

II. Stimm- und Wahlrecht

105 Gemeinderatswahlen; der Versand von Flugblättern oder anderem Propagandamaterial durch die Gemeinden ist bei kommunalen Majorzwahlen unzulässig.

Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 29. Oktober 2009 in Sachen E. gegen die Einwohnergemeinde Z.

Aus den Erwägungen

3. Es ist unbestritten, dass die Gemeinde Z. den Stimmberechtigten mit den offiziellen Unterlagen für die Wahlen des Gemeinderats auch ein Flugblatt einer politischen Gruppierung (Wahlwerbung) zugestellt hat.

a) Der Gemeinderat ist zunächst auf das Gesetzmässigkeitsprinzip hinzuweisen. Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 ist die Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht. Danach dürfen Verwaltungstätigkeiten nicht nur nicht gegen das Gesetz verstossen, sondern sie müssen sich vielmehr auf das Gesetz stützen (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz 368 f.). Insofern ist im Bereich des öffentlichen Rechts nicht einfach erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist, sondern es ist nur erlaubt, was sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann.

b) Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Eine unzulässige Beeinflussung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kann etwa vorliegen, wenn die Behörden in einen Wahl- oder Abstimmungskampf mit behördlicher Propaganda eingreifen. Bei Wahlen sind die Behörden zur strikten Neutralität verpflichtet, da ihnen keine Beratungsfunktion zukommt. Behördliche

Propaganda ist deshalb grundsätzlich unzulässig, insbesondere dann, wenn es um die Wiederwahl der betreffenden Behörde selber geht oder wenn Kampfkandidatinnen oder Kampfkandidaten auftreten (vgl. U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, Rz 1393 ff.).

aa) In § 16 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 werden die Gemeinden verpflichtet, bei der Durchführung der Verhältniswahlverfahren (Einwohnerrat, Grosser Rat, Nationalrat) den Wahlberechtigten gleichzeitig mit den amtlichen Wahlunterlagen in einem besonderen Umschlag je ein Flugblatt der an der Wahl beteiligten Parteien oder politischen Gruppierungen unentgeltlich zuzustellen. Diese Flugblätter sind nach § 16 Abs. 5 GPR von den interessierten Parteien und politischen Gruppierungen in der für den jeweiligen Wahlkreis benötigten Anzahl rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Der mit organisatorischer Hilfe der Gemeinden sowie des Kantons durchgeführte Versand dieses Propagandamaterials an die Wahlberechtigten beinhaltet zwar eine indirekte staatliche Unterstützungsmassnahme, die aber, weil sie grundsätzlich nur bei Proporzwahlen zum Zuge kommt, wie dies § 16 Abs. 4 GPR deutlich macht, unter dem Gesichtspunkt des bei Wahlen geltenden Prinzips der strikten staatlichen Neutralität unbedenklich erscheint. Insbesondere respektiert diese Hilfestellung auch den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber- und Wahlbewerberinnen, indem allen Parteien und politischen Gruppierungen, die sich mit einem Wahlvorschlag an der Listenwahl beteiligen, ohne Einschränkung und unter Einräumung der gleichen Bedingungen die Möglichkeit haben, von der Dienstleistung Gebrauch zu machen. Die Gleichbehandlung aller Listen und aller einzelner Bewerber und Bewerberinnen gewährleistet somit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die freie Willensbildung und Willensbetätigung der Wählenden (BGE 113 Ia 291; Stefan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. ZH 1989, S. 226).

bb) Anders verhält es sich demgegenüber nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes bei einer Majorzwahl wie der vorliegend zu beurteilenden Wahl des Gemeinderats (vgl. § 27 Ziff. 4 lit. a GPR). Im Gegensatz zur Listenwahl des Einwohnerrats oder zu anderen im

System des Verhältniswahlverfahrens durchzuführenden Wahlen, bei welchen der Kandidaten- bzw. Kandidatinnenkreis geschlossen ist und insofern alle auf den Listen aufgeführten Bewerber und Bewerberinnen gleichermassen von der Werbeaktion profitieren können, ist der erste Wahlgang einer Majorzwahl nämlich offen. Da demzufolge bei einer Majorzwahl ein rechtlich relevanter Kandidatenstatus fehlt, können alle Wahlberechtigten gültige Stimmen auf sich vereinigen. Dies bedeutet, dass Bewerber und Bewerberinnen, die nicht im Rahmen der Wahl durch Parteien oder Gruppierungen in Vorschlag gebracht und in die entsprechende Flugblattwerbung miteinbezogen werden, benachteiligt sind.

c) Es ist demnach festzuhalten, dass das GPR und die dazugehörige Verordnung den Versand von Propagandamaterial durch die Gemeinde bei kommunalen Majorzwahlen nicht vorsehen und dieser damit unzulässig ist. Darüber hinaus verletzt die Beilage von Wahlwerbung im 1. Wahlgang einer Gemeinderatswahl die verfassungsmässig geschützte Wahl- und Abstimmungsfreiheit (so schon in den Entscheiden des Departements Volkswirtschaft und Inneres vom 26. August 1993 i.S. K. gegen die Gemeinde R., vom 17. Dezember 1996 i.S. D. gegen die Gemeinde M., und 23. Juni 2004 i.S. F. gegen die Gemeinde A. sowie Entscheid des Regierungsrats vom 30. April 1997 i.S. D. gegen die Gemeinde M.).

Wird eine unzulässige Einflussnahme auf die Meinungsbildung festgestellt, so wird eine Wahl jedoch nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen bzw. beeinflusst haben könnten. Dies trifft hier nach Auffassung der Beschwerdeinstanz nicht zu. Das Flugblatt war nicht das einzige Informationsmittel im Wahlkampf. Vielmehr hat der Anzeiger für das Oberamt am 18. September 2009 ausdrücklich auf den Umstand der unerlaubten Werbung hingewiesen. Zudem sind im erwähnten Zeitungsartikel die beiden neuen Kandidaten ausführlich vorgestellt worden. Damit war eine freie Willensbildung durchaus möglich. Insgesamt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das Wahlergebnis den wirklichen Willen der Stimmberechtigten korrekt zum Ausdruck bringt. Demzufolge kann von einer Kassation der Wahl abgesehen werden. Es erweist sich im vorliegenden Falle als

ausreichend, wenn die Aufsichtsbehörde den Gemeinderat dazu verpflichtet, sich in künftigen Fällen gesetzeskonform zu verhalten.

III. Gemeinderecht

106 Gemeindeversammlung; Übernahme von Transportkosten für auswärtigen Schulbesuch auf freiwilliger Basis; massgebend sind politische Überlegungen.

Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 8. April 2009 in Sachen A. und B. gegen die Einwohnergemeinde X.

Aus den Erwägungen

2. Die in Frage stehende Vorlage unter Traktandum 4 lautete wie folgt:

"Initiativbegehren zur Sprechung eines Verpflichtungskredits für die Beteiligung der Gemeinde X. an den Transportkosten für den auswärtigen Oberstufenschulbesuch (Volksschule) mit jährlich wiederkehrenden Kosten sowie Kosten für das Jahr 2009 von Fr. 19'404.--".

Das Kreditbegehren umfasste den Ausgabenersatz für Busabonnemente im Zeitraum von 6 Monaten (gegen Vorlegung der Quittung) und eine Fahrradentschädigung, sofern denn ein solches für den Schulbesuch benutzt würde. Aufgrund des Gegenstandes des Initiativbegehrens ist kurz auf die schulrechtliche Ausgangslage bezüglich der Übernahme von Transportkosten für auswärtigen Schulbesuch durch die Gemeinden einzugehen. Dabei sind zwei Tatbestände auseinanderzuhalten. Die Gemeinde kann gesetzlich verpflichtet sein, Schultransportkosten zu übernehmen (nachfolgend Ziff. 3). Möglich ist indes auch, dass sie freiwillig Beiträge an solche Kosten leistet (nachfolgend Ziff. 4).

3. a) Gemäss § 53 Abs. 4 des Schulgesetzes (SchulG) vom 17. März 1981 haben die Einwohnergemeinden den auswärtigen