

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Politische Rechte

1.1 § 25 WAG

Regeste:

§ 25 WAG – Eine kleinere Partei hat einen Rechtsanspruch darauf, ihre vom Gemeinderat erheblich abweichende Auffassung in den amtlichen, gemeindlichen Abstimmungserläuterungen darlegen zu dürfen. Dies gilt auch dann, wenn sie ihre Minderheitsmeinung erst knapp vor der Drucklegung der Erläuterungen bekannt gibt.

Art. 5 Abs. 3 UVPV, § 7 Abs. 1 EG USG – Die Stimmberechtigten sind bereits im Rahmen der Zonenplanänderung und nicht erst die Baubewilligungsbehörde im nachlaufenden Verfahren die zuständige Behörde für den Entscheid, ein Projekt als umweltverträglich zu erklären.

Aus dem Sachverhalt:

(...)

D. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Baar hätten am 17. Juni 2012 an der Urne über die Änderung des Zonenplanes «Golfpark Zugersee», die Ergänzung der Bauordnung (§ 41) «Übrige Zonen mit speziellen Vorschriften» und die Erklärung der Umweltverträglichkeit des Projektes abstimmen sollen. Die Urnenabstimmung wurde am 20. April 2012 im Zuger Amtsblatt publiziert.

E. Am 4. April 2012 informierte X., einer der späteren Einzelbeschwerdeführenden, den Gemeindepräsidenten von Baar mündlich darüber, dass die Y-Partei dem Gemeinderat Baar ein Schreiben geschickt hätte, in welchem sie darum ersuche, in den Abstimmungserläuterungen zum Golfpark «Zugersee» den gegnerischen Standpunkt darlegen zu können.

F. Mit Mail vom 5. April 2012 informierte die Einwohnergemeinde Baar X. darüber, dass der Gemeinderat Baar am 4. April 2012 entschieden habe, den Wunsch, in den Abstimmungserläuterungen den gegnerischen Standpunkt darlegen zu können, abzulehnen. Einwendungen gegen das Projekt hätten im Rahmen der öffentlichen Auflage eingereicht werden können. Zudem sei es rechtlich sehr heikel, in gemeindlichen Vorlagen Stellungnahmen für oder gegen Projekte zuzulassen.

G. Die Y-Partei und vier Mitglieder der IG (...) (im folgenden Beschwerdeführende), reichten am 10. April 2012 Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat gegen die Einwohnergemeinde Baar (im folgenden Beschwerdegegner) ein und stellten folgende Anträge:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Baar vom 5. April 2012 betreffend Ablehnung der Publikation der Stellungnahme des gegnerischen Abstimmungskomitees in der Abstimmungsbroschüre betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung sowie Sondernutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Golfpark Zugersee (Abstimmung vom 17. Juni 2012) sei aufzuheben.
2. Der Gemeinderat Baar sei zu verpflichten, dem gegnerischen Abstimmungskomitee eine Seite der Abstimmungsbroschüre betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung sowie Sondernutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Golfpark Zugersee zur Darlegung seines Standpunktes zur Verfügung zu stellen.

M. Mit Schreiben vom 23. April 2012 reichten die Beschwerdeführenden ihre Replik ein. Darin hielten sie an ihren bisherigen Anträgen fest und stellten folgende neuen Anträge (unten kursiv):

2^{ter} Die Abstimmungsfrage sei zu überprüfen und neu zu formulieren (neu).

Aus den Erwägungen:

2.3.1. Gemäss § 25 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) ist «den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt». Satz 2 lautet: «Bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen sind die Argumente der Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen.» Nach § 27 Abs. 1 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV; BGS 131.2) gelten die Richtlinien des Regierungsrates für die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 (Richtlinien, BGS 131.7) sinngemäss auch für die Gemeinden. Gemäss § 1 Abs. 3 Bst. c der Richtlinien enthält der erläuternde Bericht in der Regel das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten. Bei Volksabstimmungen über Initiativen und über Referenden gelten sodann gemäss § 1 Abs. 4 der Richtlinien folgende Grundsätze: a) Die Argumente der Urheberkomitees werden kurz dargestellt; b) Die fachlich zuständige Direktion lädt die Urheberkomitees rechtzeitig zur Stellungnahme ein; c) Der Regierungsrat übernimmt die Argumente der Urheberkomitees in der Regel unverändert in seinen erläuternden Bericht. Er kann ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder bezüglich Umfang nicht den Vorgaben entsprechende Darstellungen ändern oder zurückweisen.

2.3.2 § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG sieht unabhängig davon, ob eine Initiative oder ein Referendum vorliegt, einen Rechtsanspruch für «wesentliche Minderheiten» vor, ihre Auffassung zum Ausdruck bringen zu dürfen. Dieser Anspruch gilt aufgrund des klaren Wortlautes des Gesetzes für sämtliche Volksabstimmungen, unabhängig davon, ob eine Abstimmung von den Behörden selber oder von einem Komitee durch ein

Referendum oder eine Initiative herbeigeführt wird. Es handelt sich um eine kantonsrechtliche Umsetzung der Vorgaben von Art. 34 der Bundesverfassung. § 25 Abs. 1 Satz 2 WAG präzisiert nur, wer bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen den gegnerischen Standpunkt vertreten darf, nämlich das Urheberkomitee. Satz 2 schränkt jedoch Satz 1 in keiner Weise ein.

Aus den Richtlinien (BGS 131.7) lässt sich kein anderer Standpunkt ableiten. Diese sind gemäss § 27 Abs. 1 WAV für gemeindliche Abstimmungen lediglich sinngemäss anwendbar. Der Beschwerdegegner wendet sie allzu wörtlich an. Die Richtlinien, die primär für die kantonale Ebene konzipiert sind, gehen in § 1 Abs. 3 Bst. c bis f vorerst von Volksabstimmungen nach der Behandlung im Kantonsrat aus. In Abs. 4 werden die Einzelheiten für den Fall einer Initiative oder eines Referendums geregelt. Es war nie die Meinung des Regierungsrates, bei gemeindlichen Volksabstimmungen wesentliche Minderheiten bei den Abstimmungserläuterungen auszuschliessen. Dies wäre auch staatsrechtlich gar nicht möglich. Die Richtlinien sind aufgrund der Gesetzeshierarchie sogar tiefer als eine regierungsrätliche Verordnung einzustufen. Sie sind primär eine verwaltungsinterne Vorgabe zum Vorgehen und zur formalen Gestaltung bei der Abfassung von Abstimmungserläuterungen auf kantonaler Ebene. Aufgrund von § 27 Abs. 1 WAV werden sie auch für die Gemeinden sinngemäss verbindlich. Trotz Aufnahme in die Gesetzessammlung und trotz Publikation konkretisieren sie lediglich die operative Umsetzung von § 25 WAG. Es kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die Richtlinien den übergeordneten und bei Volksabstimmungen allgemein geltenden § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG einschränken. Aufgrund von § 27 Abs. 1 WAV ist § 1 Abs. 4 der Richtlinien sinngemäss anzuwenden, auch wenn keine Initiative oder kein Referendum vorliegt, somit auch in der vorliegenden Urnenabstimmung. § 1 Abs. 4 stellt sicher, dass die wesentlichen Minderheiten – gleich welche – angemessen ihren Standpunkt darlegen können und legt die Modalitäten dazu ausgewogen fest. Dabei werden nicht nur dem Beschwerdegegner, sondern auch wesentlichen Minderheiten Pflichten auferlegt (vgl. Abs. 4 Bst. c der Richtlinien), an die sie sich halten müssen.

2.3.3 Es trifft zwar zu, dass der Gemeinderat die Vorlage von sich aus gestützt auf Art. 14 Abs. 3 der Gemeindeordnung Baar und § 66 Abs. 1 GG der Urnenabstimmung unterstellen will. Diese Frage spielt hier neben den obigen Ausführungen auch aus einem anderen Grunde keine Rolle. Im Referendumsfall (§ 66 Abs. 2 GG) wird auch vom Beschwerdegegner nicht bestritten, dass die Auffassungen der Vorlagegegnerinnen und -gegner in den Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden müssen. Weshalb im Fall von § 66 Abs. 1 GG dasselbe Recht verwehrt werden soll, ist nicht einzusehen und beinhaltet eine rechtsungleiche Behandlung ähnlicher Vorgänge. Wenn der Gemeinderat eine Vorlage von grosser Tragweite von sich aus der Urnenabstimmung unterstellt, so ist häufig anzunehmen, dass ohnehin eine Urnenabstimmung verlangt wird. Ob ein gegnerisches Komitee seinen Standpunkt darle-

gen darf, darf deshalb nicht formalistisch davon abhängig gemacht werden, ob eine Urnenabstimmung gestützt auf § 66 Abs. 1 GG oder § 66 Abs. 2 GG angesetzt wird.

2.3.4. Wann liegt eine «wesentliche Minderheit» gemäss § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG vor? In den Materialien zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (Anträge des Regierungsrates, der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission, der Fraktionen und einzelner Kantonsratsmitglieder) gibt es keine Hinweise, wie diese Bestimmung auszulegen ist. Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) enthält denselben Begriff. Der Rechtsprechung des Bundesgerichtes lässt sich ebenfalls keine Definition entnehmen.

Bei der Y- Partei handelt es sich klar um eine «wesentliche Minderheit». Sie haben in der Gemeinde Baar bei den Kantonsratswahlen vom 3. Oktober 2010 zusammen mit der Jungen Y-Partei 7215 Stimmen von 77327 Stimmen erhalten, also knapp 10 % und sind mit einem Mitglied im Kantonsrat vertreten. Bei der Wahl in den Gemeinderat haben sie zusammen mit der SP bei total 36'517 Stimmen 6'898 Stimmen erhalten und einen Sitz im Gemeinderat errungen. Sie gehört zu den fünf grossen gemeindlichen Parteien. Aufgrund der Wahlergebnisse stehen in Baar den drei bürgerlichen die beiden kleineren, linksorientierten Parteien gegenüber. Es ist damit offenkundig, dass die Y-Partei eine «wesentliche Minderheit» im Sinne des Gesetzes darstellt. Es muss daher nicht weiter geprüft werden, ob die Baarer Mitglieder der IG . . ., somit die vier Einzelbeschwerdeführenden, für sich allein eine «wesentliche Minderheit» bilden. Da sie dieselbe Auffassung wie die Y-Partei vertreten, werden sie meinungsmässig zu dieser hinzugezählt und verstärken noch die Schlussfolgerung, dass eine «wesentlichen Minderheit» vorliegt.

2.3.5. Die Meinung dieser wesentlichen Minderheit kommt in den Abstimmungserläuterungen gemäss Entwurf nirgends zum Ausdruck. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss mindestens auf den Haupteinwand der Gegnerschaft Bezug genommen werden. Wesentliche Ablehnungsgründe dürfen nicht übergangen werden (BGE 101 Ia 242). Anhand eines Rechtsstreites bei einem Referendumskomitee hat das Bundesgericht von «hinreichend Platz und Gewicht» gesprochen, das eingeräumt werden müsse (1C_412/2007 E. 5.2). Die Abstimmungserläuterungen umfassen 18 Seiten. Sofern den Beschwerdeführenden eine Seite für ihre Meinung - so ihr Rechtsbegehren - eingeräumt würde, wäre den Anforderungen von § 25 WAG Genüge getan. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um ein komplexes Projekt handelt, insbesondere bezüglich Umwelt, so dass ein Minderheitsstandpunkt auch umfangmässig differenziert dargelegt werden darf.

2.3.6. Der Beschwerdegegner wendet ein, dass in sinngemässer Anwendung der Richtlinien nur Minderheiten im Gemeinderat oder in den Kommissionen zu berücksichtigen seien. Dies ist nicht zutreffend. § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG sieht diese erhebliche Einschränkung des Minderheitenschutzes nicht vor. Im Gegenteil. Der Begriff

«Minderheit» deutet viel eher auf Gruppierungen ausserhalb von Behörden, Kommissionen und Verwaltung hin. Sollte diesem Gedankengang des Beschwerdegegners gefolgt werden, würde bei fehlender Minderheit innerhalb der staatlichen Struktur überhaupt kein Minderheitsschutz bei Abstimmungen bestehen. Dies würde aber den bundesrechtlichen und kantonsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Auch aus den Richtlinien lässt sich diese Auffassung des Beschwerdegegners nicht ableiten. Gerade § 1 Abs. 4 der Richtlinien deutet mit seinem Hinweis auf Initiativen und Referenden auf eine Opposition ausserhalb staatlicher Strukturen hin.

2.3.7. Der Beschwerdegegner wendet ein, dass er zu knapp vor der Drucklegung der Abstimmungserläuterungen über diese Minderheitsmeinung orientiert worden sei. Die Abstimmung vom 17. Juni 2012 sei dadurch bezüglich termingerechter Durchführung gefährdet gewesen. Diese Einrede ist gegenstandslos geworden, weil die betreffende Abstimmung durch den Beschwerdegegner am 26. April 2012 auf einen späteren, noch unbekannten Termin verschoben worden ist. Bei der nächsten Abstimmung zu diesem Thema wird der Beschwerdegegner die jetzt bekannte Minderheit rechtzeitig zu einer Stellungnahme einladen. Selbst wenn diese Abstimmung nicht abgesagt worden wäre, wäre es für den Beschwerdegegner zeitlich möglich gewesen, die Minderheitsmeinung in die Abstimmungserläuterungen aufzunehmen. Gemäss unbestrittenem Sachverhalt orientierte X den den Gemeindepräsidenten am 4. April 2012 über die Opposition. Der Beschwerdegegner führt in seiner Stellungnahme vom 18. April 2012 (Ziff. 7) aus: «Am 5. April 2012 hat die Gemeindekanzlei . . . die Vorlage der Druckerei zur Erstellung des Gut zum Druck übergeben.» Die Beschwerdeführenden hätten innert sehr kurzer Frist, somit innert einem Tag bis am Abend des 5. April 2012, eine Stellungnahme von ca. einer Seite liefern müssen, damit sich die Vorbereitungsarbeiten nicht verzögern. Dies wäre für die Beschwerdeführenden zumutbar und auch möglich gewesen, zumal sie sich schon einige Zeit mit diesem Projekt beschäftigten. Ein gewisser zeitlicher Spielraum hätte auch wegen den folgenden Ostertagen bestanden (Karfreitag, 6. April 2012).

2.3.8. Das Argument des Beschwerdegegners, die Beschwerdeführenden hätten im öffentlichen Auflageverfahren Einwendungen erheben können, ist unbeheftlich. Es handelt sich dabei um ein Mittel der öffentlichen Mitwirkung gemäss § 39 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11). Danach legt der Gemeinderat den bereinigten Entwurf während 30 Tagen öffentlich auf (Abs. 2). Während der Auflagefrist können beim Gemeinderat schriftlich Einwendungen erhoben werden. Die Berechtigung dazu ist nicht beschränkt (Abs. 3). Nach Ablauf der Auflagefrist stimmt die Einwohnergemeinde über die Anträge des Gemeinderats in Kenntnis der Einwendungen ab (Abs. 4). Dieses planungsrechtliche Mitwirkungsinstrumentarium ersetzt den abstimmungsrechtlichen Minderheitenschutz gemäss § 25 WAG nicht. Die beiden Verfahren bzw. Regelungen haben unterschiedliche Zielsetzungen aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen. Das Mitwirkungsverfahren bezweckt eine breit abgestützte Zonenplanung, ein ausgewogenes Projekt und

die Auseinandersetzung mit den Interessen betroffener Dritter. Die abstimmungsrechtliche Minderheitenregelung bezweckt, dass jedes Abstimmungsergebnis den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Stimmberechtigten müssen ihren Entscheid nach einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung fällen können. Ebenfalls unbehelflich ist der Einwand, dass sich die Beschwerdeführenden in öffentlichen Veranstaltungen oder in den behördlichen Gremien hätten Gehör schaffen können. Damit ist nicht gewährleistet, dass die Stimmberechtigten ihre Entscheide gestützt auf die erwähnten bundesrechtlichen Vorgaben treffen können. Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimtabgabe können nicht von der Teilnahme an einer öffentlichen Veranstaltung abhängen, sondern nur von der Zustellung der behördlichen Abstimmungserläuterungen mit der Minderheitsmeinung in demselben Dokument an alle Stimmberechtigten.

2.3.9. Der Beschwerdegegner weist auf die Probleme bei verschiedenen gegnerischen Interessengruppierungen hin. Auch diese Frage ist im vorliegenden Verfahren nicht relevant, weil sich eine inhaltlich einheitliche Gegnerschaft gemeldet hat. Hätten sich jedoch unterschiedliche «wesentliche Minderheiten» gemeldet, so müsste gemäss § 25 WAG und aufgrund der Rechtsgleichheit jeder von ihnen der entsprechende, allenfalls umfangmässig reduzierte Platz in einer Abstimmungserläuterungen eingeräumt werden.

2.3.10. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde in der Hauptsache gutzuheissen und den Beschwerdeführenden in einer kommenden Abstimmung zum «Golfpark Zugersee» eine Seite der Abstimmungserläuterungen zur Verfügung zu stellen ist.

4.

4.1. Die Beschwerdeführenden beantragen in ihrer zweiten Beschwerdeschrift vom 23. April 2012, dass die Abstimmungsfrage zu überprüfen und neu zu formulieren sei (Ziff. 2ter der Anträge). Sie begründen diesen Antrag wie folgt: Gemäss Entwurf der Abstimmungserläuterungen laute die Abstimmungsfrage: «Wollen Sie das Projekt «Golfpark Zugersee», Baar, als umweltverträglich erklären und der Zonenplanänderung sowie der Ergänzung der Bauordnung in Kenntnis der Einwendungen zustimmen?» Der zweite Teil der Abstimmungsfrage werfe keine Fragen auf. Hingegen frage sich, ob der Souverän diese Erklärung betreffend Umweltverträglichkeit des Projektes gestützt auf die Vorschriften des Bundesrecht und des kantonalen Rechts überhaupt abgeben könne. Gemäss Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) entscheide die «zuständige Behörde» über die Umweltverträglichkeit. Beim Baubewilligungsverfahren sei dies der Gemeinderat. Die zuständige Behörde habe neben dem eigentlichen Entscheid zur Umweltverträglichkeit eine ganze Reihe von Aufgaben. Es frage sich, ob durch

die Zuständigkeit für die Zonenplanänderung die Stimmenden für die Erklärung, ein Projekt sei umweltverträglich, zuständig seien. Die Beschwerdeführenden listen detailliert gemäss Art. 14 - 18 UVPV auf, welche Tätigkeiten «die zuständige Behörde» vornehmen muss (Art. 14 Koordination, Art. 15 Zugänglichkeit des Berichts, Art. 16 Anordnungen, Art. 17 Grundlage für die Prüfung, Art. 18 Gegenstand der Prüfung, Art. 19 Berücksichtigung der Prüfergebnisse, Art. 20 Zugänglichkeit des Entscheides). Diese Aufgaben könnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als zuständige Behörde gar nicht erfüllen. Sie hätten auch nicht die Möglichkeit, Abklärungen zu treffen, ob ein Projekt allenfalls mit Auflagen oder Bedingungen bewilligt werden könne. Die kantonale Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 5. Mai 1998 (V EG USG; BGS 811.11) halte in § 2 Abs. 1 Bst. b fest, das Verfahren für die UVP sei das Baubewilligungsverfahren für alle Anlagen, bei denen der Kanton das massgebliche Verfahren gemäss Anhang der Verordnung über die UVP zu bestimmen habe. Gemäss UVPV bestimme das kantonale Recht das massgebliche Verfahren bei diesem Projekt, womit über die UVP nicht bei der Zonenplanänderung, sondern bei der Baubewilligung zu entscheiden sei. In Baar hätten die Initianten zusammen mit dem Einzonungsgesuch keinen Sondernutzungsplan eingereicht, hingegen in Zürich einen Bebauungsplan (Sondernutzungsplan) als Zwischenstufe zwischen Nutzungsplan und Baubewilligungsverfahren. In Baar werde in der Abstimmungsvorlage von einem «Richtprojekt» gesprochen, das für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend sei. Die jetzt gültige Baarer Bauordnung kenne dieses Instrument «Richtprojekt» nicht, das erst mit dem Inkrafttreten von § 41 quinquies Abs. 6 der Bauordnung Gültigkeit entfallen könne. Wären sämtliche Auflagen aus dem Fachbericht des Amtes für Umwelt 2011 bereits ins Richtprojekt eingeflossen, könnte man eher dazu neigen, dass die Feststellung der Umweltverträglichkeit bereits im Zonenplanverfahren erfolgen könne.

4.2. Gemäss Auffassung des Beschwerdegegners ist die Formulierung der Abstimmungsfrage korrekt. Sie sei zur Absicherung vor der definitiven Festlegung mit dem Rechtsdienst der Baudirektion abgesprochen worden. Das Amt für Umweltschutz halte in seiner Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichtes auf S. 3 fest, dass die UVP beim Entscheid zur «Golfparkzone» durch Beschluss der Gemeindeversammlung stattfinde. Gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV seien die Kantone für die Festlegung des massgeblichen Verfahrens für die UVP zuständig. Die Kantone müssten dabei ein Verfahren so wählen, dass eine möglichst frühzeitige und umfassende Beurteilung erfolge. Es handle sich hier um eine projektbezogene Nutzungsplanung. Es liege zudem ein detailliertes Richtprojekt vor, das für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren als verbindlich erklärt werde. Es liege daher eine Detailnutzungsplanung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 letzter Satz der UVPV vor, womit diese und nicht das Baubewilligungsverfahren als massgebliches Verfahren für die UVP gelte. Nur wenn - entgegen dem vorliegenden Fall - keine Detailnutzungsplanung vorliege, wäre die UVP im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Sämtliche Handlungen, die der zuständigen Behörde im Vorfeld des Entscheides über die Umweltverträglichkeit zu-

gedacht seien, müssten nicht von dieser auch tatsächlich ausgeführt werden. Der Gemeinderat handle für die Stimmberechtigten im Vorfeld der Urnenabstimmung und nehme die notwendigen Schritte als Vertretung für die Stimmberechtigten vor. Das Richtprojekt werde gleichzeitig mit der Zonenplanänderung verbindlich für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren.

4.3. Die Formulierung der Abstimmungsfrage hat einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten. Der Anspruch auf die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten auferlegt den hierfür zuständigen Behörden besondere Pflichten. Die Abstimmungsfrage muss korrekt formuliert sein, das heisst, sie darf «weder irreführend sein noch suggestiv wirken. Die Anforderungen an die Sorgfalt der Behörden übersteigen somit diejenigen, welche für Abstimmungserläuterungen aufgestellt werden» (Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2528).

Es ist zu prüfen, ob folgende (Teil-) Abstimmungsfrage korrekt formuliert ist: «Wollen Sie das Projekt «Golfpark Zugersee», Baar, als umweltverträglich erklären (...)?» Anders gefragt: Sind die Stimmberechtigten bereits im Rahmen der Zonenplanänderung oder ist erst die Baubewilligungsbehörde im nachlaufenden Verfahren die zuständige Behörde für den Entscheid, dieses Projekt als umweltverträglich zu erklären?

4.4. Es liegen diesbezüglich mehrere bundesrechtliche und kantonale Rechtsgrundlagen vor:

Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) lautet: «Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit.»

Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) lautet: «Die Prüfung wird von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde).» Art. 5 Abs. 3 UVPV lautet: «Soweit das massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht.»

Der Anhang zur UVPV, UVP-Anlagen und massgebliches Verfahren, Ziff. 60.7 Golfplätze mit neun und mehr Löchern, sieht vor, dass das massgebliche Verfahren durch das kantonale Recht zu bestimmen ist.

§ 7 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998 (EG USG, BGS 811.1) lautet: «Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Bestandteil des Entscheids der Behörde, welche für das massgebliche Bewilligungsverfahren zuständig ist.»

§ 2 Abs. 1 Bst. b der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 5. Mai 1998 (V EG USG, BGS 811.11) mit der Marginalie «Massgebliches Verfahren» lautet: «Für die Umweltverträglichkeitsprüfung sind massgeblich (..) das Baubewilligungsverfahren für alle weiteren Anlagen, bei denen der Kanton das massgebliche Verfahren gemäss Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu bestimmen hat.»

4.5. Neben den obigen Rechtsgrundlagen ist zusätzlich der Entwurf zu den Abstimmungserläuterungen beizuziehen, der wichtige Hinweise zur Klärung der Rechtslage enthält, nämlich:

- Ziff. 3, Absatz 1: «Im Zonenplan ist lediglich der Perimeter der Golfanlage eingetragen. Die Details können dem Richtprojekt entnommen werden.»
- Ziff. 4, Seite. 9, rechte Spalte, wird § 41 quinquies Abs. 6 des Entwurfes zur Ergänzung der Bauordnung aufgeführt: «Das Richtprojekt vom 16. November 2011 mit den dazugehörenden Bestimmungen ist für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend. Für die Erteilung einer Baubewilligung ist die Umsetzung der Bestimmungen des Richtprojektes vorausgesetzt.»
- Ziff. 5, Absatz 3: «In der Beurteilung durch das kantonale Amt für Umweltschutz werden 19 Anträge im Sinne von Vorgaben zu diversen Umweltthemen gestellt. Soweit diese Anträge relevant sind für das Zonenplanverfahren, sind sie in die Planungsunterlagen eingeflossen. Ansonsten sind die Massnahmen und Anträge im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren durch die Zugersee Golf AG zu berücksichtigen und umzusetzen.»
- Ziff. 7.1, Absatz 3: «Die Beurteilung im Umweltverträglichkeitsbericht kommt zum Schluss, dass die Golfanlage umweltverträglich erstellt und betrieben werden kann, dies unter Berücksichtigung der Massnahmen gemäss Umweltverträglichkeitsbericht und der insgesamt 19 Anträge des Amtes für Umweltschutz. Diese Massnahmen und Anträge sind im Bauprojekt zu berücksichtigen und umzusetzen.»

4.6. Es stellt sich vorerst die Rechtsfrage, ob der Kanton für Golfanlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vorsieht (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV). Im 4. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) sind die kantonalen und gemeindlichen Sondernutzungspläne geregelt.

Darunter fallen Regionalpläne (§ 30 PBG), Baulinien- und Strassenpläne (§ 31) und Bebauungspläne (§ 32). Das kantonale Recht sieht somit keine Sondernutzungsplanung für Golfanlagen vor.

Weiter ist zu prüfen, ob das gleichzeitige und koordinierte Zusammenwirken von Zonenplan / Bauordnung / Richtprojekt für diese Golfanlage «eine frühzeitige und umfassende Prüfung» ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 UVPV). Art. 10 a Abs. 1 USG verlangt ebenfalls eine frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit. Das Bundesgericht hält in BGE 116 Ib 50, 60 fest, dass «zwar das massgebliche Verfahren zur Durchführung der UVP durch das kantonale Recht zu bestimmen ist, der kantonale Gesetzgeber sich bei dieser Wahl des Verfahrens allerdings an die dafür bestehenden bundesrechtlichen Grundsätze zu halten habe. Das bedeutet für den vorliegenden Fall (eine Multikomponentendeponie), dass im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 UVPV das Nutzungsplanungsverfahren das massgebliche Verfahren gewesen wäre.» Die Kantone sind somit nicht frei, das massgebliche Verfahren für die Durchführung der UVP festzulegen, selbst wenn es gemäss Art. 5 Abs. 3 Satz 1 UVPV «durch das kantonale Recht bezeichnet wird.» Es sind die bundesrechtlichen Vorgaben zu beachten (vgl. auch Peter Hänni, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 393f.)

Das Bundesgericht verdeutlicht, welche Ansprüche an eine «frühzeitige und umfassende Prüfung» zu setzen sind (BGE 116 Ib 50, 57): «Sind für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen. (...) ... mehrere getrennt zu treffende Entscheide (...) werden gleichzeitig eröffnet, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für dasjenige Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (Leitverfahren, massgebliches Verfahren; vgl. Art. 5 Abs. 3 UVPV) In BGE 116 Ib 50, 59 wird weiter festgehalten: «Da im Verfahren, in welchem der Nutzungsplan erlassen wird - in der Regel dürfte es sich um einen nach kantonalem Recht ausgestalteten Sondernutzungsplan handeln - eine umfassende Prüfung sämtlicher kantonal- und bundesrechtlicher Anforderungen erfolgt, stellt es das Leitverfahren und für UVP-pflichtige Vorhaben zugleich das massgebliche Verfahren dar (Art. 5 Abs. 3 UVPV).»

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Umstand, dass für eine bestimmte Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, ein gewichtiges Indiz dafür, dass das Vorhaben nur aufgrund einer Nutzungsplanung bewilligt werden kann (BGE 124 II 255). Schliesslich hat das Bundesgericht festgehalten, dass die umweltrelevanten Abklärungen im Rahmen der Nutzungsplanung und nicht erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen sind (BGE 123 II 88 95).

4.7. Die kantonale Bestimmung in § 2 Abs. 1 Bst. b V EG USG, wonach für die Golfanlage das Baubewilligungsverfahren für den Entscheid zur UVP zur Anwendung kommt, ist aufgrund des übergeordneten Art. 5 Abs. 3 UVPV und der oben zitierten Rechtsprechung zu prüfen. Die bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen verlangen eine «frühzeitige und umfassende Prüfung». Die Änderung des Zonenplanes, die Ergänzung der Bauordnung in Kombination mit dem Richtprojekt erfüllen zusammen – in gegenseitiger materieller Abhängigkeit – diese Voraussetzungen. Das Richtprojekt vom 16. November 2011 ist gemäss § 41 quinquies Abs. 6 des Entwurfes der Bauordnung integrierender Bestandteil des Projektes. Er ist für «für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend». «Wegleitend» heisst gemäss Ausführungen des Beschwerdegegners «für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren verbindlich» (Ziff. 54 der Rechtsschrift vom 9. Mai 2012). Diese Verbindlichkeit ergibt sich aus § 41 quinquies Abs. 6 Satz 2: «Für die Erteilung einer Baubewilligung ist die Umsetzung der Bestimmungen des Richtprojektes vorausgesetzt». Das Richtprojekt wird den Stimmberechtigten unter Ziff. 6 der Abstimmungserläuterungen eingehend dargelegt. Es ist dabei nicht erheblich, ob das kantonale oder kommunale Recht den Begriff «Richtprojekt» bereits kennt. Es handelt sich dabei um verbindliche Projektbestandteile, die zusammen mit Zonenplan/Bauordnung einem Bebauungsplan bzw. einem Sondernutzungsplan bzw. einem Detailnutzungsplan gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV entsprechen. Es kann dagegen nicht eingewendet werden, dass das Richtprojekt «Vorwirkung» habe. Das Richtprojekt würde nach Annahme durch die Stimmberechtigten eine gleichzeitige und in sich kohärente Ergänzung zur Zonenplanänderung/Bauordnung, dies aufgrund der Verweisung in § 41 quinquies Abs. 6 der Bauordnung.

Die Beschwerdeführenden sind nicht kategorisch gegen die beanstandete Abstimmungsfrage, sofern eine bestimmte Voraussetzung erfüllt ist: «Wären sämtliche Auflagen aus dem Fachbericht des AfU vom April 2011 bereits im Richtprojekt eingeflossen, könnte man eher dazu neigen, dass die Feststellung der Umweltverträglichkeit bereits im Zonenplanverfahren erfolgen kann» (Bst. L, Seite 26, dritter Absatz, der zweiten Beschwerdeschrift vom 23. April 2012). Der Beschwerdegegner sichert dies in den Abstimmungserläuterungen (Ziff. 7.1, Absatz 3) bezüglich den insgesamt 19 Anträgen des Amtes für Umweltschutz zu: «Diese Massnahmen und Anträge sind im Bauprojekt zu berücksichtigen und umzusetzen.»

Es ist dabei nicht erheblich, ob der Entscheid an der Urne oder an der Gemeindeversammlung gefällt wird. Es ist Aufgabe des Gemeinderates, die zahlreichen Vorbereitungshandlungen und Aufgaben der zuständigen Behörde gemäss Art. 14 ff. UVPV zuhanden der Stimmberechtigten vorzunehmen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das vom Beschwerdegegner gewählte massgebliche Verfahren für die UVP in Einklang steht mit Art. 5 Abs. 3 UVPV. Die Abstimmungsfrage ist korrekt gestellt und die Beschwerde in diesem Punkte abzuweisen.

Regierungsratsbeschluss vom 23. Oktober 2012

Die Einwohnergemeinde Baar hat am 21. November 2012 gegen den Regierungsratsbeschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht (bezüglich Aufnahme der Minderheitsmeinung in die Abstimmungserläuterungen gemäss § 25 WAG). Der Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

2. Bürgerrecht

2.1 § 5 Abs. 1 kant. BÜG, § 12 VRG

Regeste:

§ 5 Abs. 1 kant. BÜG, § 12 VRG – Die ungenügende Abklärung der Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss kantonalem Bürgerrechtsgesetz (i.c. Nachweis geordneter finanzieller Verhältnisse) verletzt den Untersuchungsgrundsatz und stellt einen groben Verfahrensmangel dar (Erw. II. 2).

Aus dem Sachverhalt:

Am 22. Januar 2010 stellte das Ehepaar S.Z. und R.Z. das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich und ihr minderjähriges Kind. Am 6. November 2010 lud der Bürgerrat X die Beiden zu einem Gespräch ein und wies sie darauf hin, dass die von ihnen monatlich zu bezahlenden Leasingraten in der Höhe von Fr. 1'097.– im Vergleich zu ihrem Einkommen zu hoch seien. X befürwortete daher ihre Einbürgerung noch nicht. Mit Schreiben vom 12. Januar 2011 teilte X den Gesuchstellenden schriftlich mit, dass ihr Einbürgerungsgesuch zurückgestellt werde, bis die finanziellen Verhältnisse geordnet seien, und ersuchte sie, die Rückstellungserklärung zu unterzeichnen. Mit Schreiben vom 17. Januar 2011 ersuchten S.Z. und R.Z. den Bürgerrat um die Korrektur der Berechnung der Einkommensverhältnisse. Sie wiesen darauf hin, dass X das Einkommen von S.Z. (stellvertretender Schichtverantwortlicher bei der Firma G) falsch festgehalten habe. Die Höhe der Schichtzulagen sei falsch und somit stimme auch die Höhe des Basislohnes nicht. Zudem würden die Schichtzulagen in jedem Fall ausbezahlt. Des Weiteren sei das Einkommen von R.Z. in der Höhe von ca. Fr. 20'000.– pro Jahr gar nicht in Zahlen erwähnt worden. Mit Schreiben vom 5. Februar 2011 teilte X den Gesuchstellenden mit, dass an der Rückstellung des Einbürgerungsgesuchs festgehalten werde. Er habe das Einkommen von S.Z. anhand der Lohnabrechnung vom Juni 2010 erhoben, und das Einkommen von R.Z. sei sehr wohl berücksichtigt worden, wenn auch nicht in Zahlen. Nachdem die Gesuchstellenden mit der Rückstellung ihres Einbürgerungsgesuchs nicht einverstanden waren und eine beschwerdefähige Verfügung verlangten, stellte X ihnen am 10. März 2011 seinen Entscheid zu. Mit Datum vom 22. März 2011 erhoben S.Z. und R.Z. beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde. Sie machten geltend, die Begründung des Bürgerrates X sei