

§§ 17 Abs. 1, 72 Abs. 1 und 3, 74, 75 Abs. 1, 76 GG; §§ 23 Abs. 1 Ziff. 3, § 28 Abs. 2, 44, 49 Abs. 1 und 2 VRG; Art. 85 Bst. a BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110). – Genehmigung des Projektierungskredites für den Neubau der Oberstufenanlage Sennweid, Baar, durch die Gemeindeversammlung. – Formelles/Eintreten (E. I): Anfechtbarkeit und Legitimation (E. 1 sowie 2a und c); Vorsorgliche Anfechtung vor der Durchführung der Gemeindeversammlung wegen angeblicher Mängel in der Vorbereitung der Abstimmung (Zulässigkeit bejaht): Voraussetzungen, insbesondere Frist (E. 2b). – Materielles (E. II): Kognition des Regierungsrates (E. 1); Inhalt und Würdigung des gemeinderätlichen Berichtes zuhanden der Gemeindeversammlung (E. 2 – 4); Hinreichende Kenntnisse der Gemeindeversammlung (E. 5). – Kosten und Entschädigungen (E. III)

Sachverhalt:

A. Für den 13. Juni 1996 war die Versammlung der Einwohnergemeinde Baar vorgesehen. Für diese waren gemäss Bericht und Antrag des Gemeinderates vier Geschäfte traktandiert. Unter Traktandum Nr. 2 beantragte der Gemeinderat folgendes:

1. Für die Projektierung des Oberstufenschulhauses Sennweid (Energiekonzept: Gasheizzentrale) mit einer Turnhalle und einer Bereitstellungsanlage sei ein Projektierungskredit von Fr. 1'380'000.- zu bewilligen.
2. Der Gemeinderat sei zu beauftragen, anstelle der Gasheizzentrale eine Holzschnitzelheizung mit Schnitzelsilo vorzusehen. Für die Projektierung sei somit ein zusätzlicher Projektierungskredit von Fr. 30'000.- zu bewilligen.
3. Der Gemeinderat sei zu ermächtigen, mit den Architekten Müller + Straub Partner AG, Baar, sowie mit den Fachingenieuren und Spezialisten die erforderlichen vertraglichen Abmachungen zu treffen.

B. Am 3. Juni 1996 erhoben R. A. und P. A., nachfolgend Beschwerdeführer genannt) sowie U. A., alle vertreten durch lic. iur. M., Rechtsanwalt, Zug, beim Regierungsrat Beschwerde gegen den Gemeinderat Baar mit folgenden Anträgen:

- 1.1 Es sei der Gemeinderat von Baar anzuweisen, das Traktandum 2 der Einwohnergemeindeversammlung vom 13. Juni 1996 (Projektierungskredit für den Neubau der Oberstufenschule Sennweid) von der Traktandenliste abzusetzen und die entsprechende Abstimmung zu verschieben.
- 1.2 Die unter Ziff. 1.1 beantragten Massnahmen seien superprovisorisch zu erlassen.

2. Eventuell, im Falle der Durchführung der Abstimmung und Gutheissung des Projektierungskredits für den Neubau der Oberstufenschule Sennweid, sei diese Abstimmung aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers.

Zur Begründung lassen die Beschwerdeführer im wesentlichen folgendes vorbringen:

Der Abstimmung über das Traktandum Nr. 2 betreffend Projektierungskredit für den Neubau der Oberstufenschule Sennweid komme präjudizielle Wirkung zu, da zum einen das Projekt, wie es heute bekannt sei, als reines Oberstufenschulhaus ausgearbeitet werde, und zum anderen damit die Verwirklichung eines Primarschulhauses am gleichen Standort verunmöglicht werde, wie sich auch aus der Abstimmungsvorlage ergebe. Der Antrag und Bericht des Gemeinderates stelle für die Stimmberechtigten die wesentliche, wenn nicht gar einzige Möglichkeit dar, sich über die Abstimmungsvorlage zu orientieren. Insbesondere bei solchen Bauvorhaben seien die Stimmberechtigten darauf angewiesen, vom Gemeinderat umfassend, sachlich und objektiv informiert zu werden. Diesen Anforderungen genüge die Abstimmungsvorlage nicht. In der Abstimmungsvorlage werde die im Auftrag der Baudirektion erstellte Einwohner- und Arbeitsplatzprognose vom Januar 1995 mit keinem Wort erwähnt, obwohl diese auf neueren Erhebungen basiere als die Planungsgrundlagen der Gemeinde Baar und diese Planungsgrundlagen nicht nur relativiere sondern zum Teil ins Gegenteil verkehre. Unter anderem werde in der Abstimmungsvorlage ein falsches Bild von den langfristig zu erwartenden Schülerzahlen gezeichnet, und dem Aspekt der Altersstruktur würde keinerlei Bedeutung beigemessen. Auch an der Art und Weise, wie die zukünftigen Schülerzahlen prognostiziert würden, bestünden erhebliche Fragezeichen. Auf der Primarstufe werde mit Klassengrössen gerechnet, welche die vom Kanton vorgegebenen Richtzahlen zum Teil massgeblich unterschreiten würden. Bei der Berechnung der Schülerzahlen für die Oberstufe werde der zahlenmässige Übertritt in die Sekundar- und Realschule viel zu grosszügig berechnet. Die gegenüber früher kleineren Richtzahlen für die Klassengrösse würden schon jahrelang gelten, würden aber unzulässigerweise als neues Argument für die Zukunft verwendet. Die vom Bundesgericht geforderte freie Meinungsbildung sei im vorliegenden Fall offensichtlich unmöglich, da der einzelne Stimmbürger nicht im Besitz des Berichts zur Schulraumplanung sei, so dass er diesen kritisch analysieren könnte. Es wäre Aufgabe des Gemeinderates gewesen, die neuen Prognosen der Baudirektion in die Erwägungen miteinzubeziehen. Die wesentliche Tatsache, dass die bisherige Baarer Schulraumplanung durch die neue Prognose des Kantons in Frage gestellt sei, werde unterdrückt. Ein falsches Bild entstehe zudem, indem bei allen Berechnungen tendenziell von mehr Klassen und grösseren Schülerzahlen ausgegangen werde, als sich

tatsächlich belegen lasse. Die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswilens sei unverkennbar. Die aufgezeigten Mängel in der Abstimmungsvorlage hätten einen direkten Einfluss auf das Stimmverhalten der Bürgerinnen und Bürger. Infolge der Bedeutung der gerügten Mängel wäre es im Falle einer Durchführung der Abstimmung auch nicht sehr wesentlich, mit welchem Stimmenunterschied die Vorlage allenfalls angenommen würde. Selbst bei einem Stimmenunterschied von mehr als 10 % wäre die Abstimmung zu wiederholen, da die vorliegende Abstimmungsvorlage ein grosses Beeinflussungspotential enthalte. Würde nämlich die Argumentation des Gemeinderates in der Abstimmungsvorlage übernommen, fiel es schwer, Gegenargumente gegen den Projektierungskredit zu finden. Dem einzelnen Stimmbürger sei es kaum möglich, die plausibel dargestellte Entwicklung des Schulraumbedarfs zu hinterfragen, da ihm die Mittel dazu fehlen würden.

C. In seiner Vernehmlassung vom 7. Juni 1996 beantragte der Gemeinderat Baar:

1. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.
2. Das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Verfügung sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.
3. Die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.

Zur Begründung wird insbesondere folgendes geltend gemacht: Gemäss Art. 49 Abs. 2 VRG sei eine Stimmrechtsbeschwerde erst nach der Abstimmung zulässig. Bei einer Abstimmung an einer Gemeindeversammlung sei nicht nur die vorbereitende schriftliche Information von Bedeutung, sondern gemäss § 74 Gemeindegesetz auch die weiteren Aussagen und Detailinformationen an der Versammlung selber. Auch den Stimmbürgern stehe das Recht zu, der Versammlung eigene Informationen vorzutragen oder Fragen an den Gemeinderat zu richten. Daher könne vor der Gemeindeversammlung gar nicht festgestellt werden, ob eine objektiv falsche Information im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung überhaupt gegeben sei, da die Information noch nicht abschliessend erfolgt sei. Der Vorwurf der Beschwerdeführer, die Stimmbürger würden über den Schulraumbedarf unrichtig orientiert, sei unhaltbar. Die Stimmbürger seien bereits mit dem Bericht zur Schulraumplanung zuhanden der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 1993 detailliert und mit allen Grundlagen informiert worden. Die angebliche Unrichtigkeit dieser Planung oder gar ein irreführender Inhalt werde von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen, sondern nur behauptet. Der Gemeinderat habe seine Schulraumplanung nicht auf die eher summarischen Prognosen der Studie der Baudirektion über die mut-

masslichen Entwicklungen der Einwohnerzahlen ausgerichtet, sondern auf Grund der effektiven Geburtenzahlen in der Gemeinde und der Zahl der Kinder im Erhebungszeitpunkt, einschliesslich deren Wohnortaufteilung nach Strassen, konkret verfasst, was einen unvergleichlich höheren Grad an Genauigkeit und Vorhersehbarkeit ergebe, als es nach den pauschalen Schätzungen im Bericht der Baudirektion möglich gewesen wäre. Die darauf gestützte Planung sei auch vom Erziehungsrat des Kantons Zug im Beschluss vom 24. Oktober 1994 als "sehr gründlich und umfassend" bezeichnet worden. Im Bericht der Baudirektion sei nach dem Szenario "Expansion" eine Entwicklung der Baarer Bevölkerung von 16'100 im Jahre 1990 auf 17'400 im Jahre 2000 vorhergesagt. Das "Expansiv"-Szenario sei jedoch bereits überholt, da Baar bereits am 30. April 1996 17'840 Einwohner gezählt habe. Es wäre geradezu irreführend, sich auf Prognosen zu stützen, die durch die Entwicklung überholt worden seien. Die von der Gemeinde erhobenen Daten seien wesentlich konkreter, genauer und – bis hin zu den Quartierverhältnissen – äusserst differenziert. Die Vorlage des Gemeinderates erfülle sämtliche Anforderungen an eine sachliche, objektive und wesentliche Information des Stimmbürgers. Die Behörde sei nicht gehalten, anderslautende Standpunkte oder Meinungen zu übernehmen, darzulegen oder gar zu teilen.

D. Mit Schreiben vom 11. Juni 1996 wies der Regierungsrat die Anträge der Beschwerdeführer gemäss den Ziffern 1.1 und 1.2 ab, da die Voraussetzungen für eine Verschiebung der Abstimmung über Traktandum Nr. 2 nicht erfüllt seien.

E. Am 13. Juni 1996 liess U.A. durch seinen Rechtsvertreter die Beschwerde, soweit sie ihn selber betrifft, zurückziehen.

F. Am 13. Juni fand die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Baar statt. Die Beschwerdeführer liessen durch lic. iur. S., Rechtsanwalt, mit ausführlicher Begründung beantragen, auf das Traktandum Nr. 2 nicht einzutreten und den Gemeinderat zu beauftragen, den längerfristigen Bedarf für die Oberstufe, die erforderliche Grösse eines Oberstufenschulhauses, dessen Bau- und Ausbaustandard und damit zusammenhängend dessen Kosten und die Möglichkeit, im Sinne einer Option später einmal auf dem Sennweidareal ein Primarschulhaus realisieren zu können, zu überprüfen und einer nächsten Gemeindeversammlung Bericht und Antrag zu stellen. Dieser Rückweisungsantrag wurde gemäss – noch nicht genehmigtem – Protokoll mit grosser Mehrheit abgelehnt. Ein zweiter Antrag von S., es sei die Projektierung des Oberstufenschulhauses so vorzunehmen, dass im Sinne einer Option auf dem Sennweidareal auch die spätere Erstellung eines Primarschulhauses gewährleistet wäre, wurde ebenfalls grossmehrheitlich abgelehnt. Die Anträge des Gemeinderates wurden gemäss – noch nicht genehmigtem – Protokoll ohne Gegenstimme gutgeheissen.

G. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindengesetz, GG; BGS 171.1) sowie nach § 49 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) können Gemeindeversammlungsbeschlüsse durch Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Dabei kommen gemäss § 49 Abs. 2 VRG die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde sinngemäss zur Anwendung mit folgenden für die Eintretensfrage massgeblichen Abweichungen: Die Beschwerdefrist beträgt acht Tage, und der Fristenlauf beginnt bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen mit dem auf den Beschluss folgenden Tag (Ziff. 1). Ausser den in ihrer Rechtsstellung unmittelbar Betroffenen ist jede stimmberechtigte Person zur Beschwerde befugt (Ziff. 2).

2. a) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss der Einwohnergemeinde Baar vom 13. Juni 1996. Angefochten ist somit ein Gemeindeversammlungsbeschluss im Sinne von § 17 Abs. 1 GG und § 49 Abs. 1 VRG. Gegen solche Beschlüsse ist die Beschwerde mithin grundsätzlich zulässig. Zuständig zur Behandlung der Beschwerde ist der Regierungsrat.

b) Die Gemeindeversammlung fand am 13. Juni 1996 statt. Die Beschwerde wurde am 3. Juni 1996, also noch vor der Gemeindeversammlung, der Staatskanzlei überbracht und enthält als Eventualbegehren unter Ziff. 2 den Antrag, im Fall der Durchführung der Abstimmung und Gutheissung des Projektierungskredits für den Neubau der Oberstufenschule Sennweid sei diese Abstimmung aufzuheben. Mithin ist zu prüfen, ob schon vor einer Gemeindeversammlung ein Beschluss vorsorglich angefochten werden kann, was vom Gemeinderat Baar bestritten wird.

Mit der vorliegenden Beschwerde werden nicht Mängel des Abstimmungsverfahrens an der Gemeindeversammlung selbst gerügt, sondern Mängel in der Vorbereitung der Abstimmung. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichtes besteht eine Pflicht, solche Mängel bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen "sofort" zu rügen (vgl. BGE 121 I S. 139 mit Hinweisen). Diese Pflicht wurde vom Bundesgericht auch im Rahmen von Gemeindeversammlungsbeschlüssen bejaht (vgl. BGE 118 Ia 271 ff.). Zwar bezieht sich diese Rechtsprechung auf Stimmrechtsbeschwerden im Sinne von Art. 85 Bst. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110) und findet auf kantonale Rechtsmittel – wie im vorliegenden Fall – nicht ohne weiteres Anwendung (vgl. BGE 118 Ia S. 275f.). Auch der Regie-

rungsrat geht jedoch in seiner Rechtsprechung zu Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen an der Urne von einer Pflicht zur sofortigen Rüge von Mängeln bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen aus (vgl. Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug, GVP, 1991/92, S. 282 E. 2; GVP 1989/90, S. 157f.). Bei Gemeindeversammlungen schliesslich wird in der regierungsrätlichen Rechtsprechung ebenfalls eine Pflicht zur sofortigen Rüge von Mängeln im Abstimmungsverfahren noch während der Versammlung angenommen (vgl. GVP 1987/88, S. 178). Mithin ist das Erfordernis der unverzüglichen Beschwerdeführung gegen fehlerhafte Vorbereitungshandlungen zu Wahlen oder Abstimmungen an der Urne beziehungsweise an Gemeindeversammlungen auch für das kantonalzugerische Recht grundsätzlich zu bejahen (vgl. auch Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 193). Mangels einer Bestimmung über die Frist, innert welcher Vorbereitungshandlungen zu rügen sind, ist § 49 Abs. 2 Ziff. 1 VRG analog anzuwenden, wobei die Frist von acht Tagen in Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit dem Zeitpunkt der Entdeckung des Mangels zu laufen beginnt, demnach am Tag nach der amtlichen Publikation gemäss § 72 Abs. 1 GG im Amtsblatt beziehungsweise nach dem Eintreffen des Berichts und Antrags des Gemeinderates nach § 72 Abs. 3 GG bei den Stimmberechtigten (vgl. BGE 121 I S. 6 f.). Die Gemeindeversammlung und die Traktandenliste wurde am 31. Mai 1996 im Amtsblatt publiziert. Mit der am 3. Juni 1996 eingereichten, gegen den Bericht und Antrag des Gemeinderates gerichteten Beschwerde ist die Rügefrist eingehalten. Dass mit der Beschwerde ein Eventualantrag verbunden ist auf Aufhebung der Abstimmung, falls die Abstimmung durchgeführt und der Projektierungskredit angenommen würde, steht der formellen Zulässigkeit der Beschwerde nicht entgegen. Denn dadurch, dass die Gemeindeversammlung den Projektierungskredit gutgeheissen hatte, ist das Eventualbegehren zum Hauptbegehren geworden (vgl. BGE 121 I S. 140 mit Hinweisen). Dies würde im übrigen selbst dann gelten, wenn kein solcher Eventualantrag gestellt worden wäre. Denn wird eine Abstimmung wegen Abweisung des Gesuchs um eine vorsorgliche Massnahme wegen beanstandeter Vorbereitungshandlungen durchgeführt, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die gegen solche Vorbereitungshandlungen gerichtete Beschwerde so zu verstehen, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung selber gestellt wird (vgl. BGE 113 Ia S. 50 mit Hinweisen). Zwar trifft die Feststellung des Gemeinderates Baar zu, dass die Gemeindeversammlung – im Gegensatz zur Urnenabstimmung – Gelegenheit zur freien Beratung bietet, an welcher gemäss § 75 Abs. 1 GG jede stimmberechtigte Person teilnehmen kann und die Stimmberechtigten zudem nach § 76 GG Änderungsanträge stellen können, so dass die Information der Stimmberechtigten vor der Gemeindeversammlung noch nicht abschliessend erfolgt ist. Die Beschwerdeführer haben jedoch durchaus ein Rechtsschutzinteresse daran, die behaupteten Mängel des gemeinderätlichen Berichts und die dadurch angeblich verursachte Ver-

letzung der Stimmfreiheit materiell überprüfen zu lassen. Die Tatsache, dass vor der Abstimmung nicht alle Mängel bekannt sein mochten, schadet der formellen Zulässigkeit des (Eventual-)Begehrens auf Aufhebung des Gemeindeversammlungsbeschlusses nicht. Denn das Beschwerdeverfahren bezieht sich lediglich auf die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Mängel.

c) Die Beschwerdeführer sind Stimmbürger der Einwohnergemeinde Baar und somit zur Beschwerde berechtigt. Da der Rechtsvertreter ordnungsgemäss bevollmächtigt ist und sich die Beschwerde auch im Sinne von § 44 VRG als formgerecht erweist, ist mithin auf sie einzutreten.

d) Die Beschwerde von U.A. ist infolge Rückzugs als erledigt vom Protokoll abzuschreiben.

II.

1. Gemäss § 49 Abs. 2 Ziff. 3 VRG sind Gemeindeversammlungsbeschlüsse nur wegen Rechtsverletzung anfechtbar, nicht aber wegen Unangemessenheit. Gerügt werden können dabei auch formellrechtliche Mängel des Beschlusses (vgl. Marco Weiss, a.a.O., S. 193). In diesem Zusammenhang fällt das ungeschriebene verfassungsmässige Recht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in Betracht (vgl. Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 78). Dieses Recht garantiert nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, welches nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I S. 141 und S. 155 je mit Hinweisen, GVP 1983/84 S. 163). Die freie Willensäusserung der Stimmberechtigten kann unter anderem verletzt werden durch unvollständige, irreführende, nicht objektive oder falsche behördliche Erläuterungen einer Abstimmung (vgl. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 117; vgl. auch BGE 121 I 255f. mit Hinweisen; Bundesgerichtsentscheid vom 26. Mai 1995, zitiert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97/1996 Nr. 5, S. 233 ff. insb. S. 236 f. mit Hinweisen). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach die Behörde verpflichtet ist, in den amtlichen Erläuterungen objektiv zu informieren und die Stimmberechtigten über Zweck und Tragweite einer Vorlage richtig zu orientieren, bezieht sich auf Urnenabstimmungen. Im vorliegenden Fall handelt es sich indessen um einen an der Gemeindeversammlung gefassten Beschluss. Es gilt daher, die Besonderheiten der Gemeindeversammlung zu berücksichtigen, nämlich dass gemäss § 74 GG an der Versammlung selbst zu den Vorlagen noch Bericht erstattet wird, dass eine Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten gemäss § 75 GG Gelegenheit zur freien Beratung einer Vorlage bietet und dass die Stimmberechtigten gemäss § 76 GG ein Antragsrecht haben. Bei der Prüfung der Frage, ob der Bericht und Antrag des Gemeinderates Baar zu Traktandum Nr. 2 Mängel im Sinne der

erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufweist, sind mithin auch die für die Willensbildung der Stimmberechtigten bedeutenden Ausführungen des Gemeinderates, die Beratung sowie die Anträge der Stimmberechtigten miteinzubeziehen. Dies auch deshalb, weil nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Abstimmung nur aufzuheben ist, wenn die gerügten Mängel erheblich sind und das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnten (vgl. BGE 119 Ia S. 273f. mit Hinweisen).

2. Die Beschwerdeführer behaupten, dass der Bericht des Gemeinderates Baar zu Traktandum Nr. 2 falsche und irreführende Angaben enthalte, was gemäss Bundesgericht eine unerlaubte Beeinflussung darstelle. Diese Behauptung stützt sich im wesentlichen auf folgende Argumente: Die neuen Prognosen im Bericht der Baudirektion, welche ebenfalls wichtige Aussagen für die Gemeinde Baar enthielten und die neue Tendenzen aufzeigten, würden mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn in den Berechnungen berücksichtigt. Es werde ein falsches Bild von den langfristig zu erwartenden Schülerzahlen gezeichnet; die Hinweise auf die starke bauliche Entwicklung seien irreführend, da sie für sich alleine nichts über die zukünftigen Schülerzahlen aussagen würden, wobei insbesondere die mangelnde Berücksichtigung der zukünftigen Altersstruktur ins Gewicht falle; es werde auf der Primarschulstufe mit Klassengrössen gerechnet, welche die vom Kanton vorgegebenen Richtzahlen zum Teil massgeblich unterschreiten würden; bei der Berechnung der Schülerzahlen für die Oberstufe werde der zahlenmässige Übertritt in die Sekundar- und Realschule viel zu grosszügig berechnet; die gegenüber früher kleineren Richtzahlen für die Klassengrösse gälten schon jahrelang, würden aber unzulässigerweise als neues Argument für die Zukunft verwendet. Im Mittelpunkt der Kritik stehen demnach einerseits die Nichtberücksichtigung der Einwohner- und Arbeitsplatzprognose, welche im Auftrag der Baudirektion des Kantons Zug im Januar 1995 publiziert worden ist und andererseits die Prognosegrundlagen des Gemeinderates Baar. Wie es sich mit diesen Vorwürfen verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

3. Ausgangslage und Zielsetzung der im Auftrag der Baudirektion erstellten Einwohner- und Arbeitsplatzprognose vom 13. Januar 1996 (nachfolgend kantonale Prognose genannt) war es, die notwendigen Grundlagen zu schaffen im Hinblick auf die geplante Revision des kantonalen Gesamtrichtplans und der Verkehrsrichtplanung (S. 10). Die kantonale Prognose umfasst – ausgehend von drei Szenarien – auch Aussagen über die Entwicklung der Nichterwerbsbevölkerung (Schüler, Studenten, Lehrlinge) sowie eine Tabelle der Altersstrukturentwicklung der Lörze-Ebene, zu welcher auch die Gemeinde Baar zählt. Diese Aussagen sind indessen kantonal beziehungsweise regional, nicht aber auf die einzelnen Gemeinden bezogen. Zudem räumt auch die kantonale Prognose ein, dass Geburten- und Sterberaten sowie Wanderungsbewegungen separat prognostiziert und jedes Jahr ins Modell integriert werden müssten (S. 21). Diese Feststellung zeigt, dass die Gemeinden, auch

wenn sie sich grundsätzlich auf die kantonale Prognose stützen, keineswegs davon entbunden sind, eigene Erhebungen vorzunehmen. Zudem ist gemäss dem – noch nicht genehmigten – Protokoll der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 1996 die in der kantonalen Prognose unter dem Szenario "Expansion" für das Jahr 2000 prognostizierte Zahl Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Baar bereits jetzt übertroffen worden. Aus dieser Tatsache allein kann zwar nichts Konkretes über die Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler gefolgert werden. Aber sie ist als Indiz dafür zu werten, dass die auf die Gemeinden bezogenen Daten der kantonalen Prognose von den Gemeinden nicht ungeprüft übernommen werden können. Schliesslich sagt die kantonale Prognose zwar etwas aus bezüglich kurzfristiger Einflüsse auf die Einwohnerentwicklung durch Bauvorhaben in einzelnen Gemeinden. Die Gemeinde Baar ist jedoch bei diesen Prognosen nicht erwähnt. Aus diesen Gründen ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass sich der Gemeinderat nicht auf die kantonale Prognose abgestützt hat, sondern auf eigene Erhebungen, sofern diese in dem Sinne frei von Mängeln sind, als sie eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten ermöglichen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kommt das Nichterwähnen der kantonalen Studie nicht einem Unterdrücken eines für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtigen Elementes gleich (vgl. BGE 112 Ia S. 135).

4. Die Beschwerdeführer stützen sich insbesondere auf den im Bericht des Gemeinderates erwähnten Grundlagenbericht zur Schulraumplanung, welcher von den Stimmberechtigten in Form eines Berichts und Antrags am 14. Dezember 1993 zur Kenntnis genommen wurde. Wie auch die Beschwerdeführer einräumen, ist davon auszugehen, dass die einzelnen Stimmberechtigten diesen Grundlagenbericht beim Studium des Berichts des Gemeinderates nicht beiziehen konnten, was ihnen auch nicht zuzumuten gewesen wäre. Entscheidend ist daher, ob der Bericht zu Traktandum Nr. 2 selbst eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten darstellt. Der Grundlagenbericht ist jedoch zur Prüfung dieser Frage ergänzend beizuziehen.

Auch die Beschwerdeführer anerkennen, dass die Erarbeitung von Prognosen schwierig ist. Gerade im Schulbereich sind sie mit mehreren Unsicherheitsfaktoren verbunden wie etwa: die zukünftigen Geburtenzahlen, welche wiederum von verschiedenen Faktoren abhängen, die Zu- und Wegzüge, der konkrete Zeitpunkt der Einschulung der einzelnen Schülerinnen und Schüler, die Übertritte in die Oberstufe. Über diese unbekannten Grössen können die Meinungen durchaus divergieren, weshalb dem Gemeinderat bei der Prognosestellung ein gewisser Ermessensspielraum zugestanden werden muss, sofern die Grundlagen dafür erkennbar sind und sich die Beurteilung als vernünftig und sachlich nachvollziehbar erweist (vgl. Gerold Steinmann, Aktuelle Juristische Praxis 3/96, S. 260f. mit Hinweisen). Der Bericht des Gemeinderates zu Traktandum Nr. 2 stützt sich ausdrücklich auf den anläss-

lich der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 1993 von den Stimmberechtigten zur Kenntnis genommenen Grundlagenbericht der Gemeinde Baar und enthält Angaben darüber, wie die künftige Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie der entstehenden Klassen ermittelt wird, nämlich anhand der Geburtenzahlen, der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung und aufgrund der gesetzlichen Vorschriften betreffend Klassengrössen und Schulstruktur. Die Erhebung erfolge quartierweise, damit seriöse Grundlagen für die Grösse der Schulanlagen und deren Standorte zur Verfügung gestellt werden könnten. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die merkliche Zunahme der Wohnbevölkerung und die wachsenden Geburtenzahlen ein Steigen der Schülerzahlen deutlich belegen würden. Darüber hinaus sei in Baar eine starke bauliche Entwicklung im Gang. Die Grundlagen der Prognosestellung des Gemeinderates sind mithin für die Stimmberechtigten erkennbar, deren Richtigkeit wird jedoch von den Beschwerdeführern bestritten. Zu prüfen bleibt, ob diese Prognosegrundlagen sowie die daraus gezogenen Schlüsse mangelhaft im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind. Dabei ist – wie erwähnt – zu berücksichtigen, dass die Gemeindeversammlung Gelegenheit zur Beratung und zu Fragen bietet und die amtlichen Erläuterungen mithin nicht als abschliessend zu betrachten sind.

Wie sich aus dem obenerwähnten Grundlagenbericht ergibt, geht der Gemeinderat Baar davon aus, dass 90% der jeweils sieben Jahre zuvor Geborenen eingeschult werden, was laut Beschwerdeführer verfälschend wirkt, da der durchschnittliche Prozentsatz in den letzten Jahren lediglich 82% betragen habe. Wie sich jedoch aus dem – noch nicht genehmigten – Protokoll der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 1996 zu Traktandum Nr. 2 ergibt, besuchten zwischen 1990 und 1996 durchschnittlich 96% der sieben Jahre zuvor geborenen Mädchen und Knaben die erste Klasse. Der vom Gemeinderat Baar im Grundlagenbericht angewandte Prozentsatz von 90% kann mithin keineswegs als unhaltbar bezeichnet werden. Zwar trifft es zu, dass aus der Tatsache des Bevölkerungswachstums und der starken baulichen Entwicklung allein keine konkreten Aussagen über die Steigerung der Anzahl Schülerinnen und Schüler gemacht werden können. Aus der Feststellung des Gemeinderates lässt sich jedoch nicht einfach folgern, er berücksichtige die Altersstruktur der Baarer Bevölkerung nicht. Denn laut dem – noch nicht genehmigten – Protokoll weist Baar eine verhältnismässig junge Bevölkerung auf. Auch der Grundlagenbericht differenziert im übrigen bezüglich Altersstruktur insofern, als die Annahme, ein Geburtsjahrgang entspreche etwa 1.1 – 1.3% der Bevölkerung, dann als zutreffend erachtet wird, wenn die Bevölkerungszunahme durch Zuzug vorwiegend jüngerer Leute entsteht (Grundlagenbericht S. 10). Sodann kann dem Gemeinderat Baar nicht vorgeworfen werden, seine Annahme, rund 10% der Schülerinnen und Schüler würden nach Abschluss der Primarschule ans Gymnasium wechseln, sei irreführend und falsch. Zwar liegt der Prozentsatz – wie gemäss Protokoll auch von der Gemeinde bestätigt wurde – tatsächlich

höher als 10%; da nur 84% der Sechstklässlerinnen und Sechstklässler in die Sekundar- beziehungsweise Realschule übertreten. Die Abweichung ist indessen nicht so gravierend, dass sie als geradezu falsch und irreführend bezeichnet werden könnte. Auch das Argument der Beschwerdeführer, die Klassengrössen gemäss Schulraumplanung würden von den in § 12 des Schulgesetzes stipulierten Richtzahlen deutlich abweichen, vermag nicht zu überzeugen, selbst wenn diese Feststellung rein rechnerisch gesehen zutrifft. Zum einen ist dem Gemeinderat Baar auch bei der Berechnung der Anzahl Klassen ein gewisser Ermessensspielraum zuzugestehen, dies umsomehr als – wie an der Gemeindeversammlung ausgeführt wurde – die quartiermässige Entwicklung sowie der Umstand, dass nach der ersten Klasse noch Repetentinnen und Repetenten hinzukommen können, zu berücksichtigen sind. Diesen Aspekten wird eine lineare Berechnungsart nicht gerecht. Zum anderen sind die Abweichungen von den Richtzahlen keineswegs so krass, dass sie als unhaltbar erscheinen. Schliesslich ist auch die Feststellung im Bericht zu Traktandum Nr. 2, die derzeit laufende Schulreform auf der Oberstufe mache ein örtliches Zusammenziehen der dezentralisierten Oberstufenklassen nötig, gemäss mündlicher Auskunft der Erziehungsdirektion des Kantons Zug zutreffend und zwar unabhängig vom Ergebnis der Reform. Den Beschwerdeführern ist dagegen insofern zuzustimmen, dass die Aussage des Berichts, wonach die jetzige Planung auf den vom neuen Schulgesetz vorgelegten neuen (kleineren) Klassengrössen (Richtzahlen) basiere, missverständlich ist, da durchaus der Eindruck entstehen kann, die Richtzahlen seien neu, obwohl das Schulgesetz bereits seit dem 1. August 1991 in Kraft ist. Dieser Mangel ist jedoch nicht als gravierend zu betrachten, da er bezüglich der zu beachtenden Klassengrössen nicht zu falschen Schlüssen führt.

Zusammenfassend enthält der Bericht des Gemeinderates zu Traktandum Nr. 2 keine Angaben, welche dermassen realitätsfremd und sachlich nicht nachvollziehbar sind, dass sie als nicht objektiv, irreführend oder falsch im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu qualifizieren wären. Da die eigenen und für die Gemeindeversammlung aktualisierten Erhebungen des Gemeinderates haltbar sind, bestand auch keine Verpflichtung für ihn, die nicht allgemein bekannte kantonale Prognose im Bericht zu erwähnen und Abweichungen zu begründen. Daher kann der Bericht auch nicht als unvollständig bezeichnet werden, zumal an der Gemeindeversammlung selber weitere Ausführungen zum Traktandum Nr. 2 gemacht wurden. Somit liegt keine unzulässige Willensbeeinflussung vor, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

5. Die Abweisung der Beschwerde ist umsomehr angezeigt, als die Beschwerdeführer bereits vor der Versammlung mit ihrem Anliegen an die Presse gelangt sind und an der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 1996 laut dem – noch nicht genehmigten – Protokoll Gelegenheit hatten, durch Rechtsanwalt S. den Stimmberechtigten ihre Einwände gegen den Bericht des Gemeinderates darzulegen. Es ist daher davon auszugehen, dass die

Stimmberechtigten über die behaupteten Mängel der Vorlage des Gemeinderates orientiert waren. Wie aus dem Protokoll hervorgeht, folgte jedoch die Mehrheit der Stimmberechtigten der Sichtweise der Beschwerdeführer nicht. Der Rückweisungsantrag von S. wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt. Auch der Antrag, die Projektierung des Oberstufenschulhauses Sennweid so vorzunehmen, dass im Sinne einer Option auf dem Sennweidareal auch die spätere Erstellung eines Primarschulhauses gewährleistet wäre, wurde gemäss – noch nicht genehmigtem – Protokoll grossmehrheitlich abgelehnt; die Anträge des Gemeinderates dagegen wurden klar angenommen. Die Stimmberechtigten haben sich mithin, auch nachdem sie von den Vorwürfen der Beschwerdeführer Kenntnis erhalten hatten, eindeutig für die Vorlage des Gemeinderates entschieden. Dieser Entscheid der Stimmberechtigten ist zu respektieren. Denn das Stimmrecht enthält nicht nur einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, sondern es umfasst auch den Anspruch darauf, dass ein ordnungsgemäss zustande gekommenes Abstimmungsergebnis anerkannt wird (vgl. BGE 112 Ia S. 211). Selbst wenn der Bericht des Gemeinderates Mängel aufgewiesen hätte, wäre angesichts des – trotz Kenntnis der Rügen der Beschwerdeführer – deutlichen Abstimmungsergebnisses nicht davon auszugehen, dass sie das Abstimmungsergebnis beeinflusst hätten, was gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Voraussetzung für die Aufhebung einer Abstimmung wäre.

Da mithin kein Grund vorliegt, welcher die Aufhebung des Gemeindeversammlungsbeschlusses rechtfertigen würde, ist die Beschwerde abzuweisen.

III.

1. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG hat die unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen. Bei der vorliegenden Beschwerde ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerde ein Verfahren um Erlass einer superprovisorischen Massnahme vorangegangen ist. Die Kosten jenes Verfahrens werden gemäss Schreiben des Regierungsrates vom 11. Juni 1996 im ordentlichen Verfahren erhoben. Unter Berücksichtigung des mit dieser Beschwerdeangelegenheit verbundenen Aufwandes ist eine Gebühr von insgesamt Fr. 1'200.- angemessen.

2. Die Zusprechung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht: an die Einwohnergemeinde Baar deshalb, weil sie in Ausübung ihrer obrigkeitlichen Funktion und nicht als Partei mit gegensätzlichen Interessen beteiligt ist (vgl. § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG; GVP 1981/82 S. 114), und an die Beschwerdeführer deshalb, weil sie im vorliegenden Verfahren vollumfänglich unterlegen sind (vgl. § 28 Abs. 2 VRG e contrario).

(RRB, 22. Oktober 1996; weitergezogen an das Verwaltungsgericht und dort zurückgezogen am 18. Februar 1997)