Urteilskopf

112 Ia 129

23. Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung von 9. Juli 1986 i.S. Vetter gegen Einwohnergemeinde Huttwil und Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; amtliche Erläuterung einer Abstimmung.

Allgemeine Anforderungen an amtliche Erläuterungen (E. 1).

Die Tatsache, dass anlässlich einer Abstimmung über die Basiserschliessung eine Zusatzvereinbarung zum Detailerschliessungsplan nicht erwähnt wurde, kann unter bestimmten Umständen das Ergebnis der Abstimmung an der Gemeindeversammlung beeinflussen (E. 3a, b).

Substitution von Motiven durch das Bundesgericht (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; explication officielle d'une votation.

Exigences générales posées aux explications officielles d'une votation (consid. 1).

Le fait qu'à l'occasion d'une votation sur le raccordement de base un accord complémentaire au plan de détail du raccordement n'a pas été mentionné peut, dans certaines circonstances, influencer le résultat de la votation à l'Assemblée communale (consid. 3a, b).

Substitution de motifs par le Tribunal fédéral (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; informazioni esplicative fornite da un'autorità circa una votazione.

Requisiti generali delle informazioni esplicative fornite dall'autorità su di una votazione (consid. 1).

Il fatto che, in occasione di una votazione sull'urbanizzazione di base, un accordo complementare concernente il piano dettagliato d'urbanizzazione non sia stato menzionato, può, in determinate circostanze, incidere sul risultato della votazione in seno all'Assemblea comunale (consid. 3a, b).

Sostituzione di motivi da parte del Tribunale federale (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 129

BGE 112 Ia 129 S. 129

Am 24. Juni 1983 stimmte die Einwohnergemeindeversammlung von Huttwil unter Traktandum 1 auf Antrag des Gemeinderates mit 165 Ja- gegen 131 Nein- und 4 ungültigen oder leeren Stimmen einem Basiserschliessungsprojekt für das Gebiet Mühleweg zu und bewilligte hiefür einen Kredit von Fr. 644'700.– unter

gleichzeitigem

BGE 112 Ia 129 S. 130

Verzicht auf die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen für diese Basiserschliessung. Hans Vetter, stimmberechtigter Einwohner von Huttwil, erhob gegen diesen Beschluss am 11. Juli 1983 Gemeindebeschwerde mit der Begründung, die Gemeindeversammlung sei über die Tragweite und Hintergründe der Vorlage nicht richtig orientiert worden. Es existiere neben dem zum Basiserschliessungsprojekt ausgearbeiteten Detailerschliessungsplan ein "Geheimvertrag", wonach zwei der beteiligten Grundeigentümer auf unbestimmte Zeit vom Bauzwang und von finanziellen Leistungen befreit seien. Statt der erwarteten 25 Bauplätze werde damit heute nur eine Fläche von 7 Bauplätzen erschlossen, wofür die Gemeindeversammlung einen Basiserschliessungskredit von Fr. 644'700.– nie bewilligt hätte. Der Regierungsstatthalter von Trachselwald wies die Beschwerde am 14. Dezember 1983 ab. Hans Vetter zog diesen Entscheid an den Regierungsrat des Kantons Bern weiter, der das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsstatthalter mit Beschluss vom 12. September 1984 von Amtes wegen aufhob, da dieser die ihm durch Art. 27 des Gemeindegesetzes zwingend vorgeschriebene Prüfung, ob an der Gemeindeversammlung die Ausstandspflichten befolgt worden seien, unterlassen habe. In einem zweiten, ausführlich begründeten Entscheid vom 10. April 1985 wies der Regierungsstatthalter von Trachselwald die Beschwerde von Hans Vetter wiederum ab. Er stellte sich auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer habe es unterlassen, den ihm im wesentlichen bereits bekannten angeblichen Mangel schon in der Gemeindeversammlung zu rügen, und damit sein Anfechtungsrecht verwirkt. Der Vorwurf der unrichtigen oder unvollständigen Information der Stimmbürger sei im übrigen unbegründet. Es liege auch keine Verletzung von Ausstandspflichten vor, welche das Abstimmungsergebnis hätte beeinflussen können.
Diesen Entscheid des Regierungsstatthalters zog Hans Vetter mit Eingabe vom 7. Mai 1985 erfolglos an den Regierungsrat weiter. Gegen den Regierungsratsentscheid erhob Hans Vetter staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das durch das Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen

BGE 112 Ia 129 S. 131

der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Das Abstimmungsergebnis kann u.a. durch eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger verfälscht werden; das ist namentlich dann der Fall, wenn eine Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zur objektiven Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 108 Ia 157, BGE 105 Ia 153, je mit Hinweisen). Träfe die Darstellung des Beschwerdeführers zu, wonach der Gemeinderat Huttwil die Bürger über die an der Gemeindeversammlung vom 24. Juni 1983 unter Traktandum 1 zur Abstimmung unterbreitete Vorlage unkorrekt informiert habe und die Abstimmung bei richtiger oder vollständiger Erläuterung durch die Behörde anders hätte ausgehen können, so läge in der Anerkennung dieses

Abstimmungsergebnisses eine Verletzung des politischen Stimmrechtes der Gemeindebürger. Als stimmberechtigter Einwohner von Huttwil ist Hans Vetter befugt, diesen behaupteten Mangel des Abstimmungsverfahrens nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG zu rügen. Auf die vorliegende Beschwerde ist einzutreten.

2. a) Das von der Gemeindeversammlung Huttwil am 24. Juli 1983 beschlossene Basiserschliessungsprojekt mit dem hiefür bewilligten Kredit von Fr. 644'700.– soll, wie aus dem dazugehörigen Detailerschliessungsplan Pappelweg vom März 1983 hervorgeht, der Überbauung eines Gebietes von 13'599 m2 dienen. Davon stehen 5294 m2 (Parzelle 195) im Eigentum der Firma G.; zwei weitere Parzellen (680 und 723) im Halte von zusammen 6887 m2 gehören M. und S. und die restlichen beiden Grundstücke (2219 und 2329) von zusammen 1418 m2 zwei anderen Eigentümern. Im erwähnten Detailerschliessungsplan werden, nebst den vorgesehenen Erschliessungsmassnahmen und den für ihre Durchführung und Finanzierung geltenden Vorschriften, die auf die beteiligten fünf Grundeigentümer nach Massgabe der Fläche entfallenden Beiträge an die Kosten der Detailerschliessung von gesamthaft Fr. 582'000.– aufgeführt. Weiter wird u.a. darauf hingewiesen, dass diese Grundeigentümer gemäss Art. 76 des Baugesetzes (BauG) die Detailerschliessungsanlagen unter Aufsicht der Gemeinde selber bauen könnten und zu diesem Zweck eine einfache Gesellschaft im Sinne von Art. 530 OR bildeten. Für die Kostenordnung gelte Art. 77 des Baugesetzes, wonach die Kosten der Detailerschliessung von den beteiligten Grundeigentümern zu

tragen und in sinngemässer Anwendung eines einschlägigen Dekretes auf diese zu verteilen seien. Jeder spätere Baulanderwerber trete in die Erschliessungsgesellschaft mit den erwähnten Verpflichtungen ein. Der Detailerschliessungsbeitrag werde fällig, wenn der Landerwerber auf seinem Land ein Haus baue "oder spätestens 15 Jahre seit der Genehmigung des Beitragsplanes (Art. 77 BauG)". Vorbehalten blieben privatrechtliche Vereinbarungen mit alleiniger Wirkung unter den betroffenen Parteien. Der Detailerschliessungsplan wurde von den fünf "beteiligten und interessierten", als "Detailerschliessungsgesellschaft Pappelweg" auftretenden Grundeigentümern unterzeichnet und vom Gemeinderat Huttwil am 20. Juni 1983 genehmigt, je unter Vorbehalt der Kreditbewilligung für die Basiserschliessung durch die Gemeindeversammlung. (Die dem ganzen Erschliessungsvorhaben zugrundeliegenden Vorschriften von Art. 71 ff. des bernischen Baugesetzes vom 7. Juni 1970 sind inzwischen durch die einschlägige Regelung des neuen kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 abgelöst worden, welches seit 1. Januar 1986 in Kraft ist, aber in Art. 149 eine Übergangsbestimmung zugunsten der Weitergeltung früher beschlossener Detailerschliessungspläne enthält.) Zwischen der Firma G. einerseits und den Grundeigentümern M. und S. anderseits existiert neben dem erwähnten Detailerschliessungsplan noch eine weitere schriftliche Vereinbarung, welche das Datum vom 14. Juni 1983 trägt und folgenden Inhalt hat: "1. Unter den Parteien gilt der Abschluss dieser Vereinbarung seitens M./S. als Bedingung ihrer Zustimmung gemäss Ziff. 12 des Vertragswerkes betreffend Detailerschliessungsplan Pappelweg. 2. G. garantiert M./S., dass sie in ihrer Eigenschaft als Eigentümer der im Perimeter liegenden Parzellen Nrn. 608 [richtig: 680](M.) bzw. Nr. 723 (S.) keinerlei finanzielle Leistungen im Zusammenhang mit irgendwelchen Erschliessungsmassnahmen für die sich im Perimeter befindlichen Liegenschaften (und allenfalls für die Basiserschliessung) zu tragen haben. 3. Diese Garantie gilt bis zum Zeitpunkt, in dem M. bzw. S. ihr Grundstück einer baulichen Nutzung zuführen und die erstellte Infrastruktur beanspruchen. Bezüglich der dannzumal durch M. oder S. zu erbringenden Leistungen darf - in Beachtung der Art. 72 und 77 BauG - kein Zins nachbelastet werden. 4. Diese Vereinbarung gilt auch für die Rechtsnachfolger von M. bzw. S. bezüglich ihrer Liegenschaften Huttwil Gbbl Nrn. 608 [richtig: 680]und 723." b) Der Beschwerdeführer erblickt darin, dass die soeben erwähnte Zusatzvereinbarung zum Detailerschliessungsplan der

Gemeindeversammlung bei der Kreditbewilligung für die Basiserschliessung nicht bekanntgegeben worden sei, eine unerlaubte Täuschung des Stimmbürgers. Dieser habe aufgrund des vorliegenden Detailerschliessungsplanes und der seitens des Gemeinderates gegebenen Erläuterungen annehmen dürfen, alle fünf beteiligten Grundeigentümer seien gewillt, ihr Land zu überbauen. Durch die erwähnte Zusatzvereinbarung seien jedoch die Eigentümer M. und S., denen rund die Hälfte des gesamten zu erschliessenden Gebietes gehöre, von jeder finanziellen Verpflichtung befreit worden, bis sie ihre Grundstücke baulich nutzten. Mit dieser Zusatzvereinbarung, welche den Inhalt des an der Gemeindeversammlung erläuterten Detailerschliessungsplanes für sie ausser Kraft setze, hätten diese beiden Grundeigentümer ihren fehlenden Bauwillen bekundet. Ein Gemeinderat und der Bauverwalter seien bei der Unterzeichnung dieser Zusatzvereinbarung vom 14. Juni 1983 anwesend gewesen. Zehn Tage später hätten sie die Vorlage vor der Gemeindeversammlung vertreten und diese dabei über den Detailerschliessungsplan orientiert, ohne auch die Vereinbarung vom 14. Juni 1983 zu erwähnen. Hierin liege eine Täuschung der Stimmbürger. Der Beschwerdeführer sei überzeugt, dass die Gemeindeversammlung anders über das Geschäft befunden hätte, wenn ihr eröffnet worden wäre, dass der geforderte Kredit von Fr. 644'700.– nur zur Erschliessung der Hälfte des betreffenden Gebietes führe und statt 20 Einfamilienhäusern bloss deren sieben gebaut werden könnten. Beim gegebenen Stimmenverhältnis von 165 zu 131 Stimmen liege eine Beeinflussung des Resultates jedenfalls im Bereiche des Möglichen. c) Der Regierungsrat hat sich mit diesen, im wesentlichen schon in der Beschwerde an den Regierungsstatthalter vorgebrachten und vor zweiter Instanz aufrechterhaltenen Einwendungen im angefochtenen Entscheid nicht näher auseinandergesetzt. Er liess die Frage, ob Hans Vetter sein Anfechtungsrecht durch Nichtbeanstandung des Mangels an der Gemeindeversammlung verwirkt habe, ausdrücklich offen und prüfte alsdann sehr einlässlich von Amtes wegen die vom Beschwerdeführer selber gar nicht aufgegriffene Frage, ob bei der Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung die in Art. 26 des Gemeindegesetzes statuierte Ausstandspflicht befolgt worden sei. Der Regierungsrat kam, im Gegensatz zum Regierungsstatthalter, zum Schluss, dass für neun Stimmbürger eine Ausstandspflicht bestanden habe. Er hob aber den Beschluss der Gemeindeversammlung nicht

auf, weil die Anwesenheit der neun ausstandspflichtigen Personen den Beschluss nicht entscheidend habe beeinflussen können. Zu der vom Beschwerdeführer Hans Vetter erhobenen Rüge der Irreführung der Gemeindeversammlung durch Nichtbekanntgabe der Zusatzvereinbarung vom 14. Juni 1983 nahm der Regierungsrat wie folgt Stellung: "Vor dieser Ausgangslage ist unerheblich, ob die von Hans Vetter gerügten Informationsmängel bestanden haben oder nicht. Selbst wenn sie bestanden haben sollten, schliesst das Stimmenverhältnis eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses von vornherein aus."

3. a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung führen festgestellte Verfahrensmängel dann zur Aufhebung einer Abstimmung, wenn der Fehler eine entscheidende Auswirkung auf das Ergebnis haben konnte. Dabei sind die Anforderungen an den Nachweis der Erheblichkeit des Mangels unterschiedlich, je nachdem ob seine Auswirkungen ziffernmässig feststellbar sind oder nicht. Wo die Art des Mangels eine ziffernmässige Ermittlung der Auswirkungen ausschliesst, genügt es, dass ein Einfluss auf das Ergebnis aufgrund der Umstände im Bereiche des Möglichen liegt. Dabei ist insbesondere auf die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und auf dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung abzustellen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht kommt, so wird von der Aufhebung des Urnenganges abgesehen; liegt eine Auswirkung auf das Ergebnis dagegen im Bereiche des praktisch Möglichen, ist die Abstimmung zu kassieren (BGE 106 Ia 200 E. 4, BGE 105 Ia 155 E. 5b). Ob diese bundesrechtlichen Voraussetzungen für

die Aufhebung einer Abstimmung erfüllt sind, beurteilt das Bundesgericht in freier Kognition; die Feststellung des Sachverhaltes durch die kantonalen Behörden prüft es dagegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 106 Ia 200 E. 4b mit Hinweisen). b) Der Regierungsrat hat die Frage, ob die vom Beschwerdeführer gerügten "Informationsmängel" überhaupt bestanden hätten, offengelassen, da eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses aufgrund des gegebenen Stimmenverhältnisses zum vornherein ausgeschlossen sei. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zieht man die Stimmen der neun wegen ihres unmittelbaren Interesses nach Feststellung des Regierungsrates zum

BGE 112 Ia 129 S. 135

Ausstand verpflichteten Stimmbürger von den 165 Ja-Stimmen ab, so beträgt die Stimmendifferenz noch 156 Ja gegen 131 Nein; ein Meinungsumschwung bei 13 Stimmberechtigten (4,3% der 300 Anwesenden) hätte damit bereits genügt, um eine Änderung des Abstimmungsergebnisses herbeizuführen. Die nach Meinung des Beschwerdeführers hinter der nicht bekanntgegebenen Zusatzvereinbarung steckende Sachfrage, ob die mit öffentlichen Mitteln zu finanzierende Basiserschliessung auch tatsächlich zu einer baldigen Detailerschliessung des ganzen betreffenden Gebietes führen oder ob rund die Hälfte dieses Gebietes wegen fehlenden Bauwillens beteiligter Grundeigentümer trotz erfolgter Basiserschliessung auf absehbare Zeit nicht als Bauland zur Verfügung stehen wird, erscheint nicht derart nebensächlich, dass auch bei Zursprachekommen dieser Frage in der Gemeindeversammlung ein anderes Abstimmungsresultat zum vornherein ausgeschlossen gewesen wäre. Bereits auf der Grundlage der vom Gemeinderat gegebenen Erläuterungen ist die Vorlage auf starke Opposition gestossen (131 Nein-Stimmen gegen 165 bzw. 156 Ja-Stimmen), und den im Rahmen des Basiserschliessungsprojektes vorgesehenen Ausbau des Mühleweges hatten die Stimmbürger früher schon zweimal abgelehnt. Unter diesen Umständen durfte der Regierungsrat die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge der mangelhaften Erläuterung der Vorlage nicht damit abtun, dass ein Einfluss auf das Abstimmungsergebnis zum vornherein ausgeschlossen sei, sondern er hätte prüfen müssen, welche Bedeutung der Zusatzvereinbarung zum Detailerschliessungsplan zukommt und wieweit der Gemeinderat verpflichtet gewesen wäre, die Gemeindeversammlung auch über diese Vereinbarung zu informieren. Der Beschwerdeführer beanstandet zu Recht, dass der Regierungsrat sich im wesentlichen nur mit der - vom Beschwerdeführer selber gar nicht aufgegriffenen - Frage der Ausstandspflicht befasst und die eigentliche Streitfrage mit unzulässiger Begründung übergangen hat. c) Von einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids könnte dann abgesehen werden, wenn sein Ergebnis mit einer substituierten anderen Begründung ohne weiteres gerechtfertigt werden könnte. Zur Substitution von Motiven ist das Bundesgericht auch dort befugt, wo es, wie hier, um eine grundsätzliche mit freier Kognition zu prüfende Streitigkeit geht; von dieser Möglichkeit wird aber einzig dann Gebrauch gemacht, wenn die rechtliche Situation als klar erscheint (BGE 106 Ia 314 /15).

BGE 112 Ia 129 S. 136

Da der massgebliche Sachverhalt jedoch nicht in jeder Hinsicht genau aus den Akten ersichtlich ist, kann der angefochtene Entscheid nicht mit einer substituierten Begründung geschützt werden. Es wird Aufgabe des Regierungsrates sein, abzuklären, ob der vom Beschwerdeführer gerügte Informationsmangel für den Ausgang der Abstimmung erheblich war. Eventuell wird er ferner überprüfen müssen, wann der Beschwerdeführer vom genauen Inhalt der Zusatzvereinbarung Kenntnis erhielt und ob er sein Anfechtungsrecht allenfalls verwirkt hat.

4. Aus diesen Gründen ist die staatsrechtliche Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 12. Februar 1986 aufzuheben.