

Beschwerden

Abstimmungsbeschwerde der **Partei A. der Gemeinde X.**, vertreten durch D., gegen den Gemeinderat der Einwohnergemeinde X. betreffend Urnenabstimmung vom 30. November 2025 über die Totalrevision der Bau- und Zonenordnung (Ortsplanungsrevision Paket I, Zonenplan und Bauordnung)

A. Ab Sommer 2022 bis und mit 5. Dezember 2023 erarbeitete die Einwohnergemeinde X. den Vorentwurf für die Gesamtrevision der Ortsplanung. Der Vorentwurf wurde in der Folge der Baudirektion des Kantons Zug zur Vorprüfung eingereicht. Der Vorprüfungsbericht vom 4. Dezember 2024 enthielt gewisse Vorbehalte, Empfehlungen und Hinweise. Nach der Überarbeitung verabschiedete der Gemeinderat am 4. März 2025 den Entwurf der Gesamtrevision, welcher aus zwei Paketen bestand, für die öffentliche Auflage. Das Paket I setzte sich aus Zonenplan, Bauordnung und Erläuterungsbericht zusammen. Das Paket II umfasste das Thema Gewässerräume und bestand aus einem Zonenplan inkl. Gewässerräumen, Detailplänen und einem separaten Erläuterungsbericht. Während der Auflagefrist vom 13. März 2025 bis 12. April 2025 konnte jede Person sich zur geplanten Gesamtrevision äussern und schriftliche Einwendungen dagegen vorbringen. Mitunter machte die Partei A. der Gemeinde X. davon (mit einer undatierten Eingabe) Gebrauch, wobei sich ihre Einwendungen inhaltlich ausschliesslich auf das Paket I der Revision bezogen. Die von den insgesamt zehn Einwenderinnen und Einwendern vorgebrachten Einwände wurden im Bericht zur Behandlung der Einwendungen vom 16. September 2025 zusammengetragen. Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde X. gab anlässlich seiner Sitzung vom 16. September 2025 sämtliche Unterlagen in Bezug auf die Urnenabstimmung vom 30. November 2025 frei (Abstimmungserläuterungen, Stimmzettel und sämtliche weiterführenden Dokumente, insbesondere den Erläuterungsbericht und die dazugehörenden Beilagen).

B. Am 31. Oktober 2025 wurden die Stimmunterlagen, namentlich die Abstimmungserläuterungen und der Stimmzettel, an alle in der Gemeinde stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger für die am 30. November 2025 stattfindende Urnenabstimmung versandt.

C. Mit Eingabe vom 10. November 2025 erhob die Partei A. der Gemeinde X. Beschwerde gegen die Einwohnergemeinde X. (Beschwerdegegnerin) in Bezug auf die Urnenabstimmung vom 30. November 2025 über die Totalrevision der Bau- und Zonenordnung (Ortsplanungsrevision Paket I, Zonenplan und Bauordnung). Sie beantragte, die für den 30. November 2025 angesetzte Urnenabstimmung in Bezug auf das Paket I gestützt auf § 39 Abs. 4 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) für ungültig zu erklären; eventualiter die Abstimmung auf einen späteren Abstimmungstermin zu verschieben und den Gemeinderat anzuweisen, die vollständigen Einwendungen aller Einwenderinnen und Einwender sowie die Vorbehalte der Baudirektion beizulegen sowie die vollständigen Meinungen der Minderheiten in den Abstimmungsunterlagen abzubilden.

Begründend machte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, dass die von ihr im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens erhobenen zwölf Einwendungen und die Vorbehalte der Baudirektion in den Abstimmungsunterlagen nicht enthalten seien. Es gebe lediglich einen Hinweis auf die Webseite der Beschwerdegegnerin. Auf der Webseite seien die Einwendungen der Beschwerdeführerin gekürzt und abgeändert dargestellt, weshalb sich die Stimmberechtigten kein vollständiges Bild über die Anregungen der Beschwerdeführerin machen könnten. Ob die

Vorbehalte der Baudirektion unverändert publiziert worden seien, könne die Beschwerdeführerin nicht beurteilen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass nicht jede stimmberechtigte Person über einen uneingeschränkten Zugang zum Internet verfügen würde. Insbesondere bei älteren Personen müsse davon ausgegangen werden, dass eine Vertrautheit mit dem Internet bzw. dem Computer nicht gegeben sei. Bei der Sichtbarkeit der Einwendungen und der Vorbehalte der Baudirektion handle es sich um einen wesentlichen Bestandteil der Abstimmungsunterlagen, die keine Holschuld der stimmberechtigten Personen, sondern eine Bringschuld der Beschwerdegegnerin darstellten. Zudem würden die Vorgaben gemäss Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) nicht eingehalten, da die Abstimmungsunterlagen keine Argumente der Gegenseite und der Baudirektion aufführten. Damit liege ein Verstoss gegen die Pflicht zur objektiven Information vor, sodass ein fairer Abstimmungskampf nicht möglich sei und dadurch die Stimmberechtigten nicht dazu in der Lage seien, sich objektiv und frei eine eigene Meinung bilden zu können. Die Beschwerdegegnerin würde versuchen, dem Souverän eine tendenziöse Vorlage zu unterbreiten, die möglichst schlank und ohne Wiedergabe von lästigen Einwendungen und Vorbehalten erfolgen solle. Die vollständige Kenntnisnahme der Vorbehalte der Baudirektion und der Einwendungen sei den Stimmberechtigten verweigert worden.

Der Beschwerde legte die Beschwerdeführerin ihre Statuten (nicht unterzeichnet), die Abstimmungserläuterungen der Beschwerdegegnerin für die Urnenabstimmungen vom 30. November 2025, den auf der Webseite publizierten Bericht betreffend die Behandlung der Einwendungen vom 16. September 2025 sowie ihre undatierte Eingabe betreffend die Einwendungen zum Paket I der Ortsplanungsrevision 2025 bei.

D. Die Beschwerdegegnerin beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 19. November 2025 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

In der Begründung führte sie Folgendes aus: Vorliegend stünde nur das Paket I in Frage. Es verstehe sich von selbst, dass bei einer solchen Vorlage nicht zu jedem der zahlreichen Revisionspunkte jede einzelne Meinung jeder einzelnen Person oder Stelle, welche im mehrjährigen Erarbeitungsprozess jemals mitgewirkt habe, in die Abstimmungsbroschüre selbst Eingang finden könne und dass den Stimmberechtigten nicht mehrere hundert Seiten Unterlagen zugestellt werden könnten. Die Beschwerdegegnerin verwies darauf, dass in der Abstimmungsbroschüre ein Hinweis erfolgt sei, wonach der Inhalt der Ortsplanungsrevision nur zusammengefasst wiedergegeben werden könne und sämtliche relevanten Unterlagen auf der Webseite oder bei der Abteilung Bau und Planung eingesehen werden könnten. Zudem enthalte die Abstimmungsbroschüre hinreichende und klare Angaben darüber, wo und wie sich die Stimmberechtigten bei Interesse weitergehend über alle Details informieren könnten, namentlich im Erläuterungsbericht und den Beilagen zu diesem, wozu auch der kantonale Vorprüfungsbericht sowie der Bericht betreffend die Behandlung der Einwendungen gehörten. Der Erläuterungsbericht vom 16. September 2025 enthalte Hinweise zur kantonalen Vorprüfung und dem entsprechenden Bericht dazu (Beilage C) und ebenso zur öffentlichen Auflage und den während der Auflagefrist eingegangenen Einwendungen und dem Bericht dazu (Beilage F). In Bezug auf die Vorbehalte der Baudirektion machte die Beschwerdegegnerin geltend, dass diese weitestgehend bereits bei der Überarbeitung berücksichtigt und in die Gesamtvorlage übernommen worden seien. Hinsichtlich der Einwendungen brachte sie vor, dass im Bericht sämtliche Argumente sinngemäss und der Umgang des Gemeinderats damit dargelegt worden seien und jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger die Möglichkeit habe, diese einzusehen und sich ein eigenes Bild in der Sache zu machen. Damit seien die stimmberechtigten Personen im Sinne von

§ 39 Abs. 4 PBG hinreichend in Kenntnis gesetzt worden. Des Weiteren machte die Beschwerdegegnerin sinngemäss geltend, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur integral über die zur Abstimmung gelangte Gesamtvorlage betreffend die Totalrevision der Ortsplanung (Bauordnung und Zonenplan) und nicht über punktuelle Änderungen abstimmen könnten. Sinn und Zweck der Abstimmungsbroschüre sei es, die wesentlichen Inhalte der hier umfangreichen und komplexen Abstimmungsvorlage möglichst übersichtlich, verständlich und sachlich zu erläutern. Diesem Zweck genügten die fraglichen Abstimmungsunterlagen ohne weiteres. Eine Verfälschung des Wählerwillens oder eine Unterdrückung wesentlicher Minderheitsmeinungen sei nicht zu erkennen und sei auch von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert behauptet worden. Zudem verkenne die Beschwerdeführerin, dass es sich bei dieser Abstimmungsvorlage um eine gesetzlich vorgeschriebene Notwendigkeit handle, weshalb eine Ablehnung aus Sicht des Gemeinderats keine Option sei. Dies habe denn auch niemand getan. Vielmehr hätten sich die Einwenderinnen und Einwender mit gewissen Partikularinteressen eingebracht. Diese seien geprüft und – soweit nach ermessensweiser Einschätzung der Beschwerdegegnerin sinnvoll und vertretbar – in die Abstimmungsvorlage eingeflossen. Soweit Einwendungen nicht berücksichtigt worden seien, sei dies in der Beilage F zum Erläuterungsbericht transparent, sachlich und nachvollziehbar begründet worden. Je nach ihrem individuellen Bedarf, könnten sich die stimmberechtigten Personen auf Wunsch «bis ins letzte Detail» über die Vorlage informieren, und ohne Vorenthaltung irgendwelcher Argumente völlig frei und unverfälscht ihren Willen für die ihnen gestellte Abstimmungsfrage bilden. Eine Abhandlung aller nicht berücksichtigten Einwendungen in der Abstimmungsbroschüre, wie sich die Beschwerdeführerin dies vorzustellen scheine, würde dem Ziel zuwiderlaufen, die Stimmberechtigten mit leicht verständlichen Informationen zu bedienen, ohne sie mit zu viel Information zu erschlagen und allenfalls von der Stimmabgabe abzuhalten. Zudem würde dies die Komplexität der ohnehin schon komplexen und umfangreichen Vorlage für alle Stimmberechtigten ohne Not erhöhen. Die Abstimmungsbroschüre, welche so bereits 43 Seiten nur zu dieser einen Vorlage umfasse, würde dadurch noch dicker, weniger übersichtlich und schwieriger verständlich. Ausserdem würde damit den nicht berücksichtigten Einwendungen – als welche grundsätzlich jede teilnehmende Person x-beliebige Anliegen aus ihrer subjektiven Sicht vorbringen könne – ein diesen schlicht nicht zustehendes Gewicht beigemessen. Ferner stelle § 39 Abs. 4 PBG eine *lex specialis* zu § 25 Abs. 1 WAG dar, weshalb es in Bezug auf die konkrete Vorlage keine wesentlichen Minderheiten geben könne. Punktuelle Einwendungen zur Totalrevision der kommunalen Nutzungsplanung stellten keine Minderheitsmeinungen dar. Die Beschwerdeführerin sei weder Initiantin noch Urheberin noch sonst wie eine Minderheit, deren Auffassung in der Abstimmungsbroschüre aufzunehmen wäre. Wer nicht mit der Vorlage zufrieden sei, könne diese selbstverständlich bekämpfen und im Abstimmungskampf für die Ablehnung der Vorlage werben, zumal die Abstimmungsbroschüre nicht die einzige Plattform im politischen Meinungsbildungsprozess sei. Die Beschwerdeführerin habe denn auch auf einem Abstimmungsflyer ihre Nein-Argumente auf einer Seite übersichtlich aufgeführt. Vor diesem Hintergrund seien die Behauptungen, dass ein fairer Abstimmungskampf nicht möglich sei und es sich um eine tendenziöse Abstimmungsvorlage handle, offensichtlich unbegründet.

Der Eingabe legte die Beschwerdegegnerin die an alle stimmberechtigten Personen versandten Stimmunterlagen (Abstimmungserläuterungen und Stimmzettel), die auf der Webseite in elektronischer Form abrufbaren und vor Ort bei der Abteilung Bau und Planung in physischer Form einsehbaren Unterlagen (einschliesslich Erläuterungsbericht mit Beilagen C und F) sowie Auszüge von Neuigkeiten auf der gemeindeeigenen Webseite in Bezug auf die Urnenabstimmung und Ortsplanungsrevision sowie die Abstimmungsflyer der Partei C. der Gemeinde X. und der Partei B. der Gemeinde X. (gemeinsame, befürwortende Parole und Erwiderung von Contra-Argumenten), von einer privaten Eigentümergruppierung (Nein-Parole) und der Partei A. der Gemeinde X. (Nein-Parole mit der Aufzählung der Nachteile) bei.

Der Bericht zur Behandlung der kantonalen Vorprüfung vom 16. September 2025 enthält in einer Tabelle auf der linken Seite die wörtliche Stellungnahme der Baudirektion und auf der rechten Seite die Ausführungen des Gemeinderats mit den Prädikaten «Berücksichtigung», «Nichtberücksichtigung» und «Kenntnisnahme» (farblich hinterlegt mit grün, rot und grau). Der Bericht zur Behandlung der Einwendungen vom 16. September 2025 erstreckt sich über vier Spalten, in der ersten sind die Namen der Einwenderinnen und Einwender aufgeführt, in der zweiten das Datum, in der dritten die sinngemässe Wiedergabe der jeweiligen Einwendung (Antrag und Begründung) und in der vierten die Ausführungen des Gemeinderats mit den Prädikaten «Berücksichtigen», «Teilweise berücksichtigen», «Nicht berücksichtigen» und «Kenntnisnahme» (farblich hinterlegt mit grün, orange, rot und grau).

E. Mit Schreiben vom 20. November 2025 forderte die verfahrensinstruierende Direktion des Innern die Beschwerdeführerin auf, die aktuellen Statuten sowie allfällige Beschlüsse zur Zeichnungsberechtigung einzureichen. Zugleich gab sie ihr die Möglichkeit, zur Beschwerdeantwort Stellung zu nehmen.

F. In ihrer Replik vom 27. November 2025 erwiderte die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin versuche, ihre Einwendungen zu marginalisieren. Es sei nicht jede im Verfahren zur Revision der Bau- und Zonenordnung jemals geäusserte, beliebige Bemerkung abzubilden, sondern nur diejenigen, die im Rahmen der öffentlichen Auflage und während der Auflagefrist eingebracht worden seien. Unter Verweis auf einen miteingereichten Leserbrief eines Mitglieds der Partei B. der Gemeinde X. und der Ortsplanungskommission brachte die Beschwerdeführerin vor, dass die Unterlagen auf der Webseite der Beschwerdegegnerin nicht leicht zu finden seien. Im Weiteren sei es nicht nachvollziehbar, weshalb die Einwendungen – entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Beschwerdeführerin – um 12 Prozent verkürzt worden seien. Ein anderes Motiv als Zensur erschliesse sich aus diesem Vorgehen nicht. Die Einwendungen seien in der Annahme verfasst worden, dass sie in Anwendung von § 39 Abs. 4 PBG der Bevölkerung im vollen Umfang zur Kenntnis gebracht würden. Insbesondere sei bei der Einwendung Nummer 9 der Bezug zur kantonalen Vorprüfung gestrichen worden. Weiter könne es nicht dem Demokratieverständnis entsprechen, dass eine Beschwerde gegen grobe Verfahrensmängel wegen der gemäss der Auffassung der Beschwerdegegnerin hohen Wichtigkeit der Abstimmung kein Platz habe, zumal mit dieser Argumentation auch dem Souverän das Recht abgesprochen würde, die Vorlage abzulehnen. Soweit die Beschwerdegegnerin feststelle, dass mutmasslich niemand die Vorlage grundsätzlich ablehne, könne dies auch der Tatsache geschuldet sein, dass niemand nach einer Parole gefragt worden sei, nachdem der Gemeinderat die meisten Eingaben abgelehnt habe und nur noch die Ablehnung des gesamten Pakets als Alternative zur Verfügung stehe. Im Übrigen zielten die Argumente der Beschwerdegegnerin am Beschwerdegegenstand vorbei. Die Beschwerdeführerin legte der Replik ihre unterzeichneten Statuten vom 22. Februar 2012 bei.

G. Die Beschwerdegegnerin wies in ihrer Duplik vom 5. Dezember 2025 darauf hin, dass die Abstimmungsvorlage an der Urnenabstimmung vom 30. November 2025 mit 420 Ja-Stimmen zu 368 Nein-Stimmen angenommen worden und das Resultat nicht knapp, sondern deutlich ausgefallen sei. Im Weiteren monierte sie, dass die Beschwerdeführerin es unterlassen habe, einen Nachweis der Berechtigung zur Beschwerdeführung einzureichen. Ferner habe der Bericht über den Umgang mit den Einwendungen aus der öffentlichen Auflage gemäss dem Hinweis in den Abstimmungsunterlagen bei der Abteilung Bau und Planung physisch aufgelegt und sei über die Gemeindewebsite leicht zu finden gewesen. Wer bei einer Googlesuche die Begriffe «Ortsplanung Gemeinde X.» eingegeben habe, sei umgehend auf der entsprechenden Seite gelandet. Wer sich für den entsprechenden Bericht interessiert habe, hätte diesen also problemlos einsehen können. Auch der erwähnte Leserbriefschreiber habe offensichtlich sämtliche Unterlagen finden und einsehen können. Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin nicht

ansatzweise dargelegt, inwiefern mit der sinngemässen und strukturierten Wiedergabe im Bericht der wesentliche Inhalt ihrer Einwendungen nicht gehörig wiedergegeben worden sei und dies Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis gehabt habe, weshalb von Zensur offensichtlich nicht die Rede sein könne. Es sei zudem unklar, inwiefern der Hinweis auf das Fehlen des Bezugs zur kantonalen Vorprüfung bei der Einwendung Nummer 9 diese hätte stützen sollen. Die Beschwerde sei wortgewaltig, materiell jedoch unsubstantiiert und unbegründet. Der Duplik legte die Beschwerdegegnerin das Protokoll der Urnenabstimmung vom 30. November 2025 bei.

H. Im Rahmen einer weiteren Eingabe vom 16. Dezember 2025 wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass das Paket I mit gut 53 Prozent angenommen worden und nicht knapp sei. Es hätten nur 27 Personen anders abstimmen müssen, was durchaus im Bereich des Möglichen liege.

I. Auf Aufforderung der verfahrensführenden Direktion des Innern erläuterte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 25. Dezember 2025, dass der Vorstand aus drei Mitgliedern bestehe. Zudem reichte sie eine schriftliche Bestätigung der Kassiererin nach, wonach diese der Einreichung der Beschwerde durch den Präsidenten zugestimmt habe. Infolge einer Namensänderung erfolgte eine telefonische Nachfrage bei der Kassiererin, welche die geschilderten Umstände ausdrücklich bestätigte.

J. Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Der Regierungsrat erwägt:

I.

1. Gemäss § 47 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) sind, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend. Nach der Einreichung der Beschwerde und der Durchführung der Abstimmung am 30. November 2025 ist es zu einer Änderung des WAG und der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV; BGS 131.2) gekommen. § 27 WAV wurde per 20. Februar 2026 aus der Verordnung gestrichen und inhaltlich – mit einer Erleichterung – in die Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 überführt (vgl. dazu auch Beschluss des Regierungsrats vom 16. Dezember 2025 S. 8). Im Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt abschliessend verwirklicht hatte, war indessen in Bezug auf die WAV und die Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen noch die alte Rechtslage in Kraft. Dementsprechend ist auf diese abzustellen (fortan «aWAV» und «alte Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen», jeweils in der Fassung vom 31. Oktober 2025 [Datum des Versands]).

2. Gemäss § 17^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde) oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (Wahl- bzw. Abstimmungsbeschwerde; zur Terminologie vgl. Entscheid des Regierungsrats vom 9. Juni 2015, in: GVP 2015, online abrufbar). Frist, Form und Verfahren richten sich nach den §§ 67–69 WAG (§ 17^{bis} Abs. 2 GG). Die Beschwerdeführerin rügt im Grunde

genommen eine unzureichende Informationslage im Vorfeld der Urnenabstimmung vom 30. November 2025, namentlich das Fehlen der vollständigen Einwendungen und der vollständigen Vorbehalte der Baudirektion in den Abstimmungserläuterungen, wodurch ein Verstoss gegen § 39 Abs. 4 PBG und eine Verletzung der Pflicht zur objektiven Information vorlägen. Gegenstand der Beschwerde ist damit nicht das subjektive Stimmrecht der Beschwerdeführerin, welche als politische Partei ohnehin über keines verfügt. Es geht vielmehr um Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung vom 30. November 2025. Vorliegend handelt es sich deshalb um eine Abstimmungsbeschwerde im Sinne von § 17^{bis} Abs. 1 GG, für deren Beurteilung der Regierungsrat zuständig ist.

3. Die Beschwerdeführerin ist als politische Partei der Gemeinde X. zur Abstimmungsbeschwerde in dieser gemeindlichen Angelegenheit grundsätzlich legitimiert (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_203/2011 vom 1. Juli 2011 E. 1.2). Die Beschwerde wurde durch den Präsidenten der Beschwerdeführerin allein unterzeichnet, ohne dass ein formeller Vorstandsbeschluss – weder protokolliert noch auf dem Zirkularweg – vorlag. Indessen reichte die Beschwerdeführerin eine schriftliche Bestätigung der Kassiererin als Vorstandsmitglied nach, welche ihre Zustimmung zur Beschwerdeeinreichung vorgängig dem Präsidenten gegenüber mitgeteilt hatte. Gemäss Art. 7 Abs. 1 der Statuten der Beschwerdeführerin besteht der Vorstand mindestens aus drei Mitgliedern. Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Vorstandsmitglieder anwesend sind. Bei Stimmengleichheit gibt der Präsident den Stichentscheid (Art. 7 Abs. 3 der Statuten). Derzeit setzt sich der Vorstand der Beschwerdeführerin den Angaben auf der Parteiwebseite und den übereinstimmenden Äusserungen des Präsidenten und der Kassiererin zufolge tatsächlich aus drei Mitgliedern zusammen. Das dritte Vorstandsmitglied hatte in der vorliegenden Sache nicht am Vorstandsbeschluss mitgewirkt. Allerdings ist zu beachten, dass das dritte Vorstandsmitglied gleichzeitig Mitglied des Gemeinderats der Beschwerdegegnerin ist und daher in der vorliegenden Angelegenheit bereits auf deren Seite mitgewirkt hat. Aus Gründen der Interessenkollision hätte dieses Mitglied in der vorliegenden Angelegenheit ohnehin nicht als Mitglied des Vorstands der Beschwerdeführerin mitwirken dürfen. Damit steht fest, dass die einzigen in der vorliegenden Sache stimmberechtigten Vorstandsmitglieder der Präsident und die Kassiererin sind. Da beide der Einreichung der Beschwerde zugestimmt haben, liegt materiell ein Beschluss des für diese Angelegenheit zuständigen Vorstands vor, auch wenn dieser nicht in einem formellen (Zirkular-)Beschluss festgehalten wurde. Die Beschwerdeführerin ist ordnungsgemäss vertreten und deshalb zur Beschwerde legitimiert.

4. Gemäss § 67 Abs. 2 WAG ist die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am zehnten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, einzureichen. Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, beginnt die Frist mit dem Zeitpunkt, an dem die Kenntnisnahme möglich war (BGE 121 I 1 E. 4a).

Die Abstimmungsunterlagen wurden am 31. Oktober 2025 versandt. Die Beschwerdeführerin hatte damit spätestens Anfang November 2025 Kenntnis vom Inhalt der Abstimmungsunterlagen und von den gerügten Mängeln. Die Beschwerde wurde am 10. November 2025 eingereicht. Die zehntägige Beschwerdefrist ist damit eingehalten.

5. Das Formerfordernis gemäss § 68 Abs. 1 WAG, wonach in der Beschwerdeschrift der Sachverhalt kurz darzustellen ist, ist vorliegend erfüllt. Auch machte die Beschwerdeführerin nach der durchgeführten Abstimmung geltend, dass das Abstimmungsergebnis mit 53 Prozent knapp ausgefallen sei, zumal lediglich 27 Personen anders hätten abstimmen müssen. Insofern ist mit Blick auf die Glaubhaftmachung und das Eintreten § 68 Abs. 2 WAG erfüllt, zumal im Rahmen einer flüchtigen Einschätzung ein Einfluss auf das Resultat nicht zum Vornherein gänzlich von der Hand zu weisen ist. Eine andere und im Rahmen der materiellen Prüfung zu

beantwortende Frage ist indes, ob durch die vermeintliche Unregelmässigkeit der Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst wurde. Die Aufhebung eines Abstimmungsergebnisses rechtfertigt sich bei Abstimmungsbeschwerden nur, wenn unter den gegebenen Umständen davon auszugehen ist, dass die geltend gemachte Unregelmässigkeit einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hatte. Mit anderen Worten fällt die Kassation einer Abstimmung oder Wahl ausser Betracht, wenn davon auszugehen ist, dass das Abstimmungsergebnis auch ohne die vermeintliche Unregelmässigkeit nicht anders ausgefallen wäre (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00762 vom 21. März 2024 E. 5.1; vgl. zur Qualifikation als materieller Prüfpunkt Urteil des Bundesgerichts 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024, 1C_504/2024 vom 12. Dezember 2024 E. 3.6 = Pra 114 [2025] Nr. 75).

6. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

II.

1. Die Beschwerdeführerin rügt im Ergebnis einen Verstoss gegen § 39 Abs. 4 PBG und eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit bzw. eine Verletzung der Pflicht zur objektiven Information, da die Abstimmungserläuterungen die während der Auflagefrist erhobenen Einwenden und die im Rahmen der kantonalen Vorprüfung angebrachten Vorbehalte der Baudirektion nicht enthalten hätten. Durch diese Unterlassung habe die Beschwerdegegnerin ihre Pflicht zur objektiven Information verletzt, sodass eine freie und unverfälschte Stimmabgabe nicht möglich gewesen sei. Insbesondere genüge der Verweis auf die gemeindeeigene Webseite nicht, zumal gerade ältere Personen nicht über die erforderliche IT-Infrastruktur verfügen würden. Ausserdem hätten die Einwenden aller Einwenderinnen und Einwender wörtlich abgedruckt werden müssen. Die Beschwerdegegnerin habe dies vermutlich aus Gründen der Zensur nicht getan und eine tendenziöse Vorlage zur Abstimmung gebracht.

Die Beschwerdegegnerin weist hingegen darauf hin, dass die Abstimmungserläuterungen mit 43 Seiten sehr umfangreich gewesen seien und sie übersichtlich und verständlich über die zur Abstimmung gelangende Vorlage orientiert habe. Zudem seien sämtliche Unterlagen – insbesondere der Erläuterungsbericht mit dem Bericht zur kantonalen Vorprüfung (Beilage C) und dem Einwendungsbericht (Beilage F) – auf der Gemeindewebseite abrufbar sowie bei der Abteilung Bau und Planung physisch einsehbar gewesen. Auf diese Möglichkeiten sei in den Abstimmungsunterlagen ausdrücklich hingewiesen worden. Die Abstimmungsunterlagen hätten sachlich und transparent die Vorlage erläutert, sodass eine offene Auseinandersetzung möglich gewesen sei. Die Stimmbevölkerung sei dadurch in der Lage gewesen, frei und unverfälscht sich eine Meinung zur Vorlage zu bilden und ihre Stimme abzugeben.

2. Es gilt zu prüfen, ob die Abstimmungserläuterungen den rechtlichen Vorgaben entsprochen haben und die Stimmbevölkerung in der Lage war, frei und unverfälscht ihren Willen zur konkret zur Abstimmung gelangenden Vorlage zum Paket I der Ortsplanungsrevision zu äussern.

2.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Diese in der Verfassung als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet

die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung. Das Ergebnis eines Urnenganges kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Solche Verfälschungen können sich beispielsweise aus amtlichen Abstimmungserläuterungen ergeben. Nach der bundesgerichtlichen Praxis sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörden sind im Grundsatz nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen Abstimmungsempfehlungen abgeben, solange diese das Prinzip der Sachlichkeit nicht verletzen. Eine solche Verletzung liegt z.B. vor, wenn eine Behörde über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch informiert (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2012 151 vom 26. November 2013 E. 2 und 2a mit weiteren Hinweisen, in: GVP 2013, online abrufbar). Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in den Abstimmungserläuterungen mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwände erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Dies ist heutzutage schon deshalb entbehrlich, weil die Abstimmungserläuterungen nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellen. Den Stimmberechtigten stehen durchaus auch noch andere Quellen für die Erschliessung von Argumenten für oder gegen eine Vorlage zur Verfügung (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 31 vom 21. März 2022 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen). Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Bis zu einem gewissen Grad sind Überspitzungen zulässig, jedoch ist ganz allgemein eine gewisse Zurückhaltung im Ton angebracht. Grundsätzlich ist aber bei den Abstimmungserläuterungen eher von einem strengen Massstab auszugehen, d.h. diese müssen ausgewogen sein und ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen ermöglichen. Weiter ist das Kriterium der Transparenz zu beachten, welches eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess verbietet. Gerade die Herkunft einer Information ist für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten von unerlässlicher Bedeutung (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2012 151 vom 26. November 2013 E. 2a mit weiteren Hinweisen, in: GVP 2013, online abrufbar).

2.2 Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben sind auch die Vorgaben des kantonalen Rechts zu beachten. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG ist den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen ist, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt. Bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen sind zudem die Argumente der Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 WAG). Nach § 27 Abs. 1 aWAV gelten die Richtlinien des Regierungsrates über die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen sinngemäss auch für die Gemeinden. Bei besonders umfangreichen oder komplizierten Vorlagen können die Stimmberechtigten in den Abstimmungserläuterungen auf ergänzende Unterlagen verwiesen werden, die auf der zuständigen Verwaltungsstelle oder im Internet eingesehen werden können (§ 27 Abs. 2 aWAV). In materieller Hinsicht halten die Richtlinien fest, dass der erläuternde Bericht die eigentliche Erläuterung der Abstimmungsvorlage, das Ergebnis der Verhandlungen einschliesslich der Argumente wesentlicher Minderheiten, die Abstimmungsempfehlungen und die verabschiedete Abstimmungsvorlage enthalten müssten (§ 1 Abs. 3 Bst. b, c, e und f der alten

Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen). In formeller Hinsicht wird mitunter festgelegt, dass die Abstimmungserläuterungen in der Regel 12 bis 16 Seiten lang sowie die Sprache und der Schreibstil einfach sein sollten (§ 2 Abs. 5 und 9 der alten Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen).

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. Januar 2005 (S. 13 f.) hielt dieser zu § 25 WAG fest, dass Abstimmungsvorlagen den Stimmberechtigten mit einer Erläuterung zugestellt würden. Diese seien kurz und sachlich zu halten. Ausserdem seien die Auffassungen wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck zu bringen und bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen seien die Argumente des Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen. Eine ähnliche Vorschrift finde sich in Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1). Die vorberatende Kommission hielt in ihrem Bericht vom 20. März 2006 (S. 17) fest, dass sie die Formulierung im regierungsrätlichen Entwurf für ausgewogen erachte. Bei der Formulierung der Abstimmungserläuterungen komme den Behörden ein erhebliches Ermessen zu. Sie hätten durchaus die Möglichkeit, bei komplizierten Vorlagen – etwa bei Zonenplanänderungen – den Stimmberechtigten eine kurze Erläuterung abzugeben und zusätzliche Informationen z.B. auf dem Internet oder zur Einsicht auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung zu stellen. Auch eine sog. Kurzfassung müsse aber alle erheblichen Angaben zur Vorlage enthalten; dazu würden auch die Argumente wesentlicher Minderheiten gehören. Entscheidend sei, dass die Abstimmungserläuterungen in jedem Fall eine umfassende Meinungsbildung ermöglichen würden. In einem Entscheid hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zug fest, dass die grammatikalische und systematische Auslegung gebiete, dass bei Abstimmungserläuterungen in jedem Fall – nicht nur bei Initiativen und Referenden – und auch auf allen Stufen des schweizerischen Staatssystems – Bund, Kanton und Gemeinden – in Anwendung von Art. 34 Abs. 2 BV die Meinungen wesentlicher Minderheiten berücksichtigt werden müssen. Mit anderen Worten vermittelt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit einen Anspruch darauf, in den Abstimmungserläuterungen in sachlicher Weise auch über den Standpunkt der Opposition informiert zu werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2012 151 vom 26. November 2013 E. 2d und 3a). Als wesentliche Minderheiten kommen insbesondere politische Parteien oder Abstimmungskomitees und dergleichen – jedoch keineswegs Einzelpersonen – in Frage. Zu verlangen ist aber, dass sich eine wesentliche Minderheit mit ihrer abweichenden Meinung im Vorfeld einer Abstimmung klar und zeitgerecht zu erkennen gibt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2012 151 vom 26. November 2013 E. 3b). Es ist nicht die Aufgabe einer Behörde, nach Minderheiten zu suchen oder die Auffassung wesentlicher Minderheiten zu formulieren (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2012 151 vom 26. November 2013 E. 3f).

2.3 Im vorliegenden Kontext ist überdies § 39 Abs. 4 PBG zu beachten. Danach stimmt die Gemeinde nach Ablauf der Auflagefrist über die Anträge des Gemeinderates in Kenntnis der Einwendungen und der Vorbehalte der Baudirektion ab. Mit der Abstimmung sind die Einwendungen erledigt. Im Rahmen des Einwendungsverfahrens kann jede natürliche und juristische Person während der Auflage des Entwurfs des kommunalen Nutzungsplans die aus ihrer Sicht wichtigen Punkte, welcher Natur diese auch immer sein mögen, vorbringen. § 39 Abs. 4 PBG legt aber nicht fest, in welcher Form die Einwendungen der Einwenderinnen und Einwender und die Vorbehalte der Baudirektion der Stimmbevölkerung zur Kenntnis zu bringen sind. In einem Entscheid hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zug ausgeführt, dass eine einzelne Einwendung in einer Abstimmungsbroschüre nicht zu thematisieren gewesen wäre (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts V 2021 31 vom 21. März 2022 E. 5.2).

2.4 Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen ist festzuhalten, dass § 39 Abs. 4 PBG einer Einwenderin oder eines Einwenders keinen Anspruch einräumt, dass ihre Einwendungen in den Abstimmungserläuterungen wörtlich abgedruckt würden. Vielmehr setzt jene

Bestimmung lediglich voraus, dass die Stimmbevölkerung von den Einwendungen und den Vorbehalten der Baudirektion Kenntnis nehmen kann. Dies war vorliegend zweifelsfrei der Fall, wies die Beschwerdegegnerin in den Abstimmungserläuterungen doch ausdrücklich darauf hin, dass diese die Inhalte der Ortsplanungsrevision lediglich zusammenfassend wiedergeben würden und alle Details dem Erläuterungsbericht entnommen werden könnten, der mit allen anderen relevanten Unterlagen auf der gemeindeeigenen Webseite oder bei der Abteilung Bau und Planung eingesehen werden könne (S. 5 der Abstimmungsbroschüre). Zudem wurde unter dem Titel «1.4 Öffentliche Auflage» auf die öffentliche Auflage und die genaue Anzahl der Einwendungen und das Verfahren diesbezüglich eingegangen. Zudem wurde der Bericht über den Umgang mit den Einwendungen (Beilage F des Erläuterungsberichts) explizit erwähnt. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass Einwendungen berücksichtigt wurden. Ebenso wurden gewisse Einwendungen, die *teilweise oder vollumfänglich berücksichtigt* wurden, in den Abstimmungserläuterungen selbst aufgeführt und deren Inhalt in Kürze erläutert. Im Umkehrschluss musste für jede Stimmbürgerin und jeden Stimmbürger klar sein, dass es auch Einwendungen gibt, die nicht berücksichtigt worden waren. Dasselbe gilt in Bezug auf die Vorbehalte der Baudirektion im Rahmen der Vorprüfung. Unter dem Titel «1.3 Kantonale Vorprüfung» wurde festgehalten, dass mit dem Vorprüfungsbericht der Kanton verschiedene Vorbehalte, Empfehlungen und Hinweise vorgebracht habe, welche geprüft und *wo notwendig* in die Unterlagen eingearbeitet wurden. Dass nicht sämtliche Vorbehalte der Baudirektion übernommen wurden, geht aus dieser Formulierung zwangsläufig hervor und musste der Stimmbevölkerung klar sein. Um sich ein vollständiges Bild von den Einwendungen und den Vorbehalten der Baudirektion und deren Behandlung durch die Beschwerdegegnerin zu machen, hätte es den stimmberechtigten Personen freigestanden mit relativ geringem Aufwand die entsprechenden Unterlagen entweder online oder vor Ort bei der Fachabteilung einzusehen. Unter den gegebenen Umständen kann der Beschwerdegegnerin keine Verletzung von § 39 Abs. 4 PBG vorgeworfen werden.

2.5 Soweit eine Verletzung der Pflicht zur objektiven Information und damit der Abstimmungsfreiheit geltend gemacht wird, ist die Gesamtheit der den Stimmberechtigten zur Verfügung gestellten Informationen zu berücksichtigen. Nur aufgrund dessen kann beurteilt werden, ob die Stimmberechtigten objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichend konkrete und gesicherte Meinung zu bilden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024, 1C_504/2024 vom 12. Dezember 2024 E. 3.6 = Pra 114 [2025] Nr. 75). Die Gesamtrevision der Ortsplanung Gemeinde X. stellte eine umfangreiche und komplexe Vorlage dar. Die Abstimmungserläuterungen der Beschwerdegegnerin umfassten insgesamt 67 Seiten. Rund 40 Seiten bezogen sich auf das Paket I (ab S. 4). Rund 20 Seiten bezogen sich auf das Paket II (ab S. 44). In Bezug auf das Paket I wird auf S. 5 ein kurzer Abriss zur Abstimmungsvorlage gegeben. Darin wird denn auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hier nur zusammengefasst die Inhalte der Ortsplanungsrevision wiedergegeben und alle Details dem Erläuterungsbericht entnommen werden könnten, der zusammen mit allen anderen relevanten Unterlagen auf der gemeindeeigenen Webseite abrufbar sei oder vor Ort bei der Abteilung Planung und Bau eingesehen werden könne. Es folgen die Empfehlung des Gemeinderats zur Annahme und die Erläuterung zu den Folgen bei einer Ablehnung der Vorlage. Alsdann enthalten die Abstimmungserläuterungen ein Glossar und die kurze Erörterung zur Ausgangslage. In Bezug auf letztere wird insbesondere auf den durchgeführten Prozess in chronologischer Weise eingegangen. Dabei werden alle wesentlichen Stufen des Prozesses – Erarbeitung des Vorentwurfs, kantonale Vorprüfung und öffentliche Auflage sowie der grundsätzliche Umgang mit den Einwendungen – mit kurzen Erläuterungen dazu abgebildet. Auf den S. 9 bis 40 werden die wichtigsten Anpassungen des Zonenplans und der Bauordnung detaillierter dargestellt. Danach folgen noch Ausführungen zu den Auswirkungen, die Abstimmungsfrage und die Empfehlung des Gemeinderats. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin zu all diesen Themen sind sachlich und nüchtern. Es wird denn auch von der Beschwerdeführerin zurecht

nicht behauptet, dass diese Ausführungen falsch wären. Vielmehr macht sie sinngemäss geltend, dass die Abstimmungserläuterungen unvollständig gewesen seien, weil die Vorbehalte der Baudirektion und die Einwendungen der Einwenderinnen und Einwender nicht wörtlich in den Abstimmungserläuterungen aufgeführt waren. Ein solcher Anspruch ergibt sich aber auch nicht aus Art. 34 Abs. 2 BV und § 25 Abs. 1 WAG. Eine Pflicht, jede einzelne, während der Auflage eingegangene Einwendung in den Abstimmungserläuterungen abzudrucken, besteht unter Berücksichtigung der hierzu ergangenen Rechtsprechung nicht. Vielmehr genügt es, wenn die wesentlichen Inhalte einer Abstimmung in den Erläuterungen dazu wiedergegeben werden. Wie die Beratung der vorberatenden Kommission zum WAG zeigt, entspricht es der Auffassung des Gesetzgebers, dass bei komplizierten Vorlagen – wie der vorliegenden (*«etwa bei Zonenplanänderungen»*) – den Stimmberechtigten eine kurze Erläuterung abgegeben und zusätzliche Informationen z.B. auf dem Internet oder zur Einsicht auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung gestellt werden. § 27 Abs. 2 aWAV sieht diese Möglichkeit denn auch ausdrücklich vor. Dass die Beschwerdeführerin im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens davon Gebrauch gemacht und die weitergehenden Einzelheiten der Stimmbevölkerung *sowohl* online elektronisch *als auch* vor Ort physisch zur Verfügung gestellt hat, kann ihr nicht vorgeworfen werden. Dies umso weniger, als dass aus den Abstimmungserläuterungen selbst hervorgeht, dass nicht sämtliche Einwendungen berücksichtigt wurden.

In Bezug auf die Vorbehalte der Baudirektion ist zudem festzuhalten, dass mit einer einzigen Ausnahme – namentlich wurde nicht auf den Bonus bei der Ausnutzungsziffer im Zusammenhang mit der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verzichtet – sämtliche Anregungen übernommen wurden. Insofern wäre das Risiko für Missverständnisse sogar höher gewesen, wenn diese Vorbehalte wörtlich übernommen worden wären, da diese nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entsprochen hätten. Dasselbe gilt in Bezug auf die Einwendungen der Einwenderinnen und Einwender, die teilweise oder vollumfänglich Berücksichtigung fanden. Soweit die Beschwerdeführerin überdies geltend macht, dass ihre Einwendungen gekürzt und lediglich sinngemäss im Bericht zur Behandlung der Einwendungen übernommen worden seien, ist darauf hinzuweisen, dass sie in keiner Eingabe substantiiert darlegt, inwiefern der Inhalt ihrer Einwendungen nicht korrekt wiedergegeben worden sei. Dies ergibt sich denn auch nicht aus einem Vergleich zwischen dem Bericht zur Behandlung der Einwendungen und ihrer undatierten Eingabe während der Auflagefrist. Vielmehr lässt sich daraus entnehmen, dass die Ausführungen in der Eingabe materiell den Ausführungen im Bericht zur Behandlung der Einwendungen entsprechen. Angesichts dessen kann von Zensur nicht die Rede sein.

Hinzu kommt, dass es der Beschwerdeführerin – wie auch anderen Parteien und Gruppierungen – möglich war, sich am Abstimmungskampf aktiv zu beteiligen. Dies belegen die Abstimmungsflyer mit den unterschiedlichen Parolen. So fasste die Beschwerdeführerin die Nein-Parole und führte diesbezüglich im Wesentlichen diejenigen Gründe an, die sie bereits in ihrer undatierten Eingabe vertreten hatte und die im Bericht zur Behandlung der Einwendungen auch inhaltlich gänzlich abgebildet wurden. Einzig ihre Kritik in Bezug auf die Begrünung von Flachdächern führte sie im Abstimmungsflyer nicht mehr auf. Eine Gruppe von Eigentümern an der Strasse sprach sich in ihrem Abstimmungsflyer für eine zeitgemässe Bauordnung hinsichtlich der Strasse aus, namentlich sollte der maximal zulässige Wohnanteil in jenem Gebiet angehoben werden. Im gemeinsamen Flyer der Partei C. der Gemeinde X. und der Partei B. der Gemeinde X. gingen diese auf der Rückseite auf einige mit der Vorlage verbundene Sorgen – namentlich die Umzonung des Schulhausrasens, die Mindestausnutzungsziffer, die Parkplätze und die Veloabstellplätze – ausdrücklich ein. Dies belegt, dass in der vorliegenden Angelegenheit ein diverser und offener Abstimmungskampf nicht nur möglich war, sondern sogar aktiv geführt wurde.

Aufgrund der ihnen insgesamt zur Verfügung stehenden Informationen waren die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ohne weiteres dazu in der Lage, sich frei und unverfälscht eine Meinung zum Paket I der Ortsplanungsrevision zu bilden und die Stimme ihrer Haltung entsprechend abzugeben.

2.6 Schliesslich ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin unter den konkreten Gegebenheiten von der Beschwerdegegnerin auch nicht als «wesentliche Minderheit» hätte qualifiziert werden müssen. Es trifft zwar zu, dass insbesondere vor Ort tätige und an den politischen Prozessen effektiv beteiligte Parteien wesentliche Minderheiten sein und als Opposition fungieren können. Indessen setzt dies voraus, dass eine Partei sich entsprechend konstituiert und auch gegenüber der Behörde als Opposition zu erkennen gibt. Im vorliegenden Fall belies es die Beschwerdeführerin dabei, lediglich während der Auflagefrist eine Eingabe mit punktuellen Einwendungen einzureichen. Sie wies darin darauf hin, dass ihre «Anträge vollständig und mit Begründungen im Botschaftsbericht abzudrucken» seien. Dieser Aufforderung ist die Beschwerdegegnerin nachgekommen, indem sie die Einwendungen der Beschwerdeführerin wenn auch sinngemäss, so doch inhaltlich vollständig im Bericht zur Behandlung der Einwendungen vom 16. September 2025 abgedruckt hat. Auch ergibt sich aus derart punktuellen Einwendungen unter Beachtung des Umfangs und der konkret zur Abstimmung gelangenden Vorlage betreffend die Totalrevision der Ortplanung keine Rolle als grundsätzliche Opposition. Eine solche beanspruchte die Beschwerdeführerin während des ganzen Prozesses denn auch nicht für sich. Angesichts dessen durfte die Beschwerdegegnerin davon ausgehen, dass durch die allgemeine Zugänglichmachung der Auffassung der Beschwerdeführerin zu den konkret bemängelten Punkten deren Anliegen berücksichtigt wird.

2.7 Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin weder gegen § 39 Abs. 4 PBG verstossen hat noch eine Verletzung der Pflicht zur objektiven Information und der Abstimmungsfreiheit vorliegt. Mithin gab es keine Unregelmässigkeiten im Vorfeld der Abstimmung vom 30. November 2025. Die Beschwerde ist daher unbegründet und im Ergebnis abzuweisen.

3. Selbst wenn – entgegen den vorstehenden Ausführungen – von einer Unregelmässigkeit auszugehen wäre, würde dies der Beschwerde nicht zum Erfolg verhelfen. Die Wiederholung einer Volksabstimmung wird nur angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Dies entspricht auch der Praxis des Bundesgerichts (vgl. § 68 Abs. 2 VRG und Ausführungen oben E. I./4.; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00762 vom 21. März 2024 E. 5.1). Im Fall von Mängeln mit nicht bezifferbaren Auswirkungen berücksichtigt das Bundesgericht bei der Prüfung, ob der gerügte Mangel das Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte, insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung. Der Urnengang wird aufgrund einer gesamthaften Betrachtung nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Erscheint die Möglichkeit, dass die Wahl oder Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00762 vom 21. März 2024 E. 5.1 m.w.H. insbesondere auf einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts).

Wie bereits oben ausgeführt, war die Informationslage im Hinblick auf die Abstimmung vom 30. November 2025 für die Stimmbevölkerung klar. Die Abstimmungserläuterungen sowie die weitergehenden Unterlagen enthielten alle erforderlichen Informationen, um über die Sache frei abstimmen zu können. Insbesondere konnte den weitergehenden Unterlagen ohne weiteres

auch die Ansicht der Beschwerdeführerin entnommen werden. Zudem warb die Beschwerdeführerin für ein Nein zum Paket I mit einem Abstimmungsflyer, in dem sie dieselben Argumente aufführte, wie sie es in ihrer undatierten Eingabe an die Beschwerdegegnerin getan und diese wiederum die Inputs im Bericht zur Behandlung der Einwendungen abgedruckt hatte. Vor diesem Hintergrund wäre eine allfällige Unregelmässigkeit – namentlich das Nichtaufführen der betreffenden Informationen in der Abstimmungserläuterung selbst – maximal als leichter Mangel zu qualifizieren. Hinzu kommt, dass das Abstimmungsergebnis – wie die Beschwerdeführerin korrekt vorbringt – tatsächlich anders ausgefallen wäre, wenn 27 Personen anders abgestimmt hätten. Indessen ist diese Anzahl ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Abstimmungsteilnehmenden zu setzen. In Bezug auf die konkrete Vorlage wurden insgesamt 788 gültige Stimmen abgegeben. 27 Stimmen entsprechen daher 3.5 Prozent der Gesamtzahl der gültigen Stimmen. Folglich ist diese Abweichung nicht – wie die Beschwerdeführerin impliziert – gering, sondern gemessen an der Gesamtzahl der Abstimmungsteilnehmenden hätten rund 3.5 Prozent ihre Stimme anders abgeben müssen. Angesichts der Tatsache, dass die Informationslage sehr klar war, dürfte es nicht ernsthaft in Betracht fallen, dass die Aufnahme der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Argumente in den Abstimmungserläuterungen zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Auch deshalb wäre die Beschwerde abzuweisen.

III.

1. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt die unterliegende Partei die Kosten im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden. Die Beschwerdeführerin ist die unterliegende Partei, weshalb ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

2. Nach § 1 Ziff. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) werden für Beschwerdeentscheide des Regierungsrats Kosten in der Höhe von 55 bis 4500 Franken erhoben. Nach § 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend Gebühren, Kostenvorschüsse, Parteienschädigungen und Umtriebsentschädigungen vom 17. August 2021 (Kostenverordnung, KoV RR; BGS 162.41) wird als Bemessungsgrundlage von einem Ansatz von 600 Franken pro Arbeitstag ausgegangen. Die Gebühren betragen in der Regel bei einfachen Beschwerdeverfahren (Arbeitsaufwand bis zwei Arbeitstage) zwischen 300 und 1200 Franken, bei anspruchsvollen Beschwerdeverfahren (Arbeitsaufwand von zwei bis fünf Arbeitstagen) zwischen 1200 und 3000 Franken und bei komplexen Beschwerdeverfahren (Arbeitsaufwand von mehr als fünf Arbeitstagen) 3000 bis 4500 Franken (§ 2 Abs. 2 KoV RR). In besonderen Fällen, insbesondere wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 25 Abs. 1 Bst. a und c VRG).

Die vorliegende Angelegenheit war insbesondere in rechtlicher Hinsicht anspruchsvoll. Es bedurfte tiefgehender Abklärungen und einer weitergehenden Auseinandersetzung mit der Sache. Dementsprechend würde sich grundsätzlich die Festlegung von Kosten in der Höhe von 1800 Franken rechtfertigen. Indessen ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin gewissermassen auch im öffentlichen Interesse tätig ist und keine wirtschaftlichen Interessen verfolgt. Allerdings verfolgte sie mit der Verwaltungsbeschwerde die Durchsetzung der eigenen Parteiinteressen. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände erscheint es angemessen, der Beschwerdeführerin eine reduzierte Verfahrensgebühr in der Höhe von 600 Franken aufzuerlegen. Diese wird nach Eintritt der Rechtskraft mit separater Rechnung durch die verfahrensinstruierende Direktion erhoben.

3. Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteienschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen

(§ 28 Abs. 2 VRG). Bund, Kantonen und den Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (§ 28 Abs. 2a VRG). Eine Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin entfällt, weil diese in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Die Beschwerde vom 10. November 2025 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von 600 Franken werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Mitteilung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizufügen oder genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu bezeichnen und soweit möglich beizufügen.
5. Mitteilung an:
 - Partei A. der Gemeinde X.
(A-Post Plus)
 - Reber Rechtsanwälte, Herr RA Z., Asylstrasse 64, Postfach, 8032 Zürich
(A-Post Plus)
 - Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)

Zug, 10. März 2026

Regierungsrat des Kantons Zug

Andreas Hostettler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Anmerkung:

Infolge der Anonymisierung wurden redaktionelle Anpassungen vorgenommen.