

100.2025.60U
BUC/STS/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 20. Mai 2025

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki
Gerichtsschreiberin Straub

A. _____

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Lengnau
handelnd durch den Gemeinderat
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Gültigkeit des fakultativen Referendums gegen Verpflichtungs-
kredit des Gemeinderats (Entscheid der stv. Regierungsstatthalterin des
Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 27. Januar 2025; vbv 76/2024)



Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

- Am 22. August 2024 publizierte die Einwohnergemeinde (EG) Lengnau, handelnd durch den Gemeinderat, im Anzeiger Büren und Umgebung ihren Beschluss betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredits von Fr. 298'000.-- zur Sanierung und Erschliessung der Überbauung Krähenbergstrasse 9/9a/11. Sie hielt fest, der Beschluss unterstehe dem fakultativen Referendum; es könnten «mindestens 5 % der Gemeindestimmberechtigten von Lengnau BE (Stand 19.8.2024: 163 Gemeindestimmberechtigte) [...] verlangen, dass das Geschäft der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt» werde. A._____ reichte daraufhin am 20. September 2024 vierzehn Unterschriftenbogen mit insgesamt 168 Unterschriften gegen den genannten Beschluss ein. Mit Verfügung vom 30. Oktober 2024 entschied die EG Lengnau, dass das fakultative Referendum gegen den am 22. August 2024 publizierten Beschluss nicht zustande gekommen ist.
- Die stellvertretende Regierungstatthalterin des Regierungstatthalteramts (RSA) Biel/Bienne wies die von A._____ gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 27. Januar 2025 ab.
- Dagegen hat A._____ am 24. Februar 2025 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben.
- Die EG Lengnau beantragt mit Beschwerdeantwort vom 11. März 2025 zusammenfassend, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Die stellvertretende Regierungstatthalterin hat am 14. März 2025 mit Hinweis auf den angefochtene Entscheid auf eine Vernehmlassung verzichtet. A._____ hat am 7. April 2025 ergänzende Bemerkungen zur Sache angebracht.
- Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kom-

munale Wahl- und Abstimmungssachen. Der Beschwerdeführer ist in der EG Lengnau stimmberechtigt und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79b i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG).

- Nach Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG muss eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem einen Antrag und eine Begründung enthalten. Die Praxis ist jedoch vorab bei Laieneingaben nicht streng. Dem Antragserfordernis ist bereits Genüge getan, wenn sich aus dem Zusammenhang und unter Zuhilfenahme der Begründung sinngemäss ergibt, was angebeht wird (vgl. BVR 2016 S. 560 E. 2, 2015 S. 468 E. 4.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 18). – Der Beschwerdeführer beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Aus der (kurzen) Begründung ergibt sich ausserdem, dass er verlangt, es sei die Gültigkeit von 165 der gesammelten 168 Unterschriften festzustellen. Damit macht er geltend, das Referendum gegen die Genehmigung des Verpflichtungskredits sei gültig zustande gekommen. Die Bestimmungen über Form (und Frist) sind eingehalten. Auf die Beschwerde ist einzutreten.
- Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).
- Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, auf den eingereichten Unterschriftenbogen seien nicht alle erforderlichen Angaben gemäss Art. 125 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) enthalten. Ausserdem habe keine der unterzeichnenden Personen eigenhändig ihr Geburtsdatum angegeben, womit keine der Unterschriften die Anforderungen gemäss Art. 126 Abs. 3 PRG erfülle. Schliesslich seien zwölf Unterschriften auch deshalb ungültig, weil die Namen und Adressen mehrerer Personen von gleicher Hand geschrieben worden seien, was gemäss Art. 126 Abs. 3 PRG unzulässig sei. Das fakultative Referendum sei daher nicht zustande gekommen.

- Der Beschwerdeführer bestreitet die Anwendbarkeit des PRG unter Hinweis auf die Gemeindeautonomie. Die Unterschriftensammlung könne «ohne überspitzten Formalismus und gleich wie [...] bei Einsprachen erfolgen». Daher seien 165 der gesammelten Unterschriften gültig. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die massgebenden Modalitäten für die Referendumsergreifung anhand der gesetzlichen Bestimmungen erkennbar gewesen wären.
- Der fragliche Beschluss des Gemeinderats untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Bst. d des Organisationsreglements der EG Lengnau vom 6. Juni 2002 [nachfolgend: OrgR]); er ist – nach Massgabe von Art. 29 OrgR beurteilt – rechtsgültig bekannt gemacht worden, was nicht in Frage gestellt wird. Weiter ist unbestritten, dass die gesammelten Unterschriften rechtzeitig (drei Tage) vor Ablauf der Referendumsfrist eingereicht wurden, und dass für das Zustandekommen des fakultativen Referendums 163 gültige Unterschriften (5 % der Stimmberechtigten) erforderlich waren (vgl. Art. 28 OrgR). Strittig sind jedoch die rechtlichen Anforderungen an die Gültigkeit von Unterschriften.
- Zunächst ist festzuhalten, dass die pauschale Behauptung des Beschwerdeführers, das PRG sei wegen der Gemeindeautonomie im Bereich der kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen nicht anwendbar, nicht geeignet ist, die ausführlichen und zutreffenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid ernsthaft infrage zu stellen. Es kann daher vorab auf die Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (dortige E. 4).
- Weiter steht nach Art. 9 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) den Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts die Organisationshoheit zu (vgl. auch Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Sie regeln die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Gemeinderats im Organisationsreglement (Art. 11 GG). Neben dem GG gilt für kommunale Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten sinngemäss die (kantonale) Gesetzgebung über die politischen Rechte, sofern weder das GG noch das kommunale Recht eigene Regelungen

vorsehen (Art. 33 und 20 GG; Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 4. September 2013 über die politischen Rechte [PRV; BSG 141.112]; BVR 2017 S. 437 E. 4.2 f.).

- Die EG Lengnau hat in ihrem Organisationsreglement festgehalten, welche Beschlüsse des Gemeinderats dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 14 Abs. 2 und 3 OrgR), wieviel Prozent der Stimmbewölkerung innert welcher Frist das Referendum ergreifen können (Art. 28 OrgR), wie die Bekanntmachung der Beschlüsse erfolgt (Art. 29 OrgR) und innert welcher Frist der Gemeinderat die betreffende Vorlage gegebenenfalls (wenn das Referendum gültig zustande kommt) der Gemeindeversammlung unterbreiten muss (Art. 30 OrgR). Hingegen enthält das OrgR der EG Lengnau ebenso wie das GG keine Vorschriften zu den Modalitäten der Referendumsergreifung, weshalb die Bestimmungen des PRG sinngemäss zur Anwendung kommen. Dies sind Art. 125 PRG betreffend den vorgeschriebenen Inhalt der Unterschriftenbogen, und Art. 126 PRG für die erforderlichen Angaben der unterzeichnenden Personen.
- Gemäss Art. 125 Abs. 1 Bst. a PRG müssen die Unterschriftenbogen unter anderem die Gemeinde bezeichnen, in der sämtliche Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Bogens ihren politischen Wohnsitz haben. Art. 126 Abs. 3 PRG bestimmt, dass die stimmberechtigte Person ihren Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse *handschriftlich und leserlich auf dem Unterschriftenbogen eintragen* und zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen muss.
- Es ist unbestritten, dass auf den eingereichten Unterschriftenbogen nicht vermerkt ist, dass es sich um ein Geschäft der EG Lengnau bzw. um unterzeichnende Personen mit Wohnsitz (und Stimmberechtigung) in der EG Lengnau handelt (wobei auf Bogen Nr. 12 immerhin die Bezeichnung der Gemeinde in den Unterschriftspalten vorgedruckt ist). Ausserdem fehlt auf den Unterschriftenbogen (ausser auf Bogen Nr. 12) der gemäss Art. 125 Abs. 1 Bst. c PRG ebenfalls erforderliche Hinweis auf den letztmöglichen Termin für die Einreichung der Unterschriften bei der stimmregisterführenden Stelle.

- Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass keine der unterzeichnenden Personen ihr Geburtsdatum handschriftlich auf dem Unterschriftenbogen angebracht hat. Er äussert sich auch nicht zum Umstand, dass offensichtlich die Angaben mehrerer Personen jeweils von gleicher Hand geschrieben, also von einer anderen als der unterzeichnenden Person ausgefüllt wurden.
- In Übereinstimmung mit der Vorinstanz ist daher festzustellen, dass sämtliche der eingereichten Unterschriften den Anforderungen des (hier sinngemäss anwendbaren) PRG nicht genügen.
- Das fakultative Referendum gegen den Beschluss betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredits ist nach dem Gesagten nicht zustande gekommen. Bereits die zwölf Unterschriften, bei denen die dazugehörigen Angaben nicht eigenhändig geschrieben wurden (vgl. hierzu die Auflistung in E. 5.5.3 des angefochtenen Entscheids sowie die Unterschriftenbogen, Vorakten RSA [act. 4A1] Beilage 4), führen im Übrigen dazu, dass die erforderlichen 163 gültigen Unterschriften nicht erreicht werden.
- Ob das Fehlen der Wohnsitzgemeinde auf dem Unterschriftenbogen bei einer kommunalen Vorlage und der *sinngemässen* Anwendung des kantonalen PRG für sich genommen ausreichen würde, um die Ungültigkeit der darauf befindlichen Unterschriften anzunehmen bzw. ob die auf dem Unterschriftenbogen Nr. 12 vorgedruckte Angabe der Gemeinde in den Unterschriftspalten den Vorgaben von Art. 125 f. PRG allenfalls genügen könnte, kann bei diesem Ergebnis offenbleiben.
- Soweit der Beschwerdeführer die gesetzlichen Anforderungen an die Unterzeichnung von Referendumsbegehren als überspitzt formalistisch erachtet, kann ebenfalls auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (dortige E. 6).
- Das aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) abgeleitete Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich gegen prozessuale Formstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die

Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert (vgl. BGE 148 I 271 E. 2.3).

- Es stellt eine Eigenheit der politischen Rechte dar, dass an ihrer Umsetzung und Verwirklichung eine Vielzahl von Akteuren mitwirken. Dies führt einerseits zu detaillierten Regelungen auf unterschiedlichsten Regelungsstufen und bedingt andererseits eine gewisse Formenstrenge. Das Erfordernis, den Namen handschriftlich und eigenhändig auf den Referendumsbogen zu setzen, stellt für die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung eines Referendumsbegehrens eine zulässige formale Hürde dar (vgl. etwa BGer 1C_169/2011 vom 15.7.2011 E. 2.4). Weder durch dieses Erfordernis noch durch die vorgeschriebene handschriftliche Eintragung von Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Adresse auf dem Unterschriftenbogen wird die Unterschriftensammlung beeinträchtigt. Vielmehr kommt darin zum Ausdruck, dass die Unterzeichnung eines Referendumsbegehrens einen höchstpersönlichen Charakter aufweist, und es erlaubt eine sichere Zuordnung der Angaben zu in der Gemeinde stimmberechtigten Personen. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern die Garantie der politischen Rechte im Sinn von Art. 34 BV durch die gesetzlichen Vorgaben in Art. 125 f. PRG in unzulässiger Weise beeinträchtigt würde.
- Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als offensichtlich unbegründet und ist 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]).
- Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt der Beschwerdeführer. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind jedoch keine Kosten zu erheben, zumal die Prozessführung weder als mutwillig noch als leichtfertig erscheint (Art. 108a Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (vgl. Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

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.