

BGer 1C_559/2019 vom 12. Februar 2020

Bundesgericht, 2020-02-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_559_2019

FR: TF 1C_559/2019 du 12 février 2020

IT: TF 1C_559/2019 del 12 febbraio 2020

Erwägungen

E. 1

Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. September 2019 betrifft die politische Beschlussfassung der Gemeindeversammlung der Aargauer Einwohnergemeinde Auenstein. Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil betreffend die politische Stimmberechtigung sowie Volkswahlen und -abstimmungen, gegen welchen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offensteht (vgl. Art. 82 lit. c, Art. 88 Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 und Art. 90 BGG). Der Beschwerdeführer ist in der Einwohnergemeinde Auenstein stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde befugt. Die Anträge um Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils und der Versammlungsbeschlüsse über die Revision der Gemeindeordnung vom 23. November 2018 sind zulässig (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.2 S. 188; das Urteil des Bundesgerichts 1C_254/2011 vom 25. Oktober 2011 E. 1). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte kann gemäss Art. 95 lit. a, b und d BGG namentlich die Verletzung von Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone sowie von kantonalen (inklusive kommunalen) Bestimmungen über die politischen Rechte geltend gemacht werden. Vor diesem Hintergrund sind die vom Beschwerdeführer erhobenen Rügen der Verletzung von Art. 34 BV sowie von § 23 Gesetz über die Einwohnergemeinden [des Kantons Aargau] vom 19. Dezember 1978 (Gemeindegesezt, GG; SAR 171.100; nachfolgend GG/AG) zulässig. Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht, mit freier Kognition (BGE 132 I 282 E. 1.3 S. 284 f.; 131 I 126 E. 4 S. 131; 129 I 392 E. 2.1 S. 394), die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften dagegen nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (BGE 141 I 221 E. 3.1 S. 224 mit Hinweisen; GEROLD STEINMANN / ADRIAN MATTLE, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 61 f. zu Art. 95 BGG mit Hinweisen).

E. 3

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die vom Beschwerdeführer geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung) gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

E. 4

Der Beschwerdeführer beantragt, sämtliche Versammlungsbeschlüsse der Einwohnergemeinde Auenstein vom 23. November 2018 zu Traktandum 5 aufzuheben.

E. 4.1

Die Vorinstanz trat auf die Beschwerde in Bezug auf Traktandum 5 lit. a) nicht ein. Sie begründete dies damit, dass der Umfang des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens einerseits durch das Thema des vorinstanzlichen Entscheids sowie den dazugehörigen Sachverhalt (Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens) und andererseits durch die Anträge in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowie den ihnen zugrundeliegenden Sachverhalt bestimmt werde. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens könne sich der Streitgegenstand verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht dürfe weder mehr noch etwas anderes verlangt werden als vor der Vorinstanz. Ein unzulässiges neues Sachbegehren liege auch vor, wenn sich dieses auf einen ausserhalb des vorinstanzlichen Streitgegenstands liegenden Sachverhalt und einen anderen Rechtssatz abstütze, selbst wenn damit dieselbe Rechtsfolge wie bei der Vorinstanz bezweckt würde. Der Streitgegenstand könne mit anderen Worten nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen oder den Untersuchungsgrundsatz erweitert werden. Auf solche Anträge sei nicht einzutreten.

In der Stellungnahme vom 4. Juni 2019 habe der Beschwerdeführer insbesondere die in der Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung vom 23. November 2018 enthaltenen Ausführungen des Gemeinderats zur Verkleinerung der Schulpflege von fünf auf drei Mitglieder beanstandet. In seiner Beschwerde an das Departement vom 21. November 2018 habe er noch erklärt, dass man diesbezüglich "ein Auge zudrücken" könne. Ebenso habe er an der Einwohnergemeindeversammlung vom 23. November 2018 ausgeführt, dass das "Geschäft a)" (Verkleinerung der Schulpflege) eine dunkelgelbe Karte habe und durchgelassen werden könne, b) bis f) hingegen eine rote Karte hätten. In seinen Eingaben an das Departement vom 3. und 14. Dezember 2018 sowie in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde habe er die gemeinderätlichen Ausführungen zu lit. a) in der Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung vom 23. November 2018 ebenfalls nicht gerügt. Beim diesbezüglichen Vorbringen in der Stellungnahme vom 4. Juni 2019 an das Verwaltungsgericht handle es sich folglich um eine Erweiterung des Streitgegenstands, die nach dem oben Gesagten nicht zulässig sei. Deshalb sei diese Rüge nicht zu behandeln.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer erhebt dagegen keine Rügen. Aus den vorherigen Ausführungen zur Rügepflicht (E. 3) sind im Folgenden entsprechend nur noch die Versammlungsbeschlüsse zu Traktandum 5 lit. b) bis f) Streitgegenstand.

E. 5

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass § 23 GG/AG und Art. 34 BV durch eine ungenügende und verspätete Bekanntgabe des Traktandums 5 verletzt worden sei.

§ 23 GG/AG lautet:

"b) Aufbieten, Beschlussfassung

1. Spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung sind die Stimmberechtigten vom Gemeinderat durch Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen aufzubieten. Die Akten sind öffentlich aufzulegen.
2. Nur über ordnungsgemäss angekündigte Verhandlungsgegenstände kann materiell Beschluss gefasst werden."

E. 5.1

Grundlage für die Beratung an der Gemeindeversammlung bilden die in der Einladung des Gemeinderats traktandierten Geschäfte. Die Stimmberechtigten haben das Recht, zu den in der Traktandenliste aufgeführten Sachgeschäften Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache zu stellen (§ 27 Abs. 1 GG/AG). Das Recht, Ordnungs- und Sachanträge zu stellen, hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten, anders als bei einer Urnenabstimmung, eine Vorlage nicht nur annehmen oder verwerfen können, sondern gestaltend auf eine Vorlage einwirken können. Dies stellt gerade den Sinn der Versammlungsdemokratie und ihr "demokratischer Mehrwert" gegenüber der Urnendemokratie dar. Die Stimmberechtigten haben mit Abänderungsanträgen an der Versammlung zu rechnen (BGE 132 I 291 E. 4.1 S. 293 f. mit Hinweisen). Sie haben indessen Anspruch darauf, den Verhandlungsgegenstand in seinen wichtigsten Aspekten bereits vor der Versammlung zu kennen, um sich darauf vorzubereiten und auch zu entscheiden, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollen. Der Verhandlungsgegenstand darf in seiner wesentlichen Bedeutung nicht verändert werden. Ausserdem muss die Versammlung in der Lage sein, die Tragweite vorgeschlagener Änderungen zu überblicken (Urteil des Bundesgerichts 1C_254/2011 vom 25. Oktober 2011 E. 3.2.1 mit Hinweisen). Aus allen diesen Gründen kommt der Traktandenliste in der Versammlungsdemokratie eine zentrale Bedeutung zu. Diese allgemeinen Ansprüche in Bezug auf die Traktandenliste konkretisiert § 23 GG/AG für Gemeindeversammlungen im Kanton Aargau.

E. 5.2

Wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat, wurde den Stimmberechtigten von Auenstein die Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung vom 23. November 2018 per B-Post am 31. Oktober 2018 ohne den gemeinderätlichen Antrag zu Traktandum 5 geschickt. Die Vorinstanz stellt fest, dass die Einladung diesbezüglich den Anforderungen von § 23 Abs. 1 GG/AG nicht genüge und somit mangelhaft sei. Nach dem Hinweis des Beschwerdeführers auf den fehlenden Antrag teilte der Gemeinderat mit Schreiben vom 14. November 2018 - und damit acht Tage vor der Einwohnergemeindeversammlung - den Stimmberechtigten mit, dass der Antrag, der in der Einladung gefehlt habe, wie folgt laute: "Die Einwohnergemeinde wolle der revidierten Gemeindeordnung unter Berücksichtigung der vorstehenden Anpassungen a) bis f) zustimmen." Der Inhalt der "Anpassungen a) bis f) " ging daraus ebenfalls nicht hervor.

E. 5.3

Die Vorinstanz weist jedoch darauf hin, dass die Traktandenliste mit den ausführlichen Erläuterungen, die während der Aktenaufgabe vom 9. bis 22. November 2018 auf der Internetseite der Gemeinde Auenstein abrufbar war und in dieser Zeit bei der Gemeindekanzlei in gedruckter Form bezogen werden konnte, unter Traktandum 5 den folgenden Antrag enthielt: "Die Einwohnergemeinde wolle der revidierten Gemeindeordnung unter Berücksichtigung der vorstehenden Anpassungen a) bis f) zustimmen."

Der gemeinderätliche Antrag zu Traktandum 5 sei den Stimmberechtigten von Auenstein zwar nur acht Tage und nicht, wie von § 23 Abs. 1 GG/AG verlangt, 14 Tage vor der Einwohnergemeindeversammlung mitgeteilt worden. Der Antrag sei indessen in der Traktandenliste mit den ausführlichen Erläuterungen enthalten gewesen, die während 14 Tagen vor der Gemeindeversammlung auf der Internetseite der Gemeinde habe abgerufen und in gedruckter Form bei der Gemeindekanzlei bezogen werden können. Der Antrag ergebe sich überdies sinngemäss ohne Weiteres aus den kurzen Ausführungen zu Traktandum 5 in der Einladung, wo der Gemeinderat ausführte, dass an der letzten Einwohnergemeindeversammlung ein Überweisungsantrag betreffend die Verkleinerung der Schulpflege von fünf auf drei Mitglieder gutgeheissen worden sei und die Revision der Gemeindeordnung beim Gemeinderat so oder so auf der Traktandenliste gestanden sei, da er verschiedene Bestimmungen anpassen wolle. Überdies habe der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass die "erforderliche Revision der Gemeindeordnung" bei einer positiven Beschlussfassung dem obligatorischen Referendum unterliege. Aufgrund dieser Ausführungen habe den Stimmberechtigten ohne Weiteres klar sein müssen, dass der Gemeinderat um Annahme der revidierten Gemeindeordnung mit den von ihm beantragten Änderungen ersuchen würde. Unter diesen Umständen habe der eingangs erwähnte Mangel als geheilt zu gelten.

Nach dem Wortlaut von § 23 Abs. 1 GG/AG genüge es, wenn den Stimmberechtigten - nebst dem Stimmrechtsausweis - spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung die Traktandenliste samt den Anträgen zu den einzelnen Traktanden zugestellt würde. Der Gemeinderat sei nicht verpflichtet, den Stimmberechtigten gleichzeitig auch schriftliche Erläuterungen zu den einzelnen Traktanden zukommen zu lassen. Die öffentliche Auflage der Akten während wenigstens 14 Tagen vor der Gemeindeversammlung ermögliche es den interessierten Stimmberechtigten, sich volle Sachkenntnis über die traktandierten Geschäfte zu verschaffen und sich so vor Überrumpelung zu schützen. Die Frist solle sicherstellen, dass die Stimmbürger wüssten, worüber an der Gemeindeversammlung verhandelt werde und stelle lediglich eine Ordnungsfrist dar. Der Gemeinderat könne sich darauf beschränken, die Stimmberechtigten auf die Aktenauflage zu verweisen und die einzelnen Vorlagen an der Gemeindeversammlung vor der jeweiligen Abstimmung zu erläutern.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers sei deshalb nicht zu beanstanden, dass der Gemeinderat Auenstein der Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung vom 23. November 2018 keine detaillierten schriftlichen Erläuterungen zu den einzelnen Traktanden, insbesondere zu Traktandum 5 betreffend die Revision der Gemeindeordnung, beigefügt habe, sondern sich auf die Publikation der Traktandenliste mit den ausführlichen Erläuterungen auf der Internetseite der Gemeinde sowie die Bezugs- bzw. Einsichtsmöglichkeit auf der Gemeindekanzlei während der Aktenauflage beschränkt habe.

E. 5.4

Der Argumentation der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Es sind keine Argumente ersichtlich, die den klaren Wortlaut von § 23 GG/AG entkräften könnten. So verlangt etwa § 23 Abs. 1 GG/AG, dass die Traktandenliste "[s]pätstens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung [...]" zugestellt werden muss. Die Vorinstanz zeigt nicht auf, weshalb dabei entgegen dem Wortlaut von einer Ordnungsfrist auszugehen sei. Gleiches gilt in Bezug auf die Pflicht, mit dem fristgerechten Aufgebot der Stimmberechtigten auch "die Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen" zuzustellen: Eine anderweitige Publikation der Traktandenliste, der Anträge und, sofern vorhanden, der

Erläuterungen enthebt gemäss dem klaren Wortlaut der Gesetzesbestimmung nicht von dieser Zustellungspflicht. Weder die - von der Vorinstanz in diesem Zusammenhang auch nicht angerufene - bisherige Rechtsprechung (vgl. insbesondere den Entscheid des Departements des Innern vom 25. Juli 1984, in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) 1984 S. 632) noch die Doktrin (vgl. ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Auflage 2017, 437 f., 478) zu dieser Gesetzesbestimmung unterstützen die gegenteilige, vorinstanzliche Ansicht. So führte das Departement des Innern in seinem Entscheid vom 25. Juli 1984 in E. 3 dazu aus:

"Selbstverständlich wird eine auf ungenügender Ankündigung beruhende Beschlussfassung nicht dadurch sanktioniert, dass den Stimmberechtigten im Rahmen der Aktenaufgabe zum Verhandlungsgegenstand noch zusätzliche Informationen zur Verfügung gestanden hätten oder dass in einer vorgängigen Gemeindeversammlung der Hinweis ergangen ist, es werde in der folgenden Versammlung eine entsprechende Vorlage unterbreitet werden. Ebenso wenig darf das Fehlen der notwendigen Unterlagen (z.B. Kostenberechnungen) zum Zeitpunkt des Aufbietens der Versammlung dazu führen, eine dem Inhalt und der Bedeutung des Beschlusses Rechnung tragende Traktandierung und Antragstellung zu unterlassen." (in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) 1984 S. 635; vgl. auch Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 10. Februar 1993, in: ZBl 96/1995 S. 22; Entscheid des Departements des Innern vom 27. Februar 1986 E. 2, in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) 1986 S. 489).

E. 5.5

Ob die Anforderungen von § 23 Abs. 1 GG/AG an den Inhalt der Zustellungsunterlagen angesichts der gewandelten Verhältnisse noch zeitgemäss ist und in einer geltungszeitlichen Auslegung weniger streng auszulegen ist, kann offen bleiben. Denn jedenfalls verlangt § 23 GG/AG, dass sich die Stimmberechtigten anhand der fristgerecht mit der Einladung zugestellten Unterlagen ein Bild davon machen können, was der Inhalt und die Bedeutung der traktandierten Geschäfte ist. Diese gesetzliche Mindestanforderung wurde vorliegend nicht eingehalten. Das Traktandum 5 in der fristgerecht zugestellten Fassung vom 31. Oktober 2018 hiess: "Revision der Gemeindeordnung". Ergänzt wurde dieses sehr allgemein gehaltene Traktandum durch die folgenden gemeinderätlichen Ausführungen:

"Die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Auenstein datiert aus dem Jahr 1981 mit Teilrevisionen 2000 und 2005. An der letzten Einwohnergemeindeversammlung wurde ein Überweisungsantrag gutgeheissen, mit dem der Gemeinderat verpflichtet wurde, die in der Gemeindeordnung verankerte Mitgliederzahl der Schulpflege von bisher fünf auf neu drei Mitglieder zu reduzieren. Die Revision der Gemeindeordnung stand beim Gemeinderat so oder so auf der Traktandenliste, da er verschiedene Bestimmungen anpassen will."

Aus diesen Ausführungen konnten die Stimmberechtigten nicht erkennen, dass der Gemeinderat neben der Änderung der Mitgliederzahl der Schulpflege etwa auch über politisch umstrittene Geschäfte wie die Erhöhung des erforderlichen Unterschriftenquorums für Referenden von 10 % auf 20 % der Stimmberechtigten oder die Übertragung der Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer auf den Gemeinderat beschliessen wollte. Die Nennung des einen Antrags und das Verschweigen der übrigen, wichtigen und thematisch völlig anders gelagerten Anträge führte dazu, dass sich die Stimmberechtigten aus der verschickten Traktandenliste kein Bild über den Inhalt und die Bedeutung der unter Traktandum 5 zu fassenden Beschlüsse

machen konnten.

E. 5.6

An dieser Beurteilung kann auch das Schreiben des Gemeinderats vom 14. November 2018 an die Stimmberechtigten nichts ändern, in welchem er darauf hinweist, dass sein in der Einladung fehlender Antrag sei, "[d]ie Einwohnergemeinde wolle der revidierten Gemeindeordnung unter Berücksichtigung der vorstehenden Anpassungen a) bis f) zustimmen." Denn selbst aus diesem verspäteten Schreiben geht nicht hervor, was der Inhalt und die Bedeutung der gemeinderätlichen Anträge ist. Wer die Anträge und Erläuterungen des Gemeinderats zu Traktandum 5 erfahren wollte, musste sich zusätzlich zu den zugestellten Dokumenten informieren. Dies widerspricht § 23 Abs. 1 GG/AG.

E. 5.7

Wie die Vorinstanz ausführt, gewährleistet § 23 GG/AG, dass die Stimmberechtigten nicht mit Geschäften überrascht würden, über deren Tragweite und Bedeutung sie sich nicht ein eigenes Bild verschaffen konnten. Sie weist darauf hin, dass die Bestimmung damit der Verwirklichung der von Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Abstimmungsfreiheit diene. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass die in § 23 Abs. 2 GG/AG vorgesehene Rechtsfolge einer nicht ordnungsgemässen Ankündigung von Verhandlungsgegenständen mit Verweis auf die Rechtsprechung zu Art. 34 Abs. 2 BV beiseite geschoben werden könnte. Vielmehr ist § 23 GG/AG selbst bundesverfassungsrechtlich durch Art. 34 Abs. 1 BV geschützt. Die in § 23 Abs. 2 GG/AG vorgesehene Rechtsfolge einer nicht ordnungsgemässen Ankündigung ist (e contrario), dass an der Gemeindeversammlung über die betroffenen Verhandlungsgegenstände materiell nicht Beschluss gefasst werden kann. Daraus ergibt sich, dass angesichts der mangelhaften Ankündigung der Verhandlungsgegenstände keine Sachbeschlüsse zu Traktandum 5 lit. b) bis f) ergehen konnten. Die dazu gefassten Beschlüsse sind daher aufzuheben.

E. 6

Die Beschwerde ist gutzuheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 12. September 2019 aufzuheben, soweit darauf eingetreten werden kann. Über die Neuverlegung der Kosten und der Entschädigungen des vorinstanzlichen Verfahrens wird das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau neu zu entscheiden haben. Ebenfalls aufzuheben sind die Beschlüsse der Einwohnergemeindeversammlung Auenstein vom 23. November 2018 zu Traktandum 5 lit. b) bis f).

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BV). Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer, der keinen ausserordentlichen Aufwand geltend macht bzw. nachweisen kann, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. BGE 133 III 439 E. 4 S. 446).

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