

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. November 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa
Gerichtsschreiberin Gschwind

100.2015.229

A. _____ und B. _____

Beschwerdeführende 1

100.2015.232

Verein FdU Forum der Unabhängigen Zollikofen

handelnd durch die statutarischen Organe, Heckenweg 5, 3052 Zollikofen

Beschwerdeführer 2

100.2015.233

C. _____

Beschwerdeführer 3

gegen

Einwohnergemeinde Zollikofen

handelnd durch den Gemeinderat, Wahlackerstrasse 25, 3052 Zollikofen

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Abstimmung vom 8. März 2015 über die «Überbauung
Schäferei» (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom
30. Juni 2015; gbv 6/2015)



Sachverhalt:

A.

Am 26. November 2014 beschloss der Grosse Gemeinderat (GGR) der Einwohnergemeinde (EG) Zollikofen die bau- und planungsrechtlichen Grundlagen für die Erstellung einer Wohnüberbauung mit öffentlicher Grünanlage auf dem Areal «Schäferei». An der gleichen Sitzung fasste der GGR den Beschluss, den Gemeinderat zum Verkauf des gemeindeeigenen Landes zu ermächtigen. Dieses Geschäft unterlag der obligatorischen Volksabstimmung. Gegen den ersten Beschluss (Planungsvorlage) wurde erfolgreich das Referendum ergriffen.

Am 8. März 2015 fand die kommunale Volksabstimmung statt. Die erste Vorlage «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» wurde mit 1'527 Ja-Stimmen zu 1'403 Nein-Stimmen angenommen, während die zweite Vorlage «Überbauung Schäferei; Landverkauf» mit 1'444 Ja-Stimmen zu 1'493 Nein-Stimmen abgelehnt wurde.

B.

Am 31. März 2015 erhoben A._____ und B._____ und am 4. April 2015 der Verein FdU Forum der Unabhängigen Zollikofen (nachfolgend: FdU Zollikofen) sowie C._____ (nebst anderen) mit getrennten Rechtsschriften Beschwerden beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (RSA). Nachdem der Regierungsstatthalter die Verfahren vereinigt hatte, trat er mit Entscheid vom 30. Juni 2015 auf die Beschwerde von A._____ und B._____ und auf jene von C._____ nicht ein. Die Beschwerde des FdU Zollikofen wies er in einem Punkt ab; im Übrigen trat er auch darauf nicht ein.

C.

Hiergegen haben A. _____ und B. _____ und der FdU Zollikofen am 28. Juli 2015 und C. _____ tags darauf mit getrennten Rechtsschriften Verwaltungsgerichtsbeschwerden erhoben. Sie beantragen sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der FdU Zollikofen stellt zudem das Rechtsbegehren, soweit die vorinstanzliche Abweisung betreffend sei in der Sache neu zu urteilen.

Die EG Zollikofen schliesst mit Beschwerdeantworten vom 25. August 2015 auf Abweisung der Beschwerden. Das RSA hat auf förmliche Anträge verzichtet.

Am 15. und 29. September 2015 haben sich A. _____ und B. _____, am 15. September 2015 der FdU Zollikofen und am 17. September 2015 C. _____ erneut geäussert.

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]).

1.2 Der Regierungstatthalter ist auf die Rechtsmittel der Beschwerdeführenden 1 und des Beschwerdeführers 3 nicht eingetreten (vorne Bst. B), weshalb sich deren Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (vgl. BVR 2015 S. 301 nicht publ. E. 1.1 [VGE 2014/130/131 vom 8.1.2015], 2006 S. 481 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6). Wird ein Nichtein-

tretensentscheid einer Vorinstanz angefochten, ist im nachfolgenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur Prozessthema, ob die Vorinstanz zu Recht oder zu Unrecht keinen Sachentscheid gefällt hat (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 51 N. 14).

1.3 Soweit die Vorinstanz auf die Beschwerde des FdU Zollikofen nicht eingetreten ist, ergibt sich auch dessen Beschwerdebefugnis unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (vorne E. 1.2). Demgegenüber ist die Beschwerdebefugnis des FdU Zollikofen gesondert zu prüfen, soweit das RSA auf die Rüge «betreffend das angeblich falsche Bild des visualisierten Projektes, publiziert von den befürwortenden Parteien im Mitteilungsblatt 9/15 vom 26. Februar 2015» eingetreten ist und die Beschwerde in diesem Punkt abgewiesen hat (vgl. angefochtener Entscheid, E. II/8 und III/3). – In kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen erfüllt der FdU Zollikofen als in der EG Zollikofen tätige politische Partei die Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 139 II 145 nicht publ. E. 1.1 [BGer 1C_160/2012 vom 10.12.2012], 136 II 539 E. 1.1; BVR 2015 S. 534 E. 2.3, 1997 S. 565 E. 3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 79 N. 1 und 4 i.V.m. Art. 65 N. 15; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011 [nachfolgend: Verwaltungsrechtspflege], S. 167 f.).

1.4 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). – Die Beschwerdeschriften enthalten Anträge und Einwendungen, die den angefochtenen Nichteintretensentscheid und das vorinstanzli-

che Verfahren betreffen, und vermögen den herabgesetzten Begründungsanforderungen an Laienbeschwerden zu genügen. Auf die form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist somit einzutreten.

1.5 Die drei Beschwerden betreffen den gleichen Gegenstand. Die Verfahren sind daher zu vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG).

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

2.

Bei der Beschwerde betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungs-sachen gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 bzw. Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG geht es zum einen um Wahlen und Abstimmungen als solche, zum anderen um weitere Akte oder Verfügungen, welche das Stimm- und Wahlrecht berühren (vgl. BVR 2012 S. 168 E. 2.3; Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009, S. 1 ff., 9). Mit diesem Rechtsmittel wird eine Verletzung der politischen Rechte geltend gemacht, d.h. jener Rechte, die den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, an den staatlichen Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Dazu gehören zunächst die Verletzung des Stimmrechts im engeren Sinn (aktive oder passive Stimmberechtigung), des Initiativ- und Referendumsrechts sowie der Stimmfreiheit (freie Willensbildung und -äusserung sowie korrekte Ermittlung des Ergebnisses). Die politischen Rechte werden sodann verletzt durch Verfahrensfehler bei Wahlen und Abstimmungen, bei Missachtung eines früheren Volkstentscheids sowie bei Vorenthaltung einer Wahl oder Abstimmung (vgl. BVR 2011 S. 314 E. 1.1.2 mit weiteren Hinweisen). Soweit mit der Beschwerde demgegenüber *inhaltliche* Rügen vorgebracht werden, welche die Rechtmässigkeit der von einer Abstimmung betroffenen kommunalen Vorschriften und Pläne berühren, sind diese grundsätzlich im dafür vorgesehenen Genehmigungsverfahren zu beurteilen (vgl. BVR 2012 S. 168 E. 4.5 mit weiteren Hinweisen). Für die Genehmigung der die Raumordnung betreffenden Vorschriften und Pläne der Gemeinden ist das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zuständig (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 des

Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0] i.V.m. Art. 109 Abs. 3 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1]). Dieses prüft, ob sie rechtmässig und mit den übergeordneten Vorschriften vereinbar sind und entscheidet zugleich mit voller Überprüfungsbefugnis über die (unerledigten) Einsprachen (Art. 61 Abs. 1 Satz 2 BauG; vgl. BVR 2012 S. 168 E. 2.2). – Soweit die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren inhaltliche Rügen gegen die Abstimmungsvorlagen vorgebracht haben, mit welchen sie die Rechtmässigkeit der geplanten Überbauungsordnung in bau- und planungsrechtlicher Hinsicht in Frage stellen, sind diese grundsätzlich im dafür vorgesehenen Einsprache- und Genehmigungsverfahren durch das AGR zu beurteilen. Folglich ist der Regierungsstatthalter insoweit zu Recht auf die Beschwerden nicht eingetreten. Nicht weiter einzugehen ist daher auch auf die vor Verwaltungsgericht erneut geltend gemachten Verstösse gegen bau- und planungsrechtliche Vorschriften. – Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführenden 1 nicht in der EG Zollikofen wohnhaft und daher zum vornherein nicht zur kommunalen Abstimmungsbeschwerde nach Art. 65b Bst. b VRPG befugt sind. Ob sie in ihrer Eigenschaft als Grundeigentümer gestützt auf die allgemeinen Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis eine Verletzung des Stimmrechts rügen können, erscheint fraglich, kann aber mit Blick auf das Ergebnis (hinten E. 4) offenbleiben.

3.

3.1 Das Areal der «Schäferei» umfasst eine Fläche von insgesamt ca. 35'000 m², wobei ein Teil davon im Eigentum der EG Zollikofen steht. Auf dem Areal ist eine Wohnüberbauung mit einer öffentlichen Grünanlage geplant. Im Februar 2012 wurde in diesem Zusammenhang ein Architekturwettbewerb durchgeführt, bei dem das Projekt «Am Park» obsiegte (vgl. Abstimmungsbotschaft vom 26.11.2014 [in act. 4A4; Abstimmungsbotschaft], S. 2 f. und 21). An seiner Sitzung vom 26. November 2014 befasste sich der GGR mit der Vorlage. Das Traktandum 3 «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» betraf die bau- und planungsrechtlichen Grundlagen für eine auf dem Siegerprojekt beruhende Überbauung. Hierzu beschloss der GGR unter Vorbehalt des fakultativen Refe-

rendums mit 31 Ja-Stimmen gegen 6 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen Folgendes (vgl. Beilage 2 [in act. 4A4], S. 13):

- «1. Der Zonenplanänderung 'Schäferei' wird zugestimmt.
2. Der Baureglementsänderung wird zugestimmt.
3. Der Überbauungsordnung Nr. 28 'Schäferei' wird zugestimmt.
4. Der Aufhebung des Überbauungs- und Gestaltungsplans mit Sonderbauvorschriften Schäferei (SIBP) wird zugestimmt.»

Gegen diesen Beschluss ergriff das Referendumskomitee «NEIN zur Überbauung Am Park in der Schäferei – JA zur Überbauung Golden Delicious!» mit 666 gültigen Unterschriften erfolgreich das Referendum (vgl. Beilage 3 [in act. 4A4]). Das ebenfalls am 26. November 2014 vom GGR behandelte Traktandum 4 «Überbauung Schäferei; Landverkauf» hatte die Veräusserung des der EG Zollikofen gehörenden Landes zum Gegenstand. Demnach wurde der Gemeinderat «zuhanden der Volksabstimmung» mit 22 Ja-Stimmen zu 9 Nein-Stimmen bei 6 Enthaltungen ermächtigt (vgl. Beilage 7 [in act. 4A4], S. 9):

- «a) eine Bruttogeschossfläche von 3'585 m² zum Preis von Fr. 795.00 pro m² an die Marti Invest AG (Sektor B) und
 - b) eine Landfläche von 2'535 m² zum Preis von Fr. 800.00 pro m² an verschiedene Eigentümer (Sektor C)
- zu verkaufen und die Rechtshandlungen in eigener Kompetenz wahrzunehmen.»

Am 8. März 2015 stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die beiden Vorlagen «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» und «Überbauung Schäferei; Landverkauf» ab. Sie nahmen erstere mit 1'527 Ja-Stimmen zu 1'403 Nein-Stimmen an, während sie letztere mit 1'444 Ja-Stimmen zu 1'493 Nein-Stimmen ablehnten (vgl. Auszüge Anzeiger Region Bern Nr. 21/15 [in act. 4A7]).

3.2 Am 31. März 2015 erhoben die Beschwerdeführenden 1 und am 4. April 2015 der FdU Zollikofen und der Beschwerdeführer 3 mit getrennten Rechtsschriften Beschwerde beim RSA. *Die Beschwerdeführenden 1* machten geltend, durch die unzutreffende Darstellung der (negativen) Folgen für die Anwohnerschaft bei Ablehnung der Vorlage «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» in der Abstimmungsbotschaft seien Stimmberechtigte verunsichert und eingeschüchtert worden (vgl. act. 4A, pag. 1 f.). Auch *der FdU Zollikofen* stellte sich auf den

Standpunkt, in der Botschaft würden die Folgen der Ablehnung dieser Vorlage «sehr schwarzfärberisch» aufgezählt, was als «Drohgebärde» erscheine. Darüber hinaus habe der Gemeindepräsident anlässlich einer Orientierungsversammlung für die politischen Parteien am 12. November 2014 «sträflich falsch» informiert. Schliesslich seien die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch ein falsch visualisiertes Bild in der Abstimmungsbotschaft in unzulässiger Weise beeinflusst worden. Dieses stelle die Wohnhäuser in einer Ebene dar, obwohl die drei wie eine Stadtmauer wirkenden Wohnblöcke von je 80 m Länge und 14 m Höhe am Hang «Schnyderhoger» vorgesehen seien. Das dahinter liegende «Kleinquartier Jungfrauweg und Höheweg» werde dadurch vom Rest des Siedlungsgebiets abgeschnitten und verdeckt. Das irreführende Bild sei später auch noch von den befürwortenden Parteien im Mitteilungsblatt Zollikofen veröffentlicht worden (vgl. act. 4A, pag. 7). *Der Beschwerdeführer 3* beanstandete ebenfalls die Abstimmungsbotschaft und machte geltend, die teilweise unvollständigen und unrichtigen Informationen und insbesondere die Drohung, wonach bei Ablehnung der Vorlage der ganze Erschliessungsverkehr zu einer (anders gestalteten) zukünftigen Überbauung über die Quartierstrassen laufen werde, hätten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stark beeinflusst und zur knappen Annahme der Vorlage beigetragen. Ferner hätte nicht getrennt über die beiden Vorlagen abgestimmt werden dürfen (vgl. act. 4A, pag. 12 ff.).

4.

4.1 Im vorinstanzlichen Verfahren ist der Regierungsstatthalter wegen Verspätung auf die Beschwerden nicht eingetreten, soweit die Vorbringen überhaupt Gegenstand des Verfahrens bildeten bzw. das Nichteintreten nicht bereits wegen sachlicher Unzuständigkeit erfolgte (vgl. dazu vorne E. 2). Er erachtete einzig die Beschwerde des FdU Zollikofen in einem Punkt als rechtzeitig erhoben und behandelte diesen materiell (vgl. dazu hinten E. 5). Sein Nichteintreten begründete der Regierungsstatthalter damit, dass die Beschwerdeführenden die für die Anfechtung der Abstimmungsbotschaft als Vorbereitungshandlung geltende zehntägige Frist verpasst hätten (angefochtener Entscheid, E. II/4.2 f.). Was die getrennte Ab-

stimmung über die beiden Vorlagen «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» und «Überbauung Schäferei; Landverkauf» anbelange, hätte auch dagegen innert zehn Tagen nach Erhalt der Abstimmungsbotschaft Beschwerde geführt werden müssen, soweit dieses Vorgehen den Beschwerdeführenden nicht bereits früher bekannt gewesen sei (vgl. angefochtener Entscheid, E. II/5). Auch das Vorbringen des FdU Zollikofen, der Gemeindepräsident habe am 12. November 2014 im Vorfeld der Abstimmung Falschaussagen gemacht, sei verspätet (vgl. angefochtener Entscheid, E. II/4.3).

4.2 In ihren Verwaltungsgerichtsbeschwerden bestreiten die Beschwerdeführenden diese Erwägungen der Vorinstanz nicht grundsätzlich. Im Zusammenhang mit den verpassten Fristen berufen sie sich vielmehr – wie bereits vor der Vorinstanz – auf Rechtsunkenntnis und machen geltend, die verspätete Anfechtung könne ihnen aus diesem Grund nicht entgegengehalten werden (vgl. dazu hinten E. 4.4).

4.3 Soweit kommunale Abstimmungssachen betreffend ist im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren grundsätzlich innert dreissig Tagen (nach der Abstimmung) Beschwerde zu erheben. Für die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen beträgt die Frist allerdings lediglich zehn Tage (Art. 67a Abs. 2 VRPG). Werden Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Wahl oder einer Abstimmung gerügt und endet die zehntägige Beschwerdefrist nicht erst nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin, so ist (zwingend) gegen die Vorbereitungshandlung Beschwerde zu führen (Art. 67a Abs. 3 Satz 1 VRPG). Die kurze Frist bezweckt, dass allfällige Mängel im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen möglichst noch vor dem Urnengang von der zuständigen Behörde behoben werden, damit dieser nicht wiederholt zu werden braucht. Falls die stimmberechtigte Person – obschon es ihr möglich gewesen wäre – nicht unverzüglich handelt, verwirkt sie grundsätzlich ihr Recht zur Anfechtung der Abstimmung (BGE 140 I 338 E. 4.4; BVR 2011 S. 529 E. 1.4.1). Die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach der Eröffnung oder Veröffentlichung des angefochtenen Akts zu laufen (Art. 67a Abs. 3 Satz 2 VRPG). Wird eine Abstimmungsbotschaft angefochten, ist die Zustellung bzw. deren Eintreffen bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern massgebend (vgl.

Markus Müller, in Kommentar zum GG, 1999, Art. 97 N. 23 mit Hinweis auf BVR 1996 S. 501 E. 2). Nachfolgend ist zu prüfen, ob der Regierungstatthalter zu Recht insoweit auf die Beschwerden nicht eingetreten ist.

4.3.1 An der Instruktionsverhandlung vor dem RSA erklärte der Gemeindepräsident, die Abstimmungsbotschaft sei am 5. Februar 2015 bei der Schweizerischen Post zum Massenversand per B-Post aufgegeben worden. Die Post garantiere die Zustellung an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bis spätestens 13. Februar 2015 (vgl. Protokoll der Instruktionsverhandlung vom 27.4.2015, act. 4A pag. 41 ff. [Protokoll], pag. 43; vgl. auch Art. 29 Abs. 1 des Reglements vom 26. November 1986 über Abstimmungen und Wahlen in Gemeindeangelegenheiten der Einwohnergemeinde Zollikofen [nachfolgend: kommunales Reglement]). Gestützt auf diese Ausführungen und die Aussagen der Beschwerdeführenden (vgl. Protokoll, pag. 43) durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass die Abstimmungsbotschaft spätestens am 13. Februar 2015 bei den Beschwerdeführenden eingetroffen ist, was im Übrigen von keiner Seite (auch nicht von den Beschwerdeführenden 1) bestritten wird. Demnach hat die zehntägige Beschwerdefrist für die Anfechtung der Abstimmungsbotschaft spätestens am 14. Februar 2015 zu laufen begonnen (vgl. Art. 41 Abs. 1 VRPG). Sie endete am 23. Februar 2015 und damit fast zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin vom 8. März 2015. Allfällige Rügen gegen die Abstimmungsbotschaft hätten folglich unter Einhaltung der zehntägigen Beschwerdefrist geltend gemacht werden müssen (Art. 67a Abs. 2 und 3 VRPG). Die am 31. März 2015 bzw. am 4. April 2015 der Schweizerischen Post übergebenen Beschwerden sind nach Ablauf der zehntägigen Rechtsmittelfrist eingereicht worden (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 2 VRPG). Damit ist die Vorinstanz wegen Verspätung zu Recht auf die Rechtsmittel nicht eingetreten.

4.3.2 Die beiden Vorlagen «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» und «Überbauung Schäferei; Landverkauf» wurden bereits an der Sitzung des GGR am 26. November 2014 als getrennte Geschäfte behandelt. Der Beschluss betreffend die bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und Pläne musste der Volksabstimmung unterbreitet werden, weil dagegen das Referendum ergriffen worden war.

Demgegenüber lag der Beschluss hinsichtlich des Landverkaufs von vornherein in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten (vorne E. 3.1). Offenbar war der Gegnerschaft des Projekts «Am Park» im Vorfeld der Abstimmung denn auch bekannt, dass über die beiden Vorlagen getrennt abgestimmt werden sollte (vgl. undatiertes Dokument «Überbauung Schäferei» «2x NEIN» [act. 4A2]). Mit Sicherheit Kenntnis darüber erhielten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger spätestens mit der Zustellung der Abstimmungsbotschaft am 13. Februar 2015. Die getrennte Unterbreitung der Vorlagen ging bereits aus dem Deckblatt der Botschaft hervor, wo unter dem Titel «Abstimmungsvorlagen» als Ziff. 1 die «Überbauung Schäferei; Planungsrechtliche Vorschriften und Pläne» und als Ziff. 2 die «Überbauung Schäferei; Landverkauf» aufgeführt wurden. Sodann enthielt die Abstimmungsbotschaft den ausdrücklichen Hinweis, dass betreffend die Wohnüberbauung in der «Schäferei» «den Stimmberechtigten zwei Geschäfte unterbreitet» würden (Abstimmungsbotschaft, S. 2). Der Beschwerdeführer 3 hätte folglich spätestens innert zehn Tagen nach Zustellung der Abstimmungsbotschaft Beschwerde einreichen müssen (vorne E. 4.3.1). Seine diesbezüglichen Rügen waren ebenfalls verspätet, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat.

4.3.3 Die strittigen Äusserungen des Gemeindepräsidenten erfolgten nach Angaben des FdU Zollikofen anlässlich einer Orientierungsversammlung für die politischen Parteien am 12. November 2014. Zwei Wochen später beschloss der GGR die bau- und planungsrechtlichen Grundlagen für die Erstellung der Wohnüberbauung auf dem Areal «Schäferei» und die Ermächtigung des Gemeinderats zum Verkauf des gemeindeeigenen Landes. Diese Beschlüsse bildeten anschliessend Gegenstand der Urnenabstimmung vom 8. März 2015 (vgl. vorne E. 3.1). Die Äusserungen des Gemeindepräsidenten können demnach keine Vorbereitungshandlung im Hinblick auf die Volksabstimmung darstellen, waren doch die Beschlüsse des GGR, welche den Stimmberechtigten vorzulegen waren, in diesem Zeitpunkt noch gar nicht ergangen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass alle seitens der Gemeindebehörden als wesentlich erachteten Informationen und Argumente betreffend die geplante Wohnüberbauung in der «Schäferei» Eingang in die vom GGR beschlossene Botschaft gefunden haben. Diese soll den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein umfassendes Bild

der zur Abstimmung gelangenden Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen vermitteln, um ihnen eine Beurteilung des Geschäfts zu ermöglichen (vgl. betreffend Abstimmungserläuterungen RRB 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 2.2 f.; VGE 2010/262 vom 30.7.2010, E. 4.1.1; BGE 135 I 292 E. 4.2). Insbesondere werden darin auch die vom Gemeindepräsidenten offenbar am 12. November 2014 angesprochenen Folgen einer Ablehnung der planungsrechtlichen Vorschriften und Pläne thematisiert (vgl. vorne E. 3.2). Der FdU Zollikofen, der damit inhaltlich nicht einverstanden war, hätte in jedem Fall spätestens innert zehn Tagen nach Zustellung der Botschaft dagegen Beschwerde führen müssen (vorne E. 4.3.1). Der Regierungsstatthalter ist daher im Ergebnis zu Recht auch insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten.

4.4 Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie hätten nicht gewusst, dass sog. Vorbereitungshandlungen innert zehn Tagen angefochten werden müssten. Ihnen könne das Fristversäumnis nicht vorgeworfen werden, zumal sie von keiner Behörde auf diese kurze Frist aufmerksam gemacht worden seien und die Abstimmungsbotschaft keine Rechtsmittelbelehrung enthalten habe.

4.4.1 Im Rahmen der Erfüllung der durch Verfassung und Gesetzgebung zugewiesenen Aufgaben wird die Verwaltung in vielfältiger Weise tätig. Beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen sind Verfügungen und andere Akte im Zusammenhang mit der Vorbereitung, der Durchführung und dem Ergebnis von Abstimmungen und Wahlen anfechtbar (vgl. vorne E. 2; Markus Müller, Verwaltungsrechtspflege, S. 145, auch zum Folgenden). Verfügungen müssen gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. d VRPG eine Rechtsmittelbelehrung enthalten, die das zulässige ordentliche Rechtsmittel mit Angabe von Frist und Instanz bezeichnet. Für die anderen Handlungsformen – namentlich für Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen – besteht demgegenüber keine Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung. Aus diesem Grund muss auch eine Abstimmungsbotschaft nicht mit einer solchen versehen werden.

4.4.2 Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben müssen im Vorfeld einer Abstimmung festgestellte Mängel – unabhängig vom Bestehen einer entsprechenden gesetzlichen Regelung – unverzüglich geltend gemacht wer-

den. Ein Zuwarten bis zum Vorliegen des Abstimmungsergebnisses gilt als treuwidrig und verdient keinen Rechtsschutz (vgl. BVR 2011 S. 529 E. 1.4.1, 2005 S. 385 E. 1.2; VGE 2015/48 vom 24.4.2015, E. 3.2.1). Gemäss Art. 67a Abs. 2 Satz 2 VRPG beträgt die Beschwerdefrist für die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen in Abstimmungssachen zehn Tage (vgl. auch Art. 79 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 80 des kommunalen Reglements). Die Konsultierung dieser Verfahrensbestimmung hätte ausgereicht, um die in solchen Fällen geltende Rechtsmittelfrist in Erfahrung zu bringen (vgl. VGE 2014/289/290 vom 23.2.2015, E. 3.2.1). Schliesslich hätten die Beschwerdeführenden beim RSA oder bei der Gemeinde anfragen können, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Beschwerdemöglichkeit gegen die strittigen Vorbereitungshandlungen im Vorfeld der Abstimmung vom 8. März 2015 bestand. Die verpassten Fristen sind den Beschwerdeführenden aus diesen Gründen entgegenzuhalten. Daran vermag nichts zu ändern, dass die damalige Präsidentin des GGR auf inhaltliche Kritik an der Abstimmungsbotschaft gesagt haben soll, dass «die Botschaft bereits in Druck gegangen sei und [...] deshalb am Text nichts mehr geändert werden könne». Sie hat damit offensichtlich nicht zur Frage Stellung genommen, ob und allenfalls wie gegen die Botschaft *rechtlich* vorgegangen werden könne. Insofern liegt von vornherein keine Irreführung der Beschwerdeführenden vor. Zusammenfassend ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsstatthalter wegen Verspätung auf die Beschwerden nicht eingetreten ist.

5.

5.1 Der FdU Zollikofen machte in seiner Beschwerde an das RSA geltend, die in der EG Zollikofen vertretenen grösseren politischen Parteien hätten im Mitteilungsblatt Zollikofen vom 26. Februar 2015 ein Bild publizieren lassen, das die geplante Überbauung nicht richtig visualisiere (vgl. vorne E. 3.2). Obwohl das gleiche Bild bereits in der Abstimmungsbotschaft enthalten war, ist die Vorinstanz insofern auf die Beschwerde eingetreten. Ihr Eintreten begründete sie damit, dass die erneute Publikation fristauslösend gewirkt habe. Die zehntägige Frist sei am 9. März 2015 und damit nach dem Abstimmungstag vom 8. März 2015 abgelaufen, weshalb der

FdU Zollikofen berechtigt gewesen sei, die entsprechende Rüge mit der Anfechtung des Abstimmungsergebnisses geltend zu machen (vgl. angefochtener Entscheid, E. II/4.3). Im Rahmen der materiellen Prüfung erwog der Regierungstatthalter sodann, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der EG Zollikofen seien die örtlichen Verhältnisse bekannt, weshalb sie das Bild nicht massgeblich habe beeinflussen können. Hinzu komme, dass den Interessierten unbenommen gewesen sei, sich einen persönlichen Eindruck von den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort zu verschaffen. Zudem handle es sich beim publizierten Inserat «offensichtlich um eine private Kampagne im Abstimmungskampf», an die weniger strenge Anforderungen gestellt würden als an behördliche Informationen. Die strittige private Äusserung sei für den Abstimmungskampf nicht derart von Bedeutung, dass der Anspruch auf freie Willensbildung und auf unverfälschte Stimmabgabe verletzt worden seien (angefochtener Entscheid, E. III/1 ff.). – Dagegen bringt der FdU Zollikofen im Wesentlichen die gleichen Argumente vor wie im vorinstanzlichen Verfahren.

5.2 Am 26. Februar 2015 wurde im wöchentlich erscheinenden Mitteilungsblatt Zollikofen Nr. 9/15 auf S. 5 eine Anzeige der politischen Parteien SP, BDP, CVP, FDP und SVP mit dem Titel «2x JA zur Überbauung 'Schäfererei'» publiziert. Darauf war insbesondere ein Bild mit einer Visualisierung eines Teils des Projekts «Am Park» zu sehen. Dabei handelte es sich um die gleiche Abbildung, die bereits in der Abstimmungsbotschaft vom 26. November 2014 abgedruckt worden war (vgl. Abstimmungsbotschaft, S. 3). Da die Ortsparteien lediglich das bereits früher publizierte Bild verwendeten, enthielt das Inserat in dieser Hinsicht keine neuen Elemente. Soweit der FdU Zollikofen darin eine Irreführung der Stimmberechtigten sieht, hätte er dies grundsätzlich mit Beschwerde gegen die Abstimmungsbotschaft innert der dafür geltenden Frist vorbringen müssen, was er unterlassen hat. Ob der erneuten Publikation des Bildes eine selbständige Bedeutung zukommt – wovon die Vorinstanz ausgeht – ist fraglich, kann hier allerdings angesichts der nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

5.3 Aus der in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten Abstimmungsfreiheit ergibt sich der Anspruch, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimm-

berechtigten 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 2012 S. 1 E. 2.1, 2011 S. 529 E. 2.2). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird damit namentlich eine Verpflichtung der *Behörden* auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 140 I 338 E. 5.1, 129 I 232 E. 4.2.1, 121 I 138 E. 3). Dagegen stehen private Äusserungen – etwa von politischen Parteien – unter dem Schutz der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit und führen nur ausnahmsweise, bei einer schwerwiegenden Irreführung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über zentrale Abstimmungsinhalte, zu einer Interventionspflicht der Behörden oder zu einer Aufhebung der Abstimmung (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.3). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird etwa dann von einer unzulässigen Einwirkung gesprochen, wenn mittels privater Publikation in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen unmöglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen. Da insbesondere gewisse übertreibende oder gar unwahre Behauptungen kaum vermieden werden können und weil den Stimmberechtigten ein Urteil über die bekundeten Meinungen und Übertreibungen zugetraut werden darf, fällt die Aufhebung einer Abstimmung nur unter grösster Zurückhaltung und bei ganz schwerwiegenden Verstössen in Betracht (vgl. BGE 135 I 292 E. 4.1, 119 Ia 271 E. 3c, 118 Ia 259 E. 3).

5.4 Es ist nicht ersichtlich, inwiefern vorliegend eine solche unzulässige private Einwirkung im Abstimmungskampf stattgefunden haben könnte: Dem FdU Zollikofen ist zwar insofern zuzustimmen, als das kleinformatige Bild die Einbettung der Bauten in das Gelände nicht wiedergibt, was darauf zurückzuführen ist, dass damit in erster Linie ein Eindruck über die Gestaltung der Gebäude und der Grünfläche vermittelt werden soll. Zu diesem Zweck wurde ein (beschränkter) Ausschnitt gewählt, auf dem die Gebäude

gut zu erkennen sind. Das Bild ist jedoch – auch für sich alleine betrachtet – weder unwahr noch irreführend. Jene Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, denen der Aspekt der Einbettung in der Landschaft und der sorgfältige Umgang mit der Topografie ein Anliegen ist, waren zudem zweifellos in der Lage, sich zu dieser Frage eine Meinung zu bilden. Sei es gestützt auf ihre eigenen Ortskenntnisse, sei es anhand der in der Abstimmungsbotschaft zusätzlich wiedergegebenen Modellaufnahmen (S. 3). Letztere lassen erkennen, dass das Areal im hinteren Bereich eine Neigung aufweist und dass die grossen Baukörper in diesem Bereich exponiert platziert werden sollen. Von einer unzulässigen Einwirkung in den Abstimmungskampf im Zusammenhang mit dem hier interessierenden Inserat kann daher keine Rede sein, weshalb die Abweisung der Beschwerde durch den Regierungsrat – sollten die Eintretensvoraussetzungen erfüllt gewesen sein (vgl. vorne E. 5.2) – ohne weiteres der Rechtskontrolle standhält.

6.

6.1 Aus den Erwägungen folgt, dass sich der entscheidungswesentliche Sachverhalt ohne weiteres aus den Akten ergibt. Es kann deshalb auf die von den Beschwerdeführenden 1 beantragte Befragung der «6 anwesenden Mitglieder des Referendumskomitees» verzichtet werden. Der Beweis Antrag wird daher abgewiesen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3).

6.2 Die Beschwerden erweisen sich gestützt auf diese Ausführungen als offensichtlich unbegründet und sind abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

6.3 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden und werden grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 108a Abs. 1 VRPG werden jedoch in kommunalen Abstimmungsstreitigkeiten grundsätzlich keine Kosten erhoben. Parteikos-

ten sind keine zu sprechen (vgl. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Verfahren 100.2015.229, 100.2015.232 und 100.2015.233 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden abgewiesen.
3. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden im Verfahren 100.2015.229
 - dem Beschwerdeführer im Verfahren 100.2015.232
 - dem Beschwerdeführer im Verfahren 100.2015.233
 - der Einwohnergemeinde Zollikofen
 - dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

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.