

AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.385 / WBE.2024.386 vom 14. Mai 2025

AG Verwaltungsgericht, 2025-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2024.385_WBE.2024.386

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.385 / WBE.2024.386 du 14 mai 2025

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.385 / WBE.2024.386 del 14 maggio 2025

Erwägungen

E. 2

Am 7. Juni 2024 gelangten zum einen A._____ und B._____ sowie zum anderen C._____ je mit einer Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau und verlangten die Verschiebung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, die Abstimmungsunterlagen seien mangel- und lückenhaft; Nachteile eines Zusammenschlusses der beiden Gemeinden sowie Argumente der Fusionsgegner würden nicht dargelegt.

E. 2.1

Die Parteikosten werden gemäss § 32 Abs. 2 VRPG in der Regel ebenfalls nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei anders als bei den Verfahrenskosten kein Behördenprivileg greift. Die unterliegenden Beschwerdeführenden haben dem anwaltlich vertretenen Gemeinderat, welchem Parteistellung zukommen (§ 13 Abs.2 lit. f VRPG), die vor dem Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten zu ersetzen. Der Anspruch der Einwohnergemeinde auf einen Parteikostensatz besteht unabhängig davon, ob und gegebenenfalls inwieweit die Rechtsvertretung sachlich geboten war. Zur Festlegung der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150) massgebend (§ 1 Abs. 1 AnwT). Die Entschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a ff. AnwT. Im konkreten Fall handelt es sich nicht um eine vermögensrechtliche Streitigkeit. Zur Anwendung gelangen deshalb die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. AnwT (§ 8a Abs. 3 AnwT). Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b AnwT beträgt die Grundentschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00. Die Bedeutung des Falles ist für die Gemeinde hoch, die Schwierigkeit des Falles und der mutmassliche Aufwand des Anwalts sind demgegenüber (insbesondere auch in Anbetracht des Parallelverfahrens betreffend die Urnenabstimmung) höchstens als durchschnittlich einzustufen. Der Abzug für die nicht durchgeführte Verhandlung (§ 6 Abs. 2 AnwT) und der Zuschlag für zusätzliche Rechtschriften (§ 6 Abs. 4 AnwT) heben sich auf. Unter Berücksichtigung sämtlicher Faktoren und angemessener Auslagen und der MWST (§ 13 AnwT) erscheint eine Entschädigung von Fr. 3'600.00 sachgerecht. Das Verwaltungsgericht erkennt: 1. Die Beschwerdeverfahren WBE.2024.385 (Beschwerdeverfahren I) und WBE.2024.286 (Beschwerdeverfahren II) werden vereinigt. 2. Die Beschwerden in den Verfahren WBE.2024.385 (Beschwerdeverfahren I) und WBE.2024.286 (Beschwerdeverfahren II) werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden darf. 3. Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.00, sind von der

Beschwerdeführerin I, dem Be-

- 30 - schwerdeführer I und dem Beschwerdeführer II zu je einem Drittel, ausmachend je Fr. 666.65, unter solidarischer Haftbarkeit zu bezahlen 4. Die Beschwerdeführerin I, der Beschwerdeführer I und der Beschwerdeführer II werden verpflichtet, dem Gemeinderat Q._____ die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'600.00 zu je einem Drittel mit Fr. 1'200.00 unter solidarischer Haftbarkeit zu ersetzen. 5. Zustellung der Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 28. April 2025 an die Einwohnergemeinde Q._____ und das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, zur Kenntnisnahme. Zustellung an: die Beschwerdeführenden I den Beschwerdeführer II den Gemeinderat Q._____ (Vertreter) das DVI, Gemeindeabteilung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert 30 Tagen seit der Zustellung mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

- 31 - Aarau, 14. Mai 2025 Verwaltungsgericht des Kantons Aargau 2. Kammer Vorsitz: Gerichtsschreiberin: Michel Wittich

E. 2.2

Demgegenüber ist eine Vereinigung der beiden vorliegenden Verfahren WBE.2024.385 und WBE.2024.386 mit den ebenfalls von den Beschwerdeführenden I und II angehobenen verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren WBE.2024.355 und WBE.2024.360 nicht möglich. Streitgegenstand der Verfahren WBE.2024.355 und WBE.2024.360 ist die Urnenabstimmung vom 22. September 2024 bzw. die in diesem Zusammenhang den Stimmberechtigten zugestellte Abstimmungsbotschaft. Bei Abstimmungen in der Gemeindeversammlung und Abstimmungen an der Urne gelangen unterschiedliche rechtliche Grundlagen zur Anwendung (siehe hinten Erw. I/3), weshalb eine Vereinigung sämtlicher Verfahren im Zusammenhang mit dem geplanten Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Q._____ und R._____ nicht gerechtfertigt ist. Die entsprechenden verfahrensrechtlichen Anträge in Ziff. 5 der Beschwerde I und Ziff. 2 der Replik sind abzuweisen. 3. Gemäss § 106 Abs. 1 i.V.m. § 107 Abs. 1 lit. a GG können allgemein verbindliche Erlasse von Gemeinden, Gemeindeverbänden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sowie Verwaltungsakte, die nicht in persönliche Verhältnisse eingreifen, von den Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinden mit Gemeindebeschwerde angefochten werden. Die Gemeindebeschwerde ist nur zulässig bei Rechtsverletzungen im Verfahren, sofern kein anderer Rechtsbehelf gegeben ist (§ 106 Abs. 2 GG; Aar-

- 10 - gauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1999, S. 519, Erw. 2/c/aa; 1982, S. 496, Erw. 1; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Ver-

waltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, 1998, N. 57 zu § 68 [a]VRPG). Der Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte vom

E. 2.2.1

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 alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 146 I 129, Erw. 5.1; 139 I 2, Erw. 6.2; 135 I 292, Erw. 2, je mit Hinweisen; Urteile des Bundesgerichts 1C_43/2024 vom 9. Dezember 2024, Erw. 1.5; 1C_343/2022 vom 30. Dezember 2022, Erw. 3.2; 1C_596/2017 vom 19. April 2018, Erw. 2.1, je mit Hinweisen). Das Ergebnis einer Abstimmung kann namentlich durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Stimmberechtigten verfälscht werden. Eine solche fällt auch hinsichtlich von Erläuterungen durch Gemeindebehörden vor und während Gemeindeversammlungen in Betracht. Gemeindebehörden dürfen in den Einladungen zu Gemeindeversammlungen ebenso wie anlässlich der Gemeindeversammlung selbst – gleich wie in Abstimmungserläuterungen vor Volksabstimmungen – Vorlagen erklären und zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Für die Beurteilung schriftlicher und mündlicher Erläuterungen und die dafür aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten Anforderungen kann auf die Rechtsprechung zu den Abstimmungserläuterungen abgestellt werden. Danach sind die Behörden zur Objektivität ver-

- 20 - pflichtet, sie dürfen Zweck und Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen. Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Erläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmvolk eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (vgl. BGE 139 I 2, Erw. 6.2; 138 I 61, Erw. 6.2; 135 I 292, Erw. 4.2, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_343/2022 vom 30. Dezember 2022, Erw. 3.2). Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt und die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten können und sollen. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Erklärungen für den Entscheid des Stimmvolks wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 139 I 2, Erw. 6.2; 135 I 292, Erw. 4.2; 130 I 290, Erw. 3.2, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_343/2022 vom 30. Dezember 2022, Erw. 3.2).

E. 2.2.2

Zur ordnungsgemässen Ankündigung einer Abstimmungsvorlage gehört von Gesetzes wegen nur die rechtzeitige Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste

mit den Anträgen und den Erläuterungen. Zudem sind die Akten öffentlich aufzulegen (§ 23 Abs. 1 GG). Wie weit die Stimmberechtigten für die Verhandlungen in der Gemeindeversammlung mit zusätzlichen Unterlagen und Informationen dokumentiert werden sollen, hat der Gemeinderat zu entscheiden. Zwar trägt eine möglichst umfassende Information dazu bei, den Verlauf der Versammlung zu vereinfachen und zeitlich abzukürzen, weil sich die Stimmberechtigten schon vorgängig intensiver mit der Materie vertraut machen konnten. Andererseits gewährleistet die Unmittelbarkeit der Gemeindeversammlung, dass während der Behandlung und Beratung der einzelnen Traktanden ein Meinungsaustausch stattfindet und der Gemeinderat um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen ersucht werden kann (ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Aufl. 2017, S. 93 ff., 420 ff.; AGVE 1996, S. 463, Erw. 3/a; 1992, S. 492, Erw. 2/c; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2012.73 vom 24. August 2012, Erw. II/1.3). Der Gemeinderat kann zudem gerade bei komplexen Vorlagen in Ergänzung zur (zwingend vorgeschriebenen) Aktenauflage und zu den Erläuterungen eine oder mehrere Orientierungsversammlungen durchführen, an denen über die Vorlagen informiert wird. Dadurch wird gewährleistet, dass die Stimmberechtigten die wichtigsten Entscheidungsgrundlagen der ihnen unterbreiteten Geschäfte kennen, damit sie

- 21 - klare und unmissverständliche Beschlüsse fassen können (BAUMANN, a.a.O., S. 444 f.).

E. 2.3

Das DVI, Gemeindeabteilung, beantragt mit Beschwerdeantwort vom

E. 2.3.1

Gemäss Traktandenliste der am 28. Mai 2024 versandten Einladung zur ausserordentlichen Einwohnergemeindeversammlung vom Donnerstag, 20. Juni 2024, war als einziges Geschäft der Gemeindegemeinschaft der Stadt R._____ und der Gemeinde Q._____ per 1. Januar 2026 zu behandeln. Die Einladung enthielt einen Hinweis zur Aktenauflage im Gemeindehaus Q._____ sowie zur elektronischen Verfügbarkeit der Unterlagen auf der Website inkl. QR-Code, um die Dokumente herunterzuladen. Es folgten die umfangreichen Erläuterungen zum traktandierten Geschäft inklusive Antrag ("Dem Zusammenschlussvertrag der Einwohnergemeinden R._____ und Q._____ sei zu Handen der Urnenabstimmung zuzustimmen") und abschliessend der volle Wortlaut des Fusionsvertrags. In den Erläuterungen äusserte sich der Gemeinderat zur Ausgangslage und Projektorganisation, zu den generellen und finanziellen Auswirkungen des Gemeindegemeinschafts sowie zum weiteren Vorgehen. Vorab wurde unter dem Titel "Vorwort der beiden Exekutiven" darauf hingewiesen, dass die zu erwartenden Chancen gegenüber den Risiken überwiegen würden, wobei sich die finanzielle Situation der (bei Annahme der Vorlage) neu zusammengeschlossenen Gemeinde durch die Anpassung des Steuerfusses der Gemeinde Q._____ an jenen der Gemeinde R._____ vorerst schlechter entwickeln werde. Die anschliessende Auflistung von Chancen mag eher einseitig erscheinen (Vorakten, act. 76 f.). Aus dem Gesamtzusammenhang ergibt sich jedoch, dass diese Gründe (Chancen für beide Gemeinden) für die beteiligten Exekutiven ausschlaggebend dafür waren, dem Stimmvolk den Antrag betreffend Zusammenschluss der beiden Gemeinden zu unterbreiten. Demzufolge und unter Berücksichtigung des bereits erwähnten expliziten Hinweises auf die zu erwartende, zunächst schlechte finanzielle Entwicklung mangelt es dem Vorwort nicht an einer hinreichenden Objektivität. Der

nachfolgenden Ziffer 2 in den Erläuterungen lassen sich die Eckwerte zu den beiden Gemeinden entnehmen. Die tabellarische Gegenüberstellung zeigt die markantesten Unterschiede, insbesondere beim Steuerfuss, der Steuerkraft natürlicher Personen und der Bevölkerungsstruktur, deutlich auf (Vorakten I, act. 76; Vorakten II, act. 67, S. 7). Detailliertere Ausführungen zu den generellen Auswirkungen machte der Gemeinderat in der nachfolgenden Ziffer 3. Die aufgezeigten Konsequenzen eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses auf einzelne Bereiche wie insbesondere die kommunalen Rechtsgrundlagen, die Behörden, die Verträge, die Nutzung des Gemeindehauses, das Bildungs- und Dienstleistungsangebot oder das Verwaltungspersonal sind wertungsfrei beschrieben.

- 22 - Eher wenig aussagekräftig sind die Ausführungen zum Schwimmbadareal (Vorakten I, act. 72; Vorakten II, act. 67, S. 14), wonach dieses auf der Basis des Vorschlags der Untergruppe Schwimmbadareal zukünftig so genutzt werden sollte, dass für die zusammengeschlossene Gemeinde keine einmaligen Investitions- und wiederkehrende Betriebskosten entstehen würden. Weitergehende Informationen zum erwähnten Vorschlag der Untergruppe finden sich in den Unterlagen nicht. Die Stimmberechtigten hatten jedoch die Möglichkeit, sich anlässlich der öffentlichen Aktenaufgabe, bei der Gemeindeverwaltung oder an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung selbst (siehe hierzu vorne Erw. II/2.2.1) zu informieren und Fragen zu stellen. Insgesamt wurden die Vor- und Nachteile des Zusammenschlusses zwar nicht explizit als solche bezeichnet und einander gegenübergestellt, ergeben sich aber aus den Erläuterungen. Dies ist kein Anzeichen mangelnder Objektivität. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass in den Abstimmungserläuterungen die gegnerischen Argumente nicht aufgeführt wurden. Eine entsprechende gesetzliche Vorgabe besteht im Zusammenhang mit Abstimmungen an einer Gemeindeversammlung – anders als bei Urnenabstimmungen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.355/360 vom 14. Mai 2025, Erw. II/2.3) – nicht, da Gegenargumente direkt in der Gemeindeversammlung vorgebracht werden können. Zudem darf von den Stimmberechtigten erwartet werden, dass sie sich anhand der vom Gemeinderat zur Verfügung gestellten und/oder weiteren öffentlich zugänglichen Informationen selbst ein Bild machen und ihre Meinung bilden.

E. 2.3.2

Die Beschwerdeführenden bemängeln insbesondere die Ausführungen zu den finanziellen und steuerlichen Auswirkungen eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses. Wie oben dargelegt, wies der Gemeinderat in den Abstimmungsunterlagen auf die (vorerst) negativen Auswirkungen der Anpassung des Steuerfusses bzw. auf die finanzielle Situation der neu zusammengeschlossenen Gemeinde hin. Er zeigte auf Seite 7 der Abstimmungserläuterungen auf, in welcher Höhe sich der Steuerfuss, die Steuerkraft der natürlichen Personen und das Nettovermögen pro Einwohner in den beiden Gemeinden bewegen. Im Rahmen der Ausführungen zu den allgemeinen Auswirkungen thematisierte der Gemeinderat das geplante Vorgehen in Bezug auf Investitionen, Budget, Steuerfuss und Gebühren in einer Übergangsphase bis zum allfälligen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss. Daneben widmete der Gemeinderat ein ganzes Kapitel der Abstimmungsunterlagen den finanziellen und steuerlichen Auswirkungen. Er legte die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden R._____ und Q._____ offen und gab eine detaillierte Prognose ab zu dauerhaften Veränderungen im konsolidierten Finanzplan und der zu

- 23 - erwartenden Mehrbelastung des Finanzhaushalts, ergänzt durch eine Übersicht der einmaligen Kosten in den Jahren 2025/2026 und die zu erwartenden Kantonsbeiträge (Vorakten I, act. 69; Vorakten II, act. 67, S. 20). Demnach wies die Gemeinde Q._____ per Ende 2022 eine Nettoschuld von Fr. 1.56 Mio. aus, wobei diese bis Ende der Finanzplanperiode auf Fr. 5.2 Mio. anwachsen würde. In Bezug auf zukünftige Investitionen hielt der Gemeinderat fest, dass bis im Jahr 2033 weitere Investitionen im Wert von Fr. 2 Mio. geplant seien, zusammen mit den aktuellen Projekten beläufte sich die gesamte Investitionssumme bis 2033 auf rund Fr. 3.2 Mio. In Übereinstimmung mit den Beschwerdeführenden wäre es allenfalls wünschenswert gewesen, wenn der Gemeinderat in den Erläuterungen zusätzlich kurz dargelegt hätte, ob bzw. welche konkreten Investitionen bis Ende 2033 geplant sind. Detailliertere Informationen konnten die Stimmberechtigten jedoch anlässlich der Informationsveranstaltungen, der öffentlichen Aktenaufgaben oder an der Gemeindeversammlung nachfragen (siehe hinten Erw. II/2.3.4). Insgesamt hat der Gemeinderat den Stimmberechtigten die wesentlichen finanziellen Grundlagen im Zusammenhang mit dem zur Diskussion stehenden Gemeindegemeinschaft zur Verfügung gestellt und über die finanzielle Lage hinreichend objektiv und sachlich informiert. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Angaben des Gemeinderats in Bezug auf die Finanzplanung falsch oder täuschend sein sollen. In diesem Zusammenhang ist wesentlich, dass bekanntlich die Interpretation von Finanzkennzahlen des Gemeinwesens und Prognosen betreffend deren künftige Entwicklung sehr unterschiedlich ausfallen können.

E. 2.3.3

Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden lag mit der Finanzanalyse der L._____ AG vom 8. Oktober 2021 eine unabhängige Beurteilung der finanziellen und steuerlichen Situation vor. Weshalb die Beschwerdeführenden davon ausgehen, dass es sich bei den Verfassern des Berichts um Befürworter des Gemeindegemeinschafts handeln soll, legen sie nicht dar. Es ergeben sich denn auch keine Hinweise, dass der Bericht tendenziös verfasst worden wäre. Im Gegenteil: Der Bericht thematisiert objektiv Vor- und Nachteile sowie sogenannte "Knackpunkte", welche es nach Auffassung der Verfasser zu lösen galt. Im Weiteren ist die Aktualität der Finanzanalyse nicht zu beanstanden. Bei Gemeindegemeinschaften handelt es sich um langfristige Projekte, deren fundierte Vorbereitung in der Regel über Jahre dauert. Zwischen der Finalisierung der Finanzanalyse im Oktober 2021 und der Abstimmung an der ausserordentlichen Einwohnergemeindeversammlung am 20. Juni 2024 sind lediglich rund 2.5 Jahre vergangen. Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargetan, dass sich in dieser Zeitspanne die der Finanzanalyse zugrunde liegenden Parameter in den beiden Gemeinden wesentlich verändert hätten.

- 24 -

E. 2.3.4

Hinzu kommt, dass neben den schriftlichen Erläuterungen des Gemeinderats zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2024 bereits an der Gemeindeversammlung vom 23. November 2022 im Rahmen des traktandierten Projektierungskredits eine Information der Stimmberechtigten stattgefunden hat und anschliessend für die Bevölkerung beider Gemeinden am 29. August 2023, 18. November 2023, 28. Februar 2024 und 25. Mai 2024 Informationsveranstaltungen durchgeführt

wurden (Vor- akten I, act. 66 und 74; Vorakten II, act. 66 und 67, S. 10). Zudem standen (bzw. stehen noch immer) interessierten Stimmberechtigten weitergehende Unterlagen wie die einzelnen Schlussberichte der Facharbeitsgruppen Schule, Sicherheit und Soziales, Liegenschaften und Infrastruktur, Ver- und Entsorgung, Ortsbürger, Forst- und Landwirtschaft sowie Finanzen inklusi- ve Finanzpläne beider Gemeinde sowie einer allenfalls fusionierten Ge- meinde auf der Projektwebsite (www.aaa.ch / Aktuelles / Gemeinde- zusammenschluss R._____ und Q._____; zuletzt besucht am 14. Mai 2025) zur Verfügung. Sodann lässt sich den ebenfalls auf der Projektwebsite abrufbaren Unter- lagen zu den Informationsveranstaltungen entnehmen, dass sowohl Chan- cen als auch Risiken eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses diskutiert wur- den und die Bevölkerung regelmässig Gelegenheit erhielt, sich zu informie- ren und Anregungen einzubringen (vgl. insbesondere Präsentation zur In- foveranstaltung vom 24. September 2022). Anlässlich der sogenannten Echoveranstaltung vom 28. Februar 2024 wurden zudem schwerpunkt- mässig Finanzkennzahlen erläutert und veröffentlicht, welche wie dargelegt auf der Website auch für diejenigen Stimmberechtigten zugänglich waren, welche an der Veranstaltung nicht persönlich teilnehmen konnten.

E. 2.4

Insgesamt sind die Erläuterungen in den Abstimmungsunterlagen nicht zu beanstanden. Die Beschwerden sind diesbezüglich unbegründet. 3.

E. 3

Die Beschwerden wurden zuständigkeitshalber an das Departement Volks- wirtschaft und Inneres (DVI), Gemeindeabteilung, weitergeleitet, welches zwei separate Verfahren eröffnete und die Gesuche um Verschiebung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung je mit Zwischenentscheid vom 18. Juni 2024 abwies.

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung sei eine umfassende und objektive Information so- wie eine ausgewogene und offene Diskussion regelrecht verhindert wor- den. Steuerliche und finanzielle Belange seien irreführend und unzutref- fend angesprochen bzw. beantwortet worden. Der Gemeinderat hält demgegenüber fest, dass anlässlich der Gemeinde- versammlung sowohl Befürworter wie auch Gegner zu Wort gekommen seien und auf die Standpunkte der Fusionskritiker (angebliche Steuersen- kung, Auswirkungen auf Selbständigkeit, Gemeindehaus und Badi) hingewiesen worden sei.

- 25 -

E. 3.2

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ordnet die Problematik von Infor- mationen an Gemeindeversammlungen durch Mitglieder der Gemeinde- exekutive nicht anders ein als behördliche Informationen bei Volksabstim- mungen (vgl. etwa BGE 135 I 292, Erw. 4.2 mit Hinweisen). Das überzeugt, geht es doch auch bei der Information im Hinblick auf eine Gemeindever- sammlung (schriftliche Einladung mit Erläuterungen der zu behandelnden Geschäfte) ebenso wie bei vom Gemeinderat anlässlich der Gemeindever- sammlung selbst erteilten Informationen darum, den zulässigen Inhalt und das Ausmass von Informationen zu beurteilen, welche behördenseitig an die Stimmberechtigten abgegeben werden (zu den Anforderungen an die mündlichen Informationen anlässlich der Gemeindeversammlung

siehe im Detail vorne Erw. II/2.2). Zusammengefasst ist die Behörde jedenfalls zur Objektivität verpflichtet, sie dürfen Zweck und Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen (vgl. auch BGE 135 I 292, Erw. 4.2 mit Hinweisen). Es ist dem Gemeinderat aber erlaubt, seinen Antrag auf engagierte Weise zu vertreten und dessen Vorteile herauszustreichen (BAUMANN, a.a.O., S. 444).

E. 3.3.1

Vorliegend informierte der Gemeinderat anlässlich der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2024 über die seit dem Jahr 2014/2015 laufenden Gespräche über mögliche Zusammenschlüsse mit benachbarten Gemeinden und insbesondere den konkreten Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf den Zusammenschluss mit der Stadt R._____. Der Gemeinderat legte die wichtigsten Punkte aus dem Schlussbericht dar und wies insbesondere auf die Konsequenzen einer Annahme des Antrags zum Gemeindezusammenschluss hin. Angesichts der Tragweite des Beschlusses kann dem Gemeinderat nicht vorgeworfen werden, er habe "offensichtlich bewusst langfädig" und "unsachlich zu nicht relevanten Fragen" informiert (vgl. Beschwerde II, S. 3). Die Ausführungen erfolgten vielmehr hinreichend objektiv und wertungsfrei. Die abschliessende Empfehlung des Gemeinderats zur Annahme der Vorlage ist nicht zu beanstanden.

E. 3.3.2

In der Folge ergriff K._____ als ehemaliger Gemeinderat das Wort in Bezug auf ein in der Gemeinde kursierendes Flugblatt, welches die Ablehnung der Vorlage empfohlen habe. Wie bereits vor 14 Jahren würden auf dem Flugblatt die Finanzen, das Schwimmbad und die Vereine thematisiert; die behauptete problemlose Senkung des Steuerfusses bei Ablehnung des Gemeindezusammenschlusses sei unrealistisch. Der Budgetprozess sei immer ein Kampf gewesen. Die heutige finanzielle Situation sei auf die Budgetdisziplin in den letzten 10 Jahren und die Unterstützung durch die gemeinnützige Genossenschaft Q._____ zurückzuführen.

- 26 - Im Anschluss kamen Gegner des Gemeindezusammenschlusses zu Wort. Diese äusserten ihre Ansicht, wonach ein Gemeindezusammenschluss der Gemeinde Q._____ keine Vorteile bringe und die Gemeinde ihre Selbstständigkeit verliere. Zudem sei eine Senkung des Steuerfusses von 120% auf 110% oder noch tiefer auch ohne Gemeindezusammenschluss möglich, weil die Eigenwirtschaftsbetriebe Geld angehäuft hätten. Es sei zudem unklar, was mit der Badi passiere, und der Wert des Gemeindehauses sei zu tief ausgewiesen. Wie im vorliegenden Verfahren von den Beschwerdeführenden wurde auch anlässlich der Gemeindeversammlung vorgebracht, es seien seitens der Behörden keine Nachteile der Fusion aufgezeigt worden, die Unterlagen seien eine "einseitige und nicht objektive Propagandaschrift". Es sei deshalb ein Flugblatt mit wichtigen Gegenargumenten verteilt worden. Eine Vertreterin der Gegnerschaft ist laut ihren Voten der Ansicht, es liege kein fairer Zusammenschlussvertrag, sondern ein einseitiger Übernahmevertrag vor; es gebe fast keine Vorteile für die Gemeinde Q._____.

E. 3.3.3

Insgesamt konnten an der Gemeindeversammlung sowohl Befürworter als auch Gegner ihre Argumente hinreichend vorbringen. Die Ausführungen im vorinstanzlichen Entscheid, wonach gemäss Protokoll eine ausführliche Diskussion stattgefunden habe und die Versammlungsteilnehmenden von ihrem freien Rederecht hätten Gebrauch machen können,

ist nicht zu beanstanden. Die Stimmberechtigten hatten ausweislich der Tonbandaufnahme und des Protokolls ausreichend Gelegenheit, ihre Meinung zu äussern. Der Vorsitzende bat lediglich darum, die Redezeit nach Möglichkeit auf rund fünf Minuten zu beschränken, damit möglichst alle Anwesenden zu Wort kämen, wenn sie dies wollten. Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang die Rüge der Beschwerdeführenden, die Diskussion sei vorzeitig abgebrochen worden (Beschwerde II, S. 3; Replik, S. 11). Aus den Reihen der Stimmberechtigten wurde zwar nach rund 1 ¾ Stunden die Bitte um Abstimmung geäussert, welche der Vorsitzende auch so entgegennahm. Die Abstimmung erfolgte aber erst, nachdem sich der Vorsitzende mehrmals erkundigt hatte, ob jemand noch das Wort wünsche und – nachdem zwei weitere Stimmberechtigte gesprochen hatten – sich niemand mehr meldete. Ebenso wenig erhärtet sich der von den Beschwerdeführenden erhobene Vorwurf der fehlenden oder falschen Information. Wie die Vorinstanz korrekt feststellte, war die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung (insbesondere mit Blick auf die geheime Abstimmung) gewährleistet. Die verwaltungsgerichtlichen Beschwerden sind auch in diesem Punkt unbegründet.

- 27 - 4.

E. 4

Anlässlich der ausserordentlichen Einwohnergemeindeversammlung stimmten die anwesenden Stimmberechtigten in geheimer Abstimmung mit 275 Ja- zu 91 Nein-Stimmen für einen Gemeindezusammenschluss.

E. 4.1

Insgesamt sind keine fehlerhaften Informationen in den Abstimmungsunterlagen und Erläuterungen des Gemeinderats ersichtlich, welche geeignet wären, eine Verfälschung des Abstimmungsergebnisses herbeizuführen. Im Gegenteil ergibt die Lektüre der gemeinderätlichen Erwägungen eine sachbezogene Darstellung der Ausgangslage und der Auswirkungen in einzelnen Bereichen. In finanziellen Belangen stehen nebst den gefestigten Kennzahlen naturgemäss Interpretationen und Prognosen im Vordergrund, über deren Richtigkeit und Würdigung diverse Ansichten möglich sind. Dabei erscheinen die vom Gemeinderat angegebenen Werte als Ganzes vertretbar. Die von ihm mit der Traktandenliste und dem Stimmrechtsausweis zugestellten Erläuterungen genügen den Anforderungen einer ordnungsgemässen Ankündigung einer Vorlage gemäss § 23 Abs. 1 GG vollumfänglich. Ebenso wenig ist in den mündlichen Ausführungen des Gemeinderats anlässlich der ausserordentlichen Gemeindeversammlung sowie in deren Durchführung eine Missachtung der erforderlichen Sachlichkeit oder Einschränkung des freien Rederechts zu erblicken.

E. 4.2

Sind bei der Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen Verfahrensmängel aufgetreten, so sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die betroffenen Wahlen oder Abstimmungen nur aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den

gesamten Umständen zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen (BGE 130 I 290, Erw. 3.4). Im vorliegenden Fall fällt auf, dass die Einwohnergemeinde den gemeinderätlichen Antrag, dem Zusammenschlussvertrag der Einwohnergemeinden R._____ und Q._____ sei zu Händen der Urnenabstimmung zuzustimmen, mit 275 Ja- zu 91 Nein-Stimmen guthiess; dies entspricht einem Verhältnis von 75,1 zu 24,9 %. Selbst wenn – entgegen den obigen Erwägungen – gewisse Erläuterungen oder Ausführungen an der Versammlung selbst ungenügend oder missverständlich gewesen wären, wäre die Abstimmung kaum gegenteilig ausgegangen. Hinzu kommt, dass die Stimmberechtigten aufgrund des obligatorischen Referendums ohnehin die Gelegenheit hat-

- 28 - ten, anlässlich der Urnenabstimmung das Resultat der ausserordentlichen Einwohnergemeindeversammlung zu korrigieren. Eine Aufhebung des umstrittenen Beschlusses der Einwohnergemeindeversammlung wäre auch unter diesem Blickwinkel nicht gerechtfertigt. 5. Zusammenfassend erweisen sich die Beschwerden als unbegründet und sind abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden darf. 6. Soweit die Beschwerdeführenden eine Befragung der früheren Finanzverwalterin, Frau D._____, sowie der neuen Finanzverwalterinnen, Frau E._____ und Frau F._____, als Zeuginnen in einer öffentlichen Instruktionsverhandlung verlangen, kann darauf in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Die Erhebung der finanziellen und steuerlichen Verhältnisse der Gemeinde Q._____ ist zur Beurteilung, ob die Erläuterungen des Gemeinderats im Vorfeld und während der ausserordentlichen Gemeindeversammlung dem Erfordernis der Sachlichkeit und Objektivität genügen, nicht notwendig. Der Fall lässt sich gestützt auf die Akten schlüssig beurteilen. Von weiteren Beweisabnahmen wären keine neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse zu erwarten (vgl. BGE 141 I 60, Erw. 3.3; 136 I 229, Erw. 5.3; 134 I 140, Erw. 5.3). III. 1. 1.1. Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG). Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). Entsprechend dem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführenden kostenpflichtig. Die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Kostenlosigkeit des Verfahrens gemäss § 72 Abs. 1 GPR findet vorliegend keine Anwendung (vgl. Instruktionsverfügung vom 30. Oktober 2024); die von der Vorinstanz geübte Praxis, bei Gemeindebeschwerden weder Verfahrenskosten zu erheben noch Parteikosten zuzusprechen, betrifft das verwaltungsgerichtliche Verfahren nicht. 1.2. Die Gerichtsgebühr wird unter Berücksichtigung der angefallenen Kosten und der Bedeutung der Sache auf Fr. 2'000.00 festgelegt (vgl. § 5 Abs. 1 i.V.m. § 20 Abs. 1 lit. b des Gebührendekrets vom 19. September 2023 [GebührD; SAR 662.110]).

- 29 - 2.

E. 4.3

Die Anträge der Beschwerdeführenden enthalten (mit Ausnahme jener zu den Kostenfolgen) auch eine Kurzbegründung. Handelt es sich wie vorliegend um Laieneingaben, ist allerdings keine juristisch korrekte Formulierung gefordert. Aus den vorliegenden Anträgen ergibt sich ohne Weiteres, was die Beschwerdeführenden mit ihren

Eingaben bezwecken, womit sie den Anforderungen an die Beschwerdeschrift gemäss § 43 Abs. 2 VRPG entsprechen. Auf die Anträge darf insofern – unter Vorbehalt der nachstehenden Erw. I/5 und I/6 – eingetreten werden. 5.

E. 5

Die vorliegende Beschwerde sei mit der bereits beim Verwaltungsgericht eingereichten Stimmrechtsbeschwerde der beiden Beschwerdeführenden vom 7. Oktober 2024 in der gleichen Angelegenheit zu vereinen.

E. 5.1

Änderungen oder Ergänzungen von materiellen Anträgen sind lediglich innerhalb der Beschwerdefrist möglich. Nach Ablauf der Beschwerdefrist können die gestellten Anträge nur noch im Sinne eines Teilrückzugs abgeändert bzw. reduziert werden. Eine Ausnahme bilden prozessuale Anträge (wie etwa Beweisanträge, vorsorgliche Massnahmen, Verfahrenssistierung, unentgeltliche Prozessführung), welche auch später noch eingereicht werden können. Wird im Rechtsmittelverfahren ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet, bedeutet dies nicht, dass in dessen Rahmen die Beschwerdeanträge geändert oder ergänzt werden können; erst recht nicht möglich ist dies bei Ausübung des Replikrechts (AGVE 2001, S. 517, Erw. 2/b/cc; ALAIN GRIFFEL, in: ders. [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N. 16 zu § 23 VRG; MERKER, a.a.O., N. 34 und 36 zu § 39 [a]VRPG). Nicht um Beschwerdeänderungen handelt es sich bei Berichtigungen eines Antrags oder Umformulierungen eines inhaltlich weitgehend identischen Antrags (MERKER, a.a.O., N. 37 zu § 39 [a]VRPG).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer II erhob am 28. Oktober 2024 Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Mit Eingabe vom 30. Oktober 2024 (und damit nach Ablauf der Beschwerdefrist) teilte er mit, er habe versehentlich den Entwurf eingereicht und reichte eine "vollständige Fassung" nach. Neu verlangte der Beschwerdeführer II in seinen Anträgen explizit die Feststellung der von ihm bereits in der ersten Eingabe monierten ungenügenden Information der Bevölkerung. Eine solche Änderung der Anträge ist nach Ablauf der Beschwerdefrist wie dargelegt nicht zulässig (zur Zulässigkeit von Feststellungsbegehren siehe hinten Erw. I/6). Entsprechend darf auf die (verspätet) eingereichten Anträge in der Beschwerde vom 30. Oktober 2024 insoweit nicht eingetreten werden, als sie über diejenigen in der Beschwerde vom 28. Oktober 2024 hinausgehen. Des Weiteren darf nach dem Gesagten auf die Anträge Ziff. 3, 5 und 7 der Replik ebenfalls nicht eingetreten werden, soweit sie über die Anträge

- 12 - Ziff. 1 und 4 der Beschwerde I und die Anträge Ziff. 1, 2 und 3 der Beschwerde II hinausgehen. 6. Grundsätzlich können bei der Beschwerdeinstanz auch Feststellungsbegehren gestellt werden, sofern an der konkreten Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht. Dieses ist zu bejahen, wenn eine Ungewissheit, Unsicherheit oder Gefährdung der Rechtsstellung vorliegt, deren Fortdauer unzumutbar ist, und die nicht auf andere Weise als durch ein Feststellungsbegehren behoben werden kann (vgl. BGE 108 Ib 540, Erw. 3; MERKER, a.a.O., N. 26 f. zu § 38 [a]VRPG, mit Hinweisen). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Den Feststellungsanträgen Ziff. 2 und 3 in der Beschwerde I vom 25. Oktober 2024 kommt im vorliegenden Verfahren keine eigenständige Bedeutung zu; sie dienen vielmehr der Begründung des Antrags 4, wonach die Beschwerdeführenden I beantragen, es sei gestützt auf die Vorbringen in den Beschwerdeanträgen Ziff. 2 und 3 "[...] die Ab-

stimmung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2024 über den Zusammenschluss der Gemeinde Q._____ mit der Stadt R._____ aufzuheben und dann zu wiederholen [...]". Entsprechend darf auf die Feststellungsbegehren in den Anträgen Ziff. 2 und 3 der Beschwerde I nicht eingetreten werden. 7. 7.1. Der Gemeinderat bringt vor, die Beschwerdeführenden würden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren den Streitgegenstand mit ihren Vorbringen zu den finanziellen und steuerrechtlichen Informationen unzulässigerweise erweitern. In der vorinstanzlichen Beschwerde vom 7. Juni 2024 sei noch keine Auseinandersetzung mit diesen Argumenten erfolgt (Beschwerdeantwort, Rz. 40 ff.). 7.2. Das Rechtsmittelverfahren ist durch den Streitgegenstand begrenzt, der seinerseits durch die angefochtene Verfügung (Anfechtungsobjekt) bestimmt wird. Nur was Gegenstand des Verwaltungsverfahrens war, hätte sein sollen oder im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren zusätzlich geregelt wurde, kann im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Streitgegenstand sein (BGE 136 II 457, Erw. 4.2 mit Hinweisen; AGVE 1999, S. 367, Erw. I/1/a). Als zweites Element sind die Parteibegehren heranzuziehen, die den Streitgegenstand auf Teile des jeweiligen Anfechtungsobjekts beschränken können (vgl. BGE 125 V 413, Erw. 1 und 2 mit Hinweisen; MERKER, a.a.O., N. 3 zu § 38 [a]VRPG und N. 24 f. zu § 39 [a]VRPG). Der Streitgegenstand darf sich im Laufe des Rechtsmittelzugs nicht erweitern, sondern lediglich verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren (vgl. AGVE 2001, S. 611, Erw. 2/c/bb; MERKER, a.a.O.,

- 13 - N. 28 und 38 zu § 39 [a]VRPG; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1615). 7.3. Die Beschwerdeführenden beanstanden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zwar erstmals die vom Gemeinderat zur Verfügung gestellten Informationen betreffend die finanziellen und steuerlichen Folgen eines Zusammenschlusses der Gemeinden Q._____ und R._____. Eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands ist damit jedoch nicht verbunden. Die Beschwerdeführenden bezwecken unverändert die Aufhebung des Beschlusses der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2024 und eine Wiederholung der Abstimmung, weil ihres Erachtens die Informationen und Erläuterungen in den Abstimmungsunterlagen ungenügend, falsch und täuschend gewesen seien. Neue Vorbringen zur Begründung der Beschwerde sind im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes explizit zulässig (vgl. § 17 Abs. 1 VRPG; MERKER, a.a.O., N. 44 ff. zu § 39 [a]VRPG]). 8. Gemäss § 107 Abs. 3 GG i.V.m. § 46 Abs. 1 VRPG kommt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Eine gegenteilige Anordnung besteht nicht. Antrag Ziff. 4 der Replik kommt damit keine eigenständige Bedeutung zu. Die Argumentation des Gemeinderats, wonach die aufschiebende Wirkung mit der besonderen Natur der Gemeindebeschwerde nicht vereinbar sein soll, verfängt nicht (vgl. REGINA KIENER, in: Kommentar VRG, a.a.O., N. 24 zu § 25 VRG). 9. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden im Beschwerdeverfahren I (WBE.2024.385) sowie im Beschwerdeverfahren II (WBE.2024.386) ist unter dem Vorbehalt der obigen Erw. I/5 und I/6 einzutreten.

E. 6

Von der Erhebung von Kosten in diesem Beschwerdeverfahren sei abgesehen.

- 5 - 1.2. Das DVI, Gemeindeabteilung, beantragt mit Beschwerdeantwort vom

E. 10

Mit der Beschwerde ans Verwaltungsgericht können die unrichtige oder un- vollständige Feststellung des Sachverhalts und Rechtsverletzungen, ein- schliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung, geltend gemacht werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Eine Ermessenskontrolle ist dage- gen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG). II. 1. 1.1. Die Beschwerdeführenden machen vorab geltend, das DVI, Gemeindeab- teilung, habe die Ausstandsregeln und damit ihren Anspruch auf eine

- 14 - unabhängige richterliche Behörde verletzt. Die Gemeindeabteilung sei be- fangen gewesen, weil sie den Fusionsprozess zwischen den Gemeinden Q._____ und R._____ eng begleitet, dabei aber ihre Aufsichts-, Kontroll- und Prüfungsrechte weder ernst- noch wahrgenommen habe. Insbeson- dere habe die Gemeindeabteilung nicht korrigierend eingegriffen und es verpasst, den Gemeinderat aufzufordern, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger umfassend, objektiv und korrekt zu informieren. 1.2. Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossen- schaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) stellt besondere Anforderungen an den gesetzlichen Richter und dessen Unabhängigkeit, Unvoreingenom- menheit und Unparteilichkeit. Für Verwaltungsbehörden ergibt sich eine analoge Garantie aus Art. 29 Abs. 1 BV, wenn auch der Gehalt von Art. 30 Abs. 1 BV nicht unesehen auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden kann und Differenzierungen geboten sein können (BGE 137 II 431, Erw. 5.2 mit Hinweisen; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2013.372 vom 18. November 2013, Erw. II/3; vgl. zum Ganzen: GEROLD STEINMANN/ BENJAMIN SCHINDLER/DAMIAN WYSS, in: Die Schweizerische Bundesver- fassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 47 zu Art. 29 BV mit Hin- weisen). Die Unbefangenheit von Verwaltung und Justiz ist für das Vertrauen des Volks in staatliche Behörden äusserst wichtig (vgl. Botschaft VRPG, S. 25; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2013.372 vom 18. November 2013, Erw. II/3). Die Ausstandsregeln sollen die objektive Prüfung einer Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenom- mene Behörde gewährleisten. Auf kantonaler Ebene sind die Ausstands- gründe für das verwaltungsrechtliche Verfahren in § 16 Abs. 1 VRPG gere- gelt. Danach darf am Erlass von Entscheiden nicht mitwirken, wer in der Sache ein persönliches Interesse hat (lit. a), mit einer Partei in gerader Li- nie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt, verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft, Verlobung oder Kindesan- nahme verbunden ist (lit. b), eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (lit. c), Mitglied, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Behörde ist, deren Entscheid angefochten ist oder die mittels verbindlicher Weisung oder Teilentscheid am angefochtenen Entscheid beteiligt war (lit. d) und schliesslich, wer aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (lit. e). 1.3. 1.3.1. Ausstandsgründe sind so früh als möglich geltend zu machen, das heisst bei erster Gelegenheit nach deren Kenntnisnahme. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, sobald er davon Kenntnis erhält, sondern sich statt- dessen stillschweigend auf ein Verfahren einlässt und zunächst dessen

- 15 - Ausgang abwartet, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der Aus- standsbestimmungen (BGE 143 V 66, Erw. 4.3; 134 I 20, Erw. 4.3.1; 132 II 485, Erw. 4.3; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 554; REGINA KIENER, in: Kommentar VRG, N. 43 zu § 5a VRG; RETO FELLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, Bun- desgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Kommentar, 2. Aufl. 2019, N. 37 zu Art. 10 VwVG). Insbesondere verstösst es

gegen Treu und Glauben, den Ausgang eines Verfahrens abzuwarten, um dann in einem Rechtsmittelverfahren die unkorrekte Zusammensetzung der entscheidenden Behörde geltend zu machen, obwohl der Ablehnungsgrund bereits vorher bekannt war (BGE 128 V 82, Erw. 2b; 124 I 121, Erw. 2). Stillschweigen einer Partei bedeutet jedoch nur dann einen Verzicht auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen, wenn diese tatsächlich Kenntnis vom Mangel hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte haben müssen (STEPHAN BREITENMOSER/ROBERT WEYENETH, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, N. 110 zu Art. 10 VwVG; Urteil des Bundesgerichts 1B_22/2019 vom 17. April 2019, Erw. 3.3). Die sofortige Geltendmachung von Ausstandsgründen kann auch dann nicht verlangt werden, wenn dies für die Partei unzumutbar wäre (KIENER/RÜTSCHKE/ KUHN, a.a.O., Rz. 554; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., N. 112 zu Art. 10 VwVG). 1.3.2. Die Beschwerdeführenden bringen erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und damit klar verspätet vor, dass das DVI, Gemeindeabteilung, befangen sei. Obwohl sie ihre ursprünglichen "Stimmrechtsbeschwerden" vom 7. Juni 2024 beim Regierungsrat des Kantons Aargau einreichten, wussten sie spätestens ab Zustellung der Eingangsbestätigung vom 13. Juni 2024 und des Zwischenentscheids vom 18. Juni 2024, dass die Angelegenheit zuständigshalber an das DVI, Gemeindeabteilung, überwiesen wurde und dieses in der Sache zuständig ist. Die Beschwerdeführenden wussten zudem spätestens seit ihrer Teilnahme an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2024, dass mit I._____ ein Vertreter des DVI, Gemeindeabteilung, in die Projektorganisation involviert war (Vorakten, act. 37). Sollten die Beschwerdeführenden darin einen Ausstandsgrund erblickt haben, hätten sie diesen sofort geltend machen müssen. Sie stellten jedoch im gesamten vorinstanzlichen Verfahren kein Ausstandsgesuch. Die nachträgliche Geltendmachung von Ausstandsgründen im Rechtsmittelverfahren ist bei dieser Ausgangslage nicht zulässig, weshalb der entsprechende Antrag Ziff. 1 beider Beschwerden verspätet und bereits aus diesem Grund abzuweisen ist.

- 16 - 1.4. 1.4.1. Hinzu kommt, dass auch ein rechtzeitig gestelltes Ausstandsbegehren abzuweisen gewesen wäre: § 16 Abs. 1 VRPG erfasst Personen, die am Erlass von Entscheiden "mitwirken". "Mitwirken" im Sinne dieser Bestimmung verlangt ein sachliches Eingreifen und heisst nicht, dass die zum Ausstand verpflichtete richtende oder sachbearbeitende Person im vorausgegangenen Verfahren auch tatsächlich eine rechtsverbindliche Entscheidung getroffen hat; es reicht mithin jede Mitwirkung aus, die geeignet ist, den Eindruck hervorzurufen, die richtende oder sachbearbeitende Person habe sich durch ihr Tätigwerden im Verwaltungsverfahren bereits in der Sache festgelegt (vgl. Botschaft VRPG, S. 26). Ausstandspflichtig ist damit nicht nur, wer selbst verfügt oder (mit-)entscheidet; vielmehr bezieht sich das Mitwirkungsverbot auf alle Personen, die auf das Zustandekommen des Verwaltungsakts Einfluss nehmen können, sei es beratend oder instruierend (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2015.427 vom 16. August 2016, Erw. II/2.3; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., N. 29 zu Art. 10 VwVG). Entsprechend können sich Ausstandsgesuche nur gegen einzelne Mitglieder einer Behörde richten, nicht aber gegen eine Behörde als solche. Nur die für eine Behörde tätigen Personen können befangen sein, nicht aber eine Behörde an sich (BGE 137 V 210, Erw. 1.3.3.; KIENER, a.a.O., N. 8 zu § 5a VRG). Das vorliegend strittige Ausstandsbegehren stützt sich auf § 16 Abs. 1 lit. e VRPG, wonach an einem Entscheid nicht mitwirken darf, wer "aus anderen Gründen" (als in § 16 lit. a–d VRPG aufgeführt) befangen sein könnte. Was solche "andere Gründe" sind, bleibt nach dem Wortlaut der Bestimmung offen und ist

jeweils nach den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen. Gemäss Rechtsprechung sind die Voraussetzungen für eine Befangenheit generell dann gegeben, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds (oder Richters) zu erwecken. Solche Umstände können in der Person des Behördenmitglieds selbst liegen, andererseits in äusseren Gründen wie namentlich der Verfahrens- oder Gerichtsorganisation. Bei der Beurteilung solcher Umstände ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen, das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken (vgl. statt Vieler BGE 137 II 431, Erw. 5.2 mit weiteren Hinweisen; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., N. 47 zu Art. 29 BV; KIENER, a.a.O., N. 15 zu § 5a VRG; KIENER/ RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 544; FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 16 zu Art. 10 VwVG; BREITENMOSER/WEYENETH, a.a.O., N. 2 zu Art. 10 VwVG).

- 17 - 1.4.2. Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, die Gemeindeabteilung sei vorbefasst, weil sie den Fusionsprozess der Gemeinde Q._____ und der Stadt R._____ begleitet habe und zugleich als Aufsichtsorgan über die Tätigkeit der Gemeinde wache (vgl. Beschwerde I, S. 4; Beschwerde II, Rz. 4). Wie oben dargelegt, kann der Ausstand einer gesamten Behörde als solche nicht verlangt werden. Obwohl sich das Ausstandsbegehren nur gegen einzelne, in einer Behörde tätige Personen richten kann und diese auf der Website des Kantons Aargau (www.ag.ch / Über Uns / Kontakt / Behördenverzeichnis / DVI / Gemeindeabteilung; zuletzt besucht am 14. Mai 2025) namentlich ersichtlich sind, bezeichnen die Beschwerdeführenden keine Einzelpersonen. Das (verspätete) Ausstandsbegehren ist somit auch in dieser Hinsicht ungenügend. Im Übrigen läge eine Vorbefassung vor, wenn sich dasselbe Behördenmitglied bereits in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst und dabei eine ähnliche Frage zu beantworten hatte, wodurch der Eindruck entsteht, es könne sich von einer zuvor getroffenen Feststellung nicht mehr lösen und deshalb der Ausgang eines Verfahrens vorbestimmt erscheint (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 546; FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 31 zu Art. 10 VwVG). Vorliegend ist sowohl anhand der Präsentation zum beabsichtigten Gemeindegemeinschaftszusammenschluss (Vorakten, act. 37) als auch in den vorinstanzlichen Verfügungen und Entscheiden ersichtlich, dass bei der Begleitung des Fusionsprozesses und im Beschwerdeverfahren jeweils unterschiedliche Personen der Gemeindeabteilung involviert waren. I._____, stellvertretender Leiter Finanzaufsicht Gemeinden, hat die Projektleitung des geplanten Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses begleitet und insbesondere aufkommende Fragen an die entsprechenden kantonalen Stellen weitergeleitet; er ist organisatorisch nicht dem Rechtsdienst des DVI, Gemeindeabteilung, angehörig (vgl. Beschwerdeantwort DVI sowie Behördenverzeichnis). Das Beschwerdeverfahren hingegen wurde vom Rechtsdienst, namentlich J._____, geführt. Aufgrund dieser organisatorischen und personellen Trennung der Begleitung im Fusionsprozess einerseits und der Durchführung des Beschwerdeverfahrens andererseits sind objektiv betrachtet keinerlei Anzeichen ersichtlich, welche auf eine mögliche Befangenheit einzelner Behördenmitglieder der Gemeindeabteilung aufgrund einer Vorbefassung schliessen lassen würden. Antrag Ziff. 1 beider Beschwerden ist auch aus diesem Grund abzuweisen. 1.5. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, das DVI, Gemeindeabteilung, habe seine Aufsichtsfunktion nicht wahrgenommen, und darin einen Ausstandsgrund erblicken, ist

auf Folgendes hinzuweisen: Die Ge-

- 18 - meinden ordnen und verwalten, unter Aufsicht des Staates, ihre Angelegenheiten selbständig (§ 5 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]; § 2 GG). Die Aufsichtskompetenz des Kantons bildet somit das Korrelat zur eingeräumten Gemeindeautonomie. Das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden wird dabei durch den Rahmen der Kantonsverfassung und der kantonalen Gesetze bestimmt. Die Vorbereitung, Antragstellung und Durchführung einer Gemeindeversammlung obliegt allein dem Gemeinderat (§ 37 Abs. 2 GG). Es ist nicht Aufgabe des DVI, Gemeindeabteilung, die Gemeinden bzw. Gemeinderäte laufend zu überwachen. Das DVI, Gemeindeabteilung, darf erst hoheitlich intervenieren, wenn Stimmbürgerinnen oder Stimmbürger einer Gemeinde – wie vorliegend – eine Gemeindebeschwerde im Sinne einer formalisierten Aufsichtsbeschwerde erheben. 2.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.