Regierungsstatthalteramt
Seeland

Stadtplatz 33
3270 Aarberg
Telefon +41 31 636 30 00
www.be.ch/regierungsstatthalter
rsta.seeland@be.ch

Unsere Referenz korr 2/2021

25. Januar 2021

Allgemeinverfügung

betreffend die Durchführung von Urnenabstimmungen[1] und Urnenwahlen in den gemeinderechtlichen Körperschaften[2] des Verwaltungskreises Seeland

Sachverhalt

1. Aufgrund der hohen Corona-Infektionszahlen wurden im Kanton Bern von verschiedenen gemeinderechtlichen Körperschaften bereits im letzten Jahr diverse Gesuche um Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung bei den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern gestellt, welche bewilligt werden konnten. Zur Begründung wurde jeweils sinngemäss darauf hingewiesen, dass es aufgrund der aktuellen Corona-Krise und den in diesem Zusammenhang vom Bundesrat und der bernischen Regierung verordneten Massnahmen momentan unmöglich sei, eine Gemeindeversammlung durchzuführen. Zudem würden sich gemäss den gesuchstellenden Gemeinden viele Stimmberechtigte aufgrund der Angst vor einer Ansteckung mit dem Corona-Virus fürchten, an einer Gemeindeversammlung teilzunehmen, was eine politische Meinungsbildung verunmögliche.

2. Die bernischen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter prüften von Amtes wegen, ob es den gemeinderechtlichen Körperschaften aufgrund der vorliegenden Ausnahmesituation in einem befristeten Zeitraum generell gestattet werden soll, anstelle von Gemeindeversammlungen Urnengänge durchzuführen. In der Folge haben die bernischen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter Ende Oktober 2020 den gemeinderechtlichen Körperschaften in ihrem Verwaltungskreis mittels Allgemeinverfügung erlaubt, grundsätzlich anstelle von Gemeindeversammlungen, Urnenabstimmungen und Urnenwahlen durchzuführen.

3. Weder die epidemiologische noch die gesetzliche Lage hat sich seither zum Positiven verändert. Die Fallzahlen der Covid-19-Erkrankten sind nach wie vor hoch und eine rasche Verbesserung der epidemiologischen Lage wie auch eine gesetzliche Lockerung

[1] Art. 12 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11).

[2] Art. 2 Abs. 1 GG.

sind nicht zu erwarten. Veranstaltungen sind grundsätzlich nach wie vor verboten. Gemeindeversammlungen sind zwar von diesem Veranstaltungsverbot ausgenommen, es gelten für deren Durchführung aber nach wie vor strenge Schutzauflagen.[3]

Erwägungen

1. Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde. Sie äussern ihren Willen an der Gemeindeversammlung[4], soweit das Organisationsreglement nicht die Urnenabstimmung oder Urnenwahl vorschreibt. Nur wenn die Gemeindeversammlung ausnahmsweise nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchführbar ist, kann die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter auf Antrag oder von Amtes wegen einen Urnengang anordnen[5]. Art. 12 Abs. 3 GG regelt damit einen Spezialfall der kantonalen Gemeindeaufsicht.[6]

2. Die ausnahmsweise Anordnung eines Urnengangs anstelle einer Gemeindeversammlung soll dem Anspruch der Stimmberechtigten auf freie und unverfälschte Willenskundgabe zum Durchbruch verhelfen.[7] Ein Urnengang ist daher insbesondere dann anzuordnen, wenn die Versammlung nicht unter zumutbaren Verhältnissen abgehalten werden kann[8] oder die Anwesenheit aller teilnahmewilligen Stimmberechtigten (durch äussere Umstände) verhindert ist.[9]

3. Die vom Bundesrat und Regierungsrat im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erlassenen Massnahmen, welche bei Versammlungen von politischen Körperschaften einzuhalten sind, machen die Durchführung von Gemeindeversammlungen in vielen gemeinderechtlichen Körperschaften sehr aufwendig und zum Teil unmöglich.[10] Wegen der Corona-Krise, deren Ende nicht absehbar ist, sind zudem eine Vielzahl der Stimmberechtigten verunsichert. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese aufgrund der Angst, sich mit dem Virus zu infizieren, einer Gemeindeversammlung – selbst wenn diese in kleinen Gemeinden unter Einhaltung der strikten Hygiene- und Distanzregeln durchgeführt werden könnten – fernbleiben. Dies wird vor allem, aber nicht nur, für Personen zutreffen, welche zu einer Risikogruppe gehören. Nach der allgemeinen Erfahrung bilden gerade Risikopersonen, insbesondre die über 65-Jährigen, einen Grossteil der Teilnehmenden an Gemeindeversammlungen. Die Maskentragpflicht in öffentlichen Innenräumen[11], welche auch an Gemeindeversammlungen gilt, kann neben der Angst, sich an einer Versammlung anzustecken für einen Teil der Bevölkerung einen weiteren Grund darstellen, nicht an der Versammlung teilzunehmen. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie und unverfälschte Willenskundgabe scheint aus diesen Gründen gefährdet, weswegen es angezeigt ist, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter von Amtes wegen weiterhin für gemeinderechtlichen Körperschaften ihres Verwaltungskreises während der gesamten Dauer der Corona-Krise die Möglichkeit schaffen, anstelle der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung oder eine Urnenwahl durchzuführen.

---

3 Art. 6c i.V.m. Art 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage.

4 Die Ausführungen zu den Gemeindeversammlungen beziehen sich immer auf die Versammlungen gemeinderechtlichen Körperschaften.

5 Art. 12 Abs. 3 GG.

6 Peter Friedli, in: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, N 20 zu Art. 12 GG.

7 Peter Friedli, a.a.O., N 17 zu Art. 12 GG.

8 Peter Friedli, a.a.O., N 19 zu Art. 12 GG.

9 Peter Friedli, a.a.O., N 17 zu Art. 12 GG.

10 Vgl. zum Ganzen: MARC HÄUSLER / ALAIN SOMMER, Zur Durchführung von Gemeindeversammlungen während der Corona-Pandemie, in: Jusletter 18. Januar 2021.

11 Art. 3b Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage.

4. Grundsätzlich ist bei der Anordnung von Urnengängen Zurückhaltung angezeigt.[12] Daher ist es in der Regel nur für dringliche Geschäfte zulässig, einen Urnengang anstelle einer Gemeindeversammlung anzuordnen. Die Krise gebietet es indessen, dass den Gemeinden weiterhin möglichst grosse Autonomie eingeräumt wird, damit sie ihre Geschäfte weiterführen können. Aus diesem Grund sollen die Gemeinden auch weiterhin selber entscheiden können – sofern es die gesetzlichen Einschränkungen überhaupt zulassen – ob sie eine Gemeindeversammlung durchführen oder ihre Geschäfte an der Urne behandeln lassen wollen.[13] Die Möglichkeit, über ein Geschäft an der Urne abzustimmen oder eine Wahl an der Urne durchführen zu lassen, soll unabhängig von der Dringlichkeit des Geschäfts bestehen. Eine Unterscheidung zwischen dringlichen und nicht dringlichen Geschäften scheint zum einen praktisch schwierig, zum andern lässt sich das Risiko eines Missbrauchs, diskussionsintensive Geschäfte lieber an der Urne entscheiden zu lassen, minimieren, indem die Möglichkeit des Urnengangs zeitlich beschränkt wird. Eine solche Beschränkung wird vorliegend vorgenommen. Die Möglichkeit, einen Urnengang anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, sollte im Übrigen nicht länger dauern, als unbedingt notwendig. Die Gültigkeit der vorliegenden Verfügung wird daher bis zum 30. Juni 2021 beschränkt. Auf das Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit als Voraussetzung für die Anordnung eines Urnengangs kann folglich verzichtet werden. Sollte es die epidemiologische und die gesetzliche Lage zulassen, dass Gemeindeversammlungen wieder ohne Schutzmassnahmen durchgeführt werden können, kann diese Allgemeinverfügung von der unterzeichnenden Amtsstelle auf einen früheren Zeitpunkt zurückgezogen werden.

5. Die Möglichkeit für gemeinderechtliche Körperschaften des Verwaltungskreises, weiterhin Urnenabstimmungen und Urnenwahlen anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, kann mittels Allgemeinverfügung angeordnet werden. Im Unterschied zur Individualverfügung kennt die Allgemeinverfügung einen generellen Adressatenkreis; ihre Strukturmerkmale lauten entsprechend «generell-konkret».[14] Der Adressatenkreis kann dabei auch wie vorliegend (gemeinderechtlichen Körperschaften des Verwaltungskreises) geschlossen sein, entscheidend ist, dass die Adressaten generell bestimmt sind.[15] Für die Allgemeinverfügung ist zudem die Bestimmtheit des Anordnungsobjekts von Relevanz. Dabei ist auschlaggebend, dass es sich um eine einzelne Sache, wie vorliegend die Möglichkeit, Urnenabstimmungen und Urnenwahlen anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, handelt.[16] Die Anordnung mittels Allgemeinverfügung ist daher im vorliegenden Fall zulässig.

6. Gemeinderechtliche Körperschaften, die über eigene Bestimmungen zu Urnenabstimmungen und -wahlen verfügen, wenden diese analog an. Soweit das Gemeindereglement Vorschriften zu geheimen (also schriftlichen) Abstimmungen und Wahlen an der Gemeindeversammlung vorsieht, sind diese Vorgaben sinngemäss für Urnenabstimmungen und

---

[12] Peter Friedli, a.a.O., N 19 zu Art. 12 GG.

[13] Dies im Unterschied zu den Erwägungen im unveröffentlichten Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 3. Juni 2020. Anders als im Juni 2020 stehen die Gemeinden vor der Situation, dass wegen den nicht durchgeführten Versammlungen quasi sämtliche Geschäfte heute dringlich sind und es unter allen Umständen zu verhindern gilt, dass es in den Gemeinden zu einem Geschäftsstau kommt. Zudem gibt es eine Vielzahl von Geschäften (wie beispielsweise das Budget), welche keinen weiteren Aufschub mehr dulden. Hinzu kommt, dass die Infektionszahlen im Juni 2020 moderat waren und eine Verschiebung der Gemeindeversammlungen oder auch deren Durchführung unter den damals geltenden Bestimmungen rückblickend als zumutbar erscheint. Aufgrund der aktuellen sehr hohen Infektionszahlen und der in den Gemeinden aufgestauten Geschäften ist die Situation heute gänzlich eine andere. Es ist nicht absehbar, wann sich die Infektionszahlen wieder auf ein Mass reduzieren, bei welchem Gemeindeversammlungen wieder unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden können.

[14] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 N 49 f.; HÄFE-LIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, S. 190 N 924.

[15] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 N 53 ff.; vgl. in Bezug auf die Anfechtbarkeit der Allgemeinverfügung die Ausführungen zum Adressatenkreis von WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, S. 569 N 2330.

[16] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 N 56 ff.

-wahlen anzuwenden. Für die übrigen Gemeinden, in denen jegliche Verfahrensregeln zur Durchführung einer Urnenabstimmung oder -wahl oder andere Bestimmungen, die sinngemäss angewendet werden können, fehlen, finden ersatzweise die Verfahrensvorschriften der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte sinngemässe Anwendung.[17] Diese Gemeinden haben daher die Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte[18] sowie der Verordnung über die politischen Rechte[19] bezüglich Verfahren wie auch Fristen bei der Durchführung der Urnenabstimmung zu wahren.

7. Aus wichtigen Gründen kann die verfügende Behörde anordnen, dass einer allfälligen Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt[20]. Das Gesetz nennt die Wahrung öffentlicher Interessen, die den sofortigen Vollzug einer belastenden Verfügung erfordern, als wichtigen Grund[21]. In vielen gemeinderechtlichen Körperschaften stehen dringliche Geschäfte an, über die zeitnah abgestimmt werden muss. Aufgrund der aktuellen Corona-Krise und den damit verbundenen gesetzlichen Verboten und Einschränkungen ist es derzeit nicht absehbar, wann Gemeindeversammlungen wieder ordentlich durchgeführt werden können. Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass vorliegend wichtige Gründen zum Entzug der aufschiebenden Wirkung gegeben sind. Allfälligen Beschwerden gegen diese Verfügung wird daher die aufschiebende Wirkung entzogen.

8. Das Verfahren um Erlass einer Verfügung zur Durchführung eines Urnengangs ist kostenfrei.[22]

Verfügung

1. Den gemeinderechtlichen Körperschaften im Verwaltungskreis Seeland wird weiterhin die Möglichkeit eingeräumt, anstelle der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung oder eine Urnenwahl durchzuführen.

2. Gemeinderechtliche Körperschaften, die über eigene Bestimmungen zu Urnenabstimmungen und -wahlen verfügen, wenden diese analog an. Soweit das Gemeindereglement Vorschriften zu geheimen (also schriftlichen) Abstimmungen und Wahlen an der Gemeindeversammlung vorsieht, sind diese Vorgaben sinngemäss für Urnenabstimmungen und -wahlen anzuwenden. Für die übrigen Gemeinden, in denen jegliche Verfahrensregeln zur Durchführung einer Urnenabstimmung oder -wahl oder andere Bestimmungen, die sinngemäss angewendet werden können, fehlen, finden ersatzweise die Verfahrensvorschriften der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte sinngemässe Anwendung. Diese Gemeinden haben daher die Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte sowie der Verordnung über die politischen Rechte bezüglich Verfahren wie auch Fristen bei der Durchführung der Urnenabstimmung zu wahren.

3. Die Massnahmen des Bundesrates sowie die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) betreffend Verhalten, Hygiene und sozialer Distanz, welche zum Zeitpunkt des Urnengangs gelten, sowie die kantonalen Massnahmen und die kommunalen Schutzkonzepte, sind einzuhalten.

---

[17] Für Abstimmungen vgl. Art. 20 Abs. 2 GG sowie PETER FRIEDLI, a.a.O., N 21 zu Art. 12 GG.

[18] Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 (PRG; BSG 141.1).

[19] Verordnung über die politischen Rechte vom 4. September 2013 (PRV; BSG 141.112).

[20] Art. 68 Ab. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG; BSG 155.21).

[21] Art. 68 Abs. 5 lit. a VRPG.

[22] Das Verfahren nach Art. 12 Abs. 3 GG ist ein Spezialfall eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, bei welchen den Gemeinden nur Kosten auferlegt werden können, wenn im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Untersuchung rechtswidrige Zustände in einer Gemeinde festgestellt werden; dies ist vorliegend nicht der Fall.

4. Verfahrenskosten werden keine erhoben.

5. Die Gültigkeit der vorliegenden Verfügung ist **bis zum 30. Juni 2021** befristet. Sollte es die epidemiologische und die gesetzliche Lage zulassen, dass Gemeindeversammlungen wieder ohne Schutzmassnahmen durchgeführt werden können, kann diese Allgemeinverfügung von der unterzeichnenden Amtsstelle auf einen früheren Zeitpunkt zurückgezogen werden.

6. Einer allfälligen Beschwerde gegen die vorliegende Allgemeinverfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

7. Eröffnung

7.1 Diese Verfügung wird im Amtsblatt vom 27. Januar 2021 publiziert.

7.2 Diese Verfügung wird per E-Mail den betroffenen gemeinderechtlichen Körperschaften eröffnet.

Regierungsstatthalteramt Seeland

REGIERUNGSSTATTHALTERAMT * SEELAND *

Franziska Steck
Regierungsstatthalterin

Rechtsmittelbelehrung
Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Publikation Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern, Postgasse 68, 3000 Bern 8, geführt werden. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege. Eine allfällige Beschwerde ist mindestens in doppelter Ausführung einzureichen und muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten. Sämtliche sachdienliche Unterlagen und Beweismittel sind beizulegen.[23]

[23] Art. 77 Abs. 1 lit. e VRPG.