

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 22. Oktober 2021**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Bürki,  
Verwaltungsrichter Rolli, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Imfeld

**A. \_\_\_\_\_ GmbH**  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde Herzogenbuchsee**

handelnd durch den Gemeinderat, Bernstrasse 2, 3360 Herzogenbuchsee  
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Oberaargau**

Schloss, Städtli 26, 3380 Wangen an der Aare

betreffend Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021;  
Nichteintreten auf Beschwerde (Entscheid des Regierungsstatthalteramts  
Oberaargau vom 10. Juni 2021; vbv 12/2021)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Wegen Kündigung des Mietvertrags für den bisherigen Wehrdienststandort durch die Einwohnergemeinde (EG) Herzogenbuchsee plant der Feuerwehrverband Herzogenbuchsee und umliegende Gemeinden den Neubau eines Wehrdienstgebäudes auf zwei sich in Privateigentum befindenden Grundstücken im «Chappelifeld» in Herzogenbuchsee. Die beiden Grundstücke liegen in der Landwirtschaftszone und sind für das Projekt (vollständig bzw. teilweise) in die neu zu schaffende Zone für öffentliche Nutzung («ZöN J1») einzuzonen, was eine Änderung der baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan und Baureglement) der EG Herzogenbuchsee erfordert. Die A.\_\_\_\_\_ GmbH ist Eigentümerin eines der beiden Grundstücke. Am 16. April 2021 erhob sie gegen die geplante Einzonung Einsprache bei der EG Herzogenbuchsee. Die Einspracheverhandlung vom 5. Mai 2021 führte zu keiner Einigung. Am 6. Mai 2021 kündigte der Gemeinderat der EG Herzogenbuchsee im Anzeiger Oberaargau an, dass am 13. Juni 2021 unter anderem über die kommunale Vorlage «Zonen für öffentliche Nutzungen J und J1 (Änderung/Neueinzonung), Genehmigung Zonenplan- und Baureglementsänderung» abgestimmt werde. Zudem wies er darauf hin, dass die Abstimmungsunterlagen 30 Tage vor der Abstimmung öffentlich aufliegen würden und auf der Webseite der Gemeinde eingesehen werden könnten.

### **B.**

Mit Beschwerde vom 2. Juni 2021 gelangte die A.\_\_\_\_\_ GmbH an das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) und beantragte, die auf den 13. Juni 2021 angesetzte Gemeindeabstimmung über die Zonenplan- und Baureglementsänderung sei abzusetzen. Ausserdem verlangte sie, ihrer Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Beschwerde richtete sich gegen die Botschaft des Gemeinderats der EG Herzogenbuchsee zur Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021, die gemäss der A.\_\_\_\_\_ GmbH «sowohl falsche als auch irreführende Informa-

tionen» enthalte. Das AGR überwies die Eingabe am 3. Juni 2021 zuständigkeithalber an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Oberaargau. Mit Entscheidung vom 10. Juni 2021 trat der Regierungsstatthalter auf die Beschwerde nicht ein und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen seinen Entscheid die aufschiebende Wirkung.

An der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2021 wurde die streitige Vorlage mit 1'629 Ja-Stimmen zu 653 Nein-Stimmen angenommen.

### **C.**

Am 18. Juni 2021 hat die A.\_\_\_\_\_ GmbH gegen den Entscheid vom 10. Juni 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsstatthalters sei aufzuheben und dieser sei anzuweisen, auf die Beschwerde vom 2. Juni 2021 einzutreten.

Die EG Herzogenbuchsee und das Regierungsstatthalteramt beantragen mit Beschwerdeantwort bzw. Vernehmlassung vom 13. Juli 2021 die Abweisung der Beschwerde.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerde, auf die der Regierungsstatthalter im hier angefochtenen Entscheid nicht eingetreten ist, richtete sich gegen die Abstimmungsbotschaft des Gemeinderats der EG Herzogenbuchsee zur Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021 und somit gegen eine sog. Vorbereitungshandlung zu einer Volksabstimmung (vgl. auch Art. 67a VRPG; BVR 2017 S. 459 E. 1.1.1; VGE

2021/156/157 vom 4.6.2021 E. 2.1.1). Der Regierungsstatthalter hat seinen Nichteintretensentscheid am 10. Juni 2021 und damit vor dem Abstimmungstermin gefällt. Seine Zuständigkeit ergab sich damit unstreitig aus Art. 63 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 5.2 eine Änderung des Organisationsreglements betreffend; VGE 2021/156/157 vom 4.6.2021 E. 2.1.2). Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung des Nichteintretensentscheids des Regierungsstatthalters zuständig.

**1.2** Da der Regierungsstatthalter auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist, ergibt sich deren Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 1.2 mit Hinweisen; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 2 i.V.m. Art. 65 N. 23; zur Beschwerdelegitimation vgl. auch hinten E. 2). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin – soweit bekannt – bloss gegen eine Vorbereitungshandlung und nicht auch gegen das inzwischen vorliegende Ergebnis der Abstimmung vom 13. Juni 2021 Beschwerde erhoben hat (vgl. Vernehmlassung RSA vom 13.7.2021). Wird der Urnengang während der Hängigkeit eines Beschwerdeverfahrens durchgeführt, so wird die gegen eine Vorbereitungshandlung gerichtete Beschwerde sowohl nach bernischer als auch nach bundesgerichtlicher Praxis so verstanden, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Wahl oder Abstimmung selber gestellt wird; eine zweite Beschwerde gegen das Ergebnis der Versammlung oder des Urnengangs muss nicht erhoben werden, schadet aber auch nicht (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 3.4.1, 2017 S. 437 E. 1.4, je mit Hinweisen; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 67a N. 18; Gerold Steinmann, Bemerkungen zu BVR 2017 S. 437, 453 f.). Würde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutgeheissen, müsste die Beschwerde vom 2. Juni 2021 materiell beurteilt werden. Nach der erwähnten Praxis wäre dabei das Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin auf Absetzung der Abstimmung sinngemäss als Antrag auf deren Aufhebung zu verstehen, womit der Beschwerdeführerin weiterhin ein aktuelles Interesse an der materiellen Behandlung ihrer Begehren vom 2. Juni 2021 zukommen würde. Demnach hat sie auch ein rechtserhebliches Interesse an der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.3** Beschwerden gegen Nichteintretensverfügungen oder -entscheide behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts an sich als Einzelrichterin oder Einzelrichter (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Da jedoch eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Bst. a GSOG).

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## **2.**

Streitig ist, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde vom 2. Juni 2021 nicht eingetreten ist. Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. angefochtener Entscheid E. 12) äussert sich die Beschwerdeführerin nicht, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist, zumal die streitbetroffene Abstimmung mittlerweile stattgefunden hat.

**2.1** Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine juristische Person ohne Stimmberechtigung. Obwohl im vorinstanzlichen Verfahren unbestritten geblieben, hat das Verwaltungsgericht ihre Beschwerdebefugnis von Amtes wegen zu prüfen (Art. 20a VRPG; vgl. BVR 2016 S. 273 E. 2.1; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 3, Art. 79 N. 3 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Eine von der Vorinstanz allenfalls zu Unrecht angenommene Beschwerdeberechtigung heilt den Mangel fehlender Legitimation nicht.

**2.2** Der Regierungsstatthalter hat die Legitimation der Beschwerdeführerin aus folgenden Gründen bejaht: Zwar sei sie in der EG Herzogenbuchsee nicht stimmberechtigt. Ihre Beschwerdebefugnis ergebe sich aber aus Art. 65b Bst. a VRPG, wonach zur Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen legitimiert sei, wer die Voraussetzungen des (der Regelung von Art. 79 VRPG für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde entsprechenden) Art. 65 VRPG erfülle, d.h. formell und materiell beschwert sei. Für die Beschwerdelegitimation trotz fehlendem Stimmrecht sei dabei massgebend, ob der angefochtene Akt die beschwerdeführende

Person direkt, individuell und vor allem intensiv genug berühre. Nach der bernischen Verwaltungspraxis sei dies etwa dann der Fall, wenn eine in der Gemeinde nicht stimmberechtigte Grundeigentümerschaft die Auszonung ihrer Parzelle anfechte, soweit sie unmittelbar stimmrechtsrelevante Rügen erhebe. Dies treffe auf die Beschwerdeführerin zu, da sie als – nicht stimmberechtigte – Eigentümerin der Parzelle Herzogenbuchsee 1 Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_ von der Zonenplanänderung und damit vom Abstimmungsergebnis unmittelbar und wesentlich stärker als jede andere Person bzw. die Allgemeinheit betroffen sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 8).

**2.3** Die hier angesprochenen Bestimmungen des VRPG zur Beschwerdebefugnis lauten wie folgt:

Art. 65 (bzw. Art. 79)  
*Beschwerdebefugnis*  
*1. Verfügungen und Entscheide*

- <sup>1</sup> Zur Beschwerde ist befugt, wer
- a vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat,
  - b durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und
  - c ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat.

Art. 65b (bzw. Art. 79b)  
*3. Kommunale Wahl- und Abstimmungssachen*

Zur Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen ist befugt,

- a wer die Voraussetzungen von Artikel 65 erfüllt,
- b wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.

In welchem Verhältnis Bst. a und b von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG zueinander stehen, ist nicht abschliessend geklärt (vgl. die unterschiedlichen Meinungen von Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 60 N. 70 [ergänzendes Verständnis] und Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 5 ff. [alternatives Verständnis]). Der Regierungsstatthalter geht darauf im angefochtenen Entscheid nicht ein, sondern verweist für seine Lesart – alternatives Verständnis der Voraussetzungen gemäss Bst. a und b – auf die Verwaltungspraxis und insbesondere auf

einen Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 3. Juni 1987 (in BVR 1991 S. 193 E. 1b/bb). Daraus lässt sich jedoch nichts für den vorliegenden Fall ableiten, da die Beschwerde in allen kommunalen Angelegenheiten und die entsprechende Beschwerdebefugnis damals noch im alten Gemeindegesetz vom 20. Mai 1973 (GS 1973 S. 149) und nicht gleich wie heute geregelt waren (zur Integration der Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen ins VRPG vgl. hinten E. 2.4.1 ff.). Zwar scheinen der deutsch- und französischsprachige Wortlaut von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG (französisch: «A qualité pour former recours en matière d'élections et de votations communales quiconque [a] remplit les conditions énoncées à l'article 65 [bzw. 79], [b] jouit du droit de vote dans la commune») eher dafür zu sprechen, dass sich die Beschwerdebefugnis entweder aus der allgemeinen Legitimationsregel nach Art. 65 bzw. Art. 79 VRPG oder aus dem Stimmrecht ergeben kann (so VGE 2010/443 vom 12.4.2011 E. 1.1; vgl. Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 7; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 3. Aufl. 2021 [nachfolgend: Verwaltungsrechtspflege], S. 191 f.). In zwei jüngeren Urteilen bezeichnete es das Verwaltungsgericht jedoch ausdrücklich als fraglich, ob eine nicht stimmberechtigte Person gestützt auf Art. 65b Bst. a VRPG beschwerdebefugt sei (vgl. JTA 2015/66 vom 15.1.2016 E. 1.3; VGE 2015/229/232/233 vom 4.11.2015 E. 2). Der Wortlaut von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG lässt letztlich keinen eindeutigen Schluss zu (Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 7; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70), weshalb die Frage anhand weiterer Auslegungselemente zu klären ist.

**2.4** Für ein besseres Verständnis von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG ist zunächst die Entstehungsgeschichte der Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen (Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG) und deren Funktion zu untersuchen.

**2.4.1** Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG wurde im Rahmen der VRPG-Revision 2008 neu geschaffen (BAG 08-109, in Kraft seit 1.1.2009). Ziel der Revision war hauptsächlich, die kantonale Rechtspflege in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten dem übergeordneten Bundesrecht anzupassen, insbesondere der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie und dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsge-

setz, BGG; SR 173.110; vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des VRPG [nachfolgend: Vortrag VRPG-Revision 2008], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11 S. 2 ff., 3). Vor der Revision konnte die nachträgliche Verwaltungsrechtspflege einerseits die Verwaltungsbeschwerde nach VRPG, mit der Verfügungen verwaltungsintern angefochten werden konnten (aArt. 60 Abs. 1 VRPG in der ursprünglichen Fassung vom 23.5.1989 [GS 1989 S. 277 ff.]; aArt. 92 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11] in der ursprünglichen Fassung vom 16.3.1998 [BAG 98-057]). Gegen andere Akte auf kommunaler Ebene war der Rechtsschutz durch die im Gemeindegesetz geregelte Gemeindebeschwerde gewährleistet (aArt. 60 Abs. 2 VRPG i.V.m. aArt. 93 ff. GG). Zweite Instanz im Gemeindebeschwerdeverfahren war der Regierungsrat (aArt. 99 GG). Um die Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) beim Rechtsschutz gegen kommunale Erlasse und in kommunalen Stimmrechts-sachen umzusetzen, wurde diese Zuständigkeit mit der Revision neu dem Verwaltungsgericht zugewiesen (vgl. Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 6; Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 6 f.). Neben der Zuständigkeit sollte auch das Verfahren vereinheitlicht und vereinfacht werden, weshalb der Gegenstand der bisherigen Gemeindebeschwerde ins VRPG integriert und die besonderen Rechtspflegebestimmungen des Gemeindegesetzes aufgehoben wurden (vgl. Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 4; Herzog/Daum, a.a.O., S. 6 f.). Seit Inkrafttreten der VRPG-Revision 2008 ist das erste Rechtsmittel des ordentlichen Rechtsmittelzugs dementsprechend das Einheitsrechtsmittel der Beschwerde nach Art. 60 Abs. 1 VRPG. Sie steht nicht nur gegen Verfügungen offen, sondern auch gegen weitere kommunale Akte namentlich in Wahl- und Abstimmungssachen (Herzog/Daum, a.a.O., S. 7).

**2.4.2** Strukturbildend für die Gemeindebeschwerde war die Unterscheidung in sog. «Verletzten- und Bürgerbeschwerden», die an die Beschwerdebefugnis anknüpfte. Hingegen wurden keine Beschwerdetypen nach der Art des Anfechtungsobjekts klar voneinander abgegrenzt. Zur Gemeindebeschwerde in der Ausgestaltung der «Verletztenbeschwerde» war berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung hatte, d.h. wer Individualanliegen wahren wollte (aArt. 95 Abs. 1 GG; Markus Müller, in

Kommentar zum bernischen GG, 1999 [nachfolgend: Kommentar GG], Art. 95 N. 3 ff.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 12). Bei der «Bürgerbeschwerde» ging es hingegen um die Wahrung allgemeiner Gemeindeinteressen, eingeschlossen die politischen Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger (vgl. aArt. 95 Abs. 2 GG; Markus Müller, in Kommentar GG, Art. 95 N. 8 ff.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 12). Für die mit der VRPG-Revision 2008 eingeführte (Einheits-)Beschwerde sind hingegen die vier in Art. 60 Abs. 1 VRPG aufgeführten Anfechtungsobjekte (Verfügungen, Erlasse, Wahl- und Abstimmungssachen, weitere Beschlüsse) strukturbildend (vgl. Herzog/Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Einleitung N. 73; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 16). Die vier daraus folgenden Beschwerdetypen erfüllen je eine unterschiedliche Funktion. Sie stehen nicht in einem Verhältnis der Konkurrenz, sondern bilden gemeinsam ein kohärentes und umfassendes Rechtsschutzsystem in verwaltungs- und staatsrechtlichen Angelegenheiten (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 22).

**2.4.3** Die Liste der drei kommunalen Anfechtungsobjekte in Art. 60 Abs. 1 Bst. b VRPG entspricht grundsätzlich jener, die vor der Revision in aArt. 93 Abs. 1 GG enthalten war und bringt damit auch im geltenden Recht die unterschiedlichen Funktionen der früheren Gemeindebeschwerde zum Ausdruck (vgl. Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 11; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 52). aArt. 93 Abs. 1 GG wurde jedoch nicht unverändert übernommen; vielmehr wurden im Rahmen der Revision sowie anschliessend durch die Rechtsprechung die einzelnen Beschwerdetypen nach der Art des Anfechtungsobjekts und ihrer unterschiedlichen Funktion klar voneinander getrennt. Ausgeprägt spezifisch ausgebildet ist die Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG. Gegenüber der früheren Regelung im GG wurde insbesondere ihr Anfechtungsobjekt geschärft, indem der Beschwerdegegenstand auf Angelegenheiten betreffend politische Rechte beschränkt wurde. So fallen behördliche Wahlakte nicht mehr unter diesen Beschwerdetyp. Der Begriff der Wahl- und Abstimmungssachen ist heute auf der kommunalen (wie auch auf der kantonalen) Ebene somit gleichbedeutend mit jenem der «Stimmrechtssachen» im Sinn von Art. 82 Bst. c BGG. Das Verwaltungsgericht hat mehrfach festgehalten, dass die Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssa-

chen für die kommunale Ebene die Funktion der «Stimmrechtsbeschwerde» gemäss Art. 82 Bst. c BGG übernimmt, mit der eine Verletzung der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger geltend gemacht wird (grundlegend BVR 2011 S. 314 E. 1.1.2 mit Hinweisen; seither etwa BVR 2017 S. 155 E. 2.3, 2017 S. 459 E. 1.1.1, 2015 S. 263 E. 1.3, 2012 S. 377 E. 2.1; JTA 2015/66 vom 15.1.2016 E. 1.3; zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 18, 22, 69 f., Art. 67a N. 3 f., Art. 74 N. 57; Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 6). Entsprechend können kommunale Wahl- und Abstimmungssachen nach Durchlaufen des kantonalen Rechtsmittelzugs mit der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 Bst. c BGG ans Bundesgericht weitergezogen werden (BVR 2017 S. 155 E. 2.3, 2011 S. 314 E. 1.1.2, je mit Hinweisen).

**2.4.4** Die Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen dient in ihrer Funktion als Stimmrechtsbeschwerde in umfassender Weise der Gewährleistung der politischen Rechte sowie dem Funktionieren der demokratischen Entscheidungsfindungsprozesse bzw. der Sicherung der Korrektheit des Wahl- oder Abstimmungsverfahrens selbst und nicht dem Schutz vor Ergebnissen des zur Volksabstimmung gebrachten Sachgeschäfts. Von der Sache her geht es allein um öffentliche Interessen. Im Vordergrund steht dabei das Recht der Stimmbürgerschaft auf eine freie und korrekte politische Meinungsbildung sowie auf unverfälschte Willenskundgabe. Die Stimmberechtigten nehmen eine Organfunktion des Stimmvolks wahr, wenn sie Beschwerde führen. Ein besonderes persönliches Interesse, wie es sich etwa aus einer konkreten politischen Auseinandersetzung ergeben mag, ist für die Beschwerdebefugnis in Stimmrechtssachen daher nicht vorausgesetzt. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass Stimmberechtigte auf dem Gebiet der politischen Rechte regelmässig auch persönliche Interessen wahren, da die Rüge der Verletzung politischer Rechte potenziell ebenfalls dem Schutz der eigenen Stimmberechtigung dient (vgl. BVR 2017 S. 155 E. 2.3, 2017 S. 437 E. 1.5, 2009 S. 433 E. 1.3.1, je mit Hinweisen; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 53 f., 70; zur eidg. Stimmrechtsbeschwerde Steinmann/Mattle, in Basler Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 82 BGG N. 78). Für die Zulässigkeit der Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen ist nach dem Gesagten unabhängig von der formellen Natur des Anfechtungsobjekts (Verfügung, Erlass, anderer Beschluss usw.) entschei-

dend, ob aufgrund der vorgebrachten Rügen das Stimmrecht bzw. die verfassungsmässig garantierten politischen Rechte (Art. 34 BV) unmittelbar betroffen sind (vgl. BVR 2017 S. 155 E. 2.3, 2012 S. 377 E. 2.1 und 2.5; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 69, 71, 75). Für die Abgrenzung gegenüber den anderen Beschwerdetypen ist eine rügenspezifische Optik ausschlaggebend. Das Rechtsmittel der Stimmrechtsbeschwerde ist demnach strikt funktionell ausgestaltet (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 69, 71). Die Unterscheidung der vier Beschwerdetypen nach Art. 60 Abs. 1 Bst. a und Bst. b Ziff. 1-3 bzw. Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b-d VRPG ist von Bedeutung, da davon zentrale Verfahrensaspekte abhängen, nebst Beschwerdefristen und Verfahrenskostenpflicht namentlich die Beschwerdebefugnis (vgl. BVR 2017 S. 155 E. 1.2 und 2.3; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 22; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 6).

**2.5** Für die Regelung der Legitimation der drei im VRPG neu verankerten Beschwerdetypen wurde nicht aArt. 95 GG überführt, sondern je eine eigene Legitimationsvorschrift geschaffen (Art. 65a-65c bzw. 79a-79c VRPG; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70). Zu Art. 65b VRPG ist dem Vortrag zu entnehmen, dass die Befugnis zur Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten gleich geregelt ist wie im bisherigen Recht: «Auch in Zukunft sind somit nebst den besonders betroffenen Personen auch sämtliche Stimmberechtigten zur Beschwerde legitimiert» (französisch: «Outre les personnes particulièrement atteintes, toutes celles qui jouissent du droit de vote conservent leur droit de recours», Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 12). Insofern kann der Vortrag als Indiz für ein alternatives Verständnis von Art. 65b Bst. a und b VRPG gewürdigt werden (vgl. Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 7; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70; wobei allerdings aArt. 95 Abs. 2 GG, auf den im Vortrag verwiesen wird, nur die Legitimation der Stimmberechtigten nennt). In der nicht näher begründeten Kommentierung von Art. 65b VRPG im Vortrag wird jedoch nicht berücksichtigt, dass mit der VRPG-Revision 2008 das Beschwerdesystem weiterentwickelt und das Konzept der Einheitsbeschwerde mit vier klar unterschiedenen Beschwerdetypen geschaffen wurde. Insbesondere wurde der Beschwerdegegenstand in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen geschärft und dieser Beschwerdetyp funktionell klar als Stimmrechtsbeschwerde ausgestaltet (vgl. vorne E. 2.4.3). Soll die Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimm-

mungssachen diese Funktion unverfälscht wahrnehmen können, ist die Beschwerdebefugnis aber grundsätzlich Stimmberechtigten vorzubehalten. Käme die Befugnis zur Stimmrechtsbeschwerde auch nicht stimmberechtigten Personen zu, die ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 65 Abs. 1 VRPG nachweisen können, würde der Zweck dieses Beschwerdetyps, der einzig den Schutz der politischen Rechte zum Gegenstand hat, verwässert und die mit der Revision angestrebte klare Trennung der Beschwerdetypen ginge verloren (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.2 f. [Pra 97/2008 Nr. 127] betreffend Art. 89 Abs. 3 BGG; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 18, 70; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 257 ff.; Michel Besson, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, in ZBJV 2011 S. 843 ff., 850). Nur stimmberechtigte Personen können die Organkompetenz für das gesamte Stimmvolk wahrnehmen und durch Beschwerde das Recht der Stimmbürgerschaft auf ein korrektes Wahl- und Abstimmungsverfahren ausüben (vgl. auch José Krause, Die Rechtsweggarantie [Art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich 2017, S. 169 ff.; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, N. 1721 ff., 1733 ff., je betreffend die Stimmrechtsbeschwerde nach BGG). Die Ausrichtung der Beschwerdebefugnis gemäss Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG an der Funktion der Stimmrechtsbeschwerde schafft Rechtssicherheit, da vermieden wird, im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde auch eine «Verletztenbeschwerde» (vgl. vorne E. 2.4.2) zuzulassen und damit das neue Rechtsmittelsystem zu verunklären (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70).

**2.6** Neben der Funktion der Stimmrechtsbeschwerde spricht auch das systematische Element dafür, die Beschwerdebefugnis in kommunalen Stimmrechtssachen an die Stimmberechtigung zu knüpfen, mithin Art. 65b Bst. a und b bzw. Art. 79b Bst. a und b VRPG grundsätzlich ergänzend zu verstehen. Die Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen sollte mit der Revision analog der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 Bst. c BGG ausgestaltet werden. Die Harmonisierung der Rechtsmittel schliesst die Beschwerdebefugnis mit ein (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70). In diesem Sinn hält der Vortrag fest, dass bei den Regeln über die Beschwerdebefugnis vom BGG abweichende kantonale Vorschriften keinen Sinn ergeben. Ziel der Revision war somit auch eine Vereinheitlichung der

Beschwerdebefugnis mit derjenigen des BGG (vgl. Vortrag VRPG-Revision S. 8; Christoph Auer, Die Umsetzung des Bundesgerichtsgesetzes in die bernische Verwaltungsrechtspflege, in ZBJV 2009 S. 225 ff., 249 f.). Mit Entscheidung vom 5. März 2008 hat das Bundesgericht klargestellt, dass Art. 89 Abs. 3 BGG die Beschwerdebefugnis in Stimmrechtssachen in spezifischer und abschliessender Weise regelt. Sie ist demnach – wie bereits zuvor – davon abhängig, ob eine Person in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.3 [Pra 97/2008 Nr. 127]; ebenso BGE 136 I 404 E. 1.1.1); dies, obwohl der (deutsche und italienische) Wortlaut von Art. 89 Abs. 3 BGG sowie die Botschaft – ähnlich wie die Regelung im VRPG (vgl. vorne E. 2.3) – auf ein alternatives Verständnis der Stimmberechtigung und des schutzwürdigen Interesses als Voraussetzungen für die Beschwerdebefugnis hindeuten (vgl. Michel Besson, a.a.O., S. 849 f.; vgl. auch Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 8). Angesichts der Vereinheitlichung der Legitimationsbestimmungen des VRPG mit dem BGG erscheint es folgerichtig, auch die Beschwerdebefugnis in Stimmrechtssachen zu harmonisieren und Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG analog zu Art. 89 Abs. 3 BGG auszulegen. Es ist denn auch kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb die Beschwerdebefugnis in *kommunalen* Wahl- und Abstimmungssachen vor Bundesgericht anders sein sollte als vor kantonalen Rechtsmittelinstanzen und anders als im Verfahren in *eidgenössischen* Stimmrechtssachen, insbesondere da auch die Funktion der Stimmrechtsbeschwerde auf allen Ebenen dieselbe sein soll (vgl. vorne E. 2.4.3 f.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70). Für dieses in horizontaler und vertikaler Hinsicht vereinheitlichte Verständnis der Beschwerdebefugnis in Stimmrechtssachen spricht im Übrigen auch, dass die Legitimation in *kantonalen* Wahl- und Abstimmungssachen ebenfalls von einer Harmonisierungsabsicht mit Art. 89 Abs. 3 BGG geprägt ist. Im Rahmen der VRPG-Revision 2008 wurde die Umschreibung der Beschwerdebefugnis in Art. 89 Abs. 1 des damals geltenden Gesetzes vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR; GS 1980 S. 61) derjenigen von Art. 89 Abs. 3 BGG angepasst (vgl. BAG 08-109; VGE 2011/378 vom 1.12.2011 E. 2.3; Vortrag VRPG-Revision 2008 S. 8 und 20 f.) und bei der Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte im Jahr 2012 zusammen mit der geschärften Terminologie des VRPG in Stimmrechtssachen ins neu erlassene Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) übernommen (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend

das PRG, in Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 7 S. 3 ff., 28 f.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70, Art. 74 N. 57, 69, 71; Nuspliger/Mäder, Das neue Gesetz über die politischen Rechte [PRG], in BVR 2013 S. 375 ff., 384).

**2.7** Der Vergleich mit Art. 65c bzw. Art. 79c VRPG betreffend die Befugnis zur Anfechtung weiterer kommunaler Beschlüsse führt zu keinem anderen Verständnis von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG. Zwar wird der im Wesentlichen gleiche Wortlaut der Bst. a und b von Art. 65c bzw. 79c VRPG alternativ verstanden, so dass bei diesem Beschwerdetyp zum einen beschwerdebefugt ist, wer vom angefochtenen weiteren kommunalen Beschluss spezifisch betroffen ist, und zum anderen, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist, sofern der Beschluss allgemeine Interessen der Gemeinde berührt (vgl. Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 7, Art. 65c N. 5; Markus Müller, Verwaltungsrechtspflege, S. 192 f.; vgl. auch BVR 2015 S. 263 E. 1.6 betreffend Art. 79c VRPG). Diese Lesart könnte dafür sprechen, Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG ebenso zu verstehen. Bei der Beschwerde gegen weitere kommunale Beschlüsse ergibt die (im GG früher strukturbildende) Unterscheidung zwischen «Verletzten- und Bürgerbeschwerden» jedoch nach wie vor Sinn (vgl. Markus Müller, Verwaltungsrechtspflege, S. 191 ff.). Für die Stimmrechtsbeschwerde, die vorab und zwingend öffentliche Interessen verfolgt, erscheint eine (reine) «Verletztenbeschwerde» hingegen nicht zweckmässig (vgl. vorne E. 2.4.4). Zudem kann Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG ohne weiteres als eine spezifische und in sich geschlossene Bestimmung verstanden werden (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70), wie es das Bundesgericht für die analoge Bestimmung von Art. 89 Abs. 3 BGG festgehalten hat (vgl. E. 2.6 hiavor). Aus der Legitimation zur Beschwerde gegen weitere kommunale Beschlüsse (Art. 65c bzw. Art. 79c VRPG) lässt sich daher nichts für die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde (Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG) ableiten. Die formelle Beschwer sowie ein aktuelles und praktisches Interesse werden gemäss Art. 65b Bst. a bzw. Art. 79b Bst. a VRPG grundsätzlich auch für die Stimmrechtsbeschwerde vorausgesetzt (vgl. VGE 2011/378 vom 1.12.2011 E. 2.3 betreffend kantonale Stimmrechtsangelegenheiten). Zudem kann in dieser Bestimmung die Grundlage für jene Fälle gesehen werden, in denen es an der Stimmberechtigung fehlt, die materielle Berechtigung zur Verfahrensbeteiligung aber gleichwohl anzuerkennen ist. Zu den-

ken ist an juristische Personen, denen wegen ihrer Bedeutung für den politischen Prozess (politische Parteien und andere politische Organisationen) ähnlich wie Stimmberechtigten die Verfahrensteilnahme möglich sein soll; ebenso an passiv wahlberechtigte Personen oder Personen im Streit um die eigene Stimmberechtigung (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 70; Vergleichbares gilt nach Art. 89 Abs. 3 BGG: Steinmann/Mattle, a.a.O., Art. 89 BGG N. 72 ff.; vgl. auch Ueli Friederich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 159 ff., 260 N. 261). Aufgrund der Harmonisierung von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG mit Art. 89 Abs. 3 BGG kann die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 3 BGG auch auf kantonaler Ebene Geltung beanspruchen. Die erwähnten Ausnahmen vom Erfordernis der Stimmberechtigung sprechen nicht gegen ein Verständnis der Beschwerdebefugnis, das sich an der Funktion der Stimmrechtsbeschwerde ausrichtet. Auch in diesen Fällen steht die Sicherung der politischen Rechte sowie des korrekten Wahl- und Abstimmungsverfahrens im Vordergrund und nicht die Rechtmässigkeit des zur Abstimmung gebrachten Sachgeschäfts (vgl. vorne E. 2.4.4).

**2.8** Die grundsätzlich ergänzende Lesart der Bst. a und b von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG ist auch nicht mit rechtserheblichen Rechtsschutzlücken verbunden: Mit Blick auf die Funktion des Beschwerdetyps erscheint es weder zweckmässig noch erforderlich, dass nicht stimmberechtigte, aber von der Abstimmung in der Sache besonders berührte Personen Stimmrechtsbeschwerde führen können, da diese gerade nicht bezweckt, die materielle Rechtmässigkeit eines Abstimmungsgeschäfts zu sichern. Dafür stehen andere Beschwerdetypen zur Verfügung wie etwa die Erlassbeschwerde nach Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 bzw. Art. 74 Abs. 2 Bst. b VRPG. Die in diesem Zusammenhang oft erwähnte nicht stimmberechtigte Eigentümerschaft, die sich gegen die Umzonung ihres Grundstücks zur Wehr setzt, kann ihre Interessen in der Sache in aller Regel im bau- und planungsrechtlichen Verfahren wahren. Betreffend den Umfang des Rechtsschutzes bei Wahlen und Abstimmungen ist im Übrigen zu beachten, dass das Vertrauen der Stimmberechtigten in das demokratische Verfahren unerlässlich ist für die Akzeptanz demokratischer Entscheide und gleichzeitig die gerichtliche Kontrolle solcher Verfahren dieses Vertrauen nicht zwangsläufig stärkt (vgl. José Krause, a.a.O., S. 159 ff., insb. 166 f.). Auch mit Blick darauf erscheint es

angezeigt, die Beschwerdebefugnis grundsätzlich auf Stimmberechtigte einzuschränken. Schliesslich mag das Konzept, die Legitimation davon abhängig zu machen, ob die beschwerdeführende Person Trägerin des angerufenen Rechts ist, sowohl dem bundesgerichtlichen Verfahren als auch der bernischen Verwaltungspflege grundsätzlich fremd sein (vgl. Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65b N. 8). Für die spezifisch ausgestaltete Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen kann das angesichts ihrer klaren Funktion als Stimmrechtsbeschwerde aber nicht massgebend sein.

**2.9** Nach dem Gesagten sind bei der Auslegung von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG insbesondere die Funktion der Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen als Stimmrechtsbeschwerde im Sinn von Art. 82 Bst. c BGG und die systematische Einordnung der Beschwerde in ein einheitliches Rechtsschutzsystem in Stimmrechtssachen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene besonders zu berücksichtigen. Insgesamt relativieren das entstehungsgeschichtliche bzw. funktionale und das systematische Element die Bedeutung der knappen Kommentierung im Vortrag zu diesen Bestimmungen erheblich und geben den Ausschlag für das mit Blick auf das grammatikalische Element immerhin mögliche restriktive Verständnis von Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG; die Voraussetzungen nach dessen Bst. a und b sind somit prinzipiell in dem Sinn ergänzend zu verstehen, dass die Beschwerdebefugnis in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen von vornherein nur den in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigten Personen zustehen kann. Umgekehrt sind Personen, die nur (aber immerhin) ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 65 Abs. 1 bzw. 79 Abs. 1 VRPG nachzuweisen vermögen, jedoch in Bezug auf die betreffende Angelegenheit keine Stimmberechtigung haben, im Grundsatz nicht befugt, Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 bzw. Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG zu erheben. So verhält es sich auch im hier zu beurteilenden Fall: Die Beschwerdeführerin fällt als juristische Person nicht in den persönlichen Geltungsbereich der politischen Rechte (vgl. Art. 13 GG i.V.m. Art. 55 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 4 Abs. 2 PRG; statt vieler BGE 134 I 172 E. 1.3.1 [Pra 97/2008 Nr. 127], 1C\_659/2020 vom 11.3.2021 E. 1.3; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 34 N. 4; Steinmann/Mattle, a.a.O., Art. 89 BGG N. 73). Ihr fehlt zum Vornherein die Stimmberechtigung und folglich nach dem Erwo-

nen – ungeachtet ihrer Betroffenheit als Grundeigentümerin durch den Volksentscheid – auch die Beschwerdebefugnis in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen nach Art. 65b bzw. Art. 79b VRPG (vgl. Steinmann/Mattle, a.a.O., Art. 89 BGG N. 72; José Krause, a.a.O., S. 171, je ausdrücklich für eine vergleichbare Konstellation [keine Berechtigung zur Stimmrechtsbeschwerde allein aufgrund der Eigentümerstellung]). Auf die Beschwerde wäre bereits aus diesem Grund nicht einzutreten gewesen.

### **3.**

Im Übrigen erweist sich die Beschwerde vom 2. Juni 2021 als verspätet, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat.

**3.1** Der Regierungsstatthalter hat ausgeführt, die EG Herzogenbuchsee habe die Abstimmung vom 13. Juni 2021 am 6. Mai 2021 im Anzeiger Oberaargau angekündigt und darauf hingewiesen, dass sämtliche Unterlagen spätestens 30 Tage vor der Abstimmung auf der Webseite der Gemeinde publiziert würden. Die Abstimmungsbotschaft, gegen die sich die Beschwerde richte, sei spätestens seit dem 13. Mai 2021 aufgeschaltet gewesen, womit deren Kenntnisnahme ab diesem Tag möglich und zumutbar gewesen wäre. Die zehntägige Beschwerdefrist habe somit spätestens am 14. Mai 2021 zu laufen begonnen, weshalb die Beschwerde vom 2. Juni 2021 verspätet erhoben worden sei. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, sie habe von der Botschaft erst am 27. Mai 2021 Kenntnis erhalten, sei unglaubhaft, zumal sie über die anstehende Abstimmung informiert gewesen sei und ihr Geschäftsführer als Immobilienhändler mit amtlichen Publikationen vertraut sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 10).

**3.2** Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, der Regierungsstatthalter habe massgebliche Sachverhaltselemente gar nicht abgeklärt. So sei er ohne weiteres der unbewiesenen Behauptung der Gemeinde gefolgt, wonach die Abstimmungsunterlagen spätestens am 13. Mai 2021 aufgeschaltet worden seien. Der Hinweis im Anzeiger Oberaargau vom 6. Mai 2021 beziehe sich jedoch nicht auf ein genaues Datum und eigne sich nicht als Nach-

weis für den tatsächlichen Zeitpunkt der Aufschaltung. Zudem habe der Regierungsstatthalter die Darstellung der Beschwerdeführerin zur Kenntnisnahme der Botschaft als unglaublich abgetan, ohne die Situation näher abzuklären und Beweise zu erheben. Sodann sei er nicht auf den eingeschriebenen Brief vom 10. Mai 2021 eingegangen, mit dem die Beschwerdeführerin die EG Herzogenbuchsee erfolglos um Zustellung der Abstimmungsunterlagen ersucht habe. Sie habe darauf vertrauen dürfen, von der Gemeinde die angeforderten Unterlagen zu erhalten oder zumindest über deren Aufschaltung im Internet informiert zu werden. Das Schweigen der EG Herzogenbuchsee habe sie so verstehen dürfen, dass die Unterlagen noch nicht öffentlich zugänglich seien, zumal Gemeinden im Hinblick auf (kommunale) Wahlen und Abstimmungen eine erhöhte Pflicht zur Information der Bevölkerung treffe. Die Beschwerdeführerin sei in ihrem Vertrauen zu schützen, weshalb ihr aus der verspäteten Kenntnisnahme der Botschaft kein Nachteil erwachsen dürfe. Auf die Beschwerde vom 2. Juni 2021 hätte daher eingetreten werden müssen (vgl. Beschwerde S. 7 ff.).

#### 4.

**4.1** Gegen Wahlen, Abstimmungen, Beschlüsse und Verfügungen in Wahl- und Abstimmungssachen kann gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 i.V.m. Art. 63 Abs. 1 Bst. b VRPG Beschwerde bei der Regierungsstatthalterin oder beim Regierungsstatthalter geführt werden. In Abstimmungssachen ist die Beschwerde innert 30 Tagen nach der Abstimmung zu erheben; für die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen beträgt die Frist zehn Tage (Art. 67a Abs. 2 VRPG). Werden Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung gerügt und endet die zehntägige Beschwerdefrist nicht erst nach dem Abstimmungstermin, so ist gegen die Vorbereitungshandlung Beschwerde zu führen. Die Beschwerdefrist wird durch Eröffnung oder Veröffentlichung des eine Vorbereitungshandlung darstellenden Aktes ausgelöst und beginnt am Folgetag zu laufen (Art. 67a Abs. 3 VRPG). Bei Abstimmungsbotschaften gilt deren offizielle Publikation (oder Zustellung an die Stimmberechtigten) als fristauslösendes Ereignis, gleichgültig, ob die beschwerdeführende Partei davon früher (oder später) Kenntnis erhält (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 67a N. 20). Die gesetzliche Regelung bezweckt im

Interesse der Stimmbürgerschaft und zum Schutz des Vertrauens in das Funktionieren der Demokratie, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und diese nicht kassiert und wiederholt werden müssen. Sie ist zudem Ausdruck des Gebots des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; Art. 11 Abs. 2 KV) und des Grundsatzes der Verfahrensökonomie, mit denen schwer zu vereinbaren wäre, wenn erkennbare Mängel zunächst widerspruchlos hingenommen werden könnten, um hinterher die Wahl oder Abstimmung anzufechten, falls deren Ergebnis den Erwartungen nicht entspricht. Wer die Anfechtung der Vorbereitungshandlung unterlässt, verwirkt das Recht, mit dieser Rüge gegen die Wahl oder Abstimmung selbst vorzugehen (BVR 2020 S. 277 E. 1.3.1c; weiterführend BVR 2017 S. 459 E. 3.1 f.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 67a N. 12 f.; ebenso für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde etwa BGE 147 I 194 E. 3.3, 118 Ia 271 E. 1d).

**4.2** Bei Vorbereitungshandlungen im Hinblick auf eine Volksabstimmung oder Volkswahl erfolgt die Eröffnung oder Veröffentlichung je nach der Art des Aktes mit der individuellen Zustellung, der förmlichen Publikation oder einem anderen Ereignis, das bekannt wird (vgl. etwa VGE 2018/330 vom 12.3.2019 E. 4.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 67 N. 10, Art. 67a N. 20 auch zum Folgenden). Findet keine eigentliche förmliche Eröffnung oder Veröffentlichung der Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 67a Abs. 3 VRPG statt, beginnt der Fristenlauf nach allgemeiner Regel mit der tatsächlichen Kenntnisnahme durch die beschwerdeführende Person, spätestens aber im Zeitpunkt, in dem die Kenntnisnahme möglich und zumutbar war (VGE 2010/443 vom 12.4.2011 E. 3.2, auch zum Folgenden; Entscheid des Regierungsrats vom 12.4.1995, in BVR 1996 S. 145 E. 1c; Entscheid des Grossen Rats vom 15.3.1994, in BVR 1994 S. 481 E. 2d und zum Folgenden E. 2e; vgl. auch BGE 114 Ia 42 E. 4a f.; Christoph Hiller, a.a.O., S. 27 f., S. 328 ff. mit Hinweisen). Wann die Kenntnisnahme von Tatsachen möglich und zumutbar ist, beurteilt sich im Einzelfall nach den örtlichen und zeitlichen Umständen, aber auch nach den persönlichen Verhältnissen der beschwerdeführenden Person.

## 5.

Es ist unbestritten, dass gegen die Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021 als selbständiges Anfechtungsobjekt innert 10 Tagen Beschwerde zu erheben war (vgl. vorne E. 4.1). Streitig ist, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer Eingabe vom 2. Juni 2021 diese Frist eingehalten hat.

**5.1** Der Feuerwehrverband Herzogenbuchsee und umliegende Gemeinden (nachfolgend: Feuerwehrverband) plant den Neubau eines Wehrdienstgebäudes unter anderem auf dem im Eigentum der Beschwerdeführerin stehenden Grundstück Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_. Für die Realisierung des Projekts muss das in der Landwirtschaftszone gelegene Grundstück in eine neu zu schaffende Zone für öffentliche Nutzung («ZöN J1») eingezont werden (vgl. Botschaft des Gemeinderats der EG Herzogenbuchsee zur Gemeindeabstimmung vom 13.6.2021 S. 10, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 16 ff.). Am 29. Mai 2020 führte der Feuerwehrverband in Anwesenheit einer Vertretung der EG Herzogenbuchsee mit der Beschwerdeführerin Verhandlungen über den Kauf des Grundstücks, die erfolglos verliefen (vgl. Aktennotiz der Gemeinde vom 29.5.2020, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 176). Die geplante Änderung des Zonenplans wurde am 18. März 2021 im (amtlichen) Anzeiger Oberaargau bekannt gegeben und lag vom 19. März bis zum 19. April 2021 öffentlich auf (vgl. Auszug amtlicher Anzeiger vom 18.3.2021, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 62). Die Beschwerdeführerin erhob am 16. April 2021 dagegen Einsprache. Die am 5. Mai 2021 durchgeführte Einspracheverhandlung brachte keine Einigung; die Beschwerdeführerin hielt an ihrer Einsprache fest (vgl. Protokoll Einspracheverhandlung vom 5.5.2021, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 174 f.). Am 6. Mai 2021 gab die EG Herzogenbuchsee im amtlichen Anzeiger die Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021 und die zur Abstimmung zu bringenden Gemeindevorlagen bekannt, darunter die strittige Zonenplan- und Baureglementsänderung. Der Publikation war unter anderem Folgendes zu entnehmen (vgl. Auszug amtlicher Anzeiger vom 6.5.2021, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 140): «Die Informationen zu den sechs Vorlagen liegen 30 Tage vor der Gemeindeabstimmung in der Gemeindeverwaltung, Bernstrasse 2, Herzogenbuchsee während den ordentlichen Öffnungszeiten öffentlich auf. Sie können zudem unter [Webseite der Gemeinde] eingesehen werden.» Mit

eingeschriebenem Brief vom 10. Mai 2021 schickte die Beschwerdeführerin, vertreten durch ihren Rechtsvertreter, der EG Herzogenbuchsee das Protokoll der Einspracheverhandlung zurück, ohne es unterschrieben zu haben, da es «unvollständig und falsch» sei. Weiter hielt sie daran fest, dass ihr Grundstück für das geplante Vorhaben nicht zur Verfügung stehe. Ausserdem führte der Vertreter der Beschwerdeführerin aus: «Das Einzonungsverfahren Chappelifeld soll dem Vernehmen nach am 16. Juni 2021 der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden. Ich ersuche Sie, mir zuhänden meiner Mandantin die entsprechenden Abstimmungsunterlagen (insb. Botschaft an die Stimmberechtigten) nach Vorlage zur Einsichtnahme zuzustellen» (vgl. Schreiben vom 10.5.2021, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 41 f.). Die Gemeinde hat auf dieses Anliegen nicht reagiert; die Anfrage sei «bei ihr unter[gegangen]» (vgl. Beschwerdeantwort vom 8.6.2021 S. 3, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 109 ff.). In der Folge hat die nicht ortsansässige Beschwerdeführerin gemäss eigenen Angaben erst am 27. Mai 2021, anlässlich eines «kurzen Gesprächs [mit] einer Mieterin der Liegenschaft auf ihrer Parzelle [Nr.] 1\_\_\_\_\_», erfahren, dass die Unterlagen für die Abstimmung vom 13. Juni 2021 den Stimmberechtigten bereits zugestellt worden seien (vgl. Beschwerde S. 6). Am 2. Juni 2021 erhob die Beschwerdeführerin beim AGR Beschwerde gegen die Botschaft des Gemeinderats der EG Herzogenbuchsee; das Amt leitete die Beschwerde zuständigkeithalber an das Regierungsstatthalteramt weiter (vgl. Beschwerde vom 2.6.2021 und Schreiben des AGR vom 3.6.2021, Vorakten RSA [act. 4A] pag. 3 ff. bzw. 1 f.).

**5.2** Die Gemeinde hat den Stimmberechtigten die Abstimmungsunterlagen und damit auch die Botschaft zur Zonenplan- und Baureglementsänderung per Post zugestellt. Zudem hat sie die Unterlagen im Internet aufgeschaltet sowie öffentlich aufgelegt und auf diese Weise allen Interessierten zugänglich gemacht. Dies ist unbestritten; strittig ist jedoch der Zeitpunkt, in dem dies erfolgt ist. Wiewohl es an der Gemeinde gewesen wäre, die Eröffnung und Veröffentlichung der Vorbereitungshandlung und damit den Beginn des Fristenlaufs anzugeben und zu belegen (statt vieler BVR 2019 S. 82 E. 1.3.3, 2015 S. 301 E. 2.3; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 18 N. 13, Art. 42 N. 3, Art. 44 N. 8), hat sie weder im vorinstanzlichen noch im Verfahren vor Ver-

waltungsgericht mitgeteilt, ab welchem Datum die Informationen und Abstimmungsunterlagen in der Gemeindeverwaltung und unter der im amtlichen Anzeiger aufgeführten Adresse im Internet eingesehen werden konnten. Sie hat aber immerhin erklärt, die Aufschaltung im Internet sei «spätestens am 13. Mai 2021» erfolgt, so dass die Beschwerdeführerin «problemlos bei Konsultation des Anzeigers die Botschaft selber ab dem 13. Mai 2021 [hätte] herunterladen können» (vgl. Beschwerdeantwort vom 8.6.2021 S. 3 f., Vorakten RSA [act. 4A] pag. 109 ff., auf die in der Beschwerdeantwort vom 13.7.2021 [act. 3] verwiesen wird). Sachverhaltlich ist mithin nicht restlos klar, ob die Eröffnung bzw. Veröffentlichung bereits am 13. Mai 2021 oder aber, wie im amtlichen Anzeiger förmlich angekündigt, (erst) 30 Tage vor der Abstimmung vom 13. Juni 2021 – also am 15. Mai 2021 – erfolgte. Aus den Akten und Umständen ergeben sich allerdings keine Hinweise, dass die Abstimmungsbotschaft entgegen der amtlichen und damit verbindlichen Ankündigung später als am 15. Mai 2021 eröffnet bzw. veröffentlicht worden wäre. Der Beschwerdeführerin bzw. ihrem Gesellschafter und Geschäftsführer wäre die Kenntnisnahme ab diesem Datum ohne weiteres möglich gewesen. Der 15. Mai 2021 war mithin der Zeitpunkt, ab dem sie bei zumutbarer Aufmerksamkeit vom fraglichen Akt hätte Kenntnis nehmen können und müssen. Gestützt auf die Verkaufs- und Einspracheverhandlungen mit Vertretern der Gemeinde war sie über die anstehende Abstimmung vom 13. Juni 2021 informiert. Zudem wurde der Abstimmungstermin bereits am 6. Mai 2021 im amtlichen Anzeiger publiziert, womit er als bekannt gilt (vgl. Art. 49e Abs. 2 GG). Als Unternehmen im Immobilienbereich mit Eigentum an einem Grundstück im betroffenen Gebiet war die Beschwerdeführerin mit den Abläufen und dem Publikationsorgan der Gemeinde vertraut, war sie doch auch in der Lage, rechtzeitig gegen die planungsrechtliche Vorlage Einsprache zu erheben. Aufgrund der Publikation im amtlichen Anzeiger musste ihr ebenso bekannt sein, dass die Informationen zu den Gemeindevorlagen und damit auch die Botschaft (spätestens) 30 Tage vor der Gemeindeabstimmung in der Gemeindeverwaltung aufliegen würden und auf der Webseite der Gemeinde eingesehen werden könnten. Die Angabe im amtlichen Anzeiger ist auf jeden Fall genügend bestimmt, um davon ausgehen zu können, dass die Unterlagen spätestens ab dem 15. Mai 2021 öffentlich bekannt gemacht würden. Unter diesen Umständen durfte der Beschwerdeführerin ohne weiteres zugemutet werden, dass sie (spätestens) ab dem 15. Mai 2021 auf der

Gemeindeverwaltung Einsicht in die Unterlagen nimmt oder die entsprechende Webseite konsultiert. Ab diesem Publikationszeitpunkt ist daher von der Kenntnis des Inhalts der Botschaft durch die Beschwerdeführerin auszugehen, womit die zehntägige Beschwerdefrist am darauf folgenden Tag (16.5.2021) zu laufen begann und damit längst abgelaufen war, als die Beschwerdeführerin am 2. Juni 2021 Beschwerde erhob. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte tatsächliche Kenntnisnahme am 27. Mai 2021 ist vor diesem Hintergrund nicht massgebend, weshalb es sich erübrigt, diesbezüglich weitere Sachverhaltsabklärungen zu treffen bzw. Beweismittel einzuholen. Entsprechend durfte auch die Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auf weitere Beweismassnahmen verzichten, ohne ihre Untersuchungspflicht zu verletzen. Der Beweis Antrag der Beschwerdeführerin auf Einvernahme einer Zeugin zur Ermittlung des Zeitpunkts der tatsächlichen Kenntnisnahme der Botschaft durch die Beschwerdeführerin (bzw. den Gesellschafter; vgl. Beschwerde S. 9) wird abgewiesen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3, 141 I 60 E. 3.3; BVR 2020 S. 113 E. 3.7, 2018 S. 206 E. 4.5).

**5.3** Zu prüfen bleibt, ob das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 10. Mai 2021, mit dem sie die Gemeinde unter anderem um Zustellung der Abstimmungsunterlagen ersucht hat, eine Vertrauensgrundlage für einen späteren Fristbeginn zu begründen vermag (vgl. vorne E. 3.2, 5.1).

**5.3.1** Die Beschwerdeführerin beruft sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben, insbesondere auf die Aspekte des Vertrauensschutzes und des Verbots widersprüchlichen Verhaltens. Wie die beiden Aspekte im Einzelnen abzugrenzen sind, ist umstritten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Voraussetzungen jedoch grundsätzlich gleich: Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV sowie Art. 11 Abs. 2 KV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben kann einer Person Anspruch verleihen auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 II 182 E. 3.6.2, 137 I 69 E. 2.5.1). Behandlung nach Treu und Glauben

kann aber nur fordern, wer selber danach handelt (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV). Hätte die betroffene Partei den Fehler der Behörde bei gebotener Aufmerksamkeit erkennen können, bleibt kein Raum für Vertrauensschutz (vgl. BVR 2018 S. 79 E. 3.3 [bestätigt durch BGer 2C\_392/2017 vom 11.1.2018]). Soweit blosser Untätigkeit der Behörde zum Anlass für Vertrauensschutz genommen wird, ist zu berücksichtigen, dass eine solche nur ausnahmsweise eine Vertrauensgrundlage zu schaffen vermag. Ob dies zutrifft, bestimmt sich danach, ob das behördliche Stillschweigen bei objektiver Betrachtungsweise geeignet war, bei der betroffenen Person eine entsprechende Erwartung zu wecken (BGE 132 II 21 E. 2.2 und 8.1 mit Hinweisen; BGer 2C\_499/2014 vom 2.2.2015 E. 3.4.5, 2C\_798/2011 vom 24.8.2012, in StE 2013 B 99.1 Nr. 14 E. 5.3, 2C\_277/2012 vom 11.5.2012 E. 5.2).

**5.3.2** Die Gemeinde hat auf das Ersuchen der Beschwerdeführerin um Zustellung der Abstimmungsunterlagen im Schreiben vom 10. Mai 2021 nicht reagiert. Angeblich ist die Anfrage übersehen worden oder vergessen gegangen (vgl. vorne E. 5.1). Gemäss der Gemeindeordnung der EG Herzogenbuchsee vom 6. Juni 2007 (GO; Ausgabe 2021, abrufbar unter: <[www.herzogenbuchsee.ch](http://www.herzogenbuchsee.ch)>, Rubriken «Gemeinde, Verwaltung/Online-Schalter/Präsidialabteilung») macht die Gemeinde Abstimmungen über Sachgeschäfte mindestens 30 Tage vor dem Abstimmungstag im amtlichen Anzeiger bekannt und gibt darin die einzelnen zur Abstimmung gelangenden Vorlagen bekannt (Anhang zur GO Bst. B Art. 51; vgl. auch Art. 9 Abs. 1 und 2 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]). Die Stimmberechtigten erhalten das Abstimmungsmaterial (Stimmrechtsausweis, Stimmzettel und Vorlage) mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag. Die Botschaft enthält eine kurze und sachliche Botschaft des Gemeinderats, die auch den Argumenten der Gegnerschaft der Vorlage Rechnung trägt (Anhang zur GO Bst. B Art. 52). Die Gemeinde ist diesen gesetzlichen Informationspflichten nachgekommen, indem sie die Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2021 im amtlichen Anzeiger bekannt gemacht und die Abstimmungsunterlagen in der Gemeindeverwaltung mindestens 30 Tage vor der Abstimmung aufgelegt sowie auf ihrer Webseite aufgeschaltet hat. Darüber hinaus trifft sie keine weitere Informationspflicht. Zwar wäre zu erwarten gewesen, dass sie das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 10. Mai 2021 umgehend beantwortet. Aus der Untätigkeit der

Gemeinde durfte die Beschwerdeführerin jedoch nicht schliessen, dass die Abstimmungsunterlagen noch nicht öffentlich zugänglich waren. Vielmehr hätte sie aufgrund der Publikation im amtlichen Anzeiger vom 6. Mai 2021 sowie der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen wissen können und müssen, dass die Unterlagen 30 Tage vor der Abstimmung einsehbar sind (vgl. vorne E. 5.2). Das Schweigen der Gemeinde durfte sie daher nicht so verstehen, dass die Abstimmungsunterlagen noch nicht verfügbar sind. Mangels Vertrauensgrundlage kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben berufen. Vor diesem Hintergrund ist die geltend gemachte üblicherweise zeitnahe Kommunikation der Gemeinde im Einzonungsverfahren nicht von Bedeutung, weshalb auf die verlangte Edition der entsprechenden Verfahrensakten (vgl. Beschwerde S. 13) verzichtet werden kann. Im Übrigen durfte die Beschwerdeführerin, gerade wenn sie mit einer raschen Antwort der Gemeinde gerechnet hatte, angesichts ihrer Kenntnis der bevorstehenden Abstimmung Mitte Juni sowie der als bekannt geltenden Aufschaltung der Unterlagen im Internet nach ihrem Schreiben vom 10. Mai 2021 nicht einfach zuwarten, sondern hätte die Webseite der Gemeinde regelmässig konsultieren müssen. Zumindest durfte von der (anwaltlich vertretenen) Beschwerdeführerin erwartet werden, dass sie sich mit Blick auf die kurze Frist zur Anfechtung von Vorbereitungs-handlungen bei der Gemeinde nach den Gründen für das Ausbleiben einer Reaktion erkundigt. Jedenfalls erscheint das Zuwarten bis zur anderweitigen Kenntnisnahme der Botschaft am 27. Mai 2021 angesichts der Umstände deutlich zu lang. Falls in der unterbliebenen Reaktion der Gemeinde ein Fehler liegt, ist das zu lange Untätigbleiben der Beschwerdeführerin als Versäumnis zu diesem hinzugekommen, weshalb der Vertrauensschutz auch daran scheitern dürfte.

**5.4** Nach dem Gesagten kann die Beschwerdeführerin aus dem Schreiben vom 10. Mai 2021 bzw. der ausgebliebenen Reaktion darauf in Bezug auf die Fristwahrung nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die zehntägige Frist begann am Tag nach der (spätestens) am 15. Mai 2021 erfolgten Veröffentlichung der Unterlagen zu laufen (vgl. vorne E. 5.2) und endete spätestens am 25. Mai 2021. Die Beschwerde vom 2. Juni 2021 war somit verspätet. Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz erweist sich auch aus diesem Grund als rechtmässig. Bei diesem Ergebnis stellt das Schreiben der Be-

schwerdeführerin vom 10. Mai 2021 kein rechtserhebliches Sachverhaltselement dar, weshalb das Regierungsstatthalteramt auf eine Würdigung und entsprechende Sachverhaltsabklärungen oder Beweiserhebungen verzichten durfte, ohne eine Gehörsverletzung zu begehen. Der Vorwurf der formellen Rechtsverweigerung (vgl. Beschwerde S. 14 f.) ist daher unbegründet.

## 6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin und wird grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 108a Abs. 1 VRPG werden jedoch in kommunalen Abstimmungsstreitigkeiten grundsätzlich keine Kosten erhoben (BVR 2017 S. 155 E. 2.1, 2017 S. 459 E. 4.4.1). Sowohl vorinstanzlich als auch vor Verwaltungsgericht lag bzw. liegt eine Stimmrechtssache im Streit, weshalb trotz fehlender Legitimation keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 Abs. 4 VRPG).

### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführerin
  - Beschwerdegegnerin
  - Regierungsstatthalteramt Oberaargau

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.