

I Staats- und Verwaltungsrecht

1. Verfahrensrecht

Art. 34 Abs. 2 BV, § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG, § 17^{bis} Abs. 1 und 2, 73 Abs. 1, 75 und 76 GG, §§ 67 – 69 WAG, Art. 15 Abs. 3 der Gemeindeordnung von Baar – Abstimmungsfreiheit und Stimmrechtsbeschwerde. Unterscheidung und Behandlung von Anträgen in der Gemeindeversammlung auf Schluss der Beratung, von Änderungs- sowie echten und unechten Rückweisungsanträgen. Über echte Rückweisungsanträge hat die Versammlung unverzüglich zu entscheiden. Allerdings müssen die Stimmberechtigten auch über einen solchen diskutieren können. Verzicht auf die Erhebung von Gerichtsgebühren wegen des öffentlichen Interesses an der Klärung der Streitfrage.

Aus dem Sachverhalt:

Am 30. Juni 2010 fand in der Einwohnergemeinde Baar eine Gemeindeversammlung statt. Unter Traktandum 5 fanden vier Abstimmungen zu «Zonenplanänderung und Festsetzung Bebauungsplan Bannäbni Süd, Baar» statt. Über die Anträge des Gemeinderates wurde gemäss dem Protokollauszug der Gemeindeversammlung vom 10. Juli 2010 wie folgt abgestimmt: 1. Die Einwendungen zur Zonenplanänderung Bannäbni Süd wurden mit 175 zu 117 Stimmen abgewiesen; 2. Die Einwendungen zum Bebauungsplan Bannäbni Süd wurden mit 205 zu 136 Stimmen abgewiesen; 3. Der Zonenplanänderung Bannäbni Süd wurde vorbehältlich der Zustimmung zu Antrag 4 mit 249 zu 123 Stimmen zugestimmt; 4. Der Bebauungsplan Bannäbni Süd wurde mit 236 zu 146 Stimmen genehmigt.

Mit Stimmrechtsbeschwerde vom 2. Juli 2010 beantragte X. beim Regierungsrat des Kantons Zug wegen Unregelmässigkeiten bei der Abstimmung zu Traktandum 5 «Zonenplanänderung und Festsetzung Bebauungsplan Bannäbni Süd, Baar», dass sämtliche in der Gemeindeversammlung gefassten Beschlüsse im Zusammenhang mit Traktandum 5 aufzuheben seien und das besagte Traktandum bei der nächsten Gemeindeversammlung erneut zu behandeln sei. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass der Gemeindeversammlungsbeschluss unter Missachtung der in § 76 Abs. 2 des Gemeindegesetzes enthaltenen Verfahrensbestimmung ergangen sei und damit der freie Wille der Stimmberechtigten nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gekommen sei.

Mit Beschluss vom 28. September 2010 wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde ab.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. November 2010 liess X. beantragen, der Regierungsratsentscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Die Direktion des Innern und der Gemeinderat Baar beantragten die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Aus den Erwägungen:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Gemäss § 63 Abs. 1 VRG kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jede Rechtsverletzung gerügt werden. Bei der Frage, ob die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt worden seien, handelt es sich um eine Rechts- und nicht um eine Ermessensfrage.

b) 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 wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Frist, Form und Verfahren richten sich nach den §§ 67 – 69 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (§ 17^{bis} Abs. 2). Bezüglich der Rechtspflege bestimmt § 67 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1), dass die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen ist.

c) Die Beschwerdeführerin ist gegenüber dem angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschluss vom 30. Juni 2010 wie auch vom Regierungsratsbeschluss vom 28. September 2010 als stimmberechtigte Einwohnerin im Sinne von § 62 Abs. 1 VRG zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht befugt (BGE 113 Ia 149 E. 1b, 395 E. 2b bb, je mit Hinweisen). Die erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und entspricht auch den übrigen formellen Anforderungen, weshalb sie zu prüfen ist.

2. a) Die in Art. 34 Abs. 2 BV 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 (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293, mit Hinweisen).

b) Bezüglich der Gemeindeversammlung sieht das zugerische Gemeindegesetz vor, dass der Gemeindepräsident die Gemeindeversammlung leitet (§ 73 Abs. 1 GG). Er eröffnet die freie Beratung und erteilt jedem Anwesenden das Wort in der Reihenfolge, in der es verlangt wird (§ 75 Abs. 1 GG). Über einen Antrag auf Schluss der Beratung wird ohne Diskussion unverzüglich abgestimmt (Abs. 2). Jeder Stimmberechtigte kann Änderungsanträge stellen, soweit das Gesetz es nicht ausschliesst (§ 76 Abs. 1 GG). Über Ordnungsanträge, wie Anträge auf Verschiebung der Beratung oder Abstimmung, Redezeitbeschränkung, Rückweisung an den Gemeinderat oder eine Kommission, Überweisung an eine Kommission, entscheidet die Versammlung unverzüglich (Abs. 2). Der Gemeinderat kann die weitere Beratung und die Abstimmung auf eine spätere Gemeindeversammlung verschieben, wenn er die Auswirkungen von Änderungsanträgen näher abklären will (Abs. 3). Die Gemeindeordnung von Baar vom 2. Dezember 2001 enthält keine Vorschriften über Wahlen und Abstimmungen in der Gemeindeversammlung, verweist aber für deren Durchführung auf die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (Art. 15 Abs. 3 der Gemeindeordnung).

c) Vorliegend ist zunächst zu bemerken, dass das kantonale Recht insofern eine ausdrückliche Vorschrift über die Behandlung von Rückweisungsanträgen enthält, als die Versammlung über solche unverzüglich zu entscheiden hat (§ 76 Abs. 2 GG). Diese Regelung entspricht den in der Praxis entwickelten Grundsätzen für die Durchführung von Abstimmungsverfahren, gemäss denen grundsätzlich über formelle Anträge vor der Beschlussfassung über die materiellen zu befinden ist (vgl. AGVE 1980, S. 508 f.). In Berücksichtigung der Tatsache, dass die Stimmberechtigten gestützt auf Art. 75 Abs. 1 GG zu sämtlichen Beratungsgegenständen ein Rede- und Antragsrecht haben, muss ihnen vor der Beschlussfassung aber noch die Möglichkeit offen stehen, auch über einen (echten) Rückweisungsantrag als solchen zu diskutieren. Das demokratische Mitwirkungsrecht und die Seriosität der Meinungsbildung verbietet es, dass nach der Einreichung eines

Rückweisungsantrages die Diskussion sofort abgebrochen und ohne weiteres darüber abgestimmt wird (vgl. AGVE 1998, 535 ff.), zumal wegen des im Einzelfall oft zuerst noch unklaren Sinns und Zwecks des konkreten – echten oder unechten – Antrags. Deshalb ist der Versammlungsleiter je nach dem Stand der Diskussion unter Umständen berechtigt und sogar verpflichtet, diese noch so lange weiter walten zu lassen, bis der Charakter des Rückweisungsantrags feststeht und zudem die Stimmberechtigten über den allenfalls anzuerkennenden (echten) Rückweisungsantrag in Kenntnis aller Fakten und Meinungen entscheiden können. Tatsächlich ist nach dem Wortlaut des Gemeindegesetzes über einen Antrag auf Schluss der Beratung «ohne Diskussion unverzüglich» abzustimmen (§ 75 Abs. 2), während über Ordnungsanträge wie Anträge auf Rückweisung an den Gemeinderat «unverzüglich» zu entscheiden ist (Abs. 2). Von daher ist nach der Überzeugung des Gerichts dem Gemeindepräsidenten nicht vorzuwerfen, die Diskussion nicht sofort unterbrochen zu haben, nachdem der «Rückweisungsantrag» unterbreitet worden war. Dies zumal, da dieser nicht – wie in der Beschwerde dargestellt – wörtlich «gestützt auf § 76 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes» geäußert worden war. Allerdings wäre es dem Gemeindepräsidenten in der folgenden Diskussion oder auch noch unmittelbar nach dem Erinnerungsvotum der Beschwerdeführerin bzw. noch vor der Abstimmung aufgetragen gewesen, den Rückweisungsantrag gegenüber der Beschwerdeführerin zu hinterfragen bzw. seinen wahren Charakter als unechten Rückweisungsantrag festzustellen. Er hätte die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auch anfragen sollen, welcher Auftrag genau mit einer allfälligen Rückweisung zu verbinden sei, d.h. was mit dem Geschäft zu tun sei, so beispielsweise welche zusätzlichen Abklärungen oder neu aufgetauchten Varianten konkret zu prüfen seien (vgl. Patrick Schönbachler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Aufl. 2001, veröffentlicht auf der Website <http://www.schoenbaechler.ch/gdevers.pdf>, N. 48). Dies hätte unmittelbar dazu beigetragen, den unechten Charakter des Rückweisungsantrags offen zu legen. Davon hängt für die Beurteilung des Falles letztlich aber nichts ab.

d) Was die gesetzliche Regelung betrifft, so kommt hinzu, dass das Gemeindegesetz nicht unmittelbar bestimmt, zu welchen Sachgeschäften Änderungs- oder Rückweisungsanträge zulässig sind. Es kann sich aber aufgrund der Natur des entsprechenden Sachgeschäfts oder aus anderen materiellen Erlassen deren Unzulässigkeit ergeben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.820/2005 vom 4. Mai 2006 in Sachen Politische Gemeinde Rüti, E. 3.1; BGE 115 Ia 201, E. 3d). Dies hängt keineswegs von der gesetzlichen Regelung ab, sondern ergibt sich aus Sinn und Zweck dieses demokratischen Mitwirkungsrechts. Wie von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bestätigt, kann also auch das vom Gemeindegesetz garan-

tierte Recht der Stimmberechtigten, gemäss § 76 Abs. 2 Rückweisungsanträge zu stellen, nicht absolute Gültigkeit beanspruchen.

e) Die Rückweisung eines Geschäftes fällt grundsätzlich in Betracht, wenn die Gemeindeversammlung eine behördliche Vorlage als diskussionswürdig, mangels hinreichender Informationen aber noch nicht als entscheidungsreif erachtet und sie nicht selber in der Lage ist, die Vorlage spontan sachgerecht zu ändern. Dies gilt namentlich für Geschäfte, welche tatsächlich in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen und für welche der Gemeinderat zusätzliche Entscheidungsgrundlagen beschaffen und allfällige Änderungen vorschlagen kann. Es geht darum, dass der Gemeinderat ein Geschäft nochmals einer Prüfung unterzieht. Als nicht entscheidungsreif erweist sich ein Geschäft insbesondere, wenn sich in der Gemeindeversammlung ergibt, dass wegen unzureichender Vorbereitung oder wegen in der Beratung neu aufgetauchter, wesentlicher Gesichtspunkte zusätzliche Abklärungen erforderlich sind oder in materieller Hinsicht eine andere Gestaltung oder eine weniger aufwendige Lösung zu prüfen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2011, 1C_373/2010, E. 5.2; Schönbächler, N. 42; vgl. H.R.Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, N. 1 und 2.1 zu § 52).

Davon muss die sog. unechte Rückweisung unterschieden werden, mit der eine Änderung der Vorlage bezweckt wird oder die sinngemäss auf eine Ablehnung der Vorlage zielt (Thalmann, N. 2.1 und 2.2 zu § 52; Urteil des Bundesgerichts 1P.820/2005, E. 3.2). Ergibt sich also aus der Begründung des Antrages, dass der Antragsteller etwas anderes verlangt, das weiter geht, sei es, dass der Vorlage grundsätzlich nicht zu folgen sei oder ein anderer Vorschlag an ihre Stelle tritt, so liegt kein Rückweisungsantrag vor (vgl. Thalmann, N. 1 zu § 52).

f) Der Grund für die in der Praxis unabdingbare Unterscheidung zwischen echten und unechten Rückweisungsanträgen, wobei man bei letzterem auch von einem «versteckten Ablehnungsantrag» spricht, liegt gerade darin, dass die freie, zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten gewährleistet sein muss. Eine strenge Praxis bei der Unterscheidung zwischen echten Rückweisungsanträgen und «versteckten» Ablehnungsanträgen verhindert nicht zuletzt die sonst mögliche missbräuchliche Berufung auf dieses demokratische Recht, ohne dass dies hier aber der Beschwerdeführerin unterstellt würde.

g) Hinsichtlich des rechtlichen Charakters eines Antrags an der Gemeindeversammlung kommt es aber nicht auf die Bezeichnung des Antrages an, sondern es ist wesentlich, was mit dem Antrag bezweckt worden ist. So ist zu prüfen, was die Beschwerdeführerin gemäss ihren Ausführungen in der Gemeindeversammlung

tatsächlich beabsichtigte bzw. wie diese Ausführungen mit Blick auf das Traktandum verstanden werden durften und mussten (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2011, 1C_373/2010, E. 5.4). Wann ein Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag als verdeckter Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag zu qualifizieren und demzufolge unzulässig ist, lässt sich somit nicht generell, sondern nur einzelfallweise anhand der konkreten Umstände beurteilen (Schönbächler, a.a.O. N. 48). Wie der Regierungsrat richtig feststellte, gelten diese grundsätzlichen rechtlichen Unterscheidungen, die sich aus dem Charakter des demokratischen Instruments ergeben, ungeachtet davon, dass das Zugerische Gemeindegesetz sie nicht trifft. Und ebenso wenig hängt diesbezüglich etwas von der Regelung im Zürcherischen Gemeindegesetz ab, das ebenfalls keine ausdrückliche Bestimmung in diesem Sinne kennt.

3. a) Vorliegend ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin wie zahlreiche andere Redner an der Gemeindeversammlung vom 30. Juni 2010 sich selber zwar als Befürworterin der Überbauung Bannäbni Süd bezeichnete, die Vorlage von Zonenplanänderung und Bebauungsplan aber als «Schildbürgerei» und «ungeniessbares Sandwich» beschrieb. Sie verlangte eine «bessere Lösung» für das Planungsgebiet Bannäbni, nämlich eine solche, die berücksichtige, dass in ein paar Jahren eine dritte Etappe mit weiteren Einzonungen und der Anschluss an die bestehende Bannäbni stattfinden werde. Sie verlangte Lösungen, die auch weitere, von ihr «hier nicht alle» weiter ausgeführte Einwendungen berücksichtigten. Beispielsweise sei die Mehreinzonung von 8 % alles andere als geringfügig. Es müsse auch bereits die Erschliessung der 3. Etappe Bannäbni Nord jetzt gelöst werden. Sie kritisierte vor allem die Verkehrerschliessung, aber auch den im Projekt vorgesehenen Quartierplatz und die «Einkesselung» eines schützenswerten Kulturobjekts, von der Bauordnung abweichende Geschosshöhen, unterschrittene Grenzabstände, die Pflicht zur «monotonen» Flachdach-Bauweise oder das vorgesehene Energiekonzept. Als ihr Ziel verkündete die Beschwerdeführerin, dank der Stimme der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger «zusammen mit allen Betroffenen und den Verantwortlichen des Kantons ... für die Bannäbni eine Lösung [zu] finden, an der wir alle Freude haben», unter Einschluss der Landwirtschaft.

Wenn die Beschwerdeführerin am Schluss dieses Votums ihren Antrag wie folgt formulierte: «Der Bebauungsplan muss heute Abend zur genauen Überprüfung zurück gewiesen werden», dann kam dies in Berücksichtigung der von ihr in mehreren, wesentlichen Punkten geübten Kritik an Zonenplanänderung wie auch Bebauungsplan klar einem Ablehnungsantrag gleich. Es ging ihr aufgrund ihres Votums nicht mehr um mehr und bessere Information bzw. um eine bessere Vorbereitung des Geschäfts durch den antragstellenden Gemeinderat, sondern um

eine grundsätzlich andere Vorlage. Hierfür steht aber nicht das Institut der Rückweisung an den Gemeinderat als Ordnungsantrag zur Verfügung, sondern der materielle Antrag auf Ablehnung der Vorlage, gestützt auf welche die verschiedenen Beteiligten, d.h. Gemeinderat wie Investoren bzw. Eigentümer sowie Kanton über ein allfälliges neues Projekt beraten und entscheiden müssten.

b) Die Beschwerdeführerin machte zur Begründung ihres Antrages weder ausdrücklich noch konkludent geltend, die Vorlage des Gemeinderates sei an sich nicht entscheidungsreif, d.h. sie weise Mängel im Sinne von Unklarheiten und offenen Fragen auf, die im Rahmen einer neuen Vorbereitung des Geschäfts zu prüfen wären. Es ging ihr aufgrund ihrer ausführlichen Darlegungen vielmehr darum, die Vorlage in vielen, in Tat und Wahrheit aber offensichtlich geklärten Aspekten und vor allem in einem grundlegenden Teil, nämlich bezüglich Erschliessung und Baustellenerschliessung, anders aufzugleisen. Dies kam aufgrund der bereits vorhandenen Abklärungen im Ergebnis einer einschneidenden Änderung des Projekts mit weitreichenden Folgen gleich. Bei dieser Sachlage kam dem Antrag der Beschwerdeführerin nicht der Charakter eines echten Rückweisungsantrages zu. Es stellte daher keine Verletzung von § 76 Abs. 2 GG dar, dass über den Antrag der Beschwerdeführerin nicht separat abgestimmt worden ist. Da sich ihr Vorschlag im Ergebnis vom Antrag des Gemeinderates wesentlich unterschied, kam ihm vielmehr die Bedeutung zu, dass der offizielle Antrag abzulehnen sei und damit der Weg für eine Alternative geöffnet würde. Die Realisierung des von der Beschwerdeführerin und vieler weiterer Votanten an der Gemeindeversammlung gewünschten veränderten Projekts bedurfte daher der vorherigen Ablehnung des Antrages des Gemeinderates. In diesem Sinne verstand der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter den Vorstoss der Beschwerdeführerin wie wohl die meisten anderen Teilnehmer der Gemeindeversammlung, und durfte er ihn so verstehen. Wer hinsichtlich einer anstehenden Abstimmung solcherart etwas «zurückweist», verlangt in der Regel dessen Ablehnung im Sinne eines «Neins». Allerdings wäre der Gemeindepräsident nach der gesetzlichen Ordnung gehalten gewesen, in rechtlicher Hinsicht zu erläutern, warum der Antrag der Beschwerdeführerin nicht zur Rückweisung geeignet und dass deshalb darüber nicht als Rückweisungsantrag, sondern in der Schlussabstimmung zu befinden sei. Es stellt bei dieser Sachlage aber keine Verletzung des Gemeindegesetzes dar, dass über den Antrag nicht separat abgestimmt worden ist.

c) Ein Rückweisungs- oder ein Verschiebungsantrag an einer Gemeindeversammlung ist schon grundsätzlich unzulässig, wenn damit eine Antwort abgewartet werden soll, die vom betreffenden Organ bereits mehrfach und in jüngster Zeit erteilt worden ist (Schönbächler, a.a.O. N. 46).

Die Stimmbürger verfügten aber über alle notwendigen Informationen über das Geschäft und wussten auch, dass gemeindliche und kantonale Behörden sämtliche Aspekte, auch jene der Erschliessung, abgeklärt und die Vorlage gestützt auf vollständige Informationen erarbeitet hatten. So hatte der Gemeinderat das umstrittene Traktandum in der an alle Haushalte verteilten Broschüre zur Vorbereitung der Gemeindeversammlung vom 30. Juni 2010 hinreichend und sachgerecht dargestellt und somit in objektiver Weise vorgestellt. Aus den Ausführungen des Gemeinderates zum hier umstrittenen Traktandum 5 in der Abstimmungsbroschüre ging klar hervor, welche Einwendungen erhoben wurden, worunter jene der Beschwerdeführerin, vertreten durch die Rechtsanwälte Y., und der IG Sonnrain, vertreten durch das Anwaltsbüro Z.. Die drei Einwendungen enthielten im Wesentlichen dieselben Vorbringen, wurden in der Broschüre einzeln aufgeführt und in der Folge ausführlich behandelt. Verwiesen wurde im Weiteren darauf, dass die Einwendungen auch in der Planungskommission eingehend beraten worden waren.

Weiter ergibt sich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin aus der gemeindlichen Broschüre für die Gemeindeversammlung vom 30. Juni 2010 klar, dass insbesondere die Frage der Erschliessung über den Sonnrain wie auch die Frage der Baustellenzufahrt vom Gemeinderat umfassend abgeklärt worden sind, auch wenn nicht im Einzelnen jede erdenkliche Alternativvariante aufgezählt wurde und die Beschwerdeführerin «nicht direkt von der Gemeinde Baar kontaktiert oder über die Varianten orientiert worden» ist. Die umfassende Vorbereitung des Geschäfts auch in den gerügten Punkten ergab sich auch klar aus den auf die erhobenen Einwendungen und Voten eingehenden Stellungnahmen des Sprechers der Planungskommission Baar, des Baarer Bauchefs und des Gemeindepräsidenten an der Gemeindeversammlung. Den im Beschwerdeverfahren gemachten Vorhaltungen über unterlassene Abklärungen über Erschliessungsvarianten usw. wird von den Vorinstanzen zu Recht entgegengehalten, dass mit Schreiben vom 5. März 2010 die gemeindliche Abteilung Planung / Bau die Einwendungen bestätigte und mitteilte, dass die Einwendungen und Anträge vom Gemeinderat geprüft und beraten würden. Dass der Gemeinderat auf Gespräche mit den Einwendern verzichtete, da er bezüglich deren Hauptanliegen zur Erschliessung und Baustellenzufahrt über den Sonnrain keinen Handlungsspielraum sah, ist nachvollziehbar. Der Gemeinderat teilte mit Schreiben vom 5. Mai 2010 den Einwendern immerhin mit, dass eine Baustellenzufahrt ausserhalb der Bauzone von der kantonalen Baudirektion im April 2010 abschliessend als nicht bewilligungsfähig beurteilt worden sei und dass die Erschliessung der Bannäbni über die bestehende Strasse Sonnrain rechtskonform über alle Planungsstufen festgelegt worden sei. So hatte die Baudirektion gemäss ihrem Schreiben vom 19. April 2010 eine Erschliessung über das Grundstück Nr. 1455, Landwirtschaftszone (Variante 1), und eine Erschliessung

über das Grundstück Nr. 2159, Waldareal, (Variante 2), konkret geprüft und verworfen. Sie stellte fest, dass die Erschliessung des Neubaugebietes über die Sonnrainstrasse Voraussetzung für die Einzonung sei. Es werde sonst ein Präjudiz geschaffen, wenn nun, wo es um die Realisierung der ersten Etappe ginge, plötzlich zu Lasten der Landschaft und über einen unbestimmbar langen Zeitraum eine neue Erschliessung geplant werde. Dies hätte für die Natur- und Landschaftsräume im Kanton Zug sehr nachteilige Folgen. Beide Varianten seien aus der Sicht von Natur und Landschaft nicht bewilligungsfähig. Für die Variante 2 könne zudem keine Rodungsbewilligung in Aussicht gestellt werden. Weiter durfte der Gemeinderat in seinem Schreiben auch darauf hinweisen, dass bei einer Informationsveranstaltung vom 14. September 2009 die Thematik mit Anwohnern des Sonnrains und Gemeindevertretern besprochen worden war. Bei dieser öffentlichen Informationsveranstaltung über den Bebauungsplan Bannäbni Süd, bei der die Beschwerdeführerin nach eigenen Angaben zugegen war, wurde das Thema Erschliessung von den Gesuchstellenden mit den direkt betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern des Sonnrains unter Beisein einer Gemeindevertretung besprochen, wie die Broschüre mit den damaligen Traktanden beweist.

Es waren wie erwähnt nicht aufgrund der Diskussion neue, noch offene oder ungeklärte Fragen aufgetaucht oder mangelhafte Abklärungen ersichtlich geworden, die vor einem Entscheid noch hätten geklärt oder bereinigt werden müssen. Es wurden zwar die behördlichen Entscheidungen (betreffend Erschliessung usw.) bei der Vorbereitung des Geschäfts kritisiert, nicht aber – auch wenn dies von der Beschwerdeführerin behauptet wird – unterlassene Abklärungen oder noch offene Rechtsfragen. Und die Vorlage war genügend klar, um in Kenntnis der Vor- und Nachteile und der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen darüber entscheiden zu können. Dies wurde in der weiteren Diskussion von anderen Rednern und dem Gemeindepräsidenten betont, ohne dass die Beschwerdeführerin oder andere Votanten in diesen Punkten konkret widersprochen hätten. Damit ging es bei diesem Stand des Verfahrens nur noch um Zustimmung oder Ablehnung. Es genügt diesbezüglich nicht, nunmehr im Beschwerdeverfahren mangelhafte Abklärungen und Verletzungen des rechtlichen Gehörs zu rügen, während im Votum vor der Gemeindeversammlung lediglich beklagt wurde, dass es «bessere Lösungen» gebe und dass man «zusammen mit allen Betroffenen und den Verantwortlichen des Kantons» eine Lösung finden werde, «an der wir alle Freude haben werden». Dies kam also auch von der Begründung her einem Antrag auf Abweisung des Geschäfts in seiner unterbreiteten Form und damit auf eine grundsätzliche Überarbeitung gleich. Solcherart ging der Antrag auf Abweisung des Geschäfts in der unterbreiteten Gestalt, was zur Folge gehabt hätte, dass sämtliche Beteiligten notgedrungen allenfalls ein neues Projekt prüfen und auf den Weg hätten bringen können. Ein Rückweisungsantrag hätte

demgegenüber eine unzureichende Vorbereitung des Geschäfts oder in der Beratung neu aufgetauchte, wesentliche Gesichtspunkte namhaft machen müssen, die eine Rückweisung als Ordnungsantrag gerechtfertigt hätten. Solche Elemente wurden weder namhaft gemacht noch waren oder sind sie ersichtlich. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin brachten weder klare Alternativen noch echte Fragen zum Ausdruck, welche mit einer Rückweisung hätten geprüft und geklärt werden können und sollen. Der Rückweisungsantrag zielte daher – aus legitimen Gründen – auf ein Nein zur Vorlage. Dasselbe ergab sich z.B. auch aus dem von der Beschwerdeführerin vor dem Regierungsrat noch angeführten Votum von V.W. von der IG Sonnrain, der entgegen ihrer Auslegung nicht eine Rückweisung im Sinne von § 76 Abs. 2 GG beantragte, sondern die Ablehnung der Vorlage, indem er – ebenfalls aus vor allem die Erschliessung betreffenden Gründen – formulierte: «Wir von der IG Sonnrain sind deshalb ganz klar gegen den Bebauungsplan und beantragen, den Bebauungsplan zurückzuweisen, damit die Fehlplanungen der letzten Jahre korrigiert werden können ... ». Zu diesem Zweck bedurfte es indes keiner Rückweisung an den Gemeinderat und vor allem diente diesem Zweck eine solche nicht. Vielmehr hatten die Stimmberechtigten in Abwägung des Pro und Contra mit Ja oder Nein über die Vorlage zu entscheiden. Anschliessend hätte sich unter den gegebenen Verhältnissen die Frage einer neuen, anderen Vorlage gestellt.

Somit ist festzustellen, dass wohl Alternativerschliessungen ausserhalb der Bauzone von den zuständigen Instanzen von Gemeinde und Kanton geprüft und diskutiert, nicht aber als bewilligungsfähig beurteilt wurden. Die Anwohnerinnen und Anwohner wurden zudem ausreichend informiert. Es bestanden somit keine Unklarheiten in Bezug auf den Inhalt und die Auswirkungen der Anträge des Gemeinderates zu der Vorlage. Die Behauptung der Beschwerdeführerin an der Gemeindeversammlung, die Gemeinde habe keine andere Lösung für die Erschliessung gesucht, ist demzufolge nicht zutreffend. Die Vorlage kann als entscheidungsreif betrachtet werden. Dies wäre beispielsweise dann nicht der Fall, wenn in der Vorlage noch keine Erschliessung in der Planung vorgesehen gewesen wäre oder verschiedene Erschliessungsmöglichkeiten in Betracht gezogen worden wären und die Gemeinde sich noch nicht auf eine dieser Möglichkeiten hätte festlegen wollen. Der Rückweisungsantrag der Beschwerdeführerin zielte deswegen auf eine Änderung der Vorlage ab, weshalb er gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung als unechter Rückweisungsantrag zu qualifizieren ist.

4. Bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden ist nach dem Gesetz ausserdem glaubhaft zu machen, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet waren, das Abstimmungs- oder Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (§ 68 Abs. 2 WAG i.V.m. § 17^{bis} Abs. 2 GG). Selbst wenn im vorliegen-

den Fall also angenommen würde, dass von den gesetzlichen Regeln abgewichen worden sei, wäre dies nur von Bedeutung, wenn dadurch das Abstimmungsergebnis verfälscht worden wäre. Selbst wenn zwar nicht ausgeschlossen ist, dass einige Stimmberechtigte mit einer Abstimmung über den Rückweisungsantrag fest gerechnet und darum durch das Vorgehen des Gemeindepräsidenten verunsichert worden sein könnten, wäre dies sicher nicht von ausschlaggebender Bedeutung gewesen, zumal in Berücksichtigung der doch klaren Abstimmungsergebnisse. Aus der geltend gemachten starken Präsenz der Stimmberechtigten an der Versammlung, was die Wichtigkeit dieses Traktandums 5 für die Stimmberechtigten belegen mag, den zahlreichen und zumeist kritischen Votanten, der angeblichen teilweisen politischen «Unerfahrenheit» gewisser Stimmberechtigter und einer grösseren Zahl von Enthaltungen lässt sich indessen nicht ableiten, dass eine Abstimmung über einen Rückweisungsantrag zu einer Zustimmung hätte führen können. Die Stimmberechtigten haben sich im Anschluss an die Diskussion in der Schlussabstimmung klar für die Abweisung der Einwendungen zur Zonenplanänderung und der Einwendungen zum Bebauungsplan ausgesprochen, und selbst eine grössere Anzahl von Enthaltungen ist nur Ausdruck einer legitimen politischen Haltung, die auch eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Projekt ausdrücken mag, zumal angesichts von dessen Grösse und Bedeutung. Mit dem Gemeinderat ist eher davon auszugehen, dass eine Abstimmung über einen Rückweisungsantrag etwa im gleichen Stimmenverhältnis abgelehnt worden wäre, gerade weil es sich aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin nur um einen unechten Rückweisungsantrag handelte, da nicht eine bessere Vorbereitung und Begründung des Geschäfts, sondern im Ergebnis ein in wesentlichen Belangen anderes Projekt das Ziel des Antrags war. Auch eine höchstwahrscheinliche Ablehnung des Rückweisungsantrags hätte also in der Folge kein anderes Abstimmungsergebnis in der Schlussabstimmung nach sich gezogen.

5. Zu Recht erklärt der Gemeinderat schliesslich, dass das rechtsverbindliche Publikationsorgan der Einwohnergemeinde Baar für amtliche Bekanntmachungen einzig das Amtsblatt sei. Die von der Beschwerdeführerin gerügte Mitteilung über den vorinstanzlichen Entscheid im Zugerbieter hatte lediglich Orientierungsscharakter und entsprach nach der zutreffenden Beurteilung des Gemeinderates einer offenen Informationspolitik im Sinne von Art. 9 der Gemeindeordnung.

6. a) Erweist sich somit, dass an der Gemeindeversammlung der Gemeinde Baar vom 30. Juni 2010 zu Recht nicht separat über den Rückweisungsantrag der Beschwerdeführerin abgestimmt worden ist, liegt keine Unregelmässigkeit im Sinne von § 67 WAG i.V.m § 17^{bis} des Gemeindegesetzes vor und muss die Beschwerde abgewiesen werden.

b) Die Kosten des Verfahrens trägt im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden in der Regel die unterliegende Partei (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). In besonderen Fällen, insbesondere wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 25 lit. c VRG). Im konkreten Fall geht es um die rechtliche Qualifizierung eines Antrags auf Rückweisung eines Gemeindeversammlungs-geschäfts. Wie schon der Regierungsrat hält das Gericht dafür, dass die Klärung dieser Frage von erheblicher praktischer Bedeutung ist und damit im öffentlichen Interesse der Stimmberechtigten der zugerischen Gemeinden liegt. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird deshalb verzichtet.

...

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Juni 2011

V 2010 168

§ 62 VRG – Beschwerdeberechtigung – Der Nachbar eines Bauvorhabens ist grundsätzlich zur Beschwerde befugt, wenn er in einer für die vorgebrachten Rügen relevanten örtlichen Beziehung zum Bauobjekt steht und der Ausgang des Verfahrens seine Interessen beeinträchtigen könnte. Legitimation in casu verneint.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 27. April 2011 reichte X. Y. bei der Gemeinde Z. ein Gesuch für den Neubau von zwei Doppel Einfamilienhäusern sowie eines Gerätehauses auf dem Grundstück GS Nr. 222 ein. Das Baugesuch wurde in den Amtsblättern vom 6. und 13. Mai 2011 publiziert. Am 23. Mai 2011 reichte K. L. gegen dieses Bauvorhaben Einsprache ein. Am 6. Mai 2011 wurde das Baugesuch dem Amt für Raumplanung des Kantons Zug zur Prüfung und Stellungnahme überwiesen. Am 23. August 2011 erteilte der Gemeinderat die Bewilligung für den Bau von zwei Doppel Einfamilienhäusern mit Einstellhalle sowie Gerätehaus unter verschiedenen Auflagen. Gleichzeitig wies der Gemeinderat die Einsprache von K. L. ab, soweit er darauf eintrat. Der Gemeinderat stellte fest, dass der Einsprecher keine Verletzung von Bestimmungen des öffentlichen Rechts vorbringe, die einer Bewilligung des Baugesuchs im Wege stehen würden. Die beiden Entscheide des Gemeinderates wurden dem Einsprecher am 2. September 2011 eröffnet. Mit Verfügung vom 31. August 2011 stellte das Amt für Raumplanung fest, dass der Erteilung der gemeindlichen Baubewilligung unter Berücksichtigung von verschiedenen Auf-