

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Januar 2003

Nr. 2003/47

Gemeinden:

Beschwerdeangelegenheit Spielmann Eduard, Rodersdorf, gegen den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Rodersdorf, betreffend unzulässigen Abstimmungs-prozederes und Unregelmässigkeiten im Einberufungsverfahren zur Abstimmung vom 24. November 2002 zum Gesamtkonzept Gemeindeligenschaften

1. Feststellungen

1.1 Ausgangslage

Am 19. September 2002 beschliesst der Gemeinderat Rodersdorf, am 24. November 2002 an der Urne eine Grundsatzabstimmung betreffend die zu verfolgenden Varianten über ein Konzept Gemeindeligenschaften durchzuführen. Am 26. September 2002 beschliesst der Gemeinderat, lediglich zwei Varianten zur Abstimmung vorzulegen und die eine Variante zu empfehlen. Am 17. Oktober 2002 verabschiedet der Gemeinderat die Abstimmungsunterlagen. In diesen wird auf die Informationsveranstaltung vom 6. November 2002 hingewiesen. Am 18. Oktober 2002 wird die Einberufung zur Abstimmung im Gemeindeanschlagkasten ausgehängt und im Internet publiziert. Am 19. Oktober 2002 wird die Abstimmungsvorlage dem Gemeindedorfblatt zugesandt, welches dann offenbar in der darauffolgenden Woche den Einwohnern zugestellt wurde.

1.2 Beschwerde

Mit Beschwerde vom 1. November 2002 (Poststempel 2. November 2002) rügt der Beschwerdeführer

1. die Vorlage und das Abstimmungsprozedere und darin insbesondere, dass zwei Varianten vorliegen, man sich hingegen zur Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Konzept weiter zu verfolgen sei, nicht äussern könne;
2. die Art der Einberufung durch den Aushang im Anschlagkasten der Gemeinde;
3. die Verteilung des Propagandamaterials im Stimmcouvert und damit den Verstoß gegen § 61 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (BGS 113.111; GpR)

und beantragt die Sistierung der Abstimmung oder die Ungültigerklärung des Resultates einerseits, andererseits, dass der Regierungsrat den Gemeinderat anhalte, sich künftig nach den Gesetzen und den demokratischen Spielregeln zu richten.

1.3 Stellungnahme der Gemeinde

In ihrer Vernehmlassung vom 6. Dezember 2002 beantragt die Gemeinde die Ablehnung der Beschwerde soweit darauf einzutreten sei und begründet dies im Wesentlichen damit, dass die Stimmbürger jederzeit aktuell informiert worden seien, bereits in früheren Jahren Mitwirkungsgelegenheiten gehabt hätten. Ferner macht die Beschwerdegegnerin geltend, dass es im Gemeinderat unbestritten gewesen sei, dass bei Grundsatzentscheiden Abstimmungsempfehlungen dem Stimmcouvert beigelegt werden könnten und dass die Rechte der Stimmbürger zu einem ja oder nein nicht beschränkt seien, da schliesslich an der Gemeindeversammlung noch über einen Kredit zu entscheiden sei. § 20 der Gemeindeordnung gebe dem Gemeinderat das Recht, eine Grundsatzabstimmung an der Urne einzuberufen, ohne vorgängig eine Gemeindeversammlung durchzuführen.

2. Erwägungen

2.1 Formelles

2.1.1 Beschwerdelegitimation

Der Beschwerdeführer ist als Stimmbürger von den Vorkommnissen im Vorfeld der Abstimmung betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert.

2.1.2 Beschwerdefrist

Gemäss § 160 GpR ist die Beschwerde innert 3 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am 3. Tage nach Veröffentlichung der offiziellen Ergebnisse einzureichen. Das Abstimmungsmaterial wurde unbestrittenermassen am 31. Oktober 2002 verteilt. Mit seiner Beschwerde vom 1. bzw. 2. November 2002 hat der Beschwerdeführer die Frist von 3 Tagen mindestens bezüglich des Vorwurfs der Unzulässigkeit des Propagandamaterials bei den Abstimmungsunterlagen eingehalten. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.2 Materielles

2.2.1 Einberufung der Stimmberechtigten

§ 18 lit. c der Verordnung über die politischen Rechte vom 28. Oktober 1996 (BGS 113.112; VpR) hat die Einberufung der Stimmberechtigten durch den Gemeinderat wahlweise in Publikationsorganen, die sämtlichen Haushaltungen zugestellt werden, oder mit schriftlicher Einladung, die durch die Post an alle Stimmberechtigten gesandt wird, zu erfolgen. Mit der Publikation im Gemeindeausgangskasten ist dies somit nicht getan. Da die Rodersdorfer Nachrichten auch erst in der dem spätesten Einberufungstermin (gemäss § 31 lit c GpR der 6. letzte Samstag) folgenden Woche den Stimmbürgern nach Hause zugestellt wurden, ist die Einberufung der Stimmberechtigten zu spät und damit nicht korrekt erfolgt.

2.2.2 Zustellung von Propagandamaterial mit den Abstimmungsunterlagen

§ 61 Abs. 2 des GpR verbietet die Zustellung von Propagandamaterial in Abstimmungsfragen. Dies gilt selbstverständlich auch bei Urnenabstimmungen in kommunalen Angelegenheiten. Während der Gemeinderat dem Abstimmungsmaterial durchaus eine Empfehlung befügen kann, ist die Beilage von

Material der Parteien und Interessenvertreter unzulässig. Die Gemeinde gibt denn auch zu, darüber anderer Meinung gewesen zu sein und die Vorschrift nicht beachtet zu haben.

2.2.3 Die Vorlage und das Abstimmungsprozedere

§ 52 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG) ermöglicht den Gemeinden, dass sie über Grundsatzfragen ohne vorgängige Gemeindeversammlung an der Urne abstimmen können, wenn sie dies in der Gemeindeordnung so vorsehen. Die Einwohnergemeinde Rodersdorf hat in § 20 ihrer Gemeindeordnung von diesem Recht Gebrauch gemacht.

In der Vernehmlassung vom 6. Dezember 2002 zeigt die Beschwerdegegnerin auf, wie es zu den an die Urne gebrachten Planungsvarianten gekommen ist. Der Gemeinderat geht weiter davon aus, dass die Interessengruppen dabei genügend mitwirken konnten. Nicht ganz logisch ist seine Schlussfolgerung, dass nur mit einer Urnenabstimmung alle Stimmberechtigten die Möglichkeit hätten, sich aktiv an der Auseinandersetzung um das weitere Vorgehen zu beteiligen. Denn jeder Stimmberechtigte hat auch die Möglichkeit, an einer Gemeindeversammlung teilzunehmen.

Grundsatzabstimmungen sind ein heikles Instrument in der politischen Auseinandersetzung und sollten daher nur mit äusserster Zurückhaltung angewandt werden. Im Gemeindegesetz ist denn auch beispielhaft auf lange oder kostspielige Vorbereitungen hingewiesen. Dies ist bei grösseren Bauvorhaben sicher der Fall. Es kann jedoch bei einer Grundsatzabstimmung, wie es der Ausdruck auch sagt, zwar um Vorentscheide zu Grundsatzfragen gehen, aber nicht um die Bereinigung denkbarer Varianten und Vorschläge, die in sich selber offenbar auch noch umstritten sind. Mit anderen Worten, eine Grundsatzfrage soll mit "ja" oder "nein" beantwortbar sein. Ansonsten wird es praktisch und rechtlich unmöglich, in einem späteren Zeitpunkt der Planung weitere Varianten zur Abklärung oder demokratischen Bereinigung zu bringen. Im vorliegenden Fall hätte die Grundsatzfrage etwa lauten können: "Soll die Gemeinde einen neuen Saal bauen?" In einer Kurzanfrage im Vorfeld der Abstimmung hat ein Mitarbeiter des Amtes für Gemeinden und soziale Sicherheit die Gemeinde darauf hingewiesen, dass die Vorlage problematisch sei, worauf dann zwar die Abstimmungszettel abgeändert und vereinfacht wurden, die Verknüpfung mit den Detailfragen jedoch bestehen blieb. Eine Grundsatzabstimmung wird sicher nicht schon dann zu einer Grundsatzabstimmung, weil man der Frage "mit welcher Variante sollen wir weiterfahren" die Ueberschrift "Grundsatzabstimmung" gibt (wie im vorliegenden Fall), oder gar im Text etwa ein Adjektiv beifügt und dann neu fragt "mit welcher Variante wollen wir *grundsätzlich* weiterfahren". Das Vorliegen von Varianten deutet darauf hin, dass eben Fragen nicht bereinigt sind.

Urnenabstimmungen in Gemeinden haben vor allem den Zweck, die Position der handelnden Behörden breiter abgestützt zu legitimieren. Dies ist hilfreich bei Verhandlungen mit Dritten, dient hingegen kaum der eigentlichen Geschäftsbereinigung. Auch wenn es zutrifft, dass Gemeindeversammlungen durch interessierte Gruppen stark beeinflusst werden können, ist es bei der Natur der zu klärenden Sachfragen allerdings auch eher erwünscht, dass diese Gruppen sich hier in verbindlicherer Form an der Diskussion beteiligen können als dies vorher der Fall war. Ein Ausschalten dieses wichtigen Gremiums durch die Anberäumung einer Urnenabstimmung ist fast nicht anders erklärbar, als mit zweifelhaften taktischen Ueberlegungen. Denn mit der Verknüpfung von Aspekten wie Standort von Kindergarten, Gemeinderatszimmer, Verwaltungsräume, etc. würden Vorentscheide gefällt, die materiell unter Umständen zwar Sinn machen würden, aber im jetzigen Zeitpunkt offenbar aus anderen Gründen noch umstritten sind. Sollte es irgendwelche Gründe geben, den Stimmbürger eher an der Urne

als an der Gemeindeversammlung zu befragen, wäre dies allenfalls Materie für eine Konsultativabstimmung.

3. Schlussfolgerung

Die Abstimmung ist mittlerweile erfolgt und der Stimmbürger hat sich geäußert. Der Gemeinderat wird wahrscheinlich sein weiteres Vorgehen auf das Abstimmungsergebnis abstützen, ob das Resultat nun für ungültig erklärt wird oder nicht. Nachdem die Formfehler jedoch gravierend sind und die Beilage des Propagandamaterials geeignet war, die Meinung des Stimmbürgers zu beeinflussen, kann das Abstimmungsergebnis nicht als verbindliche Rechtsgrundlage für das weitere Vorgehen betrachtet werden. Da die Aufhebung der Abstimmung gemäss § 164 GpR jedoch zu einer Wiederholung führen würde, und eine solche wiederum nichts bringen würde, weil die der Abstimmung zu Grunde liegende Frage keine Grundsatzfrage darstellt, ist es angezeigt, das Ergebnis dem einer Konsultativabstimmung gleichzusetzen und für nicht verbindlich zu erklären.

Nachdem in der Gemeinde Rodersdorf die Interpretation des Begriffs Grundsatzabstimmung schon verschiedentlich zu Schwierigkeiten geführt hat, ist der Gemeinde überdies zu empfehlen, entweder § 20 der Gemeindeordnung aufzuheben oder mit der Anwendung dieses wichtigen Instruments stärkere Zurückhaltung zu üben.

4. Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten, einschliesslich der Entscheidgebühr, sind auf Fr. 1'900.-- festzulegen. Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdegegnerin dafür aufzukommen. (§§ 37, 77 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970, BGS 124.11, VRG; § 101 der Zivilprozessordnung vom 11. September 1966, BGS 221.1, ZPO; § 17 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979, BGS 615.11, GT). Die Fr. 1'900.-- sind von der Beschwerdegegnerin innert 30 Tagen zu bezahlen.

5. Beschluss

– gestützt auf §§ 37 und 77 VRG, §§ 61, 160 und 164 GpR, § 52 GG, § 18 lit. c VpR, § 17 GT,
§ 101 ZPO –

5.1 Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als

- a. das Abstimmungsergebnis vom 24. November 2002 als nicht verbindlich erklärt wird
- b. der Gemeinde empfohlen wird, § 20 ihrer GO aufzuheben oder das Institut der Grundsatzabstimmung ohne vorherige Gemeindeversammlung zurückhaltender anzuwenden.

5.2 Die Verfahrenskosten von Fr. 1'900.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Sie sind innert 30 Tagen einzuzahlen.

Kostenrechnung

Verfahrenskosten:	Fr. 1900.--	(Kto. 431000/46630)
	<u>Fr. 1900.--</u>	
Zahlungsart:	Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen	



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3, GRO/BOR)

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, Ablage

SAP-Pooling, Elvira Bähler

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Rodersdorf, 4118 Rodersdorf, **LSI**

(mit Rechnung)

Kantonale Finanzkontrolle

Eduard Spielmann, Dammstrasse 23, 4118 Rodersdorf, **LSI**