Kanton Zug

Buch GVP 2013

Kanton Zug

Buch GVP 2013

Inhalt

1.1.7 Politische Rechte – Abstimmungserläuterungen 3

1.1.7 Politische Rechte – Abstimmungserläuterungen

§ 62 VRG, Art. 34 Abs. 1 BV, § 25 WAG, Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen

Regeste:

§ 62 VRG, Art. 34 Abs. 1 BV, § 25 WAG – Vom Erfordernis des aktuellen Interesses gemäss § 62 VRG kann abgesehen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, und an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige gerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (Erw. 1b).

Der Regierungsrat auf kantonaler und der Gemeinderat auf kommunaler Ebene sind verpflichtet, der Auffassung einer wesentlichen Minderheit in schriftlichen Abstimmungserläuterungen Platz einzuräumen (Erw. 2). Eine Partei, die einen Gemeinderats- und einen Kantonsratssitz inne hat, ist eine wesentliche Minderheit im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen (Erw. 3). Einer wesentlichen Minderheit ist es zuzumuten, dass sie sich rechtzeitig konstituiert und ihre abweichende Auffasung gegenüber den Behörden rechtzeitig zu erkennen gibt (Erw. 4).

Aus dem Sachverhalt:

Am 10. April 2012 reichten die «Alternative – die Grünen Baar» und die Baarer Mitglieder der NoGolf@HausenKappelBaar.ch beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Abstimmungsbeschwerde ein und beantragten, der Entscheid des Gemeinderates Baar vom 5. April 2012 betreffend Ablehnung der Publikation einer Stellungnahme des gegnerischen Abstimmungskomitees in der Abstimmungsbroschüre zur Teilrevision der Nutzungsplanung sowie der Sondernutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Golfpark Zugersee (Abstimmung vom 17. Juni 2012) sei aufzuheben (Antrag 1) und der Gemeinderat Baar sei zu verpflichten, dem gegnerischen Abstimmungskomitee eine Seite der Abstimmungsbroschüre zur Darlegung seines Standpunktes zur Verfügung zu stellen (Antrag 2). Weiter wurde unter anderem beantragt, der Gemeinderat Baar sei gestützt auf § 17 VRG anzuweisen, mit der Fertigstellung der Abstimmungsbroschüre bis zum Entscheid in der Hauptsache zuzuwarten. Mit Beschluss vom 23. Oktober 2012 hiess der Regierungsrat im Wesentlichen die Anträge 1 und 2 der Verwaltungsbeschwerde vom 10. April 2012 gut. Auf die Erhebung von Kosten wurde verzichtet und es wurde keine Parteientschädigung zugesprochen.

Gegen diesen Regierungsratsbeschluss reichte der Gemeinderat Baar am 21. November 2012 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragte, Ziff. 1 des Entscheides des Regierungsrates sei aufzuheben und die beiden Anträge 1 und 2 der Beschwerde vom 10. April 2012 seien vollumfänglich abzuweisen. Zur Begründung führt der Gemeinderat unter anderem aus, er wolle vom Verwaltungsgericht geklärt wissen, ob es die vom Regierungsrat gemachte Auslegung der relevanten Bestimmungen im Gesetz über die Wahlen (§ 25), in der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (§ 27) und in den Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen teile. Der Gemeinderat sei nach wie vor der Überzeugung, sich an diese Bestimmungen gehalten zu haben. Die Richtlinien würden einen klaren Unterschied zwischen normalen Vorlagen (Ziff. I.3) und Abstimmungen über Initiativen und Referenden (Ziff. I.4) machen. Lediglich bei Volksabstimmungen über Initiativen und Referenden würden die Argumente des Urheberkomitees in der Regel unverändert in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen. Hier stehe fest, wer das Urheberkomitee sei. Im Gegensatz dazu sei der Ausdruck «wesentliche Minderheiten» nicht greifbar. Weiter führt der Gemeinderat aus, wenn das Verwaltungsgericht im Grundsatz den Entscheid des Regierungsrates stützen sollte, dass nicht nur Urheberkomitees, sondern auch weiteren Gegnern grundsätzlich eine Seite in den Abstimmungserläuterungen zur Verfügung zu stellen sei, so sei auf jeden Fall zu klären, ob vorliegend eine wesentliche Minderheit vorliege und wann überhaupt von einer wesentlichen Minderheit auszugehen sei bzw. wie durch die Gemeinde zu klären sei, ob es sich um eine wesentliche Minderheit handle. Wenn

privaten Komitees eine Seite zur Verfügung gestellt werden müsse, so stelle sich auch die Frage, ob nicht auch den Befürwortern eine Seite eingeräumt werden müsse, um wieder von «Waffengleichheit» ausgehen zu können, zumal der Gemeinderat ja ausgewogen zu informieren habe. Es gehe dem Gemeinderat explizit darum, die konkrete Situation, wie sie im April 2012 bestanden habe, beurteilt zu sehen, nämlich unter Einbezug des nach seiner Auffassung massgeblichen zeitlichen Aspektes.

Aus den Erwägungen:

(. . .)

b) Der Regierungsrat weist in seiner Vernehmlassung einleitend darauf hin, dass alle Gemeinden des Bezirkes Affoltern am Albis am 25. November 2012 die Richtplanänderung abgelehnt hätten, welche für die Realisierung des Golfplatzes erforderlich gewesen wäre. Dieses Abstimmungsergebnis habe zur Folge, dass der Golfplatz nicht in der geplanten Form realisiert werden könne. Damit entfalle auch in der Gemeinde Baar eine Abstimmung zum vorgesehenen Projekt. Es stelle sich daher die Frage, ob auf die Beschwerde einzutreten sei, weil ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung des Entscheides des Regierungsrates nicht mehr bestehe. Ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Erlasses ist grundsätzlich nur gegeben, wenn das Interesse praktisch und aktuell ist. Es fehlt an einem aktuellen und praktischen Interesse an der Beschwerde, wenn der angefochtene Entscheid im Zeitpunkt des gerichtlichen Entscheides keine Rechtswirkungen mehr entfaltet. Da es in der Gemeinde Baar aufgrund des Ergebnisses der oben erwähnten Abstimmung im Bezirk Affoltern nicht mehr zu einer Abstimmung über die Änderung des Zonenplanes und der Bauordnung betreffend das Projekt «Golfpark Zugersee» kommen wird, fällt an sich das aktuelle Interesse an der Behandlung der vorliegenden Beschwerde dahin. Die Beschwerde müsste eigentlich als gegenstandslos vom Geschäftsverzeichnis des Verwaltungsgerichts abgeschrieben werden (hätte das aktuelle Interesse bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung gefehlt, dürfte auf diese nicht eingetreten werden). Vom Erfordernis des aktuellen Interesses kann aber nach der bundesgerichtlichen Praxis abgesehen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige bundesgerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. Urteil 1C_127/ 2010 vom 20. Dezember 2010 Erw. 3.1, BGE 131 II 670 Erw. 1.2; 127 I 164 Erw. 1a; Urteil 1C_541/2009 vom 7. Juli 2010 Erw. 1, mit weitern Hinweisen). Hat die Rechtsmittelinstanz einen solchen Sachverhalt zu beurteilen, so beurteilt sie – unter Ausserachtlassung der zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles – die streitigen Grundsatzfragen, wobei sich der Klärungsbedarf aber aufgrund der individuellen, potentiell wiederholbaren Situation des Beschwerdeführers bestimmt (BGE 127 I 164 Erw. 1a und Erw. 6a; Urteile 2.P.34/ 1993 vom 28. Januar 1994, Erw. 5f., publ. in: ZBl 95/1994 S. 300, und 2A.258/2000 vom 27. Oktober 2000, Erw. 2b und c). Die mit der vorliegenden Beschwerde aufgeworfenen Fragen können sich jederzeit unter ähnlichen Bedingungen wieder stellen und es besteht an ihrer Beantwortung nicht nur für den Gemeinderat Baar, sondern auch für alle anderen Gemeinden ein offensichtliches öffentliches Interesse. Hinzu kommt, dass es im Einzelfall kaum je einmal möglich sein wird, dass eine zeitgerechte rechtskräftige Beurteilung der Streitfrage durch alle Instanzen (Regierungsrat, Verwaltungsgericht und Bundesgericht) erfolgt. In diesem Sinn ist daher auf die vorliegende Beschwerde des Gemeinderates Baar einzutreten.

2. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Diese in der Verfassung als Grundrecht 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. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 139 I 2 Erw. 6.2). Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen

erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 Erw. 2 mit zahlreichen Hinweisen). Das Ergebnis eines Urnenganges kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Solche Verfälschungen können sich beispielsweise aus amtlichen Abstimmungserläuterungen ergeben.

a) Nach der bundesgerichtlichen Praxis sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörden sind im Grundsatz nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen Abstimmungsempfehlungen abgeben, solange diese das Prinzip der Sachlichkeit nicht verletzen. Eine solche Verletzung liegt z. B. vor, wenn eine Behörde über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch informiert. 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 und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Eine Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen die Vorlage erhoben werden könnten, erwähnen. Im Sinne 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 138 I 61 Erw. 6.2 mit vielen Hinweisen). Bis zu einem gewissen Grad sind Überspitzungen zulässig, jedoch ist ganz allgemein eine gewisse Zurückhaltung im Ton angebracht. Grundsätzlich ist aber bei den Abstimmungserläuterungen eher von einem strengen Massstab auszugehen, d.h. diese müssen ausgewogen sein und ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen ermöglichen (Andrea Töndury, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 7/2011, 341 ff., 362). Weiter ist das Kriterium der Transparenz zu beachten, welches eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess verbietet. Gerade die Herkunft einer Information ist für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten von unerlässlicher Bedeutung.

b) Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben sind auch die Vorgaben des kantonalen Rechts zu beachten. Auf der kantonalen Gesetzesstufe ist das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG, BGS 131.1) zu beachten. Dieses bestimmt in § 1 Abs. 1 seinen Geltungsbereich, indem ausgeführt wird, dass das Gesetz für alle Wahlen und Abstimmungen im Kanton und in den Gemeinden gelte, soweit sie an der Urne durchgeführt würden. In den §§ 24 ff. WAG finden sich die besonderen Regeln, die bei Abstimmungen zu beachten sind. Paragraph 24 WAG bestimmt, dass Volksabstimmungen im Kanton vom Regierungsrat, in den Gemeinden vom Gemeinderat, angeordnet werden. Sie sind acht Wochen vor dem Abstimmungstag durch die Staatskanzlei bzw. den Gemeinderat im Amtsblatt auszuschreiben. Paragraph 25 WAG enthält ausdrückliche gesetzliche Vorgaben für die Abstimmungserläuterungen:

«§ 25 Amtliche Abstimmungserläuterungen

1 Den Abstimmungsunterlagen ist eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt. Bei Abstimmungen über Initiativen und Referenden sind die Argumente des Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen.»

Aus den Materialien zum WAG ergeben sich kaum Anhaltspunkte zur Auslegung von § 25 WAG. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates (KRV 11641, 13) wird lediglich festgehalten, dass Abstimmungsvorlagen den Stimmberechtigten mit einer Erläuterung zugestellt würden. Diese seien kurz und sachlich zu halten. Ausserdem seien die Auffassungen wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck zu bringen und bei Abstimmungen über Initiative und Referendumsvorlagen seien die Argumente des Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen. Eine ähnliche Vorschrift finde sich in Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BRP, SR 161.1). Im Bericht und

Antrag der vorberatenden Kommission vom 20. März 2006 (KRV 11999, 17) hält diese fest, dass sie die Formulierung im regierungsrätlichen Entwurf für ausgewogen erachte. Bei der Formulierung der Abstimmungserläuterungen komme den Behörden ein erhebliches Ermessen zu. Sie hätten durchaus die Möglichkeit, bei komplizierten Vorlagen – etwa bei Zonenplanänderungen – den Stimmberechtigten eine kurze Erläuterung abzugeben und zusätzliche Informationen z. B. auf dem Internet oder zur Einsicht auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung zu stellen. Auch eine sog. Kurzfassung müsse aber alle erheblichen Angaben zur Vorlage enthalten; dazu würden auch die Argumente wesentlicher Minderheiten gehören. Entscheidend sei, dass die Abstimmungs-erläuterungen in jedem Fall eine umfassende Meinungsbildung ermöglichen würden.

c) Die systematische und die grammatikalische Auslegung des Gesetzestextes von § 25 WAG sprechen dafür, dass es sich bei Satz 1 um den Grundsatz und bei Satz 2 um eine Zusatzregelung für Abstimmungen über Initiativen und Referenden handelt. Der systematische Aufbau der Bestimmung zeigt mit der erforderlichen Klarheit, dass Abstimmungsunterlagen in jedem Fall eine kurze und sachliche Erläuterung enthalten müssen, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt. Satz 2 regelt dann noch eine Besonderheit für Abstimmungen über Initiativen und Referenden, bei denen in jedem Fall auch die Argumente des Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen sind. Daneben müssen aber auch in diesem Fall noch die Auffassungen wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck kommen, denn es steht keineswegs fest, dass der Regierungsrat oder der Gemeinderat in jedem Fall eine andere Meinung vertreten als ein Initiativ- oder Referendumskomitee. Selbst wenn man aber – entgegen der Meinung des Gerichts – davon ausgehen würde, dass gestützt auf § 25 Satz 2 WAG nur bei Abstimmungen und Referenden die Meinung wesentlicher Minderheiten berücksichtigt werden müsste, so ergäbe sich hier eine Diskrepanz zu Art. 34 Abs. 2 BV und der entsprechenden bundesgerichtlichen Praxis. Diese Praxis verlangt nämlich, dass die Abstimmungsunterlagen in allen Fällen, d.h. nicht nur bei Urnenabstimmungen, sondern auch bei einer «blossen» Gemeindeversammlung die Garantie der freien und unverfälschten Willensbildung und das Gebot der Sachlichkeit zu wahren haben (BGE 139 I 2 Erw. 6.3). Bei allen Arten von Abstimmungen, in deren Vorfeld die zuständige Behörde, sei es der Regierungsrat oder ein Gemeinderat, Abstimmungserläuterungen verfasst, sind die Regeln von § 25 Abs. 1 WAG zu beachten und entsprechend die Auffassungen wesentlicher Minderheiten zu berücksichtigen.

d) Gestützt auf die §§ 25 und 72 WAG hat der Regierungsrat am 26. Februar 2008 Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen erlassen (BGS 131.7). In § 1 der Richtlinien finden sich detaillierte Regeln, wie Abstimmungserläuterungen zu verfassen sind, wenn Kantonsratsvorlagen der Volksabstimmung unterliegen. Darunter findet sich auch der Hinweis, dass das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat in den Erläuterungen enthalten sein muss, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten (lit. c). Auch die Richtlinien enthalten besondere Grundsätze, die im Fall von Volksabstimmungen über Initiativen und Referenden zu beachten sind (§ 1 Abs. 4). Diese Richtlinien gelten gemäss § 27 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV, BGS 131.2) sinngemäss auch für die Gemeinden. Nachdem die Richtlinien ausdrücklich auf § 25 WAG Bezug nehmen, müssen die Gemeinden beim Verfassen von Abstimmungserläuterungen Sinn und Zweck von § 25 WAG beachten. Sinn und Zweck von § 25 WAG ist es, dass im Abstimmungskampf alle Argumente mit gleichen Chancen geäussert, verbreitet und diskutiert werden und dass Vor- und Nachteile abgewogen werden können, bevor ein Entscheid gefasst wird. Entscheidungsrelevante Informationen müssen unbedingt Eingang in die behördlichen Informationen finden. Daraus folgt, dass die Erläuterungen den Stimmberechtigten eine eigene Beurteilung ermöglichen müssen. Die Abstimmungserläuterungen müssen in diesem Sinn dem Grundsatz der Chancengleichheit genügen. Dies gilt gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV für alle Abstimmungserläuterungen, seien es nun solche des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden, solche für eine Volksabstimmung, die obligatorisch vom Gesetz verlangt wird, oder solche, die infolge einer Initiative oder eines Referendums notwendig werden. Der Grundsatz der Chancengleichheit als Ausfluss der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist bei allen Abstimmungen und auf allen Stufen zu beachten (vgl. hierzu Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann, Grundrechte II, Zürich 2012, S. 374). Es besteht kein Zweifel, dass die Regelung betreffend

Berücksichtigung der Meinung von wesentlichen Minderheiten in allen Abstimmungserläuterungen und auf allen Stufen des schweizerischen Staatssystems zu beachten ist.

3. Umstritten ist zwischen den Parteien, was unter dem Begriff einer «wesentlichen Minderheit» zu verstehen ist. Sowohl Art. 11 Abs. 2 BPR wie auch § 25 WAG und die Richtlinien sprechen von wesentlichen Minderheiten, deren Auffassung in den Abstimmungs-erläuterungen zum Ausdruck gebracht werden müsse.

a) Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vermittelt einen Anspruch darauf, in den Abstimmungserläuterungen in sachlicher Weise auch über den Standpunkt der «Opposition» informiert zu werden. Mit «Opposition» sind in diesem Zusammenhang jene politischen Akteure gemeint, welche im politischen Verfahren die Gegenposition zu den Behörden einnehmen. Bei Abstimmungen über Initiativen und Referenden ist in der Regel klar, wer die Gegenposition zu den Behörden einnimmt. Weniger klar ist die Situation bei obligatorischen Referenden, da in diesem Fall grundsätzlich keine Gruppierung vorhanden ist, welche in formeller Art und Weise dazu legitimiert ist, den Gegenstandpunkt gegenüber den Behörden zu vertreten. Falls sich ein gegnerisches Abstimmungskomitee gebildet hat, so wird dieses in der Praxis am ehesten fähig sein, die gegen die Vorlage sprechenden Gründe glaubhaft darzulegen. Andernfalls ist auf die im Parlament und in der Presse geäusserten Einwände einer Vorlage zurückzugreifen (Michel Besson, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2003, S. 256 mit Verweis auf Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1959, S. 268).

b) Das Gesetz spricht von einer «wesentlichen» Minderheit. Bei Einzelpersonen, auch bei mehreren, kann man nicht von einer wesentlichen Minderheit sprechen. Die wesentliche Minderheit muss in organisierter Form in Erscheinung treten, sei es als politische Partei, als Interessengemeinschaft oder als gegnerisches Abstimmungskomitee. Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung diesbezüglich aus, eine Minderheit sei immer dann «wesentlich», wenn sie als Gruppierung regelmässig und aktiv am politischen Leben der Gemeinde teilnehme, öffentlich in Erscheinung trete und als eine – neben anderen – führende politische Kraft von der politisch interessierten Bevölkerung wahrgenommen werde. In der Regel nehme eine «wesentliche Minderheit» zu allen bedeutenden, die Gemeinde beschäftigenden Themen in den Medien, an der Gemeindeversammlung oder an den Urnengängen Stellung. Eine wesentliche Minderheit könne auch eine befristete ad-hoc-Gruppierung zu einem einzelnen Thema sein, sofern sie sich dazu öffentlich äussere und mindestens einige Prozente der Bevölkerung hinter sich wisse. «Unwesentlich» sei eine Minderheit, deren Meinung mutmasslich nur von wenigen Personen in der Gemeinde mitgetragen werde. Dieser Definition kann sich das Gericht im Wesentlichen anschliessen. Zu verlangen ist aber, dass sich eine «wesentliche Minderheit» mit ihrer abweichenden Meinung im Vorfeld einer Abstimmung klar und zeitgerecht zu erkennen gibt.

c) Das Gericht ist klar der Meinung, dass es sich bei den «Alternativen – die Grünen Baar» um eine politische Kraft handelt, die von ihrer personellen Grösse und ihrem politischen Gewicht her über einen erheblichen Einfluss auf das politische Leben der Gemeinde Baar verfügt. Der Regierungsrat weist zu Recht darauf hin, dass die Alternativen – die Grünen mit einer Vertreterin im Gemeinderat und einem Vertreter im Kantonsrat auch über den erforderlichen Rückhalt im Stimmvolk verfügen und einen erheblichen Anteil an Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vertreten. Zudem setzen sie sich gemäss ihren Statuten für eine nach-haltige Entwicklung und für den Schutz der Mitwelt ein (Art. 2). Das Gericht ist auch der Meinung, dass die Interessengemeinschaft IG NoGolf@Hausen-KappelBaar als ad-hoc-Gruppierung die Vorausset-zungen für die Anerkennung als «wesentliche Minderheit» erfüllt hätte. Die IG NoGolf, welche offiziell am 14. März 2012 gegründet wurde, hatte zum Zweck, sich gegen den geplanten Golfpark Zuger-see einzusetzen, den Widerstand in der Region zu koordinieren, die Öffentlichkeit zu orientieren, Abklärungen und Gutachten bei Fachstellen zu veranlassen und bei Behörden zu intervenieren. Den vier Einzelpersonen, welche als Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Regierungsrat auftraten, ist zwar zu Recht die Legitimation zur Einreichung der Verwaltungsbeschwerde als Stimmberechtigte zuerkannt worden. Als Einzelpersonen wären sie allerdings keine «wesentliche Minderheit» im Sinne von § 25 WAG gewesen, der in den Abstimmungserläuterungen Platz für die

Publikation ihrer Auffassung hätte eingeräumt werden müssen.

d) Das Gericht sieht bewusst davon ab, den Begriff der «wesentlichen» Minderheit näher festzulegen. Es sind theoretisch dermassen viele Konstellationen denkbar, dass es juristisch unseriös wäre, zu versuchen, diese zum Vorneherein zu definieren. Es ist tatsächlich so, wie der Gemeinderat befürchtet, dass die zuständige Behörde in jedem Einzelfall bestimmen muss, ob sich eine wesentliche Minderheit gemeldet hat oder nicht. Ebenso muss der Gemeinderat das Risiko abwägen, ob bei einer Verneinung des Vorliegens einer wesentlichen Minderheit der Beschwerdeweg beschritten und damit allenfalls die Abstimmung blockiert würde. Als Richtschnur mag Folgendes gelten: Eine politische Partei, die in einer Gemeinde aktiv und in den politischen Gremien vertreten ist, muss auf jeden Fall als «wesentliche Minderheit» qualifiziert werden. Das Gleiche gilt für ad-hoc-Gruppierungen, die sich als Interessengemeinschaften in der Form einer einfachen Gesellschaft für oder gegen einen Abstimmungsgegenstand positioniert und engagiert haben (im Fall der IG NoGolf@HausenKappelBaar handelte es sich immerhin um ca. 150 Personen). Auch sie wären als «wesentliche Minderheit» zu betrachten, der die Möglichkeit einzuräumen wäre, ihre Auffassung in den Abstimmungserläuterungen darzulegen. Ebenso klar ist für das Gericht aber, dass Einzelpersonen (auch mehrere) für sich unter keinem Titel «reklamieren» können, ihre Meinung müsste als «Auffassung einer wesentlichen Minderheit» publiziert werden.

e) Die Auffassung, mit dem Begriff der «wesentlichen Minderheit» seien Minderheiten innerhalb einer Behörde oder innerhalb einer Kommission gemeint, teilt das Gericht nicht. Die Minderheit innerhalb des Gemeinderates als Kollegialbehörde darf schon wegen des Kollegialitätsprinzips offiziell keine abweichende Meinung vertreten und abweichende Kommissionsmeinungen finden ihren Ausdruck in der Regel in einer Minderheitsmeinung, die sich im Kommissionsbericht niederschlägt. Der Regierungsrat stellt in seiner Vernehmlassung zu Recht fest, § 25 WAG stehe nicht für Minderheitsmeinungen innerhalb einer Behörde zur Verfügung, sondern wolle den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten sicherstellen. Wenn mit der «Auffassung wesentlicher Minderheiten» die Meinung einer Minderheit innerhalb einer Behörde gemeint wäre, so wären ja im Fall einer einhelligen Meinung z. B. des Gemeinderates, gar keine abweichenden Meinungen in die Abstimmungserläuterungen aufzunehmen. Dies ist nicht der Sinn der gesetzlichen Bestimmung. Dabei wird in keiner Art und Weise angezweifelt, dass der Gemeinderat seiner Pflicht zur sachlichen Erläuterung nicht nachgekommen wäre. Der Gemeinderat hätte zweifellos die positiven und negativen Aspekte der Vorlage aufgezeigt und auch gewichtige Gegenargumente und Bedenken der Gegner in die Erläuterungen aufgenommen. Dies genügt aber im Lichte von Art. 34 Abs. 2 BV und § 25 WAG nicht, um den Schutz der Minderheitsmeinung zu garantieren. Es ist nicht Sache der Behörde, die Auffassung einer wesentlichen Minderheit zu formulieren.

f) Der Regierungsrat stellt sich weiter auf den Standpunkt, es wäre Sache des Gemeinderates gewesen, dafür zu sorgen, dass alle bundes- und kantonalrechtlichen Voraussetzungen bei einer gemeindlichen Urnenwahl erfüllt würden. Dies erfordere ein proaktives Verhalten des Gemeinderates. Eine solche Pflicht sei zwar nicht ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen, sondern leite sich aus der Sorgfalt der Behörden bei der Umsetzung abstimmungs-rechtlicher Grundsätze ab. Dieser Auffassung schliesst sich das Gericht insofern nicht an, als es nicht Aufgabe der Behörden ist, gleichsam aktiv nach «Minderheiten» zu forschen, welche allenfalls bereit wären, ihre Auffassung in den Abstimmungserläuterungen wiederzugeben. Formiert sich im Verlauf der «Vorbereitungen» eines Urnenganges eine für die Behörden bei der gebührenden Sorgfalt rechtzeitig erkennbare Gegnerschaft, so ist dieser die Möglichkeit zu geben, ihre abweichende Auffassung in den Abstimmungsunterlagen wiederzugeben. Auf die Suche nach möglichen Gegnern muss sich eine Behörde aber nicht begeben. In diesem Zusammenhang sei auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 16. September 2013 (V 2013/125) hingewiesen, bei dem es um die Abstimmung über das künftige Wahlverfahren ging. Hier hatte der Regierungsrat auf die Berücksichtigung von abweichenden Minderheitsmeinungen verzichtet, obwohl bekannt war, dass es eine erhebliche kantonsrätliche Opposition gegen die Vorlage gab. Das Gericht stellte in seinem Entscheid fest, es sei für den Regierungsrat schon schwierig gewesen, zu definieren, wer der «wesentlichen Minderheit» angehören und wer diese allenfalls vertreten bzw. entsprechende Stellungnahmen abgeben könnte.

Dieser Grundsatz gilt auch für das vorliegende Verfahren. Die Auffassung einer «wesentlichen Minderheit» muss dann berücksichtigt werden, wenn die Minderheit und ihre abweichende Auffassung zeitgerecht erkennbar sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die verantwortliche Behörde mit verspäteten Eingaben zeitlich unter Druck gesetzt und allenfalls sogar der Abstimmungstermin verschoben werden muss.

4. Zu prüfen bleibt weiter, ob sich die Alternativen – die Grünen Baar mit ihrer Forderung nach Publikationen ihrer «Minderheitsauffassung» rechtzeitig an den Gemeinderat gewandt haben oder nicht.

a) Um beurteilen zu können, ob sich die Alternativen – die Grünen Baar rechtzeitig mit ihrem Anliegen nach Publikation ihrer Auffassung an den Gemeinderat Baar gewandt haben, ist kurz die Vorgeschichte der für den 17. Juni 2012 vorgesehenen Abstimmung darzulegen: Am 28. Januar 2004 wurde vom Kantonsrat der kantonale Richtplan beschlossen. Darin wurde für das Gebiet der Gemeinde Baar der Neubau eines Golfplatzes festgesetzt. Am 1. Dezember 2010 wurden die Zonenplanänderung und die Änderung der Bauordnung durch den Gemeinderat verabschiedet und die Unterlagen der Baudirektion als Entwurf im Sinne von § 39 PBG zur Vorprüfung überwiesen. Am 24. Februar 2011 fand eine Informationsveranstaltung der Initianten des Golfparks statt. Am 1. April 2011 legte das Amt für Umweltschutz seine Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichts vor und stellte fest, dass die Errichtung des Golfparks den bunderechtlichen und kantonalrechtlichen Vorschriften über den Umweltschutz entspreche. Am 28. April 2011 erstattete die Baudirektion den Bericht über die Vorprüfung und Ergänzung der Bauordnung. Sie hielt dabei fest, die Genehmigung der Zonenplanänderung und die Ergänzung der Bauordnung könne in Aussicht gestellt werden, sofern die Vorbehalte erfüllt würden. Vom 25. November bis zum 27. Dezember 2011 wurden die Änderungen des Zonenplans und der Bauordnung im Sinne von § 39 Abs. 2 PBG öffentlich aufgelegt. Beigelegt waren gemäss der Publikation im Amtsblatt der Umweltverträglichkeitsbericht vom 9. November 2010, der Erläuterungsbericht zur Zonenplanänderung vom 2. November 2011, der Beschluss des Gemeinderates vom 1. Dezember 2010, der Vorprüfungsbericht der Baudirektion, die Beurteilung der UVP durch das Amt für Umweltschutz und der Beschluss des Gemeinderates vom 16. November 2011. Innert der Auflage gingen drei Einwendungen ein, wovon schliesslich zwei in den Abstimmungsunterlagen aufgeführt wurden. Eine dritte Einwendung wurde zurückgezogen. Am 26. Dezember 2011 nahmen die Zuger Umweltverbände zur Zonenplanänderung und zur Änderung der Bauordnung Stellung und erklärten, im Rahmen der öffentlichen Auflage zur Zonenplanänderung würden sie nur eine Einsprache einreichen, wenn gesetzliche Voraussetzungen verletzt seien oder die Umweltverträglichkeit insgesamt in Frage gestellt wäre. Man habe jedoch keine entsprechenden Anhaltspunkte gefunden. Man sei zum Schluss gekommen, dass das Golfplatzprojekt in der jetzigen Form die Anforderungen an die Umweltverträglichkeit erfülle.

b) Am 1. März 2012 reichte die IG NoGolf@HausenKappelBaar bei den Gemeinden Hausen, Kappel und Affoltern am Albis Einwendungen gegen die Festlegung einer Erholungszone G (Golf) und einer entsprechenden Bestimmung in der Bauordnung ein. Am 7. März 2012 erschien in der Zuger Zeitung ein Portrait von Andreas Lustenberger, in dem dieser unter anderem erklärte, dass die Alternativen – die Grünen Baar die Zonenplanänderung bekämpfen würden. Am 14. März 2012 wurde der Verein No-Golf@HausenKappelBaar gegründet. Ebenfalls am 14. März 2012 äusserte sich Kantonsrätin Anna Lustenberger in einem Leserbrief zu der Abstimmung über die Zweitwohnungen und über die bevorstehende Abstimmung über den Golfplatz, wobei sie sich fragte, ob man wirklich unser Land, unsere Heimat weiter verbauen und verspielen wolle. Am 31. März 2012 beschloss die Jahresversammlung der Alternativen – die Grünen Baar nach einer Begehung des Areals des geplanten Golfparks einstimmig, die Zonenplanänderung abzulehnen. Am 1. April 2012 wurde eine entsprechende Medienmitteilung verfasst. Am 4. April 2012 informierte Hanspeter Uster den Gemeindepräsidenten von Baar darüber, dass ein Brief der Alternativen – die Grünen Baar an den Gemeinderat unterwegs sei mit dem Ersuchen, in der Abstimmungsbroschüre den gegnerischen Standpunkt darlegen zu können. Am 5. April 2012 teilte der Gemeindeschreiber Hanspeter Uster per Email mit, nach geführter Diskussion habe der Gemeinderat entschieden, diesen Wunsch abzulehnen. Abklärungen bei der Direktion des Innern hätten ergeben, dass es rechtlich sehr heikel sei, in einer gemeindlichen Vorlage Stimmung für oder gegen ein Projekt zu

machen. Ebenfalls mit Email vom 5. April 2012 teilte Hanspeter Uster dem Gemeindeschreiber mit, dass man die Meinung des Gemeinderates nicht teile. Man verlange, dass der Gemeinderat den Antrag nochmals prüfe. Man plane andernfalls die Einreichung einer Abstimmungsbeschwerde.

c) Würdigt man diesen zeitlichen Ablauf, so ergibt sich, dass sich die Alternativen – die Grünen Baar mit ihrem Anliegen sehr viel Zeit gelassen haben. Seit 2004 wussten politisch interessierte Personen und Vereinigungen in Baar, dass im Bereich der drei Gemeinden Baar, Kappel und Hausen die Errichtung eines Golfplatzes vom Richtplan her möglich war. Im Jahr 2009 unternahmen die Initianten erstmals konkrete Schritte und legten ein Projekt vor, worüber an verschiedenen privaten Veranstaltungen informiert wurde (unter anderem in Baar im Februar 2011). Am 25. November 2011 wurden die Stimmberechtigten von Baar offiziell über alle rechtlichen Grundlagen der geplanten Änderung des Zonenplanes und der Bauordnung informiert und hatten während eines Monats Zeit, in sämtliche relevanten Unterlagen Einsicht zu nehmen. Ebenfalls wurde ihnen Gelegenheit geboten, Einwendungen vorzubringen. Von Seiten der Alternativen – die Grünen Baar gingen keine Einwendungen ein und es wurden auch keine kritischen Verlautbarungen bekannt gemacht. Im März 2012 wurde die IG NoGolf@HausenKappelBaar gegründet, der auch die vier Einzelpersonen angehörten, welche neben der Partei Beschwerde beim Regierungsrat geführt hatten. Die erwähnte Interessengemeinschaft reichte im März 2012 bei mehreren Zürcher Gemeinden Einwendungen gegen das Golfprojekt ein, Einwendungen, die weit über bloss politische Anliegen hinausgingen und verschiedene Verstösse gegen das Raumplanungs- und Umweltrecht anprangerten. Im Verlaufe des Monats März 2012 finden sich erstmals in Leserbriefen und Zeitungsartikeln Hinweise darauf, dass sich möglicherweise auch die Alternativen – die Grünen Baar gegen das Golfprojekt wenden könnten. Schliesslich wurde am 31. März 2012 durch die Partei ein entsprechender Beschluss gefasst. Eine mündliche Information des Gemeinderates Baar erfolgte via eine Bemerkung von Hanspeter Uster gegenüber dem Gemeindepräsidenten am 4. April 2012.

d) Bis zum 4. April 2012 hatte der Gemeinderat Baar keine Kenntnis davon, dass die Alternativen – die Grünen Baar beabsichtigten, das Golfprojekt zu bekämpfen. Vielmehr durfte er aus ihrer fehlenden Teilnahme am Planauflageverfahren und aus der grundsätzlich positiven Stellungnahme der Zuger Umweltverbände schliessen, dass gegen das Projekt offiziell keine Gegnerschaft aus ökologisch orientierten Kreisen bestehen würde. Gemäss Ablaufplan des Gemeinderates für die Urnenabstimmung vom 17. Juni 2012 mussten die Vorlage und die Stimmzettel bis zum 4. April 2012 vorliegen. Die Publikation der Abstimmungen war in Anwendung von § 24 WAG für den 20. April 2012 vorgesehen, das «Gut zum Druck» für den 25. April 2012. Zu beachten ist auch, dass die Ostertage in die Zeit vom 6. bis zum 9. April 2012 fielen und dass ab dem 14. April 2012 Frühlingsferien waren. Es soll nicht bestritten werden, dass es den Alternativen – die Grünen möglich gewesen wäre, innert weniger Tage ihre Auffassung zu Papier zu bringen. Dem Gemeinderat hätte aber auch noch Zeit übrig bleiben sollen, um zu prüfen, ob die Stellungnahme ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder bezüglich Umfangs nicht den Vorgaben entsprechende Darstellungen enthalten hätte. Nach Meinung des Gerichts kommt eine Anfrage für die Berücksichtigung einer Minderheitsmeinung in den Abstimmungserläuterungen am letzten Tag vor der Drucklegung zu spät, als dass sie noch berücksichtigt werden müsste. Würde man der Auffassung folgen, dass die Abgabe der Minderheitsmeinung am 4. oder 5. April 2012 noch zulässig gewesen wäre, so nähme man in Kauf, dass der von der Gemeinde mehrere Monate vor der Abstimmung erstellte Zeitplan, der mit der Druckerei, der Versandorganisation und allen involvierten internen Amtsstellen abgesprochen und koordiniert wurde und der die gesetzlichen Rahmenbedingungen beachten muss, nicht eingehalten werden könnte. Unter Umständen müsste die Abstimmung verschoben werden. Auch wenn im vorliegenden Fall keinerlei Hinweise dafür bestehen, dass mit der zeitlich zu knappen Ankündigung der Minderheitsmeinung das Ziel verfolgt wurde, den Abstimmungstermin zu verschieben, so würde nach der vom Regierungsrat vertretenen Auffassung die entsprechende Gefahr durchaus bestehen. Wie wichtig die Publikation der Minderheitsmeinung für die demokratische Willensbildung auch ist, so darf sie andererseits nicht dazu führen, dass ein Abstimmungstermin wegen einer zu knappen «Ankündigung» der Minderheitsmeinung verschoben werden muss.

e) Zusammenfassend ist Folgendes festzustellen: Es ist unbestritten, dass die Bestimmungen von Art. 34

Abs. 2 BV und § 25 WAG bei allen Abstimmungen und auf allen Stufen (Bund, Kanton und Gemeinde) zu beachten sind, bei denen den Stimmberechtigten Abstimmungserläuterungen zugestellt werden. Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass der Gemeinderat grundsätzlich verpflichtet gewesen wäre, der Auffassung einer wesentlichen Minderheit in den Abstimmungserläuterungen Platz einzuräumen. Für das Gericht steht ebenfalls unzweifelhaft fest, dass es sich bei den Alternativen – die Grünen Baar als Partei mit einer Vertretung im Gemeinderat und im Kantonsrat um eine sog. «wesentliche Minderheit» im Sinne des Gesetzes gehandelt hat, deren Meinung in den Abstimmungserläuterungen hätte berücksichtigt werden müssen. Auch die Interessengemeinschaft NoGolf@HausenKappelBaar hätte – im Gegensatz zu den vier Einzelbeschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern im Verwaltungsbeschwerdeverfahren – als wesentliche Minderheit anerkannt werden können. Im konkreten Fall sind aber die Alternativen – die Grünen Baar mit ihrem Anliegen nach Meinung des Gerichts zu spät an den Gemeinderat herangetreten. Einer wesentlichen Minderheit ist zuzumuten, dass sie sich rechtzeitig konstituiert und auch gegenüber den Behörden als solche zu erkennen gibt. Es erstaunt, dass sich die Alternativen – die Grünen im Rahmen der Planauflage nicht mit Einwendungen gemeldet haben, zumal die Berechtigung dazu gemäss § 39 Abs. 3 PBG weder personell noch inhaltlich beschränkt ist. Auch wenn das Planauflageverfahren im Rahmen der Zonenplanung eine andere Zielsetzung hat als die abstimmungsrechtliche Minderheitenregelung, so kann man auch in diesem Verfahren eine Minderheitsmeinung publik machen, zumal der Gemeinderat sogar verpflichtet ist, Einwendungen von Dritten und allfällige Vorbehalte der Baudirektion in den Abstimmungserläuterungen bekannt zu machen. Es ist dem Gemeinderat bei der Feststellung zuzustimmen, dass er – angesichts der fehlenden Opposition und der Zustimmung der Umweltverbände im Rahmen der Planauflage – bis zum 4. April 2012 davon ausgehen durfte, dass gegen das Projekt keine wesentliche Gegnerschaft bestehen würde. Das Gericht teilt die Auffassung des Regierungsrates nicht, dass vom Gemeinderat erwartet werden dürfe, dass er proaktiv auf irgendwelche Vereinigungen oder Interessengruppen zugehe, sei es, dass er mögliche Gegner direkt kontaktiert oder sogar irgendwelche Eingabefristen im Amtsblatt oder in einem anderen offiziellen Publikationsorgan angekündigt werden. Der Gemeinderat wehrt sich auch zu Recht gegen die Andeutung, dass nötigenfalls der Druck einer Abstimmungsvorlage unter Umständen gestoppt und die Abstimmung verschoben werden müsste, wenn eine wesentliche Minderheit zu spät wahrgenommen würde. Eine derartige Praxis würde den Gemeinderat handlungsunfähig machen und tatsächlich zum Spielball politischer Taktik werden lassen. Die Berücksichtigung einer wesentlichen Minderheit bedingt, dass sich diese rechtzeitig beim Gemeinderat bemerkbar macht und ihre Anliegen vorbringt. Ein proaktives Handeln des Gemeinderats kann nur dann verlangt werden, wenn sich aus der «Vorgeschichte» einer Vorlage Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine «wesentliche Minderheit» besteht, die sich gegen ein Projekt zu wenden beabsichtigt. Fehlen solche Anhaltspunkte, darf sich der Gemeinderat auf die Fristen in seinem Ablaufplan verlassen und berufen.

5. Das Gericht erachtet es nicht als seine Aufgabe, irgendwelche Fristen festzulegen, innert derer sich «wesentliche Minderheiten» im Regelfall bei der für die Publikation der Abstimmungserläuterungen zuständigen Behörde zu melden haben. Die Frist dürfte ohnehin von Abstimmung zu Abstimmung verschieden sein, wobei der jeweiligen Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt. Dabei ist zu beachten, dass die unrichtige Handhabung des Ermessens vom Verwaltungsgericht nicht überprüft werden kann. Wenn der Regierungsrat die Ankündigung der Minderheitsmeinung am letzten Tag vor der Erteilung des Druckauftrages als fristgerecht erachtet, so teilt das Gericht diese Auffassung nicht. Wir befinden uns hier aber in einem Ermessensbereich, dessen Anwendung das Gericht nicht überprüfen darf. Festzuhalten gilt es aber trotzdem, dass es nicht sein darf, dass eine Partei mit der Bekanntgabe ihrer abweichenden Meinung bis zu dem Tag zuwartet, an dem eine Behörde die Abstimmungserläuterungen an die Druckerei zustellen will. Hier hätten sich die Einzelbeschwerdeführer, welche alle entweder Mitglieder des co-Präsidiums bzw. der Kerngruppe der IG NoGolf@HausenKappelBaar waren, bewusst sein müssen, dass sie ihre abweichende Meinung auch gegenüber dem Gemeinderat Baar sofort deutlich zu machen hätten. Hierfür genügen Leserbriefe und Meinungsäusserungen von Einzelpersonen im Rahmen eines Zeitungsportraits nicht. Hierfür ist eine direkte Kontaktaufnahme und Information zu verlangen. Der Gemeinderat Baar seinerseits muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass er sich nicht von Anfang auf den Standpunkt gestellt hat, die Ankündigung der Minderheitsmeinung erfolge verspätet,

sondern sich vorerst in Form eines Emails des Gemeindeschreibers – gestützt auf welche Informationen auch immer – auf den falschen Standpunkt gestellt hat, im Rahmen von gemeindlichen Abstimmungserläuterungen müssten abweichende Minderheitsauffassungen nicht publiziert werden. Diese Auffassung war auf jeden Fall unzutreffend. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet und muss abgewiesen werden. Weil das Gericht die Auffassung des Regierungsrates nicht in allen Punkten teilt, erfolgt die Abweisung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen (. . .) .

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. November 2013 V 2012 / 151