

1473

Stimmrechtsbeschwerde. Der Gegenstand der Abstimmung muss klar erkennbar sein. Die Abstimmungsfrage ist wenn immer möglich positiv zu formulieren und darf weder irreführend noch suggestiv sein.

Sachverhalt:

Am 3. April 2007 beschloss der Gemeinderat Q. die Schaffung einer 80-Prozent-Stelle für die Schulsozial- und Jugendarbeit. Diesen Beschluss unterstellte er dem freiwilligen Referendum. Das Referendum kam mit 41 Unterschriften zustande. Darauf beschloss der Gemeinderat einen "Marschhalt" und entschied im Herbst 2007 anstelle des vorgesehenen Pensums von 80 ein solches von 30 Prozent ins Budget aufzunehmen. Zusätzlich sollte in der Verwaltung eine neue Stelle "Sozialamt" geschaffen werden, welche ebenfalls ein 30-Prozent-Pensum umfasst. Beide Stellen sind im Voranschlag 2009 budgetiert. Das Stimmvolk wird am 30. November 2008 über das Budget 2009 wie auch über das Referendum abstimmen. Der Abstimmungstext zum Referendum lautet folgendermassen: "Wollen Sie das Referendum gegen die Schulsozial- und Jugendarbeit ablehnen?"

B. forderte in seiner Stimmrechtsbeschwerde, dass der Text auf dem Abstimmungszettel geändert werde und eventuell auch die Erläuterungen angepasst werden. Er hielt fest, dass der Text auf dem Abstimmungszettel den Grundsatz von Treu und Glauben, die Einheit der Materie sowie die Meinungsäusserungsfreiheit verletze. Die Frage sei unlogisch formuliert und verwirre den Stimmbürger. Wer "Ja" stimme, meine "Nein" zum Referendum und umgekehrt.

Aus den Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 62 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 24. April 1988 (GPR; bGS 131.12) kann wegen Verletzung des Stimmrechts sowie wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdeggrundes beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Stellt der Regierungsrat auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so trifft er, wenn möglich vor Schluss des Wahl- oder Abstimmungs-

verfahrens, die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel (Art. 65 Abs. 2 GPR).

b) [...]

2. a) [...]

b) Die Stimmbürger, welche generell gegen die Schaffung einer Schulsozialarbeitsstelle sind, also unabhängig vom Stellenpensum, werden das Referendum annehmen. Wird das Referendum gutgeheissen, hat dies zur Folge, dass der (ursprüngliche) Beschluss des Gemeinderates Q. abgelehnt wird. Ob die Ablehnung wegen der Schaffung der Stelle im Bereich Jugendarbeit, Schulsozialarbeit oder aufgrund der Höhe des Stellenpensums erfolgte, kann nicht verifiziert werden. Die Konsequenz wäre jedoch, dass die Gemeinde Q. nicht ermächtigt wäre, eine Stelle für den Bereich Schulsozial- und Jugendarbeit zu schaffen. Im Budget 2009, über welches zum gleichen Zeitpunkt abgestimmt wird, ist jedoch die Schaffung einer Schulsozialarbeitsstelle in einem Pensum von 30 Prozent vorgesehen. Die Stimmbürger entscheiden somit über die Schaffung dieser Stelle, ohne zu wissen, wie die Referendumsabstimmung ausgegangen ist. All jene Stimmbürger, die generell gegen die Einführung einer Schulsozialarbeitsstelle sind, müssten somit konsequenterweise auch das Budget 2009 ablehnen. Mit der Annahme des Referendums bzw. richtigerweise der Ablehnung der vom Gemeinderat Q. erstellten Vorlage können sie nämlich lediglich verhindern, dass die Jugendarbeitsstelle geschaffen wird (dieser Bereich ist jedoch im vorliegenden Fall ohnehin nicht mehr von Relevanz, da der Gemeinderat Q. von diesem Vorhaben Abstand genommen hat). Diese Verknüpfung der beiden kommunalen Abstimmungen erscheint problematisch. Insbesondere kann nicht gewährleistet werden, dass sämtliche Stimmbürger, welche grundsätzlich gegen die Schaffung der Schulsozialarbeitsstelle sind – und dies mit Gutheissung des Referendums kundtun – auch realisieren, dass sie das Budget 2009 ablehnen müssen. Da die vorliegende Abstimmung über beide Bereiche gleichzeitig an der Urne erfolgt, kann auch nicht zuerst über das Referendum bzw. die Vorlage abgestimmt und je nach Ausgang jener Abstimmung das Budget 2009 angepasst werden. Auch in Bezug auf diejenigen Stimmbürger, welche mit der Vorlage des Gemeinderates Q. vom Winter 2007 einverstanden sind, ergeben sich Differenzen in den beiden kommunalen Vorlagen: Wird besagter Vorlage zugestimmt, wäre die Konsequenz, dass eine 80-Prozent-Stelle für die

Schaffung einer Schulsozial- und Jugendarbeitsstelle geschaffen wird. Gleichzeitig ist im Budget 2009 nur eine 30-Prozent-Stelle für Schulsozialarbeit bewilligt. Für den Fall, dass das Referendum abgelehnt resp. die gemeinderätliche Vorlage angenommen wird, müsste der Gemeinderat Q. dem Wählerwillen nachkommen und – in Abweichung zum Budget 2009 – eine 80-Prozent-Stelle schaffen. Wie sich anhand dieser Ausführungen zeigt, sind die beiden Vorlagen nicht aufeinander abgestimmt.

c) Der Gemeinderat stellt sich nun auf den Standpunkt, dass die Schaffung der 30-Prozent-Stelle Schulsozialarbeit nicht dem fakultativen Referendum nach Art. 8 Gemeindeordnung zu unterstellen war, weshalb die Mehrausgaben hierfür direkt in das Budget 2009 aufgenommen werden können. Diese Argumentation wäre dann zutreffend, wenn nicht bereits ein Referendum gegen den Beschluss über die 80-Prozent-Stelle hängig gewesen wäre. Da es auch Stimmbürger gibt, die generell gegen die Schaffung einer solchen Stelle sind, muss zuerst die Referendumsabstimmung abgewartet werden, bevor die Stelle "Schulsozialarbeit" überhaupt realisiert und ins Budget aufgenommen werden kann. Der Gemeinderat hätte richtigerweise vor seinem "Marschhalt" und der Neuausrichtung der Schulsozialarbeitsstelle über das Referendum abstimmen müssen.

d) Es bleibt festzuhalten, dass im jetzigen Zeitpunkt, d.h. ohne Vorliegen des Resultats der Referendumsabstimmung, im Budget 2009 die Position "Schulsozialarbeit" nicht aufgenommen werden darf. Folgerichtig ist die Abstimmung vom 30. November 2008 über das Budget 2009 nicht durchzuführen.

3. a) [...]

b) Bei der Formulierung von Abstimmungsfragen sind die Behörden verpflichtet, alles zu tun, um Irrtümer auszuschliessen. Die Frage muss klar und korrekt abgefasst werden, sie darf weder irreführend sein noch suggestiv wirken (*Häfelin/Haller/Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich 2008, N 1391). Dies ergibt sich auch aus Art. 34 Abs. 2 BV. Die umstrittene Frage auf dem Abstimmungszettel lautet folgendermassen: "Wollen Sie das Referendum gegen die Schulsozial- und Jugendarbeit ablehnen?" Eine Korrektur der Frageformulierung ist dann angebracht und notwendig, wenn die Gefahr besteht, dass die Stimmbürger nicht wissen, ob sie nun "Ja" oder "Nein" stimmen müssen, damit sie ihren wirklichen Willen kundtun können. Bei Abstimmungen auf Bundesebene besteht seit

1848 eine Praxis, welche besagt, dass die Abstimmungsfrage wenn immer möglich positiv zu formulieren sei. Die Begründung für diese Praxis liegt darin, dass der Gedankengang bei einer negativen Fragestellung unnötig erschwert werde. Der einfachste und direkteste Sprachgebrauch mache es dem Stimmbürger am einfachsten, seinen Willen unmissverständlich auszudrücken (tel. Auskunft der Bundeskanzlei, Sektion politische Rechte vom 19. November 2008). Dieser Argumentation ist zuzustimmen, und es sind keine Gründe ersichtlich, von dieser langjährigen Bundespraxis nicht auch im Kanton auszugehen.

c) Auch aus einem anderen Grund drängt sich eine Umformulierung der Frage auf. Der Gemeinderat hat im Winter 2007 seinen Beschluss zur Schaffung einer neuen Stelle dem fakultativen Referendum unterstellt. Wäre das Referendum nicht ergriffen worden, hätte dieser Beschluss gar keine Abstimmung zur Folge gehabt. Indem nun das fakultative Referendum zustande gekommen ist, muss über den Gemeinderatsbeschluss abgestimmt werden. Anhand der Frageformulierung drängt sich aber der Schluss auf, dass über das Referendum abgestimmt wird. Dem ist jedoch nicht so, denn das Referendum ist lediglich das Mittel, um den umstrittenen Gemeinderatsbeschluss zur Abstimmung zu bringen. Die gestellte Abstimmungsfrage ist unter diesem Gesichtspunkt falsch formuliert, denn es erfolgt keine Abstimmung über das Referendum, sondern über die entsprechende Vorlage. Das korrekte Vorgehen im Zusammenhang mit dem Referendum zeigt sich an einem aktuellen Beispiel, nämlich der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2008 über die "Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe". Das Parlament hat eine entsprechende Gesetzesänderung beschlossen. Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Die Abstimmungsfrage lautet nun wie folgt: "Wollen Sie die Änderung vom 20. März 2008 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz) annehmen?" Anhand der Fragestellung des Gemeinderates wird nicht ersichtlich, dass Gegenstand der Abstimmung der Gemeinderatsbeschluss bildet. Die Abstimmungsfrage müsste mithin die Frage aufwerfen, ob der Beschluss des Gemeinderates vom Winter 2007 angenommen werden wolle.

d) Somit ist auch die Abstimmung über die Schulsozial- und Jugendarbeit aufgrund einer irreführenden Fragestellung nicht durchzuführen.

Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, 25.11.2008