

VI. Gemeinderecht

102 Gemeindeversammlung; Antragsrecht zum Budget

Anträge sind traktandenbezogen, wenn sie darauf abzielen, einen konkreten Budgetposten zu streichen oder betragsmässig zu erhöhen resp. herabzusetzen, nicht aber wenn sie "neue" Budgetposten einführen sollen.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 17. Januar 2011 in Sachen A. gegen die Einwohnergemeinde X. (74059/23.3).

Sachverhalt

An der Einwohnergemeindeversammlung vom 24. November 2010 war unter Traktandum 5 über den Voranschlag 2011 zu befinden. An der Gemeindeversammlung stellte der Gemeinderat einen Abänderungsantrag zum vorgelegten Budgetentwurf, wonach der Aufwand beim Konto 011.318 zum Zwecke der Finanzierung einer Informations- und Abstimmungskampagne im Zusammenhang mit der anstehenden kantonalen Abstimmung über die Umfahrung X. um 100'000 Franken zu erhöhen sei. In der Folge stimmten die Versammlungsteilnehmenden dem Budget 2011 unter Berücksichtigung des Änderungsantrags mit einem Steuerfuss von 105 % mit grosser Mehrheit zu.

Aus den Erwägungen

2. a)

Zu den Aufgaben und Befugnissen der Gemeindeversammlung gehören gemäss § 20 Abs. 2 lit. a und c GG die Festlegung des Voranschlags und des Steuerfusses sowie die Beschlussfassung über Ver-

pflichtungskredite und neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben. Diese Befugnisse sind wegen der ihnen zukommenden Bedeutung nicht an ein anderes Gemeindeorgan delegierbar. Daraus ergibt sich die umfassende und ausschliessliche Finanzhoheit der Gemeindeversammlung. Aus dieser Kompetenzzuweisung resultiert auch, dass die Versammlung den Budgetvorschlag, der ihr vom Gemeinderat gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. a GG zu unterbreiten ist, nicht bloss annehmen, ablehnen oder zurückweisen, sondern auch materiell gestalten kann. Bezüglich der Beratung des Voranschlags gilt demnach § 27 Abs. 1 GG, der jedem Stimmberechtigten das Recht einräumt, zu den Sachgeschäften Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache zu stellen. Dieses Antragsrecht kommt nicht nur den Versammlungsteilnehmenden zu, sondern auch dem Gemeinderat, der ein umfassendes Initiativrecht besitzt. Unbedingt erforderlich dafür ist jedoch, dass diese Geschäfte regelkonform traktandiert sind.

b)

Nach § 23 Abs. 1 GG sind die Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung vom Gemeinderat durch die Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen aufzubieten. Die Akten sind öffentlich aufzulegen. Es kann nur über ordnungsgemäss angekündigte Verhandlungsgegenstände materiell Beschluss gefasst werden. Mit der rechtzeitigen und adäquaten Mitteilung der zu behandelnden Geschäfte soll der Schutz vor unerwarteten und übereilten Beschlüssen gewährleistet werden. Die richtige Bekanntgabe bildet die Voraussetzung dafür, dass die Stimmberechtigten sich über die unterbreiteten Geschäfte Rechenschaft geben und ihre Entscheidungsbefugnisse in voller Sachkenntnis ausüben können (vgl. AGVE 1984, S. 634; AGVE 1986, S. 489). Die Zulässigkeit von Zusatz-, Abänderungs- und Gegenanträgen, das heisst die Möglichkeit, solche Anträge einer materiellen Entscheidung zugänglich zu machen, hängt demnach davon ab, ob sie mit dem traktandierten Geschäft rechtlich und faktisch in einem inneren Zusammenhang stehen und insofern Teil oder ausgestalteter Aspekt des angekündigten Sachgeschäfts bilden. Dabei entscheidet sich die Frage, ob ein Antrag den notwendigen Bezug aufweist, nach inhaltlichen und nicht nach formellen Kriterien

(AGVE 1986, S. 489). Infolgedessen lässt auch das Traktandum Voranschlag nicht alle Anträge zu, die sich begrifflich damit verbinden lassen, indem sie Einnahmen oder Ausgaben betreffen. Zulässig sind, als Ausfluss des Grundsatzes der ordnungsgemässen Ankündigung, vielmehr auch hier nur Anträge, die mit dem konkreten Inhalt des unterbreiteten Voranschlags in einer sachlichen Beziehung stehen. Sie müssen Bezug haben zu einem bestimmten im Voranschlag enthaltenen Budgetposten. Dies besagt, dass einzig solche Anträge traktandenbezogen sind, die darauf abzielen, einen konkreten Budgetposten zu streichen oder betragsmässig zu erhöhen resp. herabzusetzen, nicht aber solche, die „neue“ Budgetposten einführen sollen (vgl. AGVE 2000, S. 533; 1992, S. 490; 1986, S. 489; 1984, S. 630).

c)

Im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat X. den Stimmberechtigten einen Entwurf für den Voranschlag 2011 mittels der vor der Gemeindeversammlung verschickten Einladung unterbreitet. Die Akten dazu haben öffentlich aufgelegt. Es ist unbestritten, dass in diesen Unterlagen die Finanzierung einer Informations- und Abstimmungskampagne im Zusammenhang mit der anstehenden kantonalen Abstimmung über die Umfahrung X. keine Erwähnung gefunden hat. Wie der Vernehmlassung zu entnehmen ist, bestand für den Gemeinderat denn auch erst nach dem Beschluss des Grossen Rats vom 16. November 2010 Anlass dazu, dies in Erwägung zu ziehen. Er hat deshalb erst an der Gemeindeversammlung einen Abänderungsantrag zum ursprünglichen Budget eingebracht, wonach noch 100'000 Franken für eine Informations- und Abstimmungskampagne in den Voranschlag aufgenommen werden sollen (vgl. Auszug aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung vom 24. November 2010). Zu diesem Zwecke hat er den Versammlungsteilnehmenden beantragt, das bestehende Konto 011.318 (Porti, Gutachten, Honorare) um 100'000 Franken, das heisst von 17'000 auf 117'000 Franken zu erhöhen.

aa)

Es besteht hier zwar mit der Abänderung eines im Budget bereits eingestellten Betrags ein formeller Anknüpfungspunkt. Das ist jedoch ohne weitere Bedeutung, da sich unter rein formellen Gesichtspunkten jede Ausgabe einer bereits bestehenden Position in

einem Budget zuordnen lässt. Dies ergibt sich bereits aus der Natur des Voranschlags, welcher eine gesamthafte Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben für eine massgebliche Budgetperiode in Form einer schematischen Abbildung darstellt. Der gewählte Anknüpfungspunkt vermag im vorliegenden Fall aber die gesetzlichen Anforderungen in Hinsicht auf den notwendigen sachlichen Bezug zu einer geplanten Ausgabenposition nicht zu erfüllen.

bb)

Die Ausgaben in der Budgetposition 011.318 (Legislative: Porti, Gutachten, Honorare) von 17'000 Franken setzen sich gemäss den dem Departement Volkswirtschaft und Inneres zur materiellen Prüfung des Budgets eingereichten Unterlagen aus 10'000 Franken für Portogebühren (Versand von Wahl- und Abstimmungsunterlagen in kommunalen Angelegenheiten), aus 5'000 Franken als Entschädigung für das Einpacken von Versandmaterial, aus 1'500 Franken für eine Lautsprecheranlage sowie aus 500 Franken für allgemeine Aufwendungen zusammen. Es handelt sich demnach um die üblichen Ausgaben für die Durchführung von Gemeindeversammlungen sowie kommunalen Wahlen und Abstimmungen. Die nun geplante Ausgabe von 100'000 Franken für die Finanzierung einer Informations- und Abstimmungskampagne hat mit diesen Ausgaben nichts gemein und lässt sich diesen unter Konto 011.318 geplanten Ausgaben sachlich nicht zuordnen. Das Erfordernis der traktandenkonformen Ankündigung der Ausgabe für die Finanzierung der Informations- und Abstimmungskampagne ist daher mangels sachlichem Bezug nicht erfüllt worden. Dieser wäre aber zwingend notwendig gewesen, um mittels eines Antrags den Voranschlag 2011 in dieser Hinsicht abändern zu können. Den Stimmberechtigten sind in der Vorlage unter der Budgetposition 011.318 (und damit ordnungsgemäss) nur 17'000 Franken für Porti, Gutachten und Honorare für die Durchführung der Gemeindeversammlung sowie Wahlen und Abstimmungen angekündigt worden. Die Ausgaben unter diesem Posten haben sich in den letzten Jahren immer in der Höhe von etwa 14'000 bis 20'000 Franken bewegt (vgl. Rechnungen 2007-2009). Damit mussten die Stimmberechtigten jedoch in keiner Weise erwarten, dass der Gemeinderat diese Position für die Einstellung eines Betrags von

100'000 Franken für eine Informations- und Abstimmungskampagne im Rahmen einer kantonalen Abstimmung verwenden würde. Der Sinn der ordnungsgemässen Ankündigung besteht aber gerade darin, die Stimmberechtigten vor derartigen unerwarteten Ausgabenbeschlüssen zu schützen.

d)

Die Argumentation des Gemeinderats betreffend der aufgrund der tatsächlichen Handlungsabläufe zeitlichen Unmöglichkeit einer rechtzeitigen Ankündigung muss angesichts der klaren gesetzlichen Bestimmungen unbeachtlich bleiben. Das kantonale Recht stellt für derartige Umstände das Instrument der Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung zur Verfügung. Der Gemeinderat gibt keine Begründung, weshalb hier die Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung nicht hätte möglich sein sollen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass hier auch keine Konstellation vorliegt, welche den Gemeinderat berechtigen würde, den Zahlungskredit im Sinne einer Notausgabe gemäss § 88 Abs. 2 GG selbst zu sprechen.

e)

Die nicht traktandenkonforme Änderung des Voranschlags verstösst im vorliegenden Fall gegen § 23 Abs. 2 GG und stellt einen schwerwiegenden Mangel dar, welcher zur Streichung dieser Ausgabenposition führen muss. Die Versammlungsteilnehmenden haben dem Voranschlag 2011 an sich unter Berücksichtigung der beschlossenen Änderung zugestimmt. Es fragt sich, ob die Aufhebung des beanstandeten Antrags auch die Kassation der Budgetgenehmigung erfordert, denn das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimmrecht gibt jeder Bürgerin und jedem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, welches nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 114 Ia 43). Aus diesem Grundsatz folgt allerdings nicht, dass jede mangelhaft durchgeführte Beschlussfassung ohne weiteres aufzuheben wäre. Steht ein Fehler allgemeiner Natur in Frage, dessen Auswirkungen ziffernmässig nicht feststellbar sind, so ist nach den gesamten Umständen zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen sei oder

nicht. Dabei ist insbesondere auf die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des konstatierten Mangels und auf dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung abzustellen (BGE 105 Ia 155). In Würdigung aller Umstände erscheint es als ausgeschlossen, dass die Budgetbeschlussfassung ohne die unzulässige Abänderung anders ausgefallen wäre. Damit kann der Beschluss über den Voranschlag 2011 mit einem Steuerfuss von 105 % als solches bestehen bleiben.

103 Meldewesen; Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim

Erfolgt der Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim aus freien Stücken, um dort den Lebensmittelpunkt zu pflegen, wird damit ein Hauptwohnsitz im Sinne des Register- und Meldegesetzes begründet.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 11. Oktober 2011 in Sachen B. gegen die Einwohnergemeinde Z. (74093/25.4).

Sachverhalt

B. (Beschwerdeführerin) war mit Hauptwohnsitz in Y. gemeldet. Seit ihrem Eintritt vom 1. September 2004 ins Alters- und Pflegeheim Z. wurde sie zudem von der Einwohnerkontrolle Z. mit Nebenwohnsitz geführt. Nachdem die Tochter von B. am 1. September 2010 bei der Einwohnerkontrolle Z. darum ersucht hatte, den Nebenwohnsitz von B. in einen Hauptwohnsitz umzuwandeln, stellte die Einwohnerkontrolle zunächst eine Meldebestätigung für den Hauptwohnsitz aus. In der Folge machte der Gemeinderat Z. an seiner Sitzung vom 18. Januar 2011 die Anmeldung mit Hauptwohnsitz wieder rückgängig. Detailabklärungen hätten im Nachhinein ergeben, dass B. zum Zeitpunkt der Gesuchstellung eine BESA-Einstufung von 4 (das heisst grosse Pflegebedürftigkeit) aufgewiesen habe. Gemäss ständiger Praxis der schweizerischen Einwohnerkontrollen sei eine Wohnsitznahme mit Hauptwohnsitz aber bei einer Einstufung von 3 und höher nicht mehr möglich.