

Fall 2 Die richtige Formulierung von Abstimmungsfragen und Anträgen



Ausgangslage

Bei der Formulierung von Abstimmungsfragen für Urnenabstimmungen auf kommunaler Ebene sind Fälle bekannt geworden, in welchen aufgrund missverständlicher Fragestellung bei den Stimmberechtigten Unklarheiten entstanden sind.

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 stellt bzw. ob er seine Meinung zum traktandierten Geschäft transparent machen muss.

Rechtsgrundlagen

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- und 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." (VGPR 1992, S. 6)

Aus der bundesrechtlichen Rechtsprechung ergibt sich zudem, dass die Abstimmungs- und Wahlfreiheit den Stimmberechtigten einen Anspruch auf eine klare und korrekte Abfassung der Abstimmungsfrage verleiht. 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.

Für die Formulierung von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung respektive des Einwohnerrats bestehen keine rechtlichen Vorgaben (vgl. Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, Kreisschreiben 2015).

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 Antragsstellung 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. Thalmann 1988, S. 223).

Empfehlung / Tipps

1. Urnenabstimmung

Die Formulierung von Abstimmungsfragen soll einfach, zweifelsfrei und unmissverständlich sein. Bei Urnenabstimmungen soll daher, unabhängig davon, wie sich die Situation betreffend 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:

1.1 Positiver Antrag Gemeinderat - positiver Beschluss Gemeindeversammlung/Einwohnerrat

Diese Konstellation dürfte den Regelfall darstellen und in der Praxis keine Probleme verursachen. Dem durch den Gemeinderat eingebrachten Geschäft ist an der Gemeindeversammlung beziehungsweise im Einwohnerrat zugestimmt worden. Dabei wird analog zum Vorgehen bei Bundes- und Kantonsabstimmungen die Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel wie folgt formuliert: "Wollen Sie den Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Million Franken für den Bau einer neuen Turnhalle annehmen?"

1.2 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 (vergleiche vorstehender Punkt 1.1).

Zu vermeiden sind Fragestellungen wie etwa: "Wollen Sie das Referendum gegen die Ablehnung des Verpflichtungskredits in der Höhe von 5 Millionen 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.

1.3 Negativer Antrag Gemeinderat - positiver oder negativer Beschluss

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 (vergleiche Punkt 1.1).

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 Millionen Franken für den Bau einer neuen Turnhalle zuzustimmen." oder "Der Gemeinderat beantragt, dem Verpflichtungskredit in der Höhe von 5 Millionen 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 Millionen Franken für den Bau des Schulhauses zuzustimmen sei."

Bei Initiativen, Überweisungsanträgen (Gemeindeversammlung) sowie Motionen (Einwohnerrat) ergibt sich die Antragsstellung 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 gegenübersteht, 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 beziehungsweise des Einwohnerrats, ist gemäss Ziffer 1.1 (bei positivem Beschluss) oder Ziffer 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 Millionen Franken für den Bau einer neuen Turnhalle aufzuheben." Selbst wenn der Gemeinderat dem Anliegen ablehnend gegenübersteht, 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 1.1 (bei positivem Beschluss) oder Ziffer 1.2 (bei negativem Beschluss) vorzugehen.

3. Antragstellung und Stellungnahme des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat die Pflicht, die Geschäfte zu Händen der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats vorzubereiten und Antrag zu stellen. Dafür muss sich der Gemeinderat mit dem Inhalt und den Auswirkungen des Geschäfts intensiv auseinandersetzen. Die Antragsstellung 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 im Kanton Aargau indes nicht.