

2 Stimmrechtsbeschwerde und raumplanungsrechtliches Mitwirkungsverfahren.

- Grundsätze der Stimmrechtsbeschwerde (E. 1).
- Gegenstand und Tragweite des Mitwirkungs- und Informationsverfahrens nach Art. 4 RPG (E. 2a, b).
- In diesem Verfahren gelten nicht die gleich strengen Anforderungen an die Ausgewogenheit und Objektivität behördlicher Informationen wie im unmittelbaren Vorfeld einer Volksabstimmung (E. 2c).
- Die planungsrechtliche Mitwirkungsaufgabe kann nicht mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden (E. 3a, b).

Ricorso in materia di diritto di voto e procedura di partecipazione nel diritto della pianificazione.

- Principi del ricorso in materia di diritto di voto (cons. 1).
- Oggetto e portata della procedura di partecipazione e informazione giusta l'art. 4 LPT (cons. 2a, b).
- In questa procedura non valgono le stesse severe esigenze quanto alla ponderatezza e all'oggettività delle informazioni dell'autorità come immediatamente prima di una votazione popolare (cons. 2c).
- L'esposizione pianificatoria per la partecipazione dei proprietari non può essere impugnata mediante ricorso in materia di diritto di voto (cons. 3a, b).

Erwägungen:

1. Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. f VGG beurteilt das Verwaltungsgericht im Rekursverfahren Wahlen und Abstimmungen in Gemeinden, Kreisen und Bezirken, wobei bei Stimmrechtsbeschwerden gegen Erlasse nur die Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden kann (vgl. VGU U 99 150; VGE 449/98). Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum

Ausdruck bringt (BGE 121 I 12 E. 5b/aa; 141 E. 3, 190 E. 3a; 123 I 100 E. 1b, 173; 124 I 57 E. 2a; 125 I 443 E. 2a). Gerügt werden kann dabei neben Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung einer Abstimmung auch deren Durchführung. Werden – wie vorliegend – Mängel im Vorfeld einer Abstimmung gerügt, sind diese Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde, während die Abstimmung selber nur als Vollzugsakt der früheren mangelhaften Anordnung erscheint (vgl. Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A., S. 354; BGE 118 Ia 274 E. d). Vorliegend fragt es sich, ob die von der Rekurrentin beanstandeten Auflageakten Anfechtungsobjekt einer Stimmrechtsbeschwerde sein können.

2. a) Die von der Rekurrentin mit Stimmrechtsbeschwerde beanstandete Auflage erfolgte gestützt auf Art. 16 des kommunalen Baugesetzes. Gemäss Abs. 2 sind Bauvorschriften und Pläne vor der Abstimmung während 30 Tagen in der Gemeinde öffentlich aufzulegen. Die Auflage ist in der ortsüblichen Weise bekannt zu geben. Die öffentliche Auflage ist zu wiederholen, wenn die Bauvorschriften oder Pläne nach der Planauflage wesentliche Änderungen erfahren. Betreffen die Änderungen lediglich einzelne Personen, so kann anstelle der öffentlichen Auflage diesen persönlich die Möglichkeit zu Abänderungswünschen und Anträgen eingeräumt werden. Nach Abs. 3 kann während der Auflagefrist jeder Interessierte schriftlich bei der Baubehörde Abänderungswünsche und Anträge einreichen. Diese nimmt vor der Volksabstimmung hierzu schriftlich Stellung. Der Gemeinderat verabschiedet schliesslich die bereinigte Vorlage zuhanden der Volksabstimmung. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um eine Konkretisierung von Art. 4 RPG, dessen Titel «Information und Mitwirkung» lautet. Danach unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. Sie sorgen nach Abs. 2 dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Pläne nach diesem Gesetz sind gemäss Abs. 3 öffentlich. Gegenstand der Raumplanung sind räumliche Konflikte, die sich aus der Begrenztheit des Lebensraumes und den vielschichtigen Anforderungen an ihn ergeben. Die zu ihrer Lösung erforderlichen Entscheide lassen sich selten ohne umfassende Abwägung der berührten Interessen fällen. Voraussetzungen einer gelungenen Interessenabwägung sind aber deren Öffentlichkeit und die Möglichkeit aller Interessierten, ihre Anliegen offen und rechtzeitig in den Planungsprozess einzubringen. Sachgerechte Raumplanung verlangt also den Einbezug aller raumwirk-

sam Handelnden – gehe es nun um staatliche Körperschaften oder Private. Mitwirkung kann damit als Teil der Grundlagenbeschaffung betrachtet werden (vgl. Muggli, Kommentar RPG Art. 4 Rz. 3).

b) Information und Mitwirkung nach Art. 4 RPG sind abzugrenzen von den anderen Einflussmöglichkeiten auf die Planung. Diese bestehen einerseits in den Instrumenten der direkten Demokratie und andererseits im Individualrechtsschutz der Betroffenen. Die direkte Demokratie zielt dabei auf andere Resultate ab als Information und Mitwirkung nach Art. 4 RPG (Muggli, a.a.O., Rz. 5 und 6). Bei der direkten Demokratie geht es um den Entscheid der Stimmbürgerschaft über eine fertige Vorlage. Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 stellt eine institutionelle Einflussmöglichkeit dar. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern eine blosse politische Einflussnahme bewirken. Vom Planungsprozess her gesehen strebt sie ein von der direktdemokratischen Organschaft und vom Rechtsschutz zu unterscheidendes Ziel an: Sie ermöglicht die notwendige Breite der Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid (Art. 3 RPV «Abwägungspflicht»). Diese als «Qualitätssicherung» verstandene Auffassung von Information und Mitwirkung verlangt die Durchführung in einem Zeitpunkt, wo die abschliessende Interessenabwägung und damit der Planentscheid noch offen sind (Muggli, a.a.O., Rz. 9).

c) Voraussetzung für die Mitwirkung ist die vorgängige Information der Interessierten. Dies geschieht in Graubünden in Form der öffentlichen Auflage der zuhanden der Entscheidungsträger erarbeiteten Entwürfe («Mitwirkungsaufgabe»). Im Rahmen eines solchen planungsrechtlichen Mitwirkungsverfahrens gelten nicht die gleich strengen Anforderungen an die Ausgewogenheit und Objektivität behördlicher Informationen wie im unmittelbaren Vorfeld einer Volksabstimmung (Muggli, a.a.O., Rz. 22). Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Objektivität und Ausgewogenheit behördlicher Informationen beziehen sich auf «la campagne précédent une votation» (BGE 116 Ia 468 E. 4), den Abstimmungskampf oder das Vorfeld der Urnengänge. Es handelte sich bei den vom Bundesgericht beurteilten Fällen um Abstimmungen, deren Gegenstand anlässlich der Intervention der Behörde genau bekannt war (Pra 85 Nr. 92). Wie das Bundesgericht im letzterwähnten Urteil festgehalten hat, ist es Aufgabe einer Kantonsregierung sowie des Exekutivorgans einer Gemeinde, das Gemeinwesen zu leiten. Dieser Pflicht kann die Regierung bzw. die Gemeindeexee-

kutive nur nachkommen, wenn sie ihre eigenen Pläne und Ziele aktiv unterstützt und indem sie eindeutig angibt, was sie für das Allgemeininteresse als notwendig oder vorteilhaft betrachtet. Der Dialog zwischen der Exekutive und der öffentlichen Meinung, der sich z.B. im Rahmen der parlamentarischen Debatten abspiele, ferner auf Grund der Mitteilungen der Exekutive oder anlässlich öffentlicher Stellungnahmen der Behördemitglieder, sei ausserdem ein unerlässlicher Bestandteil der Demokratie. Man müsse folglich der Exekutive das Recht – und sogar die Pflicht – zuerkennen, ausserhalb der Zeitspannen unmittelbar vor der Abstimmung in die politische Debatte einzugreifen, wie das Bundesgericht in Pra 85 Nr. 92 unter Hinweis auf G.-A. Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Fribourg 1992, S. 135 ff., und J. Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, S. 8/9 ausführte. Erst wenn der Volksentscheid nahe sei, sei die politische Behörde grundsätzlich verpflichtet, sich jeden Einflusses auf die Wählerschaft zu enthalten, damit diese sich unabhängig entscheiden könne. Diese Pflicht zur Zurückhaltung beginnt im Zeitpunkt, wo die Vorlage, welche zur Abstimmung unterbreitet werden soll, von der zuständigen Behörde endgültig angenommen oder empfangen worden ist (Decurtins, a.a.O., S. 113; Ramseyer, a.a.O., S. 22), d. h. vor allem wenn ein dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegendes Gesetz vom Parlament angenommen worden ist oder wenn die Einreichung einer Volksinitiative offiziell bestätigt worden ist. Gemäss E. Grisel (Initiative et référendum populaire, Lausanne 1987, S. 92 Ziff. 3) beginnt diese Pflicht sogar erst nach der offiziellen Einladung der Wählerschaft, mit der Zustellung der für sie bestimmten erläuternden Botschaft.

3. a) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen wird klar, dass die zur Diskussion stehende planungsrechtliche Mitwirkungsaufgabe nicht Anfechtungsobjekt einer Stimmrechtsbeschwerde sein kann. Es ist Aufgabe der Baubehörde, die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten (vgl. Art. 2 RPG) und das Ergebnis des behördlichen Planungsprozesses im Mitwirkungsverfahren zu vertreten. Hervorzuheben ist, dass bei diesem Planungsschritt noch keine endgültigen Lösungen vorgelegt werden, sondern Entwürfe, welche aufgrund der erfolgten Äusserungen der Interessierten und in den weiteren Verfahrensphasen abgeändert werden können. Das Mitwirkungsverfahren gehört in diesem Sinne nicht zur Abstimmung über die Vor-

lage bzw. zu deren Vorbereitung, sondern bereitet seinerseits erst die Entscheidungsgrundlagen zuhanden der die Volksabstimmung veranlassenden Behörde vor. Erst wenn diese Behörde die Vorlage definitiv zuhanden der Abstimmung verabschiedet hat und damit an die Stimmbürgerschaft herantritt, beginnt das Vorbereitungsverfahren für die Abstimmung.

b) Die Festlegung des generellen Gestaltungsplans unterliegt – da er eine Abänderung des Baugesetzes erforderlich macht – nach Massgabe von Art. 29 Abs. 1 GdeV der Urnenabstimmung. Art. 31 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 Ziff. 4 der GdeV bestimmt weiter, dass der Urnenabstimmung nur Geschäfte unterbreitet werden dürfen, welche vom Gemeinderat vorberaten worden sind. Endlich hält Art. 51 Ziff. 1 GdeV fest, dass sämtliche Vorlagen, über die der Gemeinderat zu befinden hat, vom Gemeindevorstand vorzubereiten sind. Dieser Verfahrensablauf bedingt, dass der Gemeindevorstand dem kommunalen Parlament zunächst eine Botschaft mit seinen Anträgen vorlegt, worüber dieses dann zu beraten und zu entscheiden hat, um endlich die allenfalls geänderte endgültige Vorlage zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden. Erst dann steht fest, dass die Abstimmung überhaupt stattfindet. In diesem Stadium beginnt die Pflicht der Behörden zur Zurückhaltung, und erst dann kann gegen Mängel in der Abstimmungsvorbereitung Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Auf den Rekurs ist somit nicht einzutreten.

U 03 76

Urteil vom 2. September 2003