

KREISSCHREIBEN

betreffend

1. Formulierung Abstimmungsfragen und Anträge
2. Antragstellung und Stellungnahme durch Gemeinderat

1. Fragestellungen

1.1 Formulierung von Abstimmungsfragen und Anträgen

Bei der Formulierung von Abstimmungsfragen für Urnenabstimmungen auf kommunaler Ebene sind Fälle bekannt geworden, in welchen aufgrund einer missverständlichen Fragestellung bei den Stimmberechtigten Unklarheiten entstanden sind. Im Postulat der GLP-Fraktion vom 3. Juni 2014 „betreffend Präzisierung Abstimmungsfrage bei Referenden“ wurde das Thema für den Fall einer Referendumsabstimmung ebenfalls aufgegriffen. Im Rahmen der Beantwortung dieses Postulats stellte der Regierungsrat in Aussicht, ein Kreisschreiben zu verfassen, in welchem verschiedene Fälle abgehandelt und die korrekte Abstimmungsfrage aufgezeigt werden soll. Bei dieser Gelegenheit werden der Vollständigkeit halber auch die Formulierungen von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung respektive des Einwohnerrats in das Kreisschreiben aufgenommen.

1.2 Antragstellung und Stellungnahme des Gemeinderats

Verschiedentlich wurde die Frage aufgeworfen, insbesondere bei Geschäften, welche von dritter Seite eingebracht wurden, ob der Gemeinderat zu einem traktandierten Geschäft in der Gemeindeversammlung oder im Einwohnerrat einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung der Vorlage stellen bzw. ob er seine Meinung zum traktandierten Geschäft transparent machen muss.

2. Rechtsgrundlagen

2.1 Formulierung von Abstimmungsfragen und Anträgen

In § 20 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 findet sich die einzige Bestimmung, die sich im weitesten Sinn mit der Formulierung der Abstimmungsfrage bei Urnenabstimmungen befasst. Sie lautet wie folgt:

"Die Stimm- und Wahlzettel haben den Wahl- oder Abstimmungskreis zu bezeichnen, den Gegenstand der Wahl oder Abstimmung zu nennen und das Datum des Hauptwahl- oder Hauptabstimmungstages zu tragen. Im Übrigen sind sie so zu gestalten, dass die sachgerechte Willensäusserung gewährleistet ist."

Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich zudem, dass die Abstimmungs- und Wahlfreiheit den Stimmberechtigten einen Anspruch auf eine klare und korrekte Abfassung der Abstimmungsfrage verleiht (BGE 106 Ia 122). Das Bundesgericht hat indes auch schon erkannt, dass die Abstimmungsfrage für sich alleine keine Gewähr für eine irrtumsfreie Information bietet. Vom Stimmberechtigten müsse vielmehr erwartet werden, dass er sich aufgrund der ihm zugestellten Unterlagen informiere (BGE 99 Ia 216).

Für die Formulierung von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung respektive des Einwohnerrats bestehen keine rechtlichen Vorgaben.

2.2 Antragstellung und Stellungnahme des Gemeinderats

Das Gemeindegesetz enthält zwei Bestimmungen, die sich mit der Antragstellung des Gemeinderats befassen. Gemäss § 23 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (GG) vom 19. Dezember 1978 sind die Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung vom Gemeinderat durch Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen anzubieten. Dem Gemeinderat obliegen nach § 37 Abs. 2 lit. a GG unter anderem die Vorbereitung aller Geschäfte und die Antragstellung zuhanden der ihm übergeordneten Gemeindeorgane.

In den Materialien zum Gemeindegesetz lassen sich keine näheren Hinweise zu diesen beiden Vorschriften entnehmen. Soweit ersichtlich hat sich auch die Rechtsprechung bisher nie mit der Frage befassen müssen, was unter der Antragstellung genau zu verstehen ist. Im Kanton Zürich umfasst die Antragstellung die Pflicht der Vorsteherschaft, den Stimmberechtigten aufgrund der Vorberatung zu allen Geschäften eine Empfehlung auf Annahme, Verwerfung, Änderung oder Verschiebung abzugeben. Diese Pflicht gilt für die eigenen Anträge, für Anträge von Spezialbehörden wie auch für Initiativen. Sie schliesst aus, dass der Gemeindeversammlung Vorlagen ohne behördliche Empfehlung unterbreitet werden (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988, N 5.4 zu § 64, S. 223).

3. Empfehlungen

3.1 Formulierung von Abstimmungsfragen und Anträgen

3.1.1 Urnenabstimmungen

Die Formulierung von Abstimmungsfragen soll einfach, zweifelsfrei und unmissverständlich sein. Bei Urnenabstimmungen soll daher, unabhängig davon, wie sich die Situation betr. Zustimmung oder Ablehnung durch den Gemeinderat und das übergeordnete Gemeindeorgan darstellen, die Abstimmungsfrage immer positiv formuliert werden. Es geht dabei ja nicht um eine Bestätigung des Beschlusses der Legislative, sondern um ein Ja oder Nein zur Vorlage. Auch bei einer positiven Fragestellung bleibt dem Gemeinderat die Möglichkeit, eine Empfehlung auf Ablehnung des Geschäfts abzugeben.

Es sind folgende, einer Urnenabstimmung vorgelagerte, Beschlussituationen denkbar:

1. *Positiver Antrag Gemeinderat – positiver Beschluss Gemeindeversammlung/Einwohnerrat:*
Diese Konstellation dürfte den Regelfall darstellen und in der Praxis keine Probleme verursachen. Dem vom Gemeinderat eingebrachten Geschäft ist an der Gemeindeversammlung bzw. im Einwohnerrat zugestimmt worden. Dabei wird in Analogie zum Vorgehen bei Bundes- und Kantonsabstimmungen die Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel wie folgt formuliert:

"Wollen Sie den Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau einer neuen Turnhalle annehmen?"

2. *Positiver Antrag Gemeinderat – negativer Beschluss Gemeindeversammlung/Einwohnerrat*
Lehnt die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat eine Vorlage des Gemeinderats ab, ist den Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung dennoch eine positive Frage zu stellen (vgl. vorstehender Punkt 1).

Zu vermeiden sind Fragestellungen, wie etwa: "Wollen Sie das Referendum gegen die Ablehnung des Verpflichtungskredits in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau einer neuen Turnhalle annehmen?" Eine derartige Fragestellung kann verwirrend sein, indem mit einem Ja nicht der Entscheid der Gemeindeversammlung (die Ablehnung), sondern *der Kredit bestätigt* wird.

3. *Negativer Antrag Gemeinderat – positiver oder negativer Beschluss Gemeindeversammlung/ Einwohnerrat*

Erfolgt in der Versammlung oder im Einwohnerrat, entgegen obiger Empfehlung, dennoch ein negativer Antrag, ist bei der Annahme einer Vorlage gegen den Willen des Gemeinderats bzw. auch bei einer Ablehnung durch das übergeordnete Gemeindeorgan auf dem Stimmzettel eine positive Frage zu formulieren (vgl. Punkt 1).

3.1.2 Anträge in Gemeindeversammlungen respektive im Einwohnerrat

Grundsätzlich gelten die vorstehend gemachten Ausführungen auch für die Anträge an die Gemeindeversammlung oder an den Einwohnerrat. Diese sind ebenfalls positiv zu formulieren. Ein negativer Antrag wie etwa: "Es sei der jährlich wiederkehrende Beitrag in der Höhe von 75'000 Franken für die Einführung der Schulsozialarbeit an der Schule abzulehnen" ist zu vermeiden.

Nachfolgend werden beispielhaft solche positiven Anträge aufgeführt. Dabei muss die Formulierung im Detail nicht übernommen werden. Bewährtes kann weitergeführt werden.

Positive Formulierungen stellen beispielsweise dar:

"Es sei dem Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau einer neuen Turnhalle zuzustimmen."

oder

"Der Gemeinderat beantragt, dem Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau einer neuen Turnhalle zuzustimmen."

Nicht zulässig sind demgegenüber Anträge, wie etwa der folgende:

"Die Gemeindeversammlung soll entscheiden, ob dem Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau des Schulhauses zuzustimmen sei."

Bei Initiativen, Überweisungsanträgen (Gemeindeversammlung) sowie Motionen (Einwohnerrat) ergibt sich die Antragstellung an der Gemeindeversammlung oder im Einwohnerrat aufgrund des Begehrens. Dieses könnte etwa wie folgt lauten: "Es seien im Personalreglement für alle Mitarbeitenden 6 Wochen Ferien vorzusehen". Selbst wenn der Gemeinderat dem Anliegen ablehnend gegenüber steht, ist dieser Antrag zu übernehmen.

Selbstverständlich kann der Gemeinderat eine Empfehlung auf Ablehnung der Vorlage abgeben. Kommt es zu einem Referendum gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrats, ist nach Ziffer 3.1.1.1 (bei positivem Beschluss) oder Ziffer 3.1.1.2 (bei negativem Beschluss) vorzugehen.

Eine Wiedererwägungsinitiative ist darauf ausgerichtet, auf einen bereits gefassten Beschluss zurückzukommen und diesen in der Regel aufzuheben. Ein Begehren könnte etwa wie folgt lauten: "Es sei der Beschluss über den Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Mio. Franken für den Bau einer neuen Turnhalle aufzuheben." Selbst wenn der Gemeinderat dem Anliegen ablehnend gegenüber steht, ist dieser Antrag zu übernehmen.

Selbstverständlich kann der Gemeinderat eine Empfehlung auf Ablehnung der Vorlage abgeben. Kommt es zu einem Referendum gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrats, ist nach Ziffer 3.1.1.1 (bei positivem Beschluss) oder Ziffer 3.1.1.2 (bei negativem Beschluss) vorzugehen.

3.2 Antragstellung und Stellungnahme des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat die Pflicht, die Geschäfte zu Händen der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrats vorzubereiten und Antrag zu stellen. Dafür muss sich der Gemeinderat mit dem Inhalt und den Auswirkungen des Geschäfts intensiv auseinandersetzen. Die Antragstellung an das übergeordnete Gemeindeorgan sollte daher nicht nur die formelle Komponente umfassen. Im Sinne der Transparenz wird den Gemeinderäten daher empfohlen, eine klare Haltung zu allen traktandierten Geschäften einzunehmen, also auch zu solchen, welche von den Stimmberechtigten initiiert worden sind. Ein gesetzlicher Zwang, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, besteht in unserem Kanton indes nicht.

Aarau, den 8. Mai 2015

**Departement Volkswirtschaft und Inneres
Gemeindeabteilung**

A handwritten signature in blue ink, reading 'Y. Reichlin'.

Yvonne Reichlin-Zobrist, Abteilungsleiterin