



VB.2021.00507

Urteil

der 4. Kammer

vom 11. November 2021

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess.

In Sachen

A,

Beschwerdeführer,

gegen

Zweckverband Alterswohnheim Flaachtal,
vertreten durch den Vorstand AWH Flaachtal,

Beschwerdegegner,

und

Gemeinderat Flaach,

Mitbeteiligter,

**betreffend Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 (Umwandlung des Zweckverbands
Alterswohnheim Flaachtal in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft),**

hat sich ergeben:

I.

Am 22. März 2021 setzte der Gemeinderat Flaach im Auftrag des Vorstands des Zweckverbands Alterswohnheim Flaachtal die kommunale Urnenabstimmung über die beiden Vorlagen "Umwandlung des Zweckverbands Alterswohnheim Flaachtal in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft und Abfindungsvereinbarung" und "Interkommunale Vereinbarung (IKV) als Basis zur Gründung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft und Auftrag zur Zeichnung der Aktienanteile" für die Verbandsgemeinden (Berg am Irchel, Buch am Irchel, Dorf, Flaach, Henggart und Volken) auf den 13. Juni 2021 an.

II.

A, Stimmbürger in der Gemeinde Volken, erhob am 31. Mai 2021 Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Andelfingen und beantragte, die Abstimmung vom 13. Juni 2021 sei wegen einer Verletzung der Abstimmungsfreiheit abzusagen. Für den Fall, dass die Abstimmung trotzdem durchgeführt werde, sei das Abstimmungsergebnis eventualiter für ungültig zu erklären.

Am 13. Juni 2021 wurden die beiden Abstimmungsvorlagen von den Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 76,55 % (2011 Ja-Stimmen gegenüber 616 Nein-Stimmen) bzw. von 77,43 % (1997 Ja-Stimmen gegenüber 582 Nein-Stimmen) angenommen. In der Gemeinde Volken wurden die beiden Abstimmungsvorlagen mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 65,31 % (96 Ja-Stimmen gegenüber 51 Nein-Stimmen) bzw. von 60,14 % (86 Ja-Stimmen zu 57 Nein-Stimmen) angenommen.

Der Bezirksrat Andelfingen wies den Rekurs mit Beschluss vom 8. Juli 2021 ab (Dispositiv-Ziff. I), erhob keine Kosten und sprach keine Entschädigungen zu (Dispositiv-Ziff. II).

III.

Am 16. Juli 2021 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Beschluss des Bezirksamtes Andelfingen vom 8. Juli 2021 und die Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 seien aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der Bezirksrat Andelfingen verzichtete am 22. Juli 2021 ausdrücklich auf Vernehmlassung. Gleichentags beantragte der mitbeteiligte Gemeinderat Flaach die Abweisung der Beschwerde. Der Zweckverband Alterswohnheim Flaachtal schloss mit Beschwerdeantwort vom 29. Juli 2021 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 9. August 2021 hielt A an seinen Anträgen fest. Mit Schreiben vom 12. August 2021 und Duplik vom 16. August 2021 hielten der Gemeinderat Flaach und der Zweckverband Alterswohnheim Flaachtal ebenfalls an ihren Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bezirksräte in Stimmrechtssachen zuständig (§ 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161] in Verbindung mit §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an. Das bedeutet zwar nicht, dass es von sich aus einen staatlichen Akt von allen Seiten auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft. Ist eine fehlerhafte Rechtsanwendung aber offenkundig, darf das Verwaltungsgericht innerhalb des Streitgegenstands eine Abstimmung auch wegen anderer als der gerügten Rechtsfehler aufheben (vgl. VGr, 17. November 2020, VB.2020.00652, E. 3.4; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 37; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 167).

3.

3.1 Im Vorfeld der Abstimmung vom 13. Juni 2021 liess der Vorstand des Beschwerdegeg-

ners im Rahmen seiner behördlichen Information allen Stimmberechtigten der sechs Verbandsgemeinden ein Flugblatt verteilen. Der Beschwerdeführer fand das Flugblatt gemäss eigenen Angaben am 27. Mai 2021 in seinem Briefkasten vor. Das Flugblatt enthält eine Abstimmungsempfehlung des Vorstands und weist auf ein Video hin, in welchem der Vorstand die Abstimmungsvorlage erläutert und auf welches mittels QR-Code bzw. über die Webseiten des Alterswohnheims oder der einzelnen Verbandsgemeinden zugegriffen werden konnte.

Der Beschwerdeführer rügt, der Vorstand des Beschwerdegegners habe mit diesem Vorgehen die in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Abstimmungsfreiheit verletzt, und verlangt die Aufhebung der Abstimmung vom 13. Juni 2021.

3.2 Die Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 143 I 211 E. 3.1, auch zum Folgenden). Es soll garantiert werden, dass jede stimmberechtigte Person ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen kann. Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung verfälscht werden (BGE 139 I 2 E. 6.2).

4.

4.1 Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4, 139 I 2 E. 6.2). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen

müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinn eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 mit Hinweisen; zum Ganzen BGE 145 I 1 E. 5.2.1; vgl. VGr, 11. Dezember 2019, VB.2019.00618, E. 5.1).

Auf diese Rechtsprechung nimmt auch § 6 Abs. 1 GPR Bezug. Nach dieser Bestimmung haben die staatlichen Organe zu gewährleisten, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern (lit. a) und eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe ermöglichen (lit. b).

4.2

4.2.1 Das Video des Vorstands des Beschwerdegegners hat folgenden Inhalt: Zu Beginn schwenkt das Bild über das Alterswohnheim Flaachtal, und ein Sprecher aus dem Off erklärt die Ausgangslage der Abstimmung vom 13. Juni 2021, welche darin bestehe, dass sich die sechs Verbandsgemeinden über die strategische Ausrichtung des Alterswohnheims uneinig seien und deshalb dringliche betriebliche und bauliche Massnahmen nicht realisiert werden könnten. Diese Probleme seien eine Folge der Organisation des Beschwerdegegners als Zweckverband, welche als "schwerfällig und träge" bezeichnet wird. Als Lösung für diese Probleme wird in der Folge die Schaffung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft vorgeschlagen, und es wird angekündigt, dass die Vorteile dieser Rechtsformumwandlung von den Vorstandsvorstandsmitgliedern der einzelnen Gemeinden im Rest des Videos vorgestellt würden. Nach diesem einleitenden Teil tritt der Interimspräsident des Beschwerdegegners vor die Kamera und erläutert den weiteren Ablauf des Videos, in welchem folgende Punkte dargestellt werden sollen: Zielsetzung/Ausgangslage, Rückblick, Erklärung gemeinnützige Aktiengesellschaft, Urnengang und weiteres Vorgehen sowie Abstimmungsempfehlungen. Die einzelnen Punkte werden dabei jeweils von einem der sechs Vorstandsmitglieder, die zugleich auch Mitglied des Gemeinderats jeweils einer der Verbandsgemeinden sind, erläutert. Die Ziele der Rechtsformänderung seien der Erhalt der Arbeitsplätze und die Schaffung

eines modernen und zeitgemässen Alterswohnheims, welches zugleich wirtschaftlich unabhängig sei und sich schnell am Markt anpassen könne. Es wird zudem erläutert, dass der Renovationsbedarf des Alterswohnheims dringend sei. Da über die Zukunft des Alterswohnheims unterschiedliche Auffassungen beständen, hätten sich die Verbandsgemeinden darauf geeinigt, zuerst die zukünftige Rechtsform zu klären sowie die Finanzierung zu sichern. Erst danach sollten die betrieblichen und baulichen Massnahmen angegangen werden. Anschliessend wird die Vorgeschichte der Abstimmung vom 13. Juni 2021 in einem Rückblick detailliert dargelegt. Es wird darauf hingewiesen, dass die Schwerfälligkeit bzw. die Problematik des Zweckverbands sich im Erarbeitungsprozess für neue Lösungen immer wieder gezeigt hätten, weshalb der Vorstand nach vielen Abklärungen zum Schluss gekommen sei, dass der Beschwerdegegner in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt werden solle. Als Gründe für eine gemeinnützige Aktiengesellschaft werden die folgenden aufgeführt und dabei jeweils kurz erläutert: Flexibilität, Fachexpertise durch den neuen Verwaltungsrat, grössere Akzeptanz als eine "normale" Aktiengesellschaft, einfacher Ein- und Austritt von Gemeinden möglich, freiere Festlegung der Heimtaxen, Stellengarantie, keine Auswirkungen für die Bewohnenden, die angemessene Vertretung der Gemeinden im Verwaltungsrat und die eingeschränkte Haftung der Gemeinden. Zum Schluss des inhaltlichen Teils wird die Finanzierung der zukünftigen gemeinnützigen Aktiengesellschaft erläutert. Danach werden die Abstimmungsfrage und die verschiedenen Abstimmungsvarianten erklärt, und es wird darauf hingewiesen, dass bei einer Ablehnung der Vorlagen die Entscheidungswege lang und schwerfällig bleiben würden. Zum Schluss des Videos empfehlen alle sechs beteiligten Verbandsvorstandsmitglieder im Namen ihres jeweiligen Gemeinderats den Stimmberechtigten, am 13. Juni 2021 zweimal Ja zu stimmen. Im Schlusswort weist der Interimspräsident darauf hin, dass sich die Stimmberechtigten bei Fragen an ihren Gemeinderat oder per E-Mail an den Beschwerdegegner wenden könnten und dass die Abstimmung ein Schritt zu einem modernen und agilen Alterswohnheim sei.

4.2.2 Abstimmungsvideos tragen den zufolge der technischen Entwicklung teilweise veränderten Informationsbedürfnissen und -gewohnheiten der Stimmberechtigten Rechnung (BGE 145 I 1 E. 5.2.2, auch zum Folgenden; vgl. den Kommentar von Christoph Auer, ZBI 120/2019, S. 97 f.). Als Ergänzung zu den Abstimmungserläuterungen können sie dazu

beitragen, die Stimmberechtigten angemessen über Abstimmungsvorlagen zu informieren. Aus Art. 34 Abs. 2 BV bzw. dem kantonalen Recht ergibt sich deshalb nicht, dass sich die kantonalen oder kommunalen Behörden für die Information der Stimmberechtigten des Mediums Video prinzipiell nicht bedienen dürften. Entscheidend ist, dass der Einsatz und die Veröffentlichung eines Abstimmungsvideos im konkreten Fall den genannten Grundsätzen genügen.

Die Veröffentlichung eines Videos zur Erläuterung der Abstimmungen vom 13. Juni 2021 durch den Beschwerdegegner war somit grundsätzlich mit der Abstimmungsfreiheit zu vereinbaren. Vorliegend ist zudem zu beachten, dass es aufgrund der Covid-19-Pandemie für den Beschwerdegegner schwierig war, Informationsveranstaltungen abzuhalten, weshalb die Produktion eines Videos zur Information der Stimmberechtigten ein probates Mittel darstellt, um der eigenen Beratungsfunktion nachzukommen.

4.2.3 Das Video ist grundsätzlich in einem sachlichen Ton gehalten. Indes ist dem Erfordernis einer gewissen Objektivität und Vollständigkeit nicht Genüge getan. Im Video werden nämlich nur die Vorteile der Rechtsformumwandlung bzw. die Gründe, die für eine gemeinnützige Aktiengesellschaft als zukünftige Rechtsform sprechen, thematisiert. Die mit der Rechtsformumwandlung verbundenen Nachteile – wie zum Beispiel, dass die einzelnen Stimmberechtigten markant an Einfluss verlieren werden – werden im Video nicht aufgegriffen. Dazu kommt, dass in einzelnen Aussagen der beteiligten Vorstandsmitglieder suggeriert wird, dass nur bei Annahme der Vorlagen vom 13. Juni 2021 die Arbeitsplätze im Alterswohnheim erhalten werden könnten, womit angedeutet wird, dass bei einem Nein das Alterswohnheim nicht mehr weiterbetrieben werden könnte. Dies ist unzutreffend, da eine Schliessung des Alterswohnheims nicht zur Diskussion steht (vgl. Beleuchtender Bericht, S. 13 f.). Das Video vermittelte den Stimmberechtigten deshalb kein umfassendes Bild der Vorlagen vom 13. Juni 2021 mit ihren Vor- und Nachteilen und verschwieg für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten (vgl. BGE 139 I 2 E. 6.2). Diese einseitige Information wurde durch die Abstimmungsempfehlungen, welche die sechs Vorstandsmitglieder am Schluss des Videos im Namen ihres jeweiligen Gemeinderats abgaben, noch weiter verstärkt.

4.3 Das vom Beschwerdeführer beanstandete Flugblatt ist einseitig bedruckt und enthält den folgenden Text:

"Zweimal Ja fürs AWH

Alterswohnheim Flaachtal – Rechtsformänderung

Stimmen Sie am 13. Juni für die Umwandlung des Alterswohnheims Flaachtal in eine gemeinnützige AG. Sagen Sie zweimal Ja. Auf diese Weise sichern Sie die Altersbetreuung in den sechs Verbandsgemeinden und erhalten wertvolle Arbeitsplätze in der Region."

Darunter wird auf das Video mit Erläuterungen des Vorstands des Beschwerdegegners zur Abstimmung verwiesen, auf welches auch mittels QR-Code direkt vom Flugblatt zugegriffen werden konnte. Als Urheber des Flugblatts ist der Vorstand des Beschwerdegegners aufgeführt; dessen Interimspräsident sowie dessen Aktuarin haben das Flugblatt zusätzlich unterzeichnet.

Der Beschwerdegegner durfte im Rahmen seiner Beratungsfunktion betreffend die Abstimmung vom 13. Juni 2021 grundsätzlich eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Das dazu verwendete Flugblatt verletzte jedoch offenkundig die Gebote der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit. Das Flugblatt gibt im Stil der Abstimmungspropaganda politischer Parteien und Komitees nur die Argumente einer Seite schlagwortartig wieder und enthält eine hervorstechende Abstimmungsparole. Das Flugblatt suggeriert, die Altersbetreuung in den sechs Verbandsgemeinden sowie die Arbeitsplätze beim Beschwerdegegner könnten nur gesichert bzw. erhalten werden, wenn beide zur Abstimmung stehenden Vorlagen angenommen würden, was unzutreffend ist.

Damit verletzte der Vorstand des Beschwerdegegners mit der Verteilung des beanstandeten Flugblatts sowie der Verbreitung des beanstandeten Videos seine aus der Abstimmungsfreiheit abgeleitete Pflicht zur sachlichen und verhältnismässigen Information in schwerer Weise.

4.4 Es bleibt zu prüfen, welche Rechtsfolgen der unzulässige Eingriff in den Abstimmungskampf zeitigen muss.

4.4.1 Die Wiederholung einer Volkswahl oder Volksabstimmung wird nach § 27b (in Verbindung mit §§ 63 und 70) VRG nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Das kantonale Recht knüpft damit an die entsprechende Praxis des Bundesgerichts an. Im Fall von Mängeln mit nicht bezifferbaren Auswirkungen berücksichtigt dieses bei der Prüfung, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte, insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung (BGE 143 I 78 E. 7.1). Der Urnengang wird aufgrund einer gesamthaften Betrachtung nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Erscheint die Möglichkeit, dass die Wahl oder Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden (BGE 145 I 282 E. 4.2; BGr, 5. März 2018, 1C_632/2017, E. 7.5; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 394 ff.; zum Ganzen VGr, 7. Januar 2021, VB.2020.00405, E. 3.1).

4.4.2 Bereits die Verteilung des beanstandeten Flugblatts sowie die Verbreitung des beanstandeten Videos sind als schwere Mängel zu qualifizieren, da sich der Vorstand des Beschwerdegegners und indirekt auch die Gemeinderäte der sechs Verbandsgemeinden einseitig und im Stil von parteipolitischer Abstimmungspropaganda am Abstimmungskampf beteiligten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl das Flugblatt als auch das Video aufgrund ihrer Verbreitung geeignet waren, sämtliche Stimmberechtigte zu erreichen und ihre Meinungsbildung zu beeinflussen.

4.4.3 Hinzu kommt, dass auch der Beleuchtende Bericht einseitig formuliert ist. Zwar wird darauf hingewiesen, dass eine Arbeitsgruppe drei mögliche Rechtsformen (Zweckverband, Stiftung und Aktiengesellschaft) vertieft geprüft habe, alle drei Rechtsformen für das Alters-

wohnheim möglich seien, jede ihre Vor- und Nachteile habe und ein detailliertes Beurteilungsraster zur Rechtsform auf der Website des Alterswohnheims eingesehen werden könne (Beleuchtender Bericht, S. 5). Darauffolgend werden im Beleuchtenden Bericht jedoch nur Nachteile des Zweckverbands und der Stiftung sowie Vorteile der Aktiengesellschaft ausdrücklich benannt (S. 5 f.). Die Nachteile einer Umwandlung des Zweckverbands in eine Aktiengesellschaft werden auch im Beleuchtenden Bericht nicht thematisiert, ebenso wenig die Vorteile, welche der Fortbestand des Zweckverbands bieten würde, womit der Beleuchtende Bericht auch die Vorgaben von § 64 Abs. 2 GPR nicht erfüllte. Weitere Stellungnahmen des Beschwerdegegners oder der Gemeinderäte der einzelnen Verbandsgemeinden, die diese einseitige Informationslage korrigiert hätten, sind nicht bekannt.

4.4.4 Der Beschwerdegegner bringt vor, bei der Umwandlung des Zweckverbands handle es sich um einen jahrelangen Prozess, über welchen immer wieder in den Medien berichtet wurde, weshalb die Bevölkerung ihre Meinung bereits gebildet habe und so weder das Flugblatt noch das Video einen Einfluss auf die Meinungsbildung gehabt hätten. Dem kann nicht gefolgt werden. Soweit ersichtlich berichteten die Andelfinger Zeitung sowie der Landbote Ende 2018, zu einem Zeitpunkt, als die Umwandlung noch nicht definitiv entschieden war, je einmal über die Umwandlung des Zweckverbands (vgl. Der Landbote, Steine des Anstosses in Buch am Irchel, 1. Dezember 2018 [abrufbar unter www.landbote.ch]). Zudem berichtete die Andelfinger Zeitung am 26. Mai 2021 über die Abstimmung und der Landbote am 11. Juni 2021 über das Verfahren vor dem Bezirksrat. Weitere Zeitungsartikel sind nicht bekannt. Die Abstimmung vom 13. Juni 2021 wurde in den Medien, welche zudem nur im Abonnement erhältlich sind, folglich nur geringfügig thematisiert, weshalb die Berichterstattung die einseitige Informationslage nicht ausgleichen konnte.

4.4.5 Damit lag vor der Abstimmung vom 13. Juni 2021 eine völlig einseitige Informationslage vor, welche es den Stimmberechtigten verunmöglichte, sich ihre Meinung frei zu bilden. Bei dieser Sachlage ist die Abstimmung unabhängig vom Stimmenunterschied aufzuheben.

5.

Die Abstimmung wäre zudem auch noch aus einem weiteren Grund aufzuheben:

5.1 Die Stimmberechtigten hatten über zwei Vorlagen zu befinden. Mit der ersten Vorlage sollte der Grundsatzentscheid gefällt werden, ob der Zweckverband in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt werden soll. Zugleich sollte damit auch die Abfindungsvereinbarung genehmigt werden, welche für die Gemeinden, die zwar der ersten Vorlage zustimmten, aber nicht Mitglied der neuen Aktiengesellschaft werden mochten, eine Abfindung im Umfang von 20 % ihres Wertanteils am Zweckverband vorsah (Beleuchtender Bericht zu den Abstimmungen vom 12. Juni 2021, S. 7, 16 und 22 f., auch zum Folgenden). Im Rahmen der zweiten Vorlage sollten die Gemeinden darüber abstimmen, ob sie Aktionäre der gemeinnützigen Aktiengesellschaft werden wollten. Zudem ermächtigten sie ihren Gemeindevorstand, alle für die Rechtsformumwandlung notwendigen Massnahmen zu treffen (Beleuchtender Bericht, S. 7). Beide Abstimmungsfragen formulierte der Beschwerdegegner und legte diese den Stimmberechtigten in eigenem Namen vor.

5.2 Der Entscheid für eine interkommunale Zusammenarbeit liegt bei den jeweiligen Gemeinden. Diese haben in kommunal organisierten Abstimmungen über den Beitritt zu befinden (vgl. § 77 Abs. 1 in Verbindung mit § 79 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]); ein entsprechendes Geschäft ist den Stimmberechtigten durch den Gemeindevorstand der jeweiligen Gemeinde zu unterbreiten (§ 11 GG). Die gleiche Zuständigkeit gilt für den Entscheid über die Beendigung einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Hier sollten die Stimmberechtigten im Ergebnis darüber entscheiden, ob die bisherige Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands aufgegeben und in der neuen Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft weitergeführt werden soll. Den Stimmberechtigten hätte die Vorlage auch dergestalt unterbreitet werden können, dass die erste Vorlage die Auflösung des Zweckverbands und die zweite Vorlage die Neugründung einer Aktiengesellschaft zum Gegenstand gehabt hätte. Daraus erhellt, dass hier die gleichen Zuständigkeiten gelten müssen wie bei einem Beitritt zu bzw. Austritt aus einer institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit. Dementsprechend war der Verbandsvorstand weder für die Ansetzung einer Abstimmung noch für die Antragstellung gegenüber den Stimmberechtigten zuständig; diese Zuständigkeit liegt vielmehr bei den einzelnen Gemeindevorständen.

5.3 Anzumerken bleibt, dass der Beschwerdegegner mit der Gestaltung der beiden Abstimmungsvorlagen verschiedene zwingend zu trennende Aspekte des gesamten Umwandlungsprozesses vermischte. So regelt die Vereinbarung, welche Bestandteil der zweiten Vorlage war, entgegen den Ausführungen des Beschwerdegegners im Beleuchtenden Bericht nicht nur die Zusammenarbeit der Verbandsgemeinden in der neuen Aktiengesellschaft, sondern auch weitere Aspekte, unter anderem die Umwandlung des Beschwerdegegners und teilweise auch die Abfindungsvereinbarung, welche bereits Bestandteil der ersten Abstimmungsvorlage waren. Die beiden Abstimmungsvorlagen hätten inhaltlich klar voneinander getrennt werden müssen.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Abstimmung vom 13. Juni 2021 ist aufzuheben.

7.

Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG ist das Verfahren in Stimmrechts-sachen grundsätzlich kostenlos. Die Kosten sind deshalb auf die Gerichtskasse zu nehmen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Abstimmung vom 13. Juni 2021 wird aufgehoben.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 145.-- Zustellkosten,
Fr. 2'145.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen.
4. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach

Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.

5. Mitteilung an ...