

100.2014.58U
HAT/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. Mai 2014

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiberin Büchi

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin



gegen

Einwohnergemeinde B. _____
handelnd durch den Gemeinderat
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Schloss, 2560 Nidau

betreffend Kreditbeschluss der Gemeindeversammlung zur Sanierung des Werkhofs
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 3. Februar 2014; gbv-pmc
6/2013)

Sachverhalt:

A.

An der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) B._____ vom 5. Dezember 2013 war unter anderem über die Sanierung des gemeindeeigenen Werkhofs zu befinden (Traktandum 5). Der hierfür beantragte Verpflichtungskredit von Fr. 850'000.-- wurde von den Anwesenden mit 128 gegen 3 Stimmen genehmigt.

B.

Gegen diesen Beschluss gelangte A._____ an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, welches ihre Beschwerde mit Entscheid vom 3. Februar 2014 abwies.

C.

Am 3. März 2014 hat A._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt sinngemäss die Aufhebung des Entscheids des Regierungsstatthalters.

Mit Beschwerdeantwort vom 17. März 2014 stellt die EG B._____ den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei diese abzuweisen. Zudem ersucht sie darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Der Regierungsstatthalter schliesst am 24. März 2014 auf Abweisung der Beschwerde.

Am 16. Mai 2014 hat A._____ (nunmehr anwaltlich vertreten) Bemerkungen zur Beschwerdeantwort der EG B._____ und zur Beschwerdeverehmlassung des Regierungsstatthalters eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen (Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Gemäss Art. 79b VRPG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen insbesondere befugt, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist (Bst. b). – Die Beschwerdeführerin ist in der EG B._____ stimmberechtigt und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, weshalb sie zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist.

1.2 Eine Beschwerde muss von Gesetzes wegen einen Antrag und eine Begründung enthalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG), wobei an die Begründung von Laienbeschwerden praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt werden. Es reicht aus, wenn ersichtlich ist, inwiefern und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, muss aber sachbezogen sein. Sie hat sich wenigstens in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinanderzusetzen und muss sinngemäss darauf schliessen lassen, inwiefern dieser unrichtig sein soll. Rechtliche Überlegungen sind dabei nicht notwendig, weil das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (Art. 20a Abs. 1 VRPG). Es ist indes unzureichend, bloss zu behaupten, der angefochtene Entscheid sei falsch (BVR 2006 S. 470 E. 2.4.1). – Zwar enthält die Beschwerdeschrift einen Antrag (vgl. vorne Bst. C). Die Beschwerdeführerin nimmt in ihren schwer verständlichen Vorbringen über weite Strecken auf das Verhalten der Gemeindebehörden Bezug, ohne dass ersichtlich wäre, inwiefern der angefochtene Entscheid des Regierungsstatthalters rechtsfehlerhaft sein soll. Insgesamt vermag die Beschwerde den herabgesetzten Begründungsanforderungen bei Laienbeschwerden aber noch knapp zu genügen. Eine Rückweisung der Eingabe an die Beschwerdeführerin zur Verbesserung (Art. 33 Abs. 1 VRPG), wie sie die EG B._____ in ihrer Beschwerdeantwort anregt, kommt nicht in Frage, zumal Antrag und Begründung innert Frist vorliegen müssen (Art. 33 Abs. 3 VRPG); eine mangelhafte Beschwerdebegründung kann deshalb nur während laufender Beschwerdefrist verbessert werden (BVR 2011 S. 559 E. 2.4.1). Aus dem selben

Grund kann sich eine rechtsgenügende Begründung vorliegend nicht aus der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 16. Mai 2014 ergeben.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Der Regierungsstatthalter hat erwogen, die Information der Stimmbürgerschaft über das Sanierungsprojekt sei weder missverständlich noch falsch gewesen. Aus den abgegebenen Unterlagen und dem Referat der zuständigen Gemeinderätin an der Gemeindeversammlung sei klar ersichtlich, dass das Hauptgebäude nicht nur saniert, sondern auch um ein Geschoss erweitert werden soll. Zudem habe die Liste der Traktanden der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2013 mit der Umschreibung «Werkhof/Sanierung/Verpflichtungskredit/Genehmigung» genügend genau aufgezeigt, über was abgestimmt werde. Ferner werde aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht klar, weshalb der Verpflichtungskredit zu tief bemessen sein sollte. Schliesslich seien auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der Gemeinderat einen ungenügenden Kredit beantragt hätte.

2.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Stimmbürgerschaft sei im Vorfeld nur ungenügend über das Sanierungsprojekt für den Werkhof informiert worden. Aus den abgegebenen Unterlagen sei der Umfang des Projekts nicht klar ersichtlich gewesen und die Information der Stimmbürgerschaft sei allzu kurzfristig erfolgt, da eine Zeitspanne von dreissig Tagen bis zur Gemeindeversammlung nicht ausreiche, um sich ein klares Bild über das Traktandum zu machen. Zudem sei ein Verpflichtungskredit von Fr. 850'000.-- ungenügend, wobei dies vom Gemeinderat beabsichtigt sei, um die absehbaren Mehrkosten ohne Mitwirkung der Stimmbürgerschaft selber beschliessen zu können.

2.2.1 Diese Kritik der Beschwerdeführerin beschlägt hauptsächlich die Information der Stimmbürgerschaft im Vorfeld der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2013 und richtet sich mithin in erster Linie gegen die Anfang November verteilte Botschaft. Insoweit werden Vorbereitungshandlungen beanstandet, die gemäss Art. 67a Abs. 2 und 3 VRPG grundsätzlich innert zehn Tagen anzufechten wären, was die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen versäumt hat. Sie beruft sich insoweit aber

auf eine «falsche Rechtsmittelbelehrung» in der Botschaft zur Gemeindeversammlung. Diese enthält auf Seite 2 in der Tat verschiedene Hinweise auf Anfechtungsmöglichkeiten, die zumindest missverständlich sind und die Zehntagesfrist zur Anfechtung von Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung unerwähnt lassen. An sich geniessen Rechtsuchende keinen Vertrauensschutz, wenn ein mangelhafter Hinweis auf Anfechtungsmöglichkeiten für sie allein schon durch Konsultation der massgeblichen Verfahrensbestimmung ersichtlich ist (BGE 134 I 199 E. 1.3.1). Ob die Beschwerdeführerin Art. 67a Abs. 2 und 3 VRPG hätte konsultieren müssen oder, wie sie meint, als «einfache Stimmbürgerin» ohne weiteres davon ausgehen durfte, Einwände betreffend die Vorbereitung der Gemeindeversammlung noch nachträglich vortragen zu dürfen, kann jedoch offen bleiben, da die betreffenden Rügen ohnehin unbegründet sind.

2.2.2 Gemäss Art. 9 Abs. 1 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) ist eine Gemeindeversammlung mindestens dreissig Tage vorher mittels öffentlicher Einladung einzuberufen. Es ist unbestritten, dass die Einladung zur Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2013 diese Frist eingehalten hat. Weitere zeitliche Vorgaben machen weder das kantonale noch das kommunale Recht (vgl. diesbezüglich Art. 33 des Organisationsreglements [OgR] der EG B. _____ in der Fassung vom 29.11.2012). Mithin ist die Einladung zur Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2013 rechtzeitig erfolgt. Wieso sie trotz Einhaltung der gesetzlichen Frist in zeitlicher Hinsicht gegen Recht verstossen sollte, ist nicht ersichtlich. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin erscheint die übliche Zeitspanne von dreissig Tagen als ausreichend, um den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der EG B. _____ die Vorbereitung der Abstimmung über das hier streitige Traktandum 5 zu erlauben. Die Genehmigung eines Kredits in der Höhe von Fr. 850'000.-- für die Sanierung des gemeindeeigenen Werkhofs stellt keine unüblichen Anforderungen an die Stimmbürgerschaft. Vielmehr handelt es sich bezüglich Tragweite und Komplexität um ein Geschäft, wie es an Gemeindeversammlungen häufig zu behandeln ist.

2.2.3 Die Einladung zur Gemeindeversammlung hat die Geschäfte bestimmt zu bezeichnen und die Stimmberechtigten dürfen nur über die in der Einladung bezeichneten Gegenstände endgültig beschliessen (Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 GV). Weitere Vorgaben zur Information der Stimmberechtigten im Vorfeld einer Gemeindeversammlung machen weder das kantonale noch das kommunale Recht (vgl. Art. 53 ff. OgR). Aus der in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101)

verankerten Abstimmungsfreiheit ergibt sich sodann der Anspruch, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jede stimmberechtigte Person ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen kann. Geschützt werden die Stimmberechtigten durch dieses Grundrecht insbesondere vor unzulässiger behördlicher Beeinflussung (vgl. statt vieler BGE 135 I 292 E. 2, 130 I 290 E. 3.1, 98 Ia 73 E. 3a; BVR 2011 S. 529 E. 2.2, 2009 S. 433 E. 2.4.2). – Es ist nicht ersichtlich, inwiefern vorliegend gegen diese rechtlichen Vorgaben verstossen worden sein könnte: Die Beschwerdeführerin begründet die Verletzung von Art. 9 f. GV und von Art. 34 Abs. 2 BV vorab damit, dass im Vorfeld der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2013 der Eindruck erweckt worden sei, der Werkhof werde bloss in Stand gestellt; den Stimmberechtigten sei unterschlagen worden, dass gleichzeitig Erweiterungen des Werkhofs geplant seien. Sie übersieht offensichtlich, dass genau auf jene «Erweiterungen» des Werkhofs, an denen sie sich heute stört, bereits in der Botschaft zur Gemeindeversammlung explizit hingewiesen wurde. In der Umschreibung des Projekts auf Seite 16 heisst es nämlich ausdrücklich: «Gleichzeitig verfolgt der Gemeinderat mit dem Projekt das Ziel, den Werkhof optisch aufzuwerten und eine einheitliche Gebäudestruktur zu erlangen. Das bestehende Hauptgebäude wird um ein Geschoss erweitert und energietechnisch saniert. [...] Das bestehende Dach über den Garagen wird abgebrochen und neu mit einem Pultdach überdacht und Richtung Norden um rund 10m erweitert (neues Materiallager)». Bei diesen Gegebenheiten kann ausgeschlossen werden, dass die Stimmbürgerschaft mit der Umschreibung des Traktandums als «Sanierung» des Werkhofs irreführt worden ist und sich über die Tragweite der Arbeiten hätte täuschen können. Im Übrigen ergibt sich aus der Bezeichnung des Traktandums als «Werkhof/Sanierung/Verpflichtungskredit/Genehmigung» von vornherein nicht zwingend, dass einzig Instandstellungsarbeiten und keinerlei Erhöhungen der Kapazitäten der Anlage geplant sind.

2.2.4 Ferner vermag die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar aufzuzeigen, weshalb die Information der Stimmbürgerschaft über das Projekt ungenügend gewesen sein sollte. Auf Seite 16 der Botschaft werden die Ausgangslage und die Entstehungsgeschichte des Projekts geschildert («Sachverhalt») sowie der bestehende Handlungsbedarf und das Projekt erläutert («Projekt»). Weiter sind auf Seite 17 eine

Ansicht und ein Plan des Werkhofs abgedruckt, wie er sich nach der Sanierung präsentieren wird. Schliesslich werden auf Seite 18 die erwarteten Gesamtkosten nach verschiedenen Kategorien («Vorbereitungsarbeiten», «Gebäude», «Umgebung», «Baunebenkosten» und «Ausstattung») aufgeschlüsselt und zusätzlich verschiedene Unterkategorien genannt. Diese Informationen genügen bezüglich Umfang und Detaillierungsgrad den Anforderungen, die an behördliche Informationen im Hinblick auf eine Abstimmung über einen Kredit von Fr. 850'000.-- erwartet werden können. Jedenfalls sind auch mit Blick auf den insoweit angerufenen Art. 34 Abs. 2 BV keine detaillierteren Informationen zu den erwarteten Kosten des Projekts erforderlich, als sie in der Botschaft enthalten sind. Die Beschwerdegegnerin weist sodann zu Recht darauf hin, dass es allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern freistand, an der Gemeindeversammlung zusätzliche Auskünfte über die Einzelheiten des Projekts zu verlangen. Anders als die Beschwerdeführerin meint, muss über die finanzielle Tragbarkeit des Kreditbeschlusses nicht zwingend bereits in der Botschaft hingewiesen werden. Allfällige Informationen an der Gemeindeversammlung selber vermögen den Anforderungen von Art. 58 GV zu genügen. Inwiefern am 5. Dezember 2013 über die Finanzierung näher informiert wurde, ist nicht aktenkundig. Unbestritten ist jedoch, dass die Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht der EG B. _____ zu keinen Diskussionen Anlass gab. Zu bemerken bleibt sodann, dass eine allgemeine Pflicht, allfällige vom beauftragten Architekten erstellte weitere Unterlagen öffentlich aufzulegen oder in der Botschaft abzudrucken, nicht besteht.

2.2.5 Schliesslich gibt es keine Hinweise darauf, dass der Gemeinderat einen ungenügenden Verpflichtungskredit beantragt hat. Die Vermutung der Beschwerdeführerin, es werde eine Umgehung der Stimmbürgerschaft für bereits jetzt absehbare Zusatzkosten angestrebt, ist spekulativ und findet in den Akten keine Stütze. Sie ist zudem wenig naheliegend, da die Zuständigkeit für den Entscheid über einen Nachkredit in Art. 8 OgR ausdrücklich geregelt ist: Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung kann der Gemeinderat bloss über bescheidene Nachkredite von weniger als zehn Prozent des ursprünglichen Kredits befinden; ein höherer Nachkredit müsste gemäss Art. 8 Abs. 1 und 2 OgR demgegenüber erneut an einer Gemeindeversammlung genehmigt werden. Der von der Beschwerdeführerin genannte Art. 9 OgR kann vorliegend nicht zur Anwendung kommen, weil es sich bei einem allfälligen Nachkredit um keinen solchen zu einer gebundenen Ausgabe handeln würde; der hier streitige Verpflichtungskredit stellt klarerweise eine neue Ausgabe im Sinn von Art. 101 Abs. 1 GV (e contrario) und Art. 8 Abs. 1 und 2 OgR dar.

2.3 Die Beschwerde erweist sich damit, soweit darauf einzutreten ist, als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Fälle in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

3.

3.1 Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich, über den Antrag der EG B. _____ betreffend Entzug der aufschiebenden Wirkung (vgl. vorne Bst. C) zu entscheiden; insbesondere kann offen bleiben, inwiefern der Antrag im vorliegenden Zusammenhang überhaupt Sinn macht. Grundsätzlich kann mit der Realisierung des Sanierungsprojekts nämlich begonnen werden, auch wenn bezüglich der Rechtmässigkeit des Kreditbeschlusses noch nicht letzte Klarheit herrscht. Umgekehrt vermöchte der Entzug der aufschiebenden Wirkung der EG B. _____ die entsprechende Klarheit ohnehin nicht zu vermitteln.

3.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin und wird grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 108a Abs. 1 VRPG erhebt das Verwaltungsgericht jedoch in kommunalen Abstimmungsstreitigkeiten keine Kosten. Die Beschwerdeführerin ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich das vorliegende Verfahren im Grenzbereich einer mutwilligen bzw. leichtfertigen Prozessführung bewegt, für die auch in Wahl- und Abstimmungssachen Verfahrenskosten erhoben werden. Parteikosten sind jedoch entgegen der Auffassung der Gemeinde keine zu sprechen (vgl. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- der Einwohnergemeinde B. _____ [...]
- dem Regierungstatthalteramt Biel/Bienne [...]

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.