

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_213/2015

Urteil vom 9. Juli 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiber Störi.

Verfahrensbeteiligte
Patrik Gründler,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Benno Lindegger,

gegen

Gemeinderat Wald, Dorf 37, 9044 Wald,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr,

Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh.,
Regierungsgebäude, 9102 Herisau,
vertreten durch das Departement Inneres und Kultur,
Obstmarkt 1, 9102 Herisau.

Gegenstand
Stimmrechtsbeschwerde; Projektierungskredit Dorfzentrum Wald.

Beschwerde gegen das Urteil vom 27. August 2014 des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

Am 7. April 2013 lehnten die Stimmberechtigten von Wald einen Projektierungskredit von 450'000 Franken für ein neues Dorfzentrum (Neubau für die Gemeindekanzlei, den Dorfladen, das Bauamt und vier Wohnungen) mit 172 gegen 155 Stimmen ab.

Im Abstimmungsedikt vom 16. Oktober 2013 legte der Gemeinderat den Stimmbürgern erneut einen Projektierungskredit für ein neues Dorfzentrum mit folgenden Anträgen zur Abstimmung vor:

"- Der Projektierungskredit für die Ausarbeitung eines Bauprojekts und eines detaillierten Kostenvoranschlags von 370'000 Franken inkl. 8 % MWST sei zu genehmigen.

- Mit der Genehmigung des Projektierungskredites wird der Gemeinderat ermächtigt, mit den Planern im Rahmen des vorgesehenen Budgets Verträge für die Planung bis zum detaillierten Kostenvoranschlag abzuschliessen."

In den Abstimmungserläuterungen wird ausgeführt, die geschätzten Gesamtanlagekosten des ursprünglichen (gescheiterten) Projekts hätten 7'850'000 Franken betragen. Der Gemeinderat habe dieses überarbeiten lassen mit dem Ziel, die Investitionskosten um 15 % zu senken. Dies sei erreicht worden, indem man die Gebäudefläche um 25 % reduziert habe, wobei man die Flächenanforderungen der Gemeindeverwaltung und des Dorfladens trotzdem noch erfülle. Die Kostenschätzung habe sich auf 6'820'000 Franken belaufen. Nach Diskussionen zwischen Gemeinderat und Arbeitsgruppe ergebe sich nun eine Kostenschätzung von 6'200'000 Franken. Diese Kosten seien als Obergrenze zu verstehen, der Spielraum nach unten werde ausgelotet. Der Schritt von der Kostenschätzung zum Baukredit erfordere eine seriöse, professionelle Planung. Der dafür

erforderliche Projektierungskredit von 370'000 Franken bilde Bestandteil der Gesamtanlagekosten und sei in der Kostenschätzung von 6'200'000 Franken enthalten.

Am 14. November 2013 erschienen in der "Wanze", dem Mitteilungsblatt der Gemeinde Wald, die Antworten von Martin Roth, Gemeinderat Ressort Hochbau, auf die an der öffentlichen Versammlung vom 7. November 2013 gestellten Fragen eines Bürgers. Die Frage "Welche Kostengenauigkeit der überarbeiteten Schätzung ist vorhanden?" wurde wie folgt beantwortet: "6,2 Mio., +/- 15 %. Für die Planungskommission gilt CHF 6.2 Mio. als oberstes Limit."

Am 17. November 2013 reichten Patrik Gründler und zwei Mitbeteiligte beim Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden eine Stimmrechtsbeschwerde ein mit den Anträgen, die Abstimmung vom 24. November 2013 über den Projektierungskredit Dorfzentrum abzusetzen bzw. für ungültig zu erklären. Sie machten geltend, der Stimmbürger sei irreführend geführt worden, da in den Abstimmungserläuterungen ebenso wie an der Gemeindeversammlung vom 7. November 2013 ausdrücklich betont worden sei, der Betrag von 6,2 Mio. Franken sei als absolute Obergrenze zu verstehen, währenddem nun der zuständige Gemeinderat bekannt gegeben habe, dass dem nicht so sei, sondern dass dieser Betrag mit einer Ungenauigkeit von +/- 15 % zu verstehen sei. Damit stehe die Abstimmungsvorlage auf einer völlig anderen Basis, als dem Stimmbürger im Abstimmungsedikt weisgemacht worden sei. Würden die 6.2 Mio. Franken nicht die absolute Obergrenze darstellen, sondern seien mit einer Ungenauigkeit von +/- 15 % behaftet, so sei es möglich, dass das neue Dorfzentrum schliesslich bis auf 7.13 Mio. Franken (6.2 Mio. + 15 %) zu stehen komme, und damit teurer werde als das erste, von den Stimmberechtigten verworfene Projekt. Mit der unzutreffenden Darstellung, die 6.2 Mio. Franken würden eine feste Preisobergrenze darstellen, habe der Gemeinderat die Stimmberechtigten in unlauterer Weise beeinflusst.

Am 24. November 2013 stimmten die Stimmberechtigten von Wald dem Projektierungskredit Dorfzentrum mit 218 zu 204 Stimmen zu.

Am 26. November 2013 wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde von Patrik Gründler und zwei Mitbeteiligten ab. Er erwog im wesentlichen, der Projektierungskredit diene dazu, die finanzielle Tragweite eines Neubauvorhabens abzuklären, ohne dass diese bereits verbindlich feststünde. Mit dem Projektierungskredit würden erst die Grundlagen für den später dem Stimmbürger vorzulegenden Baukredit erarbeitet; erst damit würde verbindlich über dessen Höhe entschieden. Die in den Abstimmungserläuterungen erwähnte Kostenschätzung von 6.2 Mio. Franken sei daher "lediglich ein Hinweis, für welches Kreditvolumen mit dem zu bewilligenden Projektierungskredit ein Projekt erarbeitet werde". Soweit diese Schätzung als Obergrenze bezeichnet werde, werde damit klarerweise die Absicht zum Ausdruck gebracht, den Spielraum nach unten auszuloten. Damit habe der Gemeinderat Wald die Stimmberechtigten nicht mit unkorrekten Angaben in unlauterer Weise beeinflusst.

Am 27. August 2014 wies das Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden die Beschwerde von Patrik Gründler und einem Mitbeteiligten gegen diesen Regierungsratsentscheid ab.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt Patrik Gründler, die Entscheide von Obergericht und Regierungsrat aufzuheben und das Abstimmungsergebnis vom 24. November 2013 für ungültig zu erklären.

Das Departement Inneres und Kultur beantragt im Auftrag des Regierungsrats, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Obergericht verzichtet unter Verweis auf sein Urteil auf Vernehmlassung. Die Gemeinde Wald beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In seiner Replik hält Patrik Gründler an seiner Beschwerde fest und beantragt zudem, ihr aufschiebende Wirkung zu zuerkennen. Er sei davon ausgegangen, dass der Gemeinderat davon absehe, vor dem Entscheid des Bundesgerichts vom umstrittenen Projektierungskredit Gebrauch zu machen und die Aufträge zu vergeben. Diese Erwartung habe sich nicht erfüllt: laut Mitteilung des Gemeinderats in der "Wanze" vom 29. Mai 2015 habe er die entsprechenden Planungsaufträge erteilt.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) Entscheid in einer Angelegenheit des Stimmrechts gemäss Art. 82 lit. c BGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG besteht nicht, womit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben ist. Mit dem angefochtenen Entscheid des Obergerichts steht endgültig fest, dass die Stimmberechtigten von Wald dem umstrittenen Projektierungskredit rechtsgültig zugestimmt haben. Insofern liegt ein

Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG vor. Als Stimmberechtigter von Wald ist der Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde befugt. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde insoweit, als die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrats beantragt wird. Dieser ist durch das Urteil des Obergerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten (Urteil des Bundesgerichts 1C_267/2007 vom 28. Februar 2008 E. 1.5; vgl. BGE 129 II 438 E. 1 S. 441; 125 II 29 E. 1c S. 33; mit Hinweisen).

Mit dem Entscheid in der Sache wird das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.

2.

Die in Art. 34 Abs. 2 BV 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. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 13 f.; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 2 S. 293, je mit Hinweisen).

Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 2 S. 293, je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - sie darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben -, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind.

Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, 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 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 4.2 S. 297, je mit Hinweisen).

3.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kürzung des Projektierungskredits zwischen der ersten, gescheiterten Vorlage und der nunmehr zu beurteilenden sei willkürlich erfolgt bzw. beruhe auf Manipulationen des Gemeinderats, was die Stimmberechtigten in ihrer Stimmfreiheit beeinträchtigt.

Der Gemeinderat hat am 24. November 2013 den Projektierungskredit für ein abgeändertes, mithin neues Bauprojekt zur Abstimmung gebracht. Dabei wird in den Erläuterungen summarisch ausgewiesen, wie sich der Kredit zusammensetzt. Ebenso wird die Kostenschätzung für das zu erarbeitende Bauprojekt summarisch in die einzelnen Posten aufgegliedert. Damit konnte sich der Stimmbürger ein ausreichend klares Bild über die Vorlage machen und insbesondere auch prüfen, ob der Projektierungskredit in einem vernünftigen Verhältnis zum Bauvorhaben steht. Der Gemeinderat war unter diesen Umständen nicht zu einer detaillierten, vergleichenden Darstellung der beiden Vorlagen in den Abstimmungserläuterungen verpflichtet. Die Rüge, der Gemeinderat habe den ursprünglichen Projektierungskredit für die neue Vorlage willkürlich herabgesetzt, geht daher an der Sache vorbei und ist unbegründet. Das Obergericht konnte unter diesen Umständen ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs über diese Rüge stillschweigend hinweg gehen.

Für den Ausgang des Verfahrens entscheidend ist damit einzig, ob der Gemeinderat die Stimmberechtigten getäuscht hat, indem er ihnen in den Abstimmungserläuterungen einen Kredit für die Projektierung eines maximal 6.2 Mio. Franken teuren Bauvorhabens unterbreitet hat, sich insgeheim aber - wie die Antwort des Gemeinderates Roth auf eine Bürgerfrage beweisen soll - vorbehält, diese Obergrenze um bis zu 15 % zu überschreiten und eine Vorlage für bis zu 7.13 Mio. Franken vorzubereiten.

4.

Nachdem der Gemeinderat Wald am 7. April 2013 mit einem Projektierungskredit von 450'000 Franken für ein neues Dorfzentrum gescheitert war, brachte er am 24. November 2013 einen tieferen Projektierungskredit für ein redimensioniertes Bauvorhaben zur Abstimmung, welches nach der (vom Gemeinderat von 6.82 Mio. nach unten korrigierten) Kostenschätzung auf 6.2 Mio. Franken zu stehen kommen soll. Dieser Betrag wird in den Abstimmungserläuterungen zweimal ausdrücklich als Kostenobergrenze bezeichnet, wobei der Gemeinderat nach erklärter Absicht den Spielraum nach unten ausloten wolle. Die Abstimmungsbotschaft ist für den Durchschnittsleser klar: er wird vom Gemeinderat eingeladen, einem Kredit von 370'000 Franken für die Projektierung eines neuen Dorfzentrums für maximal 6.2 Mio. Franken zuzustimmen. Ob es zweckmässig war, sich auf eine solche, auf einer blossen Schätzung beruhenden Limite festzulegen, ist hier nicht zu beurteilen. Der Gemeinderat hat es getan, zweifellos auch in der Absicht, diejenigen Stimmberechtigten, die dem Vorhaben aus Kostengründen skeptisch gegenüberstanden, zu überzeugen.

Der Gemeinderat hat sich dementsprechend, insoweit ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, daran zu halten und mit dem bewilligten Projektierungskredit eine Vorlage mit einer verbindlichen Kostenobergrenze von 6.2 Mio. Franken ausarbeiten zu lassen. Geht man mit dem Gemeinderat davon aus, dass der Baukredit für das geplante Vorhaben noch mit einer Ungenauigkeit von +/- 15 % behaftet ist, darf dieser nach den derzeitigen Vorstellungen des Gemeinderats damit maximal 5.39 Mio. Franken ($5.39 + 15\% \text{ bzw. } 0.81 = 6.2$) betragen, um die vom Gemeinderat festgesetzte und den Stimmberechtigten bekanntgegebene Kostenobergrenze sicher einzuhalten. Der Gemeinderat hat sowohl in den Abstimmungsunterlagen als auch im vorliegenden Rechtsmittelverfahren, zuletzt in seiner Vernehmlassung ans Bundesgericht, stets betont, dass die 6.2 Mio. Franken als verbindliche Kostenobergrenze zu verstehen sind. Dabei hat er auch klar zum Ausdruck gebracht, dass die Aussage von Gemeinderat Roth in der "Wanze", entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers, nicht dahingehend zu verstehen ist, dass die Kostengrenze von 6.2 Mio. Franken um 15 % nach oben erweitert werden darf.

Damit ergibt sich zusammenfassend, dass die Stimmberechtigten über einen Projektierungskredit von 370'000 Franken für die Ausarbeitung des Bauprojekts "Neues Dorfzentrum" für maximal 6.2 Mio. Franken abgestimmt haben. Dies war in den Abstimmungserläuterungen korrekt dargestellt. Eine Irreführung der Stimmberechtigten hat nicht stattgefunden. Missverständlich war hingegen die Aussage von Gemeinderat Roth in der "Wanze"; der Gemeinderat hat dieses Missverständnis indessen geklärt, und es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass es die Abstimmung massgeblich beeinflusst haben könnte. Die Beschwerde ist unbegründet.

5.

Damit ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Mit dem Entscheid in der Sache wird das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre an sich der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Er hätte indessen Anlass zur Beschwerdeführung, da das Obergericht zu Unrecht davon ausgeht, bei der Obergrenze von 6.2 Mio. Franken handle es sich nicht, wie in den Abstimmungserläuterungen angeführt, um eine verbindliche Obergrenze, sondern bloss um eine unverbindliche Zielvorgabe. Wäre dem so, hätten die Abstimmungserläuterungen in diesem Punkt effektiv einen täuschenden Inhalt, und die Beschwerde wäre begründet gewesen. Es sind somit keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG), und der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1, 2 und 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Wald, dem Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. und dem Obergericht Appenzell Ausserrhoden 4. Abteilung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Juli 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Störi