3

Die behördliche Information wäre im Anwendungsbereich von Art. 88 KV zulässiges Anfechtungsobjekt, wenn es sich dabei um eine Verfügung handeln würde. Mangels kantonrechtlicher Legaldefinition des Verfügungsbegriffs ist auf Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) abzustellen (Art. 27 VwVV). Als anfechtbare Verfügungen gelten auf öffentliches Recht gestützte Anordnungen der Behörden im Einzelfall, mit welchen Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden oder welche die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfangs von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben, sowie die Abweisung oder das Nichteintreten auf derartige Begehren. Begriffsnotwendiges Merkmal jeder Verfügung ist ihre Verbindlichkeitswirkung, die definitive Regelung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten. Rechtsgeschäftliche Willenserklärungen, blosse Ermahnungen oder Meinungsäusserungen stellen deshalb keine Verfügung dar (VVG 1987/88 Nr. 54, Erw. 1a mit Hinweisen; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N. 326 und 885).

E. 5.4

Mit der Information anlässlich der Gemeindeversammlung hat die Beschwerdegegnerin keine verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten festgelegt. Sie hat unter anderem lediglich über die prognostizierten Auswirkungen des Abbauvorhabens auf das Verkehrsaufkommen und damit über unsichere Tatsachen informiert. Mit ihrer Information hat sie keine individuellen Rechtspositionen der Beschwerdeführer berührt, sodass Art. 2a VwVV nicht anwendbar ist. Die behördliche Information stellt somit keine Verfügung dar und wird von Art. 88 KV nicht erfasst. Die Beschwerdeführer können sich demzufolge nicht erfolgreich auf die in Art. 88 KV statuierte 20-tägige Beschwerdefrist berufen. Der vorinstanzliche Entscheid, dass auf die Beschwerde mangels Wahrung der Beschwerdefrist nicht eingetreten werden kann, hält vor der Verfassung stand und ist nicht zu beanstanden.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten in solidarischer Haftung zu tragen (Art. 17 Abs. 1 VGV). de| fr | it Schlagworte behörde gemeindeversammlung beschwerdeführer kv vorinstanz stimmberechtigter beschwerdefrist gemeinderat tag entscheid kanton regierungsrat frist verfahren erheblichkeit Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BV: Art.29a BV: Art.34 KV/OW: Art.88 VwVG: Art.5 VGV: Art.17 Weitere Urteile BGer 1C_537/2012 1P.437/1990 Leitentscheide BGE 110-IA-176 S.178 119-IA-271 S.272 121-I-1 S.3 135-I-292 130-I-290 118-IA-271 S.274 VVGE 2003/04 Nr. 2 1987/88 Nr. 54 1997/98 Nr. 4 2011/13 Nr. 35

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