

100.2015.249U
HAT/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. September 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiberin Büchi

A. _____
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Lengnau
handelnd durch den Gemeinderat, Dorfplatz 1, 2543 Lengnau
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Schloss, 2560 Nidau

betreffend Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2015; Traktanden 1,3 und 5
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 9. Juli 2015;
PMC 1/2015)



Sachverhalt:

A.

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Lengnau lud die Stimmberechtigten am 16. April 2015 mittels amtlicher Publikation zur Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2015 ein und versandte an jeden Haushalt eine Botschaft mit Erläuterungen und folgender Traktandenliste:

- «1. Verwaltungsrechnung 2014 / Abschluss / Genehmigung
2. Zone mit Planungspflicht Ulmenweg / Baureglementsänderung / Genehmigung
3. Erneuerung Einspeisung Elektroversorgung / Neubau Wasserverbindungsleitung Industriezone west / Genehmigung
4. Datenschutzreglement der Einwohnergemeinde Lengnau / Genehmigung
5. Regenüberlaufbecken Industriestrasse / Abrechnung / Genehmigung
6. Kommissionen / Verabschiedung / Ehrung
7. Informationen
8. Verschiedenes»

Am 25. April 2015 erhob A._____ Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlungen beim Regierungsstatthalter von Biel/Bienne, der dieser die aufschiebende Wirkung entzog, was A._____ erfolglos beim Verwaltungsgericht (vgl. VGE 2015/176 vom 12.6.2015) und anschliessend beim Bundesgericht (vgl. BGer 1C_373/2015 vom 17. Juli 2015) anfocht. Die Gemeindeversammlung konnte mithin planmässig am 4. Juni 2015 stattfinden.

B.

In der Folge hat der Regierungsstatthalter von Biel/Bienne das Beschwerdeverfahren als gegen die Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2015 zu den Traktanden 1-3 und 5 gerichtet weitergeführt. Am 9. Juli 2015 wies er die Beschwerde ab und auferlegte A._____ wegen mutwilliger Beschwerdeführung Verfahrenskosten; eine weitere Eingabe von A._____ vom 4. Juli 2015 leitete er als Einsprache gegen das

Protokoll der Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2015 an die EG Lengnau weiter.

C.

Am 10. August 2015 hat A._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des Entscheids des Regierungsstatthalters und die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung.

Mit Beschwerdeantwort vom 20. August 2015 stellt die EG Lengnau den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei diese abzuweisen. Der Regierungsstatthalter schliesst am 21. August 2015 auf Abweisung der Beschwerde.

Am 28. August 2015 hat A._____ ihre Beschwerde insoweit zurückgezogen, als das Traktandum 2 der Gemeindeversammlung betroffen war; das verwaltungsgerichtliche Verfahren wurde dementsprechend abgeschrieben (Teilentscheid vom 1.9.2015).

Am 15. September 2015 hat A._____ Bemerkungen zur Beschwerdeantwort der EG Lengnau und zur Vernehmlassung 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 Lengnau 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). – Die Beschwerdeschrift enthält einen klaren Antrag (vgl. vorne Bst. C) und neben zusammenhangslos erscheinenden Passagen auch Einwendungen, die den angefochtenen Entscheid und das vorinstanzliche Verfahren betreffen. Insgesamt vermag sie den herabgesetzten Begründungsanforderungen an Laienbeschwerden (knapp) zu genügen.

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

2.

Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst in formeller Hinsicht, dass die Vorinstanz ihre Beschwerde gemeinsam mit jener eines andern Stimmbürgers behandelt hat, ohne jedoch näher zu erläutern, weshalb diese Verfahrensvereinigung rechtsfehlerhaft gewesen sein sollte. – Gemäss Art. 17 Abs. 1 VRPG kann die instruierende Behörde die Verfahren vereinigen, wenn getrennt eingereichte Eingaben den gleichen Gegenstand betreffen. Die beiden vom Regierungsstatthalter zusammen behandelten Beschwerden richteten sich gegen die Vorbereitungshandlungen für dieselben

Traktanden der Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2015. Da in beiden Eingaben zudem ähnliche Rügen erhoben wurden, war eine Verfahrensvereinigung nicht nur gerechtfertigt, sondern drängte sich – worauf der Regierungsstatthalter zu Recht hinweist – aus prozessökonomischen Überlegungen geradezu auf (vgl. dazu Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Diss. Bern 2011, S. 263 f.). Schon darum ist auch im Umstand, dass die Vorinstanz dem Antrag der Beschwerdeführerin, ihren Entscheid vom 9. Juli 2015 wegen der angeblich ungerechtfertigten Verfahrensvereinigung «zurückzuziehen» (nachträglich mit Schreiben vom 4.8.2015 gestellt; vgl. Beschwerdebeilage [BB] 2) keine Folge gab, keine Rechtsverletzung zu erkennen. Ebenso wenig wurde Recht verletzt, weil dem Antrag der Beschwerdeführerin vom 16. Mai 2015, auf eine Verfahrensvereinigung zu verzichten (vgl. act. 4A pag. 17), nicht entprochen wurde.

3.

In materieller Hinsicht beanstandet die Beschwerdeführerin nahezu ausschliesslich die Präsentation des Traktandums 2 (Zone mit Planungspflicht) in der Botschaft, was nach dem diesbezüglichen Beschwerderückzug (vorne Bst. C) nicht mehr Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bildet. In ihrer Beschwerdeschrift äussert sie sich – abgesehen vom blossen Hinweis, dass «Traktandum Nr. 3 [...] einem hängigen Verfahren beim Bundesamt für Energie Bern» unterliege – mit keinem Wort zu den übrigen streitbetroffenen Beschlüssen der Gemeindeversammlung bzw. zu den entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz. Sie macht zwar als «einleitende Bemerkung» geltend, «die bisherigen Vorbringen [...] in den vorgängigen Eingaben» blieben «in vollem Umfang bestehen» (Beschwerde, S. 2). Indes muss sich die Begründung für die gestellten Anträge aus der Beschwerdeschrift selber ergeben; blosser globale Verweise auf frühere Rechtsschriften stellen keine rechtsgenügeliche Begründung dar (vgl. BVR 2006 S. 470 E. 2.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 15). Allenfalls fortbestehenden Bedenken der Beschwerdeführerin betreffend die Traktanden 1, 3 und 5 braucht deshalb nicht weiter nachgegangen zu werden, zumal kein Anlass besteht,

die schlüssigen Ausführungen im angefochtenen Entscheid von Amtes wegen einer näheren Überprüfung zu unterziehen (vgl. Art. 20a Abs. 1 VRPG).

4.

Zu prüfen bleibt indes die Kostenverlegung. Die Beschwerdeführerin beanstandet einerseits, dass ihr überhaupt Verfahrenskosten auferlegt wurden, und andererseits, dass sie solidarisch für jenen Teil der Verfahrenskosten haftet, der für das mit dem ihrigen vereinigte andere Verfahren geschuldet ist.

4.1 Der Regierungsstatthalter hat erwogen, zwar seien Beschwerdeverfahren in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen gemäss Art. 108a Abs. 1 VRPG grundsätzlich kostenlos; die Beschwerdeführerin habe aber mutwillig Beschwerde erhoben, weshalb ihr dennoch Verfahrenskosten aufzuerlegen seien. Angesichts der guten Qualität der Botschaft des Gemeinderats, welche die traktandierten Geschäfte in angemessenem Detaillierungsgrad umfassend und wahrheitsgetreu darstelle, und des Umstands, dass sämtliche vorgetragenen Rügen offensichtlich unbegründet seien und bereits im Rahmen der demokratischen Willensbildung in der Gemeindeversammlung hätten erhoben werden können, erscheine die Beschwerdeführung als mutwillig. Es sei insoweit auch zu berücksichtigen, dass die gewissenhafte Behandlung solcher Beschwerden für die Behörden mit erheblichem Aufwand verbunden sei. – Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Erwägungen der Vorinstanz nicht substantiiert auseinander und macht bloss geltend, es handle sich um eine «übliche Verwaltungsaufgabe», für deren Kosten «die Staatskasse oder die Behörden» aufzukommen hätten (Beschwerde, S. 4). Sie verkennt offensichtlich, dass es sich bei der Unentgeltlichkeit von Beschwerdeverfahren in Wahl- und Abstimmungssachen um eine Ausnahme von der allgemeinen Kostenregelung handelt, nach der, wer Beschwerde führt, im Fall eines Unterliegens regelmässig die Verfahrenskosten selber zu tragen hat (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Dieses Privileg soll dem Umstand Rechnung tragen, dass im Bereich der politischen Rechte von der Sache her öffentliche Interessen im

Streit liegen, zumal es Rechte der Stimmbürgerschaft und nicht private Interessen zu wahren gilt (BVR 2009 S. 433 E. 1.3.1 und 2.2). Greifen aber Beschwerdeführende mit ihrem Rechtsmittel nicht allgemeine Anliegen auf und erheben auch keine vertretbaren Einwände, sondern bringen auf diesem Weg ihre eigene Unzufriedenheit mit der allgemeinen Arbeit der kommunalen Behörden und den politischen Verhältnissen in ihrer Wohngemeinde zum Ausdruck, so stehen nicht solche öffentliche Interessen in Frage. Für eine solche mutwillige Prozessführung kann nach Art. 108a Abs. 1 VRPG trotz grundsätzlicher Unentgeltlichkeit der Verfahrenskosten erhoben werden. Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsstatthalter vorliegend auf eine mutwillige Beschwerdeführung mit entsprechender Kostenfolge geschlossen hat.

4.2 Anders verhält es sich, was auch die Gemeinde zugesteht, bezüglich der angeordneten solidarischen Haftbarkeit der Beschwerdeführerin für die gesamten Verfahrenskosten: Eine Solidarhaft für (gemeinsam) auferlegte Verfahrenskosten setzt gemäss Art. 106 VRPG zwingend das Bestehen einer Streitgenossenschaft voraus. Eine solche entsteht, wenn mehrere Personen ihre Rechte im Verfahren zusammen geltend machen oder sich gemeinsam gegen Ansprüche zur Wehr setzen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 106 N. 1). Es liegt jedoch keine Streitgenossenschaft vor, wenn aus prozessökonomischen Gründen mehrere Verfahren vereinigt und gemeinsam behandelt werden; in solchen Fällen darf die Behörde keine gemeinsame Kostenaufgabe verfügen, sondern hat jeder Partei allein den auf diese entfallenden Kostenteil zu überbinden (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 106 N. 3). Die Beschwerde erweist sich mithin insoweit als begründet und Ziff. 3.3 des Entscheidispositivs ist aufzuheben, soweit die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden «unter solidarischer Haftbarkeit» auferlegt werden.

5.

5.1 Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde – ausser in einem untergeordneten Nebenpunkt – als offensichtlich unbegründet. 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]).

5.2 Wie gesehen werden in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen, in Abweichung vom allgemeinen Unterliegerprinzip und vorbehältlich mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung, keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 108a Abs. 1 VRPG). – Es fragt sich, ob hier, wie im vorinstanzlichen Verfahren, auf eine kostenpflichtige mutwillige Prozessführung zu schliessen ist: Die Beschwerdeführerin hat ihre Beschwerde bezüglich jenes Traktandums zurückgezogen, das im bisherigen Verfahren den grössten Aufwand verursachte, und so auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren wesentlich vereinfacht. Zu den übrigen streitbetroffenen Beschlüssen der Gemeindeversammlung enthält ihre Beschwerdeschrift keinerlei Ausführungen, was einerseits auf eine leichtfertige Beschwerdeführung hinweist, aber andererseits gleichzeitig den Aufwand des Verwaltungsgerichts reduziert hat (vgl. vorne E. 3). Insgesamt erscheint es gerechtfertigt, für das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf die Erhebung von Verfahrenskosten wegen mutwilliger Beschwerdeführung zu verzichten.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass Ziff. 3.3 des Entscheids des Regierungsstatthalters von Biel/Bienne vom 9. Juli 2015 aufgehoben wird, soweit die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden «unter solidarischer Haftbarkeit» auferlegt werden. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- der Beschwerdegegnerin
- dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung 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.