

Jusletter

Zur Durchführung von Gemeindeversammlungen während der Corona-Pandemie

Autoren/Autorinnen: Marc Häusler / Alain Sommer

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Politische Rechte

DOI: 10.38023/b7e1a526-37ff-48b6-bfad-617d62b623be

Zitiervorschlag: Marc Häusler / Alain Sommer, Zur Durchführung von Gemeindeversammlungen während der Corona-Pandemie, in: Jusletter 18. Januar 2021

Die Durchführung von Gemeindeversammlungen in der Corona-Pandemie stellt die Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Im vorliegenden Beitrag wird aufgezeigt, welche gesetzlichen Grundlagen die Gemeinden bei der Durchführung von Versammlungen zu beachten haben und wie eine Versammlung unter Berücksichtigung der geltenden Regeln durchgeführt werden kann. Anhand der gesetzlichen Möglichkeiten im Kanton Bern wird zudem ein Alternativmodell zur Gemeindeversammlung vorgestellt sowie der kantonale Beschwerdeweg im Zusammenhang mit Ansetzung und Durchführung von Gemeindeversammlungen aufgezeigt.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

II. Grundrechtliche Bedeutung

III. Corona-Massnahmen auf Bundesebene betreffend die Durchführung von Gemeindeversammlungen

1. Allgemeine Vorschriften

2. Schutzkonzept

3. Bedeutung in den Kantonen

4. Corona-konforme Durchführung von Gemeindeversammlungen

IV. Alternativen zur Durchführung einer physischen Versammlung anhand des Beispiels des Kantons Bern

1. Allgemeine Vorschriften im Kanton Bern

2. Urnenabstimmungen als alternative Durchführungsform

V. Beschwerdemöglichkeit gegen die Durchführung von Gemeindeversammlungen anhand des Beispiels des Kantons Bern

1. Beschwerdemöglichkeit

2. Beschwerderecht und Anfechtungsobjekt

3. Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen

4. Beschwerde gegen den Abstimmungsentscheid

5. Zur Rügepflicht im Speziellen

I. Einleitung

[1] Die Corona-Pandemie sowie die dagegen ergriffenen staatlichen Massnahmen bringen in allen Lebensbereichen Umstellungen mit sich. Nebstdem den Bürgerinnen und Bürgern die ihnen verfassungsmässig zugesprochenen Rechte weiterhin in möglichst grossem Umfang zukommen sollen, müssen das Wohl und die Gesundheit der Gesellschaft als Ganzes geschützt bleiben, was Einschränkungen für jede und jeden bedeutet. Gleichzeitig müssen Einwohnergemeinden und andere gemeinderechtlichen Körperschaften handlungsfähig bleiben und sind darauf angewiesen, dass über die für sie dringlichen Sachgeschäfte abgestimmt werden kann und notwendige Wahlen durchgeführt werden können. Die von Bund und Kantonen getroffenen Massnahmen beinhalten unter anderem verschiedene Einschränkungen betreffend Zusammenkünfte und Versammlungen von Personengruppen, was direkte Auswirkungen auf die Ausübung der politischen Rechte jedes einzelnen Mitglieds unserer Gesellschaft haben kann, aber auch einen direkten Einfluss auf die Führung und den wirtschaftlichen Fortgang einer Gemeinde hat, insbesondere dann, wenn das oberste Exekutivorgan einer Gemeinde nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen tagen kann.

[2] Der vorliegende Artikel befasst sich mit der konkreten Frage, wie in Gemeinden notwendige Versammlungen auch während der Pandemie unter rechtskonformen Bedingungen stattfinden können, damit den Bürgerinnen und Bürgern ihr verfassungsmässiges Recht auf politische Partizipation garantiert werden kann. Es wird zudem anhand der gesetzlichen Möglichkeiten im Kanton Bern aufgezeigt, wann eine Urnenabstimmung beziehungsweise -wahl als Alternative zur Gemeindeversammlung in Betracht zu ziehen ist und wie sich Stimmberechtigte auf dem Beschwerdeweg gegen die Durchführung einer Gemeindeversammlung zur Wehr setzen können.

II. Grundrechtliche Bedeutung

[3] Art. 34 Abs. 1 **BV**¹ gewährleistet die politischen Rechte auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundsätze der demokratischen Partizipation.² Unter Art. 34 Abs. 2 **BV** fällt das verfassungsrechtlich gewährleistete politische Stimmrecht als Grundrecht, welches dem Bürger allgemein Anspruch darauf gibt, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.³ Jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger kommt das Recht zu, mit gleichen Chancen an einer Abstimmung teilnehmen zu können.⁴ Abstimmungsverfahren müssen mit anderen Worten so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist.⁵

[4] Die in Art. 34 **BV** verankerten und grundrechtlich geschützten politischen Rechte haben die Funktion, die rechtserhebliche Teilnahme des Einzelnen an der staatlichen Willensbildung sicherzustellen. Der Einzelne soll bei der Ausübung der politischen Rechte als Teil der Bürgerschaft und als Teilorgan des Staates mitwirken können.⁶ Art. 34 **BV** schützt im Speziellen die Teilnahme an Abstimmungen auf allen bundesstaatlichen Ebenen.⁷

III. Corona-Massnahmen auf Bundesebene betreffend die Durchführung von Gemeindeversammlungen

1. Allgemeine Vorschriften

[5] Am 25. September 2020 trat auf Bundesebene das [Covid-19-Gesetz](#)⁸ in Kraft. Dieses regelt die besonderen Befugnisse des Bundesrats, Regelungen mittels Verordnungen aufzustellen, welche der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie sowie dem diesbezüglichen Schutz der Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden dienen.⁹ Von dieser Ermächtigung macht die Landesregierung unter anderem durch die [Covid-19-Verordnung besondere Lage](#)¹⁰ Gebrauch. In dieser wird die Durchführung von Versammlungen grundsätzlich untersagt, wobei gewisse Veranstaltungen von diesem Verbot ausgenommen sind.¹¹ Dazu zählen insbesondere Versammlungen der Legislativen aller föderalistischen Ebenen und damit auch Gemeindeversammlungen.¹² Die Kantone werden dazu verpflichtet, in ihren Zuständigkeitsgebieten die Ausübung der politischen Rechte zu gewährleisten.¹³ Bei der Durchführung von Gemeindeversammlungen gilt allerdings für jede Person Maskentragpflicht.¹⁴ Davon ausgenommen sind lediglich diejenigen Personen, die als Rednerinnen oder Redner auftreten¹⁵ oder aus medizinischen Gründen von dieser Pflicht befreit sind.¹⁶

2. Schutzkonzept

[6] Im Vorfeld von Gemeindeversammlungen ist ein Schutzkonzept zu erarbeiten und umzusetzen.¹⁷ Dieses muss Massnahmen vorsehen, welche Hygiene, Abstand sowie die Einhaltung der Maskentragpflicht gewährleisten. Es muss darin eine Person bezeichnet werden, die für die Umsetzung des Konzepts und für den Kontakt mit den zuständigen Behörden verantwortlich ist.¹⁸

[7] Die jeweils auf die konkreten Versammlungen abgestimmten Schutzkonzepte müssen aufzeigen, wie mit differenzierten Massnahmen ein wirkungsvoller Schutz vor einer Ansteckung mit Covid-19 erreicht wird. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass ein erhöhtes Ansteckungsrisiko besteht, wenn die Distanz von 1,5 Metern während mehr als 15 Minuten nicht eingehalten werden kann.¹⁹ Den Anwesenden muss unter anderem Händedesinfektionsmittel und bei öffentlich zugänglichen Waschbecken Seife zur Verfügung gestellt werden. Sämtliche Kontaktflächen wie etwa Türklinken müssen regelmässig gereinigt werden und es sind Abfalleimer zur Entsorgung von Taschentüchern und Gesichtsmasken bereitzustellen.²⁰ Die Versammlungsorganisatoren müssen den Warte- und Eingangsbereich so ausgestalten, dass während der gesamten Zeit sichergestellt ist, dass der Mindestabstand von 1,5 Metern zwischen den Personen eingehalten wird. Im Sitzplatzbereich sind die Plätze so anzuordnen oder zu belegen, dass mindestens ein Platz freigehalten oder zwischen den Sitzplätzen ein gleichwertiger Abstand eingehalten wird. Von diesen Abstandsregeln ausgenommen sind Kinder vor ihrem 12. Geburtstag oder Personen, die im selben Haushalt leben, da bei diesen die Einhaltung des Abstands unzweckmässig ist.²¹ Die Kontaktdaten der anwesenden Personen müssen nur erhoben werden, wenn während mehr als 15 Minuten der Mindestabstand ohne Schutzmassnahmen – wie etwa das Tragen von Gesichtsmasken oder das Anbringen von geeigneten Abschränkungen – nicht eingehalten werden kann.²² Dies kann bei Gemeindeversammlungen insbesondere dann der Fall sein, wenn damit gerechnet werden muss, dass Personen anwesend sind, die von der Maskentragpflicht aus medizinischen

Gründen befreit sind²³ und es für sie nicht möglich ist, den Abstand von 1,5 Metern zu den restlichen Anwesenden stets einzuhalten. Gerade in grösseren Gemeinden wird es kaum möglich sein, abschliessende Klarheit darüber zu erlangen, dass keine stimmberechtigten Personen von der Maskenpflicht befreit sind oder der Mindestabstand zu jeder Zeit eingehalten werden und deshalb auf die Erhebung der Kontaktdaten verzichtet werden kann. Aus diesen Gründen ist es empfehlenswert, von Beginn an die Erhebung der Kontaktdaten an Gemeindeversammlungen im Schutzkonzept vorzusehen und zusätzlich nach Möglichkeit klar getrennte Sektoren zu bilden, um so im Falle einer Quarantäneanordnung die Anzahl betroffener Personen zu verkleinern.

[8] Bei der Erhebung der Kontaktdaten hat die Verfahrensleitung die anwesenden Stimmberechtigten über die voraussichtliche Unterschreitung des erforderlichen Abstands und das damit einhergehende erhöhte Infektionsrisiko sowie über die Möglichkeit einer Quarantäneanordnung durch die zuständige kantonale Stelle zu informieren.²⁴ Diese Information kann bereits durch das im Voraus an die Versammlung öffentlich zugänglich gemachte Schutzkonzept erfolgen. Die Mindestvorgaben des Bundes verpflichten dazu, Name, Vorname, Wohnort, Telefonnummer sowie die Sitzplatznummer jedes Teilnehmers aufzunehmen.²⁵ Ein Sitzplatzplan ist mithin unbedingte Voraussetzung für eine rechtskonforme Durchführung einer Gemeindeversammlung. Die Kontaktdatenerhebung dient lediglich dem Contact Tracing und schützt nicht vor Ansteckungen. Die Einhaltung des Abstands und der Schutzmassnahmen ist deshalb trotzdem wann immer möglich zu gewährleisten.²⁶ Die Verfahrensleitung ist verpflichtet, die Korrektheit der erhobenen Kontaktdaten sicherzustellen.²⁷ Diese Sicherheit kann etwa mittels Abgleich der Stimmrechtsausweise oder der Identitätspapiere der Anwesenden mit den von diesen angegebenen Daten erreicht werden. Letztlich muss die Vertraulichkeit der Kontaktdaten zu jeder Zeit gewährleistet sein.²⁸ So entspricht etwa das Auflegen einer Liste im Eingangsbereich, in die sich die Anwesenden eintragen und die zugleich für alle anderen einsehbar ist, diesen Anforderungen nicht. Nach der Erhebung müssen die Daten in abgeschlossenen Behältnissen oder mit entsprechenden IT-Sicherheitsvorkehrungen aufbewahrt werden.²⁹

3. Bedeutung in den Kantonen

[9] Die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen gelten grundsätzlich als Mindeststandards, welche gesamtschweizerisch eingehalten werden müssen, wobei von den Kantonen darüber hinaus einschränkende Massnahmen getroffen werden können.³⁰ Unter gewissen Voraussetzungen besteht allerdings für die kantonalen Regierungen auch die Möglichkeit, Erleichterungen gegenüber gewissen Vorgaben in der Covid-19-Verordnung besondere Lage zu bewilligen.³¹ Aus den genannten Gründen ist es bei der Vorbereitung einer Gemeindeversammlung und bei der Bestimmung der zu treffenden Vorkehrungen stets unerlässlich, die geltenden Regelungen des entsprechenden Kantons in die Beurteilung miteinzubeziehen.

4. Corona-konforme Durchführung von Gemeindeversammlungen

[10] Wie aufgezeigt ist es durchaus möglich, auch in der Corona-Pandemie Gemeindeversammlungen durchzuführen, sofern die Vorgaben von Bund und Kanton eingehalten werden können und konkrete Schutzkonzepte vorhanden sind. Generell von

Bedeutung ist, dass die Schutzkonzepte auf realistische Besucherzahlen ausgelegt werden. Entsprechend der angenommenen Teilnehmerzahl können die Plätze bereits im Vorfeld so definiert werden, dass die Mindestabstände eingehalten und Sektoren gebildet werden können. Zudem erscheint es sinnvoll, bereits im Konzept selbst eine kritische Grösse der Teilnehmenden festzusetzen, bei deren Überschreitung die Versammlung umgehend abgebrochen werden muss, da das Schutzkonzept nicht mehr wie vorgesehen eingehalten werden kann.

[11] Letztlich ist es Sache der zuständigen Behörde zu entscheiden, ob es sinnvoll ist, eine Gemeindeversammlung durchzuführen oder, ob alternative Durchführungsformen in Betracht zu ziehen sind. Wichtig scheint dabei, dass die Behörden jeweils abwägen, wie brisant ein Abstimmungstraktandum oder eine Wahl ist, bevor über die Durchführungsform entschieden wird. Grundsätzlich gilt, je brisanter ein Thema, desto wichtiger ist es, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Vorfeld zur Abstimmung die Möglichkeit einer Diskussion einzuräumen und die Bevölkerung umfassend über das Sachgeschäft zu informieren. Zudem ist anzunehmen, dass sich zu brisanten Themen tendenziell mehr Bürgerinnen und Bürger äussern möchten, was eine Corona-konforme Durchführung einer Gemeindeversammlung, bei welcher eine Vielzahl von Stimmberechtigten erwartet wird, grundsätzlich schwieriger macht.

IV. Alternativen zur Durchführung einer physischen Versammlung anhand des Beispiels des Kantons Bern

1. Allgemeine Vorschriften im Kanton Bern

[12] In der [Covid-19 V](#)³² regelt der Regierungsrat des Kantons Bern kantonale Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, welche diejenigen des Bundes ergänzen.³³ Die unter dem Titel «2.2 Veranstaltungen» aufgeführten Regelungen wurden jedoch bis auf ein Konsumverbot von Speisen und Getränken an Märkten und einem Verbot von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit mehr als 15 Personen, zu denen Gemeindeversammlungen nicht gehören, aufgrund der vom Bund verabschiedeten Bestimmungen aufgehoben. Die bundesrechtlichen Regelungen bezüglich Abstand, Schutzmassnahmen und Schutzkonzept im Zusammenhang mit Gemeindeversammlungen finden somit im Kanton Bern direkte Anwendung.

[13] Nebst den Bundesvorschriften und den das Coronavirus betreffenden kantonalen Vorschriften sind im Kanton Bern für Gemeindeversammlungen das [PRG](#)³⁴, die [PRV](#)³⁵, die [Verordnung über das Stimmregister](#)³⁶, das [VRPG](#)³⁷ sowie das [GG](#)³⁸ und die [GV](#)³⁹ wie auch die gemeindeinternen Bestimmungen von Relevanz.

2. Urnenabstimmungen als alternative Durchführungsform

[14] Als Alternative zur Durchführung einer Gemeindeversammlung kommt ausnahmsweise eine Abstimmung an der Urne in Frage. Grundsätzlich äussern die Stimmberechtigten ihren Willen an der Gemeindeversammlung. Das Organisationsreglement der Gemeinde kann allerdings eine Urnenabstimmung oder Urnenwahl vorschreiben. Darüber hinaus kommt dem zuständigen Regierungsstatthalteramt die Kompetenz zu, auf Antrag oder von Amtes wegen

unter gewissen Umständen einen Urnengang anzuordnen.⁴⁰ Die ausnahmsweise Anordnung eines Urnengangs anstelle einer Gemeindeversammlung soll dem Anspruch der Stimmberechtigten auf freie und unverfälschte Willenskundgabe zum Durchbruch verhelfen. Ein Urnengang ist daher insbesondere dann anzuordnen, wenn die Versammlung nicht unter zumutbaren Verhältnissen abgehalten werden kann oder die Anwesenheit von teilnahmewilligen Stimmberechtigten durch äussere Umstände verhindert ist.⁴¹

[15] Die Pflicht zur Einhaltung der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften betreffend Coronavirus führen dazu, dass die Organisation und Durchführung von Gemeindeversammlungen je nach Grösse der Gemeinde mit unverhältnismässig grossem Mehraufwand verbunden ist. Aufgrund der unbekanntem Fortentwicklung der Corona-Krise ist zudem eine Vielzahl von Stimmberechtigten verunsichert. Es ist nicht auszuschliessen, dass gewisse Personen aufgrund der Angst, sich mit dem Virus zu infizieren, einer Gemeindeversammlung – selbst wenn diese in einer kleinen Gemeinde unter Einhaltung eines strikten und rechtskonformen Schutzkonzepts durchgeführt wird – fernbleiben. Dies wird im Besonderen für Personen zutreffen, welche zu einer Risikogruppe gehören. Nach der allgemeinen Erfahrung bilden gerade Risikopersonen höheren Alters einen Grossteil der Teilnehmenden an Gemeindeversammlungen. Neben der Angst, sich an einer Versammlung anzustecken, kann die Maskentragpflicht für einen Teil der Bevölkerung einen weiteren Grund darstellen, nicht an einer Versammlung teilzunehmen. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie und unverfälschte Willenskundgabe scheint aus diesen Gründen gefährdet. Auch wenn bei der Anordnung von Urnengängen prinzipiell Zurückhaltung angezeigt ist⁴², scheint es unter den momentan vorliegenden Umständen grundsätzlich angebracht, Anträge auf die Durchführung von Urnenabstimmungen zu bewilligen oder solche von Amtes wegen zu erlauben, was im Kanton Bern mittels Allgemeinverfügung der Bernischen Regierungsrat geschehen ist.⁴³

V. Beschwerdemöglichkeit gegen die Durchführung von Gemeindeversammlungen anhand des Beispiels des Kantons Bern

1. Beschwerdemöglichkeit

[16] Werden an einer Gemeindeversammlung zwingende Corona-Schutzmassnahmen nachweislich nicht eingehalten, stellt sich die Frage, inwiefern potentielle Beschwerdeführer gegen die Versammlung Beschwerde führen können. Hierbei ist zu unterscheiden, ob sich die Beschwerde gegen die Ansetzung der Versammlung richtet oder konkrete Missstände an der Versammlung selbst gerügt werden.

2. Beschwerderecht und Anfechtungsobjekt

[17] Zur Beschwerde in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen ist befugt, wer die allgemein geltenden Legitimationsvoraussetzungen⁴⁴ erfüllt und alternativ, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.⁴⁵ Demgemäss ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat. Stimmberechtigt in Gemeindeangelegenheiten sind die seit drei Monaten in der Gemeinde

wohnhaften, in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen.⁴⁶ Zur Ausübung des Stimmrechts ist nur berechtigt, wer im Stimmregister eingetragen ist.⁴⁷ Dieser sogenannten Bürgerbeschwerde kommt hierbei zentrale Funktion zu, da ein Stimmbürger allein aufgrund seiner Stimmberechtigung – auch ohne durch den angefochtenen Akt selber konkret verletzt zu werden – ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse zur Beschwerdeerhebung aufweist.⁴⁸

[18] Akte von Behörden, welche Wahlen, Abstimmungen, Beschlüsse und Verfügungen in Wahl- oder Abstimmungssachen betreffen, unterliegen der Beschwerde.⁴⁹ Die vom Gesetzgeber bewusst offen gewählte Formulierung der Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerde in kommunalen Angelegenheiten lässt diese sowohl gegen die Wahlen und Abstimmungen als auch gegen andere Beschlüsse und Verfügungen in Abstimmungssachen zu.⁵⁰

3. Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen

[19] Ist eine stimmberechtigte Person der Ansicht, die Durchführung einer konkret angesetzten Gemeindeversammlung sei unter Berücksichtigung aller Umstände in der angekündigten Form und im geplanten Versammlungslokal Corona-konform nicht möglich, hat sie dies grundsätzlich sofort nach Bekanntgabe des Datums der Versammlung vorzubringen. Ihre Beanstandung richtet sich in diesem Fall gegen eine Vorbereitungshandlung, nämlich gegen die geplante Abstimmung in der Form einer physischen Gemeindeversammlung. Richtet sich eine Stimmrechtsbeschwerde gegen Vorbereitungshandlungen, so ist sie prinzipiell sofort und noch vor der Durchführung der Abstimmung einzureichen.⁵¹ Diese bundesgerichtliche Rechtsprechung findet sich insofern in der kantonalen Gesetzgebung wieder, als dass für die Rüge von Vorbereitungshandlungen im Kanton Bern eine verkürzte Frist von zehn Tagen vorgesehen ist.⁵² Als Vorbereitungshandlungen gelten Akte, die bereits im Hinblick auf eine konkret bevorstehende Abstimmung ergehen.⁵³ Der Begriff darf nicht eng verstanden werden. So sind grundsätzlich auch Rügen betreffend die Festlegung der Form einer Abstimmung erfasst.⁵⁴ Werden Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung gerügt, so ist, sofern die zehntägige Beschwerdefrist nicht erst nach dem Abstimmungstermin endet, gegen die Vorbereitungshandlung selbst Beschwerde zu führen. Die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach der Eröffnung oder Veröffentlichung des angefochtenen Akts zu laufen.⁵⁵ Fristauslösend ist somit in den meisten Fällen die amtliche Publikation des Wahl- oder Abstimmungstermins – beispielsweise im regionalen Amtsanzeiger, respektive die Bekanntgabe, in welcher Form (physische Versammlung oder Urnenabstimmung) die Wahl oder Abstimmung durchgeführt werden soll.⁵⁶ Wird erst an der Versammlung selbst Protest gegen die Vorbereitung respektive gegen die Form, wie gewählt oder abgestimmt wird, erhoben, ist dieser verspätet.⁵⁷ Ziel dieser restriktiven Regelung ist es, Mängel noch vor der Abstimmung beheben zu können, damit diese nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt ein Stimmberechtigter dies, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar war, so verwirkt er das Recht zur Anfechtung des Abstimmungsergebnisses.⁵⁸ Es wäre stossend und mit Treu und Glauben unvereinbar, wenn ein Beschwerdeführer trotz Möglichkeit und Zumutbarkeit eines früheren Einspruchs das für eine Abstimmung angeordnete Verfahren zunächst widerspruchlos hinnehmen und erst hinterher die Abstimmung anfechten könnte, weil deren Ergebnis nicht seinen Erwartungen entspricht.⁵⁹

[20] Die beschwerdeführende Person hat nach dem Gesagten ihre Bedenken innert der im Kanton Bern geltenden Frist von 10 Tagen seit der Bekanntmachung der Rechtsmittelinstanz

mitzuteilen. Gleiches gilt auch für Personen, denen von Beginn weg klar ist, dass sie an einer physischen Versammlung nicht teilnehmen werden. Diese sind folglich ebenfalls nicht berechtigt, den Ausgang der Abstimmungen abzuwarten und erst anschliessend mittels der Einreichung einer Beschwerde ihre vermeintlich verletzten demokratischen Teilnahmerechte zum Ausdruck zu bringen. Würde diesen Personen die Anhebung einer Beschwerde ermöglicht, liefe die Prozessvoraussetzung der rechtzeitigen Beschwerdeerhebung geradezu ins Leere. Vielmehr wären somit alle stimmberechtigten Personen einer Gemeinde berechtigt, nachträglich gegen die Gemeindeversammlung Beschwerde zu erheben. Ein solches Resultat kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, welcher Vorbereitungshandlungen innert kurzer, zehntägiger Frist nach Veröffentlichung angefochten sehen will, um die Chance zu erhöhen, dass Verfahrensfehler noch im Vorfeld der Gemeindeversammlung korrigiert werden können.⁶⁰ Bei diesem Ergebnis darf es auch keine Rolle spielen, ob es sich bei den Einwänden um Bedenken bezüglich des Coronavirus, andere gesundheitliche oder sonstige Besorgnisse handelt, ansonsten der Weg einer nachträglichen Beschwerdeerhebung vollends geöffnet würde. Auch wenn die Angst vor einer Ansteckung mit Covid-19 an einer Gemeindeversammlung durchaus nachvollziehbar ist, befreit diese nicht von der rechtzeitigen Beanstandung und ist kein Grund, eine Beschwerde erst nach Kenntnisnahme des Abstimmungsergebnisses zu erheben.

4. Beschwerde gegen den Abstimmungsentscheid

[21] Die Beschwerdemöglichkeit gegen den Abstimmungsentscheid steht insbesondere denjenigen Personen zu, welche im Voraus der Gemeindeversammlung damit rechneten, dass diese Corona-konform durchgeführt werden kann. Diese Personen begeben sich zu besagter Zeit zum Versammlungslokal und nehmen an der Versammlung teil oder entscheiden sich erst aufgrund der vorgefundenen Situation vor Ort dazu, das Versammlungslokal noch vor Beginn der Gemeindeversammlung wieder zu verlassen. Erheben diese Personen Beschwerde, beziehen sich ihre vorgebrachten Einwände direkt auf die an der Gemeindeversammlung respektive vor dem Versammlungslokal angetroffenen und für sie zu prekären Umstände. Sie beanstanden folgerichtig nicht Vorbereitungshandlungen, sondern die nicht erwarteten Umstände, welche vor Ort vorliegen und sie an der Ausübung ihrer demokratischen Teilnahmerechte hindern. Selbst wenn man zum Schluss gelangen würde, dass auch hier Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung gerügt werden, wäre es den entsprechenden Stimmberechtigten weder möglich noch zumutbar, diese Einsprüche vorab vorzubringen, da sie wie erwähnt erst unmittelbar vor Beginn oder während der Gemeindeversammlung von den Missetats Kenntnis erhalten. Die Beschwerde ist grundsätzlich innert 30 Tagen nach der Abstimmung zu erheben.⁶¹

5. Zur Rügepflicht im Speziellen

[22] Verletzungen von Verfahrensvorschriften an der Gemeindeversammlung – so etwa die nicht ausreichenden Corona-Schutzmassnahmen – sind sofort zu beanstanden.⁶² Diese Rügepflicht entfällt, wenn der betroffenen Person nach den Umständen nicht zugemutet werden können, den Mangel rechtzeitig zu rügen.⁶³ An das Kriterium der Zumutbarkeit sind grundsätzlich keine hohen Ansprüche zu stellen. So müssen etwa heikle Verfahrensfragen oder komplizierte Abstimmungsverfahren nicht unverzüglich analysiert, erkannt und gerügt werden. Wer rechtzeitige Rügen pflichtwidrig unterlassen hat, kann getroffene Wahlen und gefasste Beschlüsse nicht nachträglich anfechten.⁶⁴ Die Rügepflicht verfolgt ein ähnliches Ziel wie die bereits abgehandelte sofortige Beanstandung von Vorbereitungshandlungen. Sie bezweckt als

Auslauf des Prinzips von Treu und Glauben und im Sinne der Verfahrensökonomie die möglichst rasche Behebung von Verfahrensfehlern ohne unnötige Beschwerdeverfahren.⁶⁵ Erkannte Verfahrensfehler sollen noch an der Versammlung selbst geprüft und sofort geheilt werden, damit eine Wiederholung der Wahl oder der Abstimmung vermieden werden kann.⁶⁶ Mit Blick auf diesen Zweck der Bestimmung genügt es, wenn eine Person anlässlich der Gemeindeversammlung den Verfahrensfehler rügt. Zusätzliche Rügen durch weitere Stimmberechtigte in gleicher Sache sind nicht notwendig. Eine Beschwerde einer stimmberechtigten Person im Anschluss an eine Gemeindeversammlung ist folglich auch ohne persönliche Rüge möglich, sofern die Beanstandung der entsprechenden Verfahrensfehler bereits erfolgt ist, respektive eine entsprechende klare Rüge während der Versammlung von einer anderen Person erhoben wurde.⁶⁷

[23] Bezüglich der Personen, die das Versammlungslokal noch vor Beginn der Versammlung aus Angst vor einer Ansteckung wieder verlassen, stellt sich die Frage, ob ihnen die rechtzeitige und persönliche Rüge, die Versammlung könne nicht Corona-konform durchgeführt werden, nach den konkreten Umständen überhaupt zugemutet werden kann. Dies ist zu verneinen. Die Angst der betroffenen Stimmberechtigten vor einer Ansteckung wegen mangelnder Schutzmassnahmen lässt keinen anderen Schluss zu, als dass die sofortige Beanstandung der Verletzung von Verfahrensvorschriften unzumutbar ist.

[24] Personen, die vor oder während dem Eintritt ins Versammlungslokal erkennen, dass das für die Gemeindeversammlung geltende Schutzkonzept nicht ausreicht beziehungsweise aufgrund der Anzahl anwesenden Personen nicht eingehalten werden kann, können im Nachgang an die Abstimmungen innert 30-tägiger Frist ohne vorhergehende sofortige persönliche Rüge gegen die Versammlung Beschwerde erheben.

VI. Schlussfazit

[25] Die politischen Rechte gebieten es zum einen, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Meinungsbildungsprozess treffen kann.⁶⁸ Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet damit die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.⁶⁹ In diesem Sinne haben Stimmberechtigte das Recht, sich grundsätzlich an Gemeindeversammlungen zu den behandelten Traktanden äussern zu können und im Prozess der Entscheidungsfindung mitzudiskutieren. Im Rahmen des Möglichen besteht für sie mit anderen Worten der Anspruch, sich frei und umfassend an der Debatte zu beteiligen und zu versuchen, andere Anwesende von ihrer Ansicht zu überzeugen oder umgekehrt, sich von bisher nicht vertretenen Meinungen umstimmen zu lassen. Zum anderen gewährt die Verfassung jedem Stimmbürger das Recht, mit gleichen Chancen an einer Abstimmung teilnehmen und seine Meinung mit einer Stimme zum Ausdruck bringen zu können.⁷⁰ Dieses Recht kann während der Corona-Pandemie zumindest für gewisse Personengruppen stark eingeschränkt sein. Es besteht insofern die Problematik, dass die Äusserungsmöglichkeit an einer Gemeindeversammlung als Voraussetzung für die Entscheidungsfindung gegen die Gesundheit und Möglichkeit aller, in der Sachfrage mit abzustimmen, abgewogen werden muss.

[26] Diese Abwägung der entscheidbefugten Behörden kann je nach Organisation und Grösse einer gemeinderechtlichen Körperschaft sowie der zur Verfügung stehenden

Versammlungslokalen und Ressourcen zu unterschiedlichen Resultaten führen. Unabhängig vom Ausgang dieser Güterabwägung muss es höchstes Gebot bleiben, Abstimmungs- und Wahlverfahren so auszugestalten, dass ein Maximum an freier und unbeeinflusster Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist.⁷¹ So ist insbesondere bei Urnengängen die vollständige, sachliche, transparente und verhältnismässige Information und Aufklärung der betroffenen Bevölkerung im Voraus an den brieflichen Abstimmungs- oder Wahltermin von entscheidender Bedeutung.⁷² Wird sich hingegen für die Durchführung einer Gemeindeversammlung entschieden, sind die Bundes- und Kantonsvorgaben strikt zu beachten und umzusetzen. Es ist ein rechtskonformes Schutzkonzept zu erarbeiten und durchzusetzen, welches den Schutz der Gesundheit sämtlicher Stimmberechtigten vollumfänglich gewährleistet, ansonsten die entsprechende gemeinderechtliche Körperschaft Gefahr läuft, aufgrund eines Beschwerdeentscheids eine knapp ausgefallene Abstimmung oder Wahl wiederholen zu müssen.⁷³

[27] Insgesamt sind die Gemeinden gut beraten, sich im Vorfeld der Abstimmung oder Wahl, unabhängig davon, ob diese physisch oder an der Urne passiert, mit den gesetzlichen Grundlagen zum Verfahren sowie zur Beschwerdeführung vertraut zu machen. Die spezielle Situation der Durchführung von Versammlungen während der Pandemie – oder im umgekehrten Fall die ausnahmsweise Durchführung einer Abstimmung oder Wahl an der Urne – ist sowohl für die meisten Behörden wie auch für die Stimmberechtigten neu, weswegen nicht ausgeschlossen werden kann, dass es zu mehr Behördenfehlern im Verfahren kommt, was letztlich auch mit Blick auf eine mögliche Verunsicherung der Stimmbevölkerung zu mehr Beschwerden führen wird.

MARC HÄUSLER, Rechtsanwalt und Notar, ist Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Oberaargau im Kanton Bern.

Alain Sommer, MLaw.

1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, (BV; [SR 101](#)).

2 BGE [131 I 442](#) S. 447 E. 3.1.

3 BGE [130 I 290](#) S. 294 E. 3.1; BGE [115 Ia 201](#) S. 206 E. 4.

4 BGE [115 Ia 201](#) S. 206 E. 4.

5 BGE [130 I 290](#) S. 294 E. 3.1.

6 REGINA KIENER et al., Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018, S. 302.

7 GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, S. 399.

8 Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Stand am 19. Dezember 2020), Covid-19-Gesetz; [SR 818.102](#).

9 Art. 1 Abs. 1 Covid-19-Gesetz.

10 Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Stand am 22. Dezember 2020), Covid-19-Verordnung besondere Lage; [SR 818.101.26](#).

11 Art. 6 Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage.

- 12 Art. 6c Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen zur Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage, [SR 818.101.26](#)), Version vom 9. Dezember 2020 (nachfolgend: Erläuterungen besondere Lage), S. 17.
- 13 Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 14 Art. 3b Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen besondere Lage, S. 5.
- 15 Art. 3b Abs. 2 lit. f Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen besondere Lage, S. 5 f.
- 16 Art. 3b Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. d Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 17 Art. 4 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 18 Art. 4 Abs. 2 bis 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 19 Anhang 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 20 Anhang 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen besondere Lage, S. 7 f.
- 21 Anhang 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen besondere Lage, S. 7 f.
- 22 Anhang 4.1 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 23 Art. 3b Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. d Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 24 Anhang 4.2 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 25 Anhang 4.4 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 26 Erläuterungen besondere Lage, S. 8, 11, 29.
- 27 Anhang 4.4bis Covid-19-Verordnung besondere Lage; Erläuterungen besondere Lage, S. 32.
- 28 Anhang 4.6 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 29 Erläuterungen besondere Lage, S. 33.
- 30 Art. 2, Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 31 Art. 7 Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- 32 Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 4. November 2020 (Stand am 19. Dezember 2020), Covid-19 V; [BSG 815.123](#).
- 33 Art. 1 Abs. 1 Covid-19 V.
- 34 Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, PRG; [BSG 141.1](#).
- 35 Verordnung über die politischen Rechte vom 4. September 2013, PRV; [BSG 141.112](#).
- 36 Verordnung über das Stimmregister vom 10. Dezember 1980, [BSG 141.113](#).
- 37 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989, VRPG; [BSG 155.21](#).
- 38 Gemeindegesetz vom 16. März 1998, GG; [BSG 170.11](#).
- 39 Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998, GV; [BSG 170.111](#).
- 40 Art. 12 GG.
- 41 PETER FRIEDLI, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 12 N 17 und 19.
- 42 PETER FRIEDLI, a.a.O., Art. 12 N 19.
- 43 Die erlassene Allgemeinverfügung ermöglicht es sämtlichen gemeinderechtlichen Körperschaften im betroffenen Verwaltungskreis, unabhängig einer dahingehenden Regelung in den gemeindeinternen Reglementen, an Stelle von Gemeindeversammlungen Urnenabstimmungen und -wahlen durchzuführen. Bestehen eigene Bestimmungen zu Urnenabstimmungen, kann verfügungsweise angeordnet werden, dass diese zur Anwendung gelangen müssen. Darüber hinaus kann festgelegt werden, dass, soweit das Gemeindereglement Vorschriften zu geheimen (also schriftlichen) Abstimmungen an Gemeindeversammlungen vorsieht, diese Vorgaben analog für Urnenabstimmungen anzuwenden sind. Fehlen in gewissen gemeinderechtlichen Körperschaften jegliche Verfahrensregeln zur Durchführung von Urnenabstimmungen und -wahlen oder andere Bestimmungen, die sinngemäss angewendet werden können, finden ersatzweise die Verfahrensvorschriften der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte Anwendung. Bezüglich Verfahren und Fristen bei der Durchführung einer Urnenabstimmung oder -wahl gelten somit die Vorschriften des PRG und der PRV.
- 44 Art. 65 VRPG.
- 45 Art. 65b VRPG; MICHAEL PFLÜGER, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 2020, Art. 65b N 8.
- 46 Art. 13 GG.
- 47 Art. 39 Abs. 1 [PRG](#) und Art. 20 GG; vgl. dazu auch die Verordnung über das Stimmregister.

- 48 MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S.171 m.w.H.; MICHAEL PFLÜGER, a.a.O., Art. 65b N 14.
- 49 Art. 60 Abs. 1 lit. b und Art. 2 Abs. 1 lit. b VRPG.
- 50 UELI FRIEDRICH, in Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 243 E. 250 m.w.H.
- 51 BGE 110 Ia 176 S. 178 E. 2a.
- 52 Art. 67a Abs. 2 VRPG.
- 53 VGE 100.2014.124 vom 30. Juni 2014 E. 2.3.2 m.w.H.
- 54 VGE 100.2016.347 vom 29. Juni 2017 E. 1.1.1.
- 55 Art. 67a Abs. 3 VRPG.
- 56 RUTH HERZOG, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 2020, Art. 67a N 15.
- 57 RUTH HERZOG, a.a.O., Art. 67a N 7.
- 58 BGE 110 Ia 176 S. 178 E. 2a; VB.2009.00590 vom 10. Februar 2010 E. 3.2.
- 59 BGE 118 Ia 271 S. 274 E. 1d m.w.H.; BGE 89 I 80 S. 86 f. E. 4.
- 60 Art. 67a Abs. 2 und 3 VRPG; RUTH HERZOG, a.a.O., Art. 67a N 13.
- 61 Art. 67a Abs. 2 VRPG.
- 62 Art. 49a Abs. 1 GG.
- 63 Art. 49a Abs. 2 GG.
- 64 Art. 49a Abs. 3 GG; DANIEL ARN/MIRJAM STRECKER, Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen, Bern 2020, S. 23 m.w.H.
- 65 UELI FRIEDRICH, a.a.O., S. 245 E. 253.
- 66 BGer 1C_537/2012 vom 25. Januar 2013 E. 2.3.
- 67 BGer 1C_528/2017 vom 1. Juni 2018 E 6.2; VGer Thurgau TVR 2018 Nr. 5 E. 2.2; VGer Zug V 2018 20 vom 30. Oktober 2018 S. 18 E. 2c; Direktion der Justiz und des Innern (Gemeindeamt) des Kantons Zürich, Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte, Zürich 2018, S. 42.
- 68 JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern 2008, S. 611; BGE 135 I 292 S. 294 E. 2; BGE 130 I 290 S. 294 E. 3.1.
- 69 BGE 145 I 1 S. 5 E. 4.1; BGE 143 I 211 S. 212 f. E. 3.1.
- 70 Art. 34 Abs. 2 BV; GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., S. 399; BGE 135 I 292 S. 294 E. 2; BGE 115 Ia 201 S. 206 E. 4.
- 71 BGE 130 I 290 S. 294 E. 3.1.
- 72 Art. 10a Abs. 2 BPR (Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1; BGer 1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_339/2018, 1C_347/2018 vom 10 April 2019 E. 4.2.
- 73 Vgl. zu den Voraussetzungen einer Aufhebung einer Wahl oder Abstimmung etwa BGE 135 I 292 S. 302 E. 4.4; BGE 130 I 290 S. 296 E. 3.4; BGE 129 I 185 S. 204 E. 8.1. So geschehen in Roggwil BE mit Entscheid des Regierungsstatthalters des Verwaltungskreises Oberaargau vbv 21/2020 vom 16. Dezember 2020, abrufbar unter http://www.roggwil.ch/dl.php/de/5fe1eb0f90487/Beschwerdeentscheid_Regierungsstatthalter.pdf. Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

0 Kommentare

Es gibt noch keine Kommentare

* Pflichtfelder

Was ist Ihr Kommentar?

Titel:

Ihr Kommentar: *

Name: *

Senden

Ihr Kommentar wird durch eine Moderatorin bzw. einen Moderator geprüft und in Kürze freigeschaltet.