

Medienfreiheit der Vorrang zukommt. Die den Einwohnerräten zustehenden aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleiteten Rechte müssen hingegen in den Hintergrund treten. Aus der dargestellten Interessenlage ergibt sich folglich, dass Ton- und Bildaufnahmen von den Einwohnerratssitzungen grundsätzlich zulässig sind. Eine gewisse Rücksichtnahme durch die Medien wird sicher in gewissen Teilbereichen notwendig sein. Es ist hier etwa an die Einbürgerungsverfahren zu denken. Dies kann aber auch mit anderen Mitteln als einem vollständigen Verbot sichergestellt werden. Ohnehin bedeutet eine grundsätzliche Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen an den Einwohnerratssitzungen nicht, dass damit eine schrankenlose Berichterstattung gemeint ist. Im Mittelpunkt muss weiterhin der funktionierende Ratsbetrieb stehen und ein ordnungsgemässes Beschlussverfahren muss gewährleistet bleiben. Es ist den Gemeinden mit Einwohnerräten deshalb zu empfehlen, diesbezügliche Regeln in ihr Geschäftsreglement aufzunehmen. Wobei damit natürlich nicht ein generelles Verbot von Ton- und Bildaufnahmen gemeint sein kann, sondern etwa eine Bewilligungspflicht im Vordergrund stehen muss, eventuell käme für die Berichterstattung durch bekannte Medien auch ein Zulassungsverfahren in Betracht.

2. i)

Aufgrund der obigen Ausführungen ist festzuhalten, dass ein generelles Verbot von Ton- und/oder Bildaufnahmen in einem kommunalen Geschäftsreglement eines Einwohnerrats nach Auffassung der urteilenden Aufsichtsinstanz verfassungswidrig ist. Dies gilt folglich auch für das hier konkret in Frage stehende Verbot in § 8 Abs. 4 des Geschäftsreglements der Gemeinde E. (GR) vom 13. September 1984.

83 Gemeindeversammlung

Rückkommensanträge an Gemeindeversammlungen sind nach aargauischem Recht generell, also ohne besondere Voraussetzungen, zulässig.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 7. April 2016 in Sachen Y. gegen die Einwohnergemeinde B. (76194/23.3).

Sachverhalt (Zusammenfassung)

An der Einwohnergemeindeversammlung B. war unter Traktandum 3 über eine Teiländerung der Nutzungsplanung Kulturland und eine Teiländerung der Bau- und Nutzungsordnung zu befinden. Die beantragten Nutzungsplanänderungen wurden unter diesem Traktandum zunächst mit 311 Nein- gegen 211 Ja-Stimmen abgelehnt. Im Anschluss an dieses Geschäft verliessen gegen 180 Personen den Saal. Im späteren Verlauf der Versammlung (nach Ende des Traktandums 5) stellte ein Stimmberechtigter einen Rückkommensantrag in Bezug auf diese Teiländerungen der Bau- und Nutzungsplanung. Der Rückkommensantrag wurde in der Folge mit 197 Ja- gegen 132 Nein-Stimmen angenommen. Nach einer weiteren zu diesem Gegenstand durchgeführten Diskussion genehmigten die Versammlungsteilnehmenden schliesslich die ursprünglich vom Gemeinderat beantragten Nutzungsplanänderungen in der zweiten Schlussabstimmung mit 205 Ja-Stimmen gegen 132 Nein-Stimmen.

Aus den Erwägungen

2.3

Nach § 27 Abs. 1 GG hat jeder Stimmberechtigte das Recht, zu den in der Traktandenliste aufgeführten Sachgeschäften Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache zu stellen. Im Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Gemeindeabteilung) vom 4. April 2002, welcher sich mit der gleichen Frage befasst hat, wurde ausgeführt: «Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Versammlung die ihr vom Gemeinderat unterbreiteten Vorschläge grundsätzlich annehmen, abändern, zurückweisen oder verwerfen kann. Das Antragsrecht gilt generell und in vollem Umfange für Sachgeschäfte,

die aufgrund der durch Verfassung und Gesetz gegebenen Kompetenzausscheidung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung gehören. Nur in Fällen, in denen besondere gesetzliche Vorschriften dies speziell normieren, ist die Beschränkung des Antragsrechts statthaft (AGVE 1992, S. 489 f.). Die Anwesenden können demnach bis zum Ende der Versammlung mittels Wiedererwägungsbeschluss auf ein traktandiertes Geschäft zurückkommen.» (...) Wer «vorzeitig die Versammlung verlässt, verzichtet auf seine Rechte an der weiteren Versammlung mitzuwirken und hat damit das Risiko selbst zu tragen, bei einem allfälligen Rückkommen auf ein Geschäft, nicht an der Diskussion und der Abstimmung darüber teilnehmen zu können» (so publiziert in: AGVE 2002, S. 623).

2.4

Aufgrund der geltenden Gesetzgebung des aktuellen Gemeindegesetzes wie aber auch schon unter dem früheren Gemeindegesetz (Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Gemeinderäte vom 26. November 1841) sind, wie etwa die vom Gemeinderat in der Vernehmlassung zitierten Entscheide aus den 70-er Jahren zeigen, Rückkommensanträge immer als zulässig erachtet worden. Die Bestimmungen des Kantons Aargau sind geprägt durch den weitgefassten Begriff des Antragsrechts. Der Kanton Aargau kennt auch andere Besonderheiten, etwa dass auch negative Beschlüsse dem Referendum unterstellt werden können. Immerhin hat auch das Bundesgericht in einem eine Glarner Gemeinde betreffenden Fall gefolgert, dass ein weit verstandenes Antragsrecht die Möglichkeit einschliesst, Wiedererwägungsanträge stellen zu können. Das Bundesgericht führte dabei aus, «die Möglichkeit, Wiedererwägungsanträge stellen zu können, ist im schweizerischen Staats- und Gemeinderecht weit hin anerkannt, wenn auch gelegentlich von der Erfüllung besonderer Erfordernisse, wie z.B. der Erreichung eines qualifizierten Mehrs abhängig gemacht» (vgl. BGE 99 Ia 402). Der allgemeine Verweis der Beschwerdeführenden, dass es sich um eine aargauische Spezialität handle, welche den allgemeinen Grundsätzen eines Rückkommens auf ein Geschäft nicht entspreche, ist daher nicht zutreffend.

2.5

Aus dem kantonalen Recht ergibt sich keine Verpflichtung, dass der Versammlungsleiter auf einzelne gesetzliche Bestimmungen oder bestimmte Verfahrensregeln bezüglich der Durchführung der Versammlung hinzuweisen hätte. Dass die grundsätzliche Möglichkeit bestünde, bis zum Ende einer laufenden Versammlung Rückkommensanträge zu stellen, wird vermutlich auch nur selten einmal an einer Gemeindeversammlung erwähnt werden. Sollten allgemeine Unklarheiten bezüglich des Ablaufs einer Versammlung auftauchen, besteht natürlich die Möglichkeit, dass die Stimmberechtigten diesbezügliche Fragen an den Versammlungsleiter richten.

2.6

Die Möglichkeit, an der Gemeindeversammlung auf frühere Sachgeschäfte zurückzukommen, kann sich etwa als zweckmässig erweisen, wenn verschiedene voneinander abhängige Geschäfte an einer Versammlung behandelt werden sollen. Weiterhin sind an den Budgetgemeindeversammlungen häufig auch Verpflichtungskredite von erheblichem Ausmass zur Beschlussfassung vorgesehen. Für das Budget und etwa den Steuerfuss kann es dabei einen grossen Unterschied machen, ob derartige Ausgaben beschlossen werden oder nicht. Mit einem Rückkommen auf das Budget kann man hier entsprechend darauf reagieren. Ein Rückkommen ist schliesslich von Bedeutung, wenn während der Versammlung festgestellt wird, dass bei einem bereits abgeschlossenen Sachgeschäft während des Beschlussfassungsverfahrens ein Verfahrensfehler unterlaufen ist. Über einen von der Versammlung angenommenen Rückkommensantrag können frühere Mängel korrigiert werden. So kann etwa auf ein Sachgeschäft noch einmal zurückgekommen werden, um eine vergessene Hauptabstimmung nachzuholen. Gerade wenn im Jahr zu meist nur zwei Gemeindeversammlungen durchgeführt werden, erweist sich eine gewisse Flexibilität an den jeweiligen Versammlungen selbst als Vorteil. Es kann demzufolge als Ergebnis festgehalten werden, dass Rückkommensanträge nach aargauischem Recht generell, das heisst also ohne besondere Voraussetzungen, zulässig sind.

3.1

Die Beschwerdeführenden machen allerdings geltend, die Ausübung des Antragsrechts durch den Antragsteller des Rückkommensantrags verstosse im vorliegenden Fall gegen den Grundsatz von Treu und Glauben oder sei missbräuchlich erfolgt. Die Beschwerdeführenden stützen ihre Argumentation auf eine allfällige diesbezügliche Absprache zwischen dem Versammlungsleiter und dem Antragsteller.

3.2

Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 der Kantonsverfassung und Art. 9 der Bundesverfassung) gebietet ein loyales und vertrauenswürdigen Verhalten im Rechtsverkehr. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht in zweifacher Hinsicht aus. Einerseits in Form des sogenannten Vertrauensschutzes und dann auch als Verbot des widersprüchlichen bzw. des rechtsmissbräuchlichen Verhaltens. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Ein Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, S. 140 Rz. 622 ff. und S. 161 Rz. 715 ff.).

3.3

Eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes liegt nicht vor. So hat der Versammlungsleiter keine behördlichen Zusicherungen über den Ablauf der Versammlung und insbesondere bezüglich der Zulässigkeit eines Rückkommensantrags gemacht. Auch von Seiten der übrigen Versammlungsteilnehmenden sind kei-

ne diesbezüglichen Äusserungen abgegeben worden. Damit fehlt eine Grundlage für ein bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, welches durch Dritte oder die Behörden gesetzt worden wäre. Der Antragsteller hat seinen Rückkommensantrag an der Gemeindeversammlung vielmehr damit begründet, dass die Verhältnisse zwischen Einwohner- und Ortsbürgergemeinde in der Debatte unter Traktandum 3 nicht beleuchtet worden seien. Ebenso sei nicht besprochen worden, was nun mit den jetzigen Bäumen passieren solle, wenn das geplante Naturreservat nicht realisiert werde. Der Antragsteller hat hier legitime Anliegen vorgebracht. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern seine Vorbringen rechtsmissbräuchlich hätten sein können. Sofern das Instrument eines Rückkommensantrags den Stimmberechtigten zur Verfügung steht, ist es sicher auch für jene Fälle gedacht, in denen jemand der Auffassung ist, eine Diskussion zu einem Geschäft sei nicht abschliessend geführt worden. Es bleibt dann den Versammlungsteilnehmenden überlassen, ob sie dieser Argumentation folgen wollen und einem solchen Antrag in einer Abstimmung eine Mehrheit geben. Auch das Bundesgericht hat in BGE 99 Ia 402 ff. ausgeführt, dass das erstmalige Stellen eines Wiedererwägungsantrags für sich nicht rechtsmissbräuchlich sei. Ein «Rechtsmissbrauch könnte allenfalls angenommen werden, wenn Wiedererwägungsanträge gestellt würden, obwohl die Gemeindeversammlung mehr als einmal ihren Willen klar kundgetan hat». Im vorliegenden Fall ist aber einzig über den konkret gestellten erstmaligen Rückkommensantrag zu befinden. Dieser erweist sich in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis als zulässig.

84 Verfall eines Verpflichtungskredits

Die fünfjährige Verfallsfrist spielt keine Rolle mehr, wenn mit einem Vorhaben begonnen worden ist. Der Kredit verfällt dann nur noch, wenn der Zweck erreicht ist oder aufgegeben wird.