

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 492/2017

Urteil vom 12. Februar 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Chaix,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Markus und Sylvia Tschanz-Siegfried,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde Arlesheim,
Domplatz 8, 4144 Arlesheim,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,
Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal.

Gegenstand
Beschluss der Gemeindeversammlung Arlesheim vom 24. Juni 2015 betreffend Baurechtsvertrag
Wohngenossenschaft Unterem Dach,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht, vom 26. April 2017 (810 15 344).

Sachverhalt:

A.

A.a. An der Gemeindeversammlung der Gemeinde Arlesheim/BL vom 24. Juni 2015 unterbreitete der Gemeinderat den Stimmbürgern unter dem Traktandum 2 eine Ermächtigungsvorlage. Damit sollte der Gemeinderat befugt werden, mit der Wohnbaugenossenschaft "Unterem Dach" auf die Dauer von maximal 100 Jahren einen Baurechtsvertrag für die Errichtung eines Wohnhauses und für die Errichtung und das Betreiben eines öffentlichen Parkings auf der Parzelle Nr. 1540 abzuschliessen. An der Gemeindeversammlung erläuterte der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter die Vorlage und beantragte Zustimmung dazu. Nach verschiedenen Voten während der nachfolgenden Debatte stellte ein Stimmbürger den Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion und umgehende Abstimmung über die Vorlage. Der Versammlungsleiter gewährte noch zwei Personen, die sich vor dem fraglichen Ordnungsantrag zu Wort gemeldet hatten, das Wort. Anschliessend stimmte die Gemeindeversammlung dem Ordnungsantrag mit grossem Mehr zu. Zum Wunsch mehrerer Personen, sich noch zur Sache zu äussern, führte der Gemeindepräsident aus, dass dies nun nicht mehr möglich sei. Danach scheiterte ein Antrag auf geheime Abstimmung, woraufhin die Gemeindeversammlung mit Handerheben über die Vorlage abstimmte.

Der Versammlungsleiter stellte fest, dass diese mit grossem Mehr angenommen worden sei. In der Folge ergingen Zurufe aus dem Publikum, alle Stimmen unter Einschluss der Enthaltungen seien auszuzählen. Der Gemeindepräsident lehnte dies mit der Begründung ab, die Zustimmung zur Vorlage sei eindeutig.

A.b. Am 6. Juli 2015 reichten Markus Tschanz und Sylvia Tschanz-Siegfried gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung Arlesheim vom 24. Juni 2015 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ein. Mit Beschluss vom 10. November 2015 wies dieser die Beschwerde ab.

B.

Am 26. April 2017 wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft eine dagegen von Markus Tschanz und Sylvia Tschanz-Siegfried erhobene Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss vom 10. November 2015 ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dem Versammlungsleiter sei zwar ein Verfahrensfehler unterlaufen, indem er der Versammlung vor der Abstimmung über den Ordnungsantrag nicht noch einmal Gelegenheit geboten habe, sich für eine Wortmeldung anzumelden. Überdies wäre die Auszählung der Stimmen angezeigt gewesen. Die festgestellten Mängel seien aber nicht erheblich und rechtfertigten die Aufhebung der Abstimmung nicht.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragen Markus Tschanz und Sylvia Tschanz-Siegfried, das Urteil des Kantonsgerichts aufzuheben und die Sache an den Regierungsrat zurückzuweisen zur Gutheissung der bei diesem eingereichten Beschwerde. Im Wesentlichen machen sie geltend, das Urteil des Kantonsgerichts verletze ihre Abstimmungsfreiheit. Die Einwohnergemeinde Arlesheim sowie das Kantonsgericht verzichteten auf eine Stellungnahme. Die Finanz- und Kirchendirektion Basel-Landschaft schliesst für den Regierungsrat auf Abweisung der Beschwerde.

Markus Tschanz und Sylvia Tschanz-Siegfried äusserten sich am 13. November 2017 nochmals zur Sache.

Erwägungen:

1.

1.1. Art. 82 lit. c BGG regelt die sog. Stimmrechtsbeschwerde als besondere Form der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Damit kann beim Bundesgericht die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Dazu zählt die Rüge, das an einer Gemeindeversammlung durchgeführte Verfahren sei mangelhaft gewesen, was eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verhindert habe (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C 582/2016 vom 5. Juli 2017; 1C 385/2012 vom 17. Dezember 2012 E. 1.2, Zusammenfassung in: ZBI 114/2013 S. 524).

1.2. Von der Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Bei den letzteren ist die Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte letzter kantonalen Instanzen zulässig (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Das angefochtene Urteil ist ein solcher kantonal letztinstanzlicher Akt in einer kommunalen Stimmrechtssache. Überdies handelt es sich um einen beschwerdefähigen Endentscheid (vgl. Art. 90 BGG).

1.3. Die Beschwerdeführenden sind als Stimmberechtigte der Einwohnergemeinde Arlesheim zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG; BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176). Nicht bekannt ist, ob der dem Streitfall zugrunde liegende Baurechtsvertrag inzwischen abgeschlossen wurde, womit sich die Frage stellen würde, ob die Beschwerdeführer überhaupt noch ein aktuelles Interesse an der Beschwerde haben, oder ob die Gemeinde damit bis zum vorliegenden Urteil zugewartet hat. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben, da der Beschwerde ohnehin kein Erfolg beschieden ist.

1.4. Nach Art. 95 lit. a, c und d BGG kann in Stimmrechtssachen in rechtlicher Hinsicht die Verletzung von Bundesrecht, der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden. Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen einen Verstoss gegen Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 22 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV/BL; SR 131.222.2; SGS 100) sowie die Verletzung von kantonalem Gesetzesrecht im Zusammenhang mit Stimmrechtssachen geltend, was das Bundesgericht frei prüft (vgl. BGE 129 I 185 E. 2 S. 190; 123 I 175 E. 2d/aa S. 178; je mit Hinweisen).

1.5. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rein appellatorische Kritik genügt nicht. Die Beschwerdeführer müssen sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Insbesondere prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und

begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen).

2.

2.1. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine offensichtlich unrichtige bzw. willkürliche Sachverhaltsfeststellung liegt vor, wenn diese widersprüchlich oder aktenwidrig ist oder auf einem offensichtlichen Versehen beruht bzw. klarerweise den tatsächlichen Verhältnissen widerspricht (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C 485/2013 vom 3. Dezember 2013 E. 4.2). Auch dies muss in der Beschwerdeschrift ausreichend begründet werden.

2.2. Die Beschwerdeführer rügen verschiedentlich die tatsächlichen Feststellungen des Kantonsgerichts. Sie führen jedoch nicht aus, dass diese offensichtlich unrichtig wären. Die erhobene Kritik ist rein appellatorisch. Weder ist Aktenwidrigkeit noch ein klarer Widerspruch zu den tatsächlichen Verhältnissen ersichtlich. Damit erweisen sich die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz als für das Bundesgericht verbindlich und es ist auf die Sachverhaltsrügen nicht einzutreten.

3.

3.1. 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). Inwiefern § 22 KV/BL den Beschwerdeführern einen weiter reichenden Schutz einräumen würde, legen diese nicht dar, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

3.2. Selbst wenn Mängel im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung bestehen, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 138 I 61 E. 4.7.2 S. 78; 135 I 292 E. 4.4 S. 301; Urteil des Bundesgerichts 1C 641/2013 vom 24. März 2014 E. 4.3 in: ZBI 115/2014 S. 612; je mit Hinweisen).

3.3. Einschlägig ist vorliegend das Gesetz vom 28. Mai 1970 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft (Gemeindegesezt; SGS 180; nachfolgend: GG). Nach § 62 GG wird die zu beratende Vorlage zunächst vom Gemeinderat erläutert und begründet, woraufhin Sachbearbeiter ohne Stimmrecht ergänzend Auskunft erteilen können. In der Folge werden die Mehrheits- und, falls vorhanden, Minderheitsanträge der Kommission vertreten, sofern eine Kommission für das Geschäft eingesetzt war. Für die Beratung der Vorlage durch die Gemeindeversammlung gilt die folgende Regelung von § 64 GG:

" 1 Beschliesst die Versammlung Eintreten auf die Vorlage oder ist das Eintreten unbestritten, so eröffnet der Versammlungsleiter oder die Versammlungsleiterin die freie Beratung. Diese ist unter Vorbehalt von Absatz 2 fortzusetzen, bis niemand mehr das Wort verlangt. Liegt kein weiteres Wortbegehren vor, so erklärt der Versammlungsleiter oder die Versammlungsleiterin die Diskussion

für geschlossen.

2 Über einen Antrag auf Schluss der Diskussion ist ohne weitere Beratung abzustimmen, nachdem der Versammlungsleiter oder die Versammlungsleiterin noch einmal Gelegenheit gegeben hat, sich zum Wort zu melden. Wer das Wort vor der Abstimmung verlangt hat, darf in jedem Fall noch reden. Wird dabei ein Änderungsantrag gestellt, darf jeder oder jede Stimmberechtigte das Wort wieder verlangen."

4.

4.1. Das Kantonsgericht ging davon aus, dass bei Annahme des Ordnungsantrags auf Schluss der Diskussion nur noch diejenigen Stimmbürger sprechen durften, die das Wort bereits vor dem Ordnungsantrag verlangt hatten. Die zwei Personen, bei denen dies der Fall gewesen sei, hätten sich auch äussern können. Dem Versammlungsleiter sei jedoch insofern ein Verfahrensfehler unterlaufen, als er vor der Abstimmung über den Ordnungsantrag auf Beendigung der Debatte der Versammlung nicht noch einmal die Gelegenheit eingeräumt habe, sich zu Wort zu melden. Dieser Mangel sei aber nicht massgeblich, da die Möglichkeit, die Abstimmung wäre ansonsten anders ausgefallen, nach den gesamten Umständen nicht ernsthaft in Betracht falle. Die Beschwerdeführer halten daran fest, dass insofern ein massgeblicher Verfahrensmangel vorliege, der zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Abstimmung führen müsse.

4.2. Die Vorinstanz beurteilte in E. 3.6.2 des angefochtenen Urteils die Behauptung der Beschwerdeführer, es seien mehrere durch Handheben angezeigte Wortmeldungen übergangen worden, als unglaubwürdig; damit sei erstellt, dass an der Gemeindeversammlung mit den zwei Personen, die sich bereits vor dem Ordnungsantrag zu Wort gemeldet hatten, alle Stimmbürger, die gemäss § 64 Abs. 2 GG zwingend noch anzuhören waren, sich äussern konnten. Anhaltspunkte für die offensichtliche Unrichtigkeit dieser tatsächlichen Feststellungen gibt es nicht, weshalb auch das Bundesgericht davon auszugehen hat (vgl. E. 2), dass es vor dem Ordnungsantrag keine weiteren Wortmeldungen gab. Ob dies auch nach dem Ordnungsantrag und vor der Abstimmung darüber zutraf und ob entsprechende Wortmeldungen noch hätten berücksichtigt werden müssen bzw. wie § 64 Abs. 2 GG insofern auszulegen wäre, ist strittig, kann aber offenbleiben. Nachdem bereits vor dem Ordnungsantrag in verschiedenen Wortmeldungen beide Positionen zur Sachfrage geäussert und die entsprechenden Argumente ausgebreitet worden waren, was das Kantonsgericht ebenfalls verbindlich festgestellt hat, ist angesichts des klaren Ausgangs der Sachabstimmung davon auszugehen, dass allfällige

Unregelmässigkeiten im Ergebnis nicht schwer ins Gewicht gefallen wären. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung des Umstands, dass das genaue Stimmenverhältnis nicht bekannt ist (vgl. nachfolgende E. 4.3). Die Möglichkeit, dass die Abstimmung allenfalls anders ausgefallen wäre, erscheint vielmehr nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht zu ziehen ist, so dass von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden kann.

4.3. Strittig ist allerdings auch, ob der Versammlungsleiter von einer Auszählung der Stimmen absehen durfte. Der Regierungsrat war in seiner Entscheidung noch ausdrücklich davon ausgegangen, die Einschätzung des Gemeindepräsidenten und des Protokollführers, wonach ein grosses Mehr vorgelegen habe, sei glaubhaft. Vor dem Kantonsgericht hatten die Beschwerdeführer beantragt, die protokollierte Formulierung "mit grossem Mehr wird beschlossen" solle durch "in der Mehrheit wird beschlossen" ersetzt werden. Sie bestritten mithin das Abstimmungsergebnis als solches nicht. Die Vorinstanz ist zwar der Auffassung, die exakte Auszählung der Stimmen wäre angezeigt gewesen. Die entsprechende Begründung vermag allerdings nicht zu überzeugen. Das Kantonsgericht beruft sich in E. 4.3.3 des angefochtenen Urteils auf E. 5.2 des bundesgerichtlichen Urteils 1C 149/2014 vom 28. Mai 2014 und schliesst daraus, dass sich eine Auszählung aufdränge, wenn an der Versammlung Zweifel am Ergebnis geäussert würden und deswegen eine Auszählung verlangt werde. Eine solche Begründung findet sich in der referenzierten Quelle jedoch nicht. Von einem Versammlungsteilnehmer behauptete Zweifel am Ergebnis für sich allein vermögen denn auch nicht einen Anspruch auf

Auszählung zu begründen. Es bräuchte dafür zumindest nachvollziehbare berechtigte Zweifel. Ein Zurufen aus dem Publikum ohne entsprechenden formellen Antrag genügt dafür für sich allein nicht. Überdies beurteilte selbst das Kantonsgericht den von ihm bejahten Mangel als jedenfalls nicht entscheidungswesentlich, weshalb es erneut aus diesem Grunde von der Aufhebung der Abstimmung absah. Diese Einschätzung ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Es ist unbestritten, dass im Kanton Basel-Landschaft an Gemeindeversammlungen die Ermittlung der Mehrheit durch offenes Handmehr grundsätzlich zulässig ist und sich im vorliegenden Fall auch eine Mehrheit für die Vorlage ergeben hatte, die sogar als gross protokolliert wurde. Anhaltspunkte für berechtigte Zweifel am

Ergebnis sind nicht ersichtlich. Solche vermögen auch die Beschwerdeführer nicht konkret aufzuzeigen und sie machen nicht geltend, dass es einen förmlichen Antrag auf Auszählung gegeben hätte. Damit kann darin keine Verletzung des Stimmrechts bzw. der Abstimmungsfreiheit der Beschwerdeführer liegen, dass die Mehrheitsverhältnisse nicht exakt ausgezählt worden sind.

4.4. Im Übrigen wurde das Protokoll der strittigen Gemeindeversammlung vom 24. Juni 2015 an der nachfolgenden Gemeindeversammlung der Gemeinde Arlesheim vom 26. August 2015 genehmigt, wobei sich kein Votant dagegen wandte. Das protokollierte Ergebnis der Abstimmung über das Hauptgeschäft widerspiegelt somit den entsprechenden Willen der Mehrheit. Auch wenn dies für sich allein nicht ausschlaggebend sein kann, wird dadurch zusätzlich unterstrichen, dass kein Verstoss gegen die Abstimmungsfreiheit vorliegt.

5.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Arlesheim, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Februar 2018

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax