

100.2021.174U  
BUC/STS/SPR

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 15. September 2021

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident i.V.  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Bürki  
Gerichtsschreiberin Straub

A. \_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gegen

**Einwohnergemeinde Herzogenbuchsee**

handelnd durch den Gemeinderat, Bernstrasse 2, 3360 Herzogenbuchsee  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Oberaargau**

Schloss, Städtli 26, 3380 Wangen an der Aare

betreffend Urnenabstimmung vom 20. Dezember 2020;  
Abstimmungsbotschaft; Entzug der aufschiebenden Wirkung Entscheid des  
Regierungsstatthalteramts Oberaargau vom 7. Mai 2021; vbv 37/2020)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Am 16. November 2020 verabschiedete der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Herzogenbuchsee die Botschaft für die Urnenabstimmung vom 20. Dezember 2020; der Versand der Abstimmungsunterlagen erfolgte am 25. November 2020. Der Gemeinderat unterbreitete den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern folgende vier Geschäfte zur Beschlussfassung:

1. Budget 2021 der Gemeinde Herzogenbuchsee  
Genehmigung Budget, Festsetzung der Gemeindesteueranlage und Liegenschaftssteueransatz;
2. Schulsozialarbeit  
Genehmigung Verpflichtungskredit von Fr. 104'640.-- als neue wiederkehrende Ausgabe für die interkommunale Zusammenarbeit;
3. Gemeindeordnung (Änderung)  
Genehmigung der 6. Teilrevision;
4. Überbauungsordnung «Reitsport Hegenstrasse»  
Genehmigung Zonenplanänderung und Überbauungsordnung.

Am 7. Dezember 2020 erhob A. \_\_\_\_\_ beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Oberaargau Beschwerde gegen die Botschaft des Gemeinderats vom 16. November 2020. Mit Zwischenverfügung vom 17. Dezember 2020 entzog der Regierungsstatthalter der Beschwerde die aufschiebende Wirkung, worauf am 20. Dezember 2020 die Urnenabstimmung durchgeführt wurde. Die Stimmberechtigten stimmten den vier Vorlagen zu.

Mit Verfügung vom 6. Januar 2021 stellte der Regierungsstatthalter fest, die Beschwerde richte sich nach der erfolgten Abstimmung nunmehr gegen das Abstimmungsergebnis. Da unter anderem eine Zonenplanänderung und eine Änderung der Gemeindeordnung beschlossen worden waren, leitete er die Verfahrensakten zur weiteren Instruktion an das seines Erachtens zuständige Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) weiter. Dieses erachtete sich seinerseits als unzuständig und wies die Sache nach einem formlosen Meinungs austausch am 16. Februar 2021 an das Regierungsstatthalteramt zurück. Gleichentags übermittelte das AGR dem Regierungsstatthalteramt einen «Amtsbericht aus materieller Sicht».

Der Regierungsstatthalter-Stellvertreter wies die Beschwerde mit Entscheid vom 7. Mai 2021 ab und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

## **B.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ am 9. Juni 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, die aufschiebende Wirkung seiner Beschwerde sei wiederherzustellen, das Abstimmungsergebnis vom 20. Dezember 2020 sei hinsichtlich der Änderung der Gemeindeordnung (Vorlage Nr. 3) zu annullieren und die Abstimmung zu dieser Vorlage sei zu wiederholen. Mit Eingabe vom 28. Juli 2021 beantragt A. \_\_\_\_\_ zudem in verfahrensrechtlicher Hinsicht, über seinen Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei vorgängig in einer Zwischenverfügung zu entscheiden.

Die EG Herzogenbuchsee beantragt mit Beschwerdeantwort vom 5. August 2021 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen, soweit er nicht gegenstandslos werde. Das Regierungsstatthalteramt beantragt mit Vernehmlassung vom 6. August 2021 die Beschwerdeabweisung. Der Beschwerdeführer hat sich mit Eingabe vom 31. August 2021 erneut zur Sache geäußert; er hält an seinen Anträgen fest.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kantonale letztinstanzliche Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen. Der Beschwerdeführer ist in der EG Herzo-

genbuchsee stimmberechtigt und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79b i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## **2.**

**2.1** Gegen die den Stimmberechtigten der EG Herzogenbuchsee am 25. November 2020 vorgelegte Abstimmungsbotschaft erhob der Beschwerdeführer am 7. Dezember 2020 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Oberaargau. Nachdem der Regierungsstatthalter dem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen hatte, fand die Urnenabstimmung am 20. Dezember 2020 statt (vorne Bst. A). Die Stimmbürgerinnen und -bürger der EG Herzogenbuchsee stimmten bei einer Stimmbeteiligung von rund 33 % allen vier Vorlagen zu, wobei die Änderung der Gemeindeordnung (Vorlage Nr. 3) mit einem Ja-Stimmenanteil von 53,5 % und die anderen drei Vorlagen mit 66,86 % (Vorlage Nr. 1), 67,18 % (Vorlage Nr. 2) bzw. 75,07 % Ja-Stimmen (Vorlage Nr. 4) angenommen wurden (vgl. Buchsi-Zytig Nr. 1/2021 S. 3, einsehbar unter <[www.herzogenbuchsee.ch](http://www.herzogenbuchsee.ch)>, Rubriken «Gemeinde/Verwaltung, Aktuell/Newsletter, Buchsi-Zytig»). Der Beschwerdeführer setzt sich mit seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzig gegen die Vorlage Nr. 3 betreffend die Genehmigung der 6. Teilrevision der Gemeindeordnung zur Wehr, nachdem sich seine Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren noch gegen die Vorlagen Nrn. 1, 2 und 3 gerichtet hatte (angefochtener Entscheid E. 1). Dabei ist auch vor Verwaltungsgericht im Wesentlichen umstritten, ob die Abstimmungsbotschaft des Gemeinderats der EG Herzogenbuchsee vom 16. November 2020 rechtsgenügend abgefasst und die freie Willensbildung und Garantie unverfälschter Stimmabgabe der Stimmberechtigten gewährleistet war (vgl. hinten E. 4). Nicht umstritten, jedoch aufgrund von Art. 20a VRPG von Amtes wegen und vorab aufzugreifen ist die Frage

der vorinstanzlichen Zuständigkeit (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 38).

**2.2** Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen die Abstimmungsbotschaft sowie gegen die Urnenabstimmung vom 20. Dezember 2020 (vgl. E. 2.1 hiervor). Die Abstimmungsbotschaft stellt eine Vorbereitungshandlung dar (vgl. auch Art. 67a Abs. 2 und 3 VRPG; statt vieler BVR 2017 S. 459 E. 1.1.1). Dagegen sowie gegen das Abstimmungsergebnis kann grundsätzlich bei der Regierungsstatthalterin oder beim Regierungsstatthalter Beschwerde geführt werden, ausser das Gesetz sehe eine Beschwerde an eine andere Instanz vor (Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 i.V.m. Art. 63 Abs. 1 Bst. b VRPG). Beschwerden gegen Organisationsreglemente beurteilt anstelle der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters die Genehmigungsbehörde im Genehmigungsverfahren, d.h. das AGR; dessen Entscheide sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 63 Abs. 1 Bst. b VRPG i.V.m. Art. 56 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]; Art. 39 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 2 und 3 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]). Der Gesetzgeber hat diese Beschwerdezuständigkeit (Kompetenzattraktion zugunsten des AGR) bewusst festgelegt, weil er es nicht für sachgerecht hält, in Streitigkeiten über den Grunderlass der Gemeinden Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz zu trennen. Um einen einheitlichen Rechtsweg zu schaffen, soll das AGR im Genehmigungsverfahren über sämtliche Einwände gegen den Erlass des Organisationsreglements entscheiden, ob sich diese gegen den Inhalt des Reglements oder sein Zustandekommen (Verfahrensfehler) richten; so soll vermieden werden, dass dieselben Verfahrensfehler auf unterschiedlichen Wegen gerügt werden müssen bzw. können und eine Genehmigungs- und eine Beschwerdeinstanz separat (und allenfalls widersprüchlich) über teils identische Rechtsfragen entscheiden (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 1997, Beilage 61 [nachfolgend: Vortrag Totalrevision GG], S. 30 f. und 40; weiterführend BVR 2017 S. 459 E. 5.2; ferner Ueli Friederich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 153 ff., 258 N. 256). Dem AGR als Fachamt obliegt mithin die Beurteilung von Beschwerden gegen Organisationsreglemente, gleichgültig, ob es sich um eine schlichte Erlassanfechtung (Prüfvorgang

abstrakte Normenkontrolle) oder um eine Stimmrechtsbeschwerde handelt, bzw. unabhängig davon, ob sich eine Beschwerde gegen den Inhalt des Reglements richtet oder diesbezügliche Verfahrensfehler rügt (BVR 2017 S. 459 E. 5.2; vergleichbar für Vorschriften und Pläne des Bau- und Planungsrechts Art. 61 Abs. 1a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0], BVR 2020 S. 7 E. 3.1, 4.1 ff.; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 60 N. 57, 62). Die Regierungsstatthalterämter bleiben indessen auch bei Abstimmungen über Organisationsreglemente für Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen zuständig, die noch vor dem Abstimmungstermin behandelt werden können. Denn die betreffenden Reglementsvorschriften sind in diesem Zeitpunkt noch nicht erlassen und die Problematik der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem AGR als Genehmigungsbehörde und dem Regierungsstatthalteramt als Beschwerdeinstanz stellt sich (noch) nicht. Es ist Sache der Regierungsstatthalterämter, im Rahmen ihrer ordentlichen Beschwerdezuständigkeit die korrekte Durchführung der Abstimmung sicherzustellen (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 3.1, 4.6.2 und 5.2). Demgegenüber werden Beschwerden, die im Abstimmungszeitpunkt noch nicht beurteilt sind, als gegen das Abstimmungsergebnis gerichtet verstanden; sie sind durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zuständigkeithalber an das AGR zu überweisen (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 3.4.1 und 5.2; Vortrag Totalrevision GG, a.a.O., S. 31).

**2.3** Der Regierungsstatthalter leitete am 6. Januar 2021 die Verfahrensakten zur weiteren Instruktion und zum Entscheid an das AGR weiter (vorne Bst. A). Zur Begründung führte er an, die Beschwerde richte sich auch gegen Geschäfte der Urnenabstimmung vom 20. Dezember 2020, die aufgrund von Art. 56 Abs. 3 GG bzw. Art. 61 Abs. 1a BauG der Genehmigung durch das AGR bedürften. Widersprüchliche Entscheide liessen sich nur vermeiden, wenn «keine Aufteilung der Zuständigkeit» erfolge, weshalb das AGR über die Beschwerde gegen sämtliche Geschäfte zu befinden habe (Vorakten RSA [act. 9A] pag. 48). Das AGR wies jedoch gestützt auf informelle Kontakte mit dem Regierungsstatthalteramt im Februar 2021 (und insb. nach einem «mündlichen Meinungsaustausch» am 12.2.2021) mit einer als «Verfügung» bezeichneten Anordnung vom 16. Februar 2021 «in übereinstimmender Absprache» die «Verfahrensakten [...] für die weitere Behandlung der

Beschwerde [an dieses] zurück». Zusammenfassend hielt das AGR fest, «formaljuristisch betrachtet» verbleibe die Zuständigkeit zur Beurteilung der vom Beschwerdeführer kritisierten Abstimmungsbotschaft in Bezug auf die (nicht genehmigungsbedürftigen) Vorlagen Nrn. 1 und 2 beim Regierungsstatthalteramt, während die Zuständigkeit zur Beurteilung der Beschwerde bezogen auf die (genehmigungsbedürftigen) Vorlagen Nrn. 3 und 4 auf das AGR (und dort auf zwei verschiedene Abteilungen) überginge. Wenn aber somit erstinstanzlich verschiedene kantonale Rechtsmittelbehörden für die Beurteilung ein und derselben Beschwerde mit einem einzigen allgemeinen Rügegrund zuständig wären, sei dies nicht prozessökonomisch und berge die Gefahr widersprüchlicher Entscheide. Gesetzlich sei diese Konstellation nicht geregelt. Im Licht von Art. 87 GG und Art. 63 VRPG habe kraft Sachzusammenhangs der Vorlagen eine «Kompetenzattraktion an das Regierungsstatthalteramt zu erfolgen» (Vorakten RSA [act. 9A] pag. 51 ff.). Gleichentags übermittelte das AGR dem Regierungsstatthalteramt einen «intern konsolidiert[en] und im Namen von beiden Abteilungen [Gemeinden und Orts- und Regionalplanung]» verfassten «Amtsbericht aus materieller Sicht» (Vorakten RSA [act. 9A] pag. 49 f.; vorne Bst. A).

**2.4** Es fragt sich, ob – wie vom AGR befürwortet und herbeigeführt – über die Stimmrechtsbeschwerde zu Recht der Regierungsstatthalter befunden hat: Der Gesetzgeber hat, wenn es u.a. um Organisationsreglemente geht, im Gemeindegesetz bewusst eine Kompetenzattraktion zugunsten des AGR festgelegt, um einen einheitlichen Rechtsweg zu schaffen (vgl. vorne E. 2.2; Vortrag Totalrevision GG, a.a.O., S. 30 f.; BVR 2017 S. 459 E. 5.2). Im gleichen Sinn hat er mit Art. 61 Abs. 1a BauG ausdrücklich eine umfassende Kompetenzattraktion zugunsten des AGR eingeführt (vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des BauG und des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren, in Tagblatt des Grossen Rates 2016, Beilage 8, S. 20; BVR 2020 S. 7 E. 4.4). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kommt diese Kompetenzattraktion unabhängig davon zum Tragen, ob eine Vorlage ausschliesslich oder schwergewichtig Änderungen der baurechtlichen Grundordnung umfasst oder ob gegen solche Änderungen Einsprachen eingegangen sind (BVR 2020 S. 7 E. 4.4; vgl. auch VGE 2021/156/157 vom 4.6.2021 E. 2.1.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 62). Die vorliegende Beurteilung der Stimmrechtsbeschwerde durch den Regie-

regierungsstatthalter hingegen führt wiederum zu einer Aufteilung der Zuständigkeiten; Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz werden damit getrennt. Das Verwaltungsgericht hat bislang nicht entschieden, wie die vom Gesetzgeber angestrebte Vereinheitlichung des Rechtswegs umzusetzen ist, wenn mehrere selbständige, mithin sachlich nicht zusammenhängende Abstimmungsunterlagen angefochten werden, wovon nicht alle (für sich allein genommen) in die Zuständigkeit des AGR fallen. Ob der Regierungsstatthalter seine Zuständigkeit zu Recht bejaht hat (und die vom AGR in der erwähnten Anordnung vom 16.2.2021 unter Ziff. 10 zu Vergleichszwecken angeführten zwei Entscheide von Regierungsstatthalterämtern verfahrensrechtlich korrekt sind), erscheint im Licht der zitierten Rechtsprechung zumindest fraglich. Wie es sich damit verhält, kann mit Blick auf die nachfolgende Erwägung jedoch offenbleiben.

**2.5** Die möglicherweise zu bejahende Unzuständigkeit des Regierungsstatthalters bleibt bzw. bliebe hier folgenlos: Wird die Zuständigkeit der Vorinstanz verneint, hebt zwar grundsätzlich (unter Vorbehalt von Fällen der Kassation von Amtes wegen nach Art. 40 VRPG) die Rechtsmittelbehörde deren Entscheid auf und überweist die Angelegenheit an die zuständige Behörde. Davon kann aber ausnahmsweise abgesehen werden (vgl. BVR 2020 S. 7 E. 5.2). Einen solchen Verzicht auf diese Folgen können etwa die Interessen der Beteiligten an einem raschen Verfahrensabschluss gebieten, sofern sich dies auch mit den Interessen an einem korrekten Verfahren vereinbaren lässt. Im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde beurteilt das Verwaltungsgericht dieses Vorgehen dann als sachgerecht, wenn insbesondere der entscheidwesentliche Sachverhalt erstellt ist, die beschwerdeführende Partei auch eine materielle Auseinandersetzung mit ihren Anliegen beantragt und die Verkürzung des Instanzenzugs für die Verfahrensbeteiligten keinen erheblichen Nachteil darstellt. In diesem Sinn kann es sich auch rechtfertigen, auf eine Überweisung der Sache an die zuständige Behörde zu verzichten und die Streitsache trotz Unzuständigkeit der Vorinstanz materiell zu prüfen (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 5.4, 2011 S. 564 E. 3.1, je mit Hinweisen; BGE 113 V 198 E. 3d, 102 Ib 231 E. 1c; Daum/Bieri, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 7 N. 28; zum Ganzen Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Diss. Bern 2010, S. 87 f., 313 ff., 343 ff.). – Im hier zu beurteilenden

den Fall hat der Regierungsstatthalter in der Sache entschieden, nachdem das AGR seine Zuständigkeit verneint und sich gleichentags im vorerwähnten «Amtsbericht» zu den in der Beschwerde erhobenen Rügen geäußert hatte (vgl. vorne E. 2.3). Im besagten Bericht hielt das AGR hinsichtlich der hier strittigen Abstimmungsvorlage Nr. 3 fest, es sei «nicht erkennbar, dass die Botschaft nicht ausgewogen, nicht transparent oder nicht objektiv verfasst wäre». Damit dürfte feststehen, dass das AGR, hätte es förmlich über die Stimmrechtsbeschwerde zu befinden, erneut gleich entscheiden und damit zum selben Ergebnis gelangen würde wie die Vorinstanz. Eine Rückweisung an das AGR verkäme unter diesen Umständen zu einem reinen Leerlauf. Der Beschwerdeführer verliert durch einen Sachentscheid des Verwaltungsgerichts zudem keine Rechtsmittelinstanz (vgl. Art. 56 Abs. 3 GG; ferner BVR 2017 S. 7 E. 5.2). Er beantragt denn auch nicht, die Angelegenheit sei an das AGR zum Entscheid zurückzuweisen, sondern verlangt eine materielle Beurteilung durch das Verwaltungsgericht. Sodann ist die Angelegenheit sachverhätlich liquid und erweist sich als dringlich, findet doch am 26. September 2021 – bereits auf der Grundlage der mit der strittigen Abstimmung herbeigeführten und rückwirkend auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzten Änderung der Gemeindeordnung – die Gesamterneuerungswahl des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen in der EG Herzogenbuchsee statt (vgl. hinten E. 4.1 und 5.2). Auch wenn anstelle des Regierungsstatthalteramts das AGR für die Behandlung der Beschwerde zuständig war bzw. gewesen wäre, wäre somit von einer Rückweisung an das AGR abzusehen. Das Verwaltungsgericht prüft und beurteilt die Streitsache unter diesen Umständen trotz einer möglichen Unzuständigkeit der Vorinstanz (auch) materiell.

### **3.**

Der Beschwerdeführer bezweifelt die Unabhängigkeit der Vorinstanz und rügt eine Missachtung der Gewaltentrennung sowie eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör.

**3.1** Für die Behauptung des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe nicht unabhängig entschieden und sich mit der Gemeinde abgesprochen,

finden sich in den Akten keine konkreten Hinweise. Es ist weder ungewöhnlich, noch verstösst es gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung, dass der Regierungsstatthalter in gewissen Bereichen behördlichen Kontakt mit der EG Herzogenbuchsee oder dem AGR pflegt. Ebenso wenig lässt die Vorprüfung der Organisationsreglementsänderung durch das AGR auf eine Befangenheit oder unzulässige Beeinflussung schliessen, stellt dies doch vielmehr ein gesetzlich vorgeschriebenes Vorgehen dar (Art. 55 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 GV). Ohnehin scheint der Beschwerdeführer zu übersehen, dass nicht die Behörde in ihrer Gesamtheit als befangen bezeichnet werden kann, sondern allein konkrete, mit der Sache betraute Personen (vgl. Art. 9 Abs. 1 VRPG; BGE 139 I 121 E. 4.3; BVR 2002 S. 426 E. 1b/bb und 2c). Wer und weshalb der oder die betreffende Mitarbeitende des AGR befangen sein sollte, ist weder dargelegt noch ersichtlich. Für die Annahme, das AGR habe nicht nur eine Vorprüfung vorgenommen, sondern auch «bei der Ausarbeitung der Botschaft mitgewirkt» (vgl. Beschwerde Bst. i S. 3), fehlen Anhaltspunkte. Der formlose Meinungsaustausch zwischen dem AGR und dem Regierungsstatthalter erfolgte, um die Frage der Zuständigkeit zu klären (vgl. hierzu vorne E. 2.3). Dass der Regierungsstatthalter mit Blick auf die Entscheidfindung über die Beschwerde unzulässigerweise vom AGR oder der Gemeinde beeinflusst worden wäre, ist nicht ersichtlich. Die Tatsache, dass der Regierungsstatthalter in der EG Herzogenbuchsee wohnhaft ist, kann nicht als Indiz für ein persönliches Interesse in der Sache (Art. 9 Abs. 1 Bst. a VRPG) gewertet werden, und der Umstand, dass einer der Gemeinderäte früher der Vorgesetzte des Regierungsstatthalters war, lässt auch mit Blick auf die weiteren Ausstandsregeln (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. c und f VRPG) nicht auf eine problematische Verbindung schliessen. Soweit der Beschwerdeführer moniert, die EG Herzogenbuchsee habe zeitlich früher als er von der Durchführung der Abstimmung bzw. vom Entzug der aufschiebenden Wirkung seiner Abstimmungsbeschwerde erfahren, ist ihm entgegenzuhalten, dass ihm die Verfügung vom 17. Dezember 2020 gleichentags eingeschrieben eröffnet wurde (vgl. Beschwerdebeilage 7). Inwiefern darin eine benachteiligende Behandlung liegen könnte, ist nicht erkennbar; jedenfalls trifft es nicht zu, dass die Mitteilung an ihn erst nach erfolgter Abstimmung erfolgt sei (so aber Beschwerde Bst. a S. 2). Dass die Gemeinde nebst ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde darum ersuchte, einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei die aufschiebende Wirkung

zu entziehen, lässt ferner ebenfalls keine Rückschlüsse auf eine vorgängige Absprache mit dem Regierungsstatthalteramt oder Kenntnis des bevorstehenden Entscheids zu. Nach dem Gesagten sind keine Umstände dargetan und ersichtlich, die geeignet wären, bei objektiver Betrachtungsweise den Anschein der Befangenheit oder Voreingenommenheit der mit der Sache befassten Personen (vgl. Art. 9 Abs. 1 VRPG) zu erwecken; der Anspruch auf ein gerechtes Verfahren (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) ist nicht verletzt.

**3.2** Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da sie ihm das Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 16. November 2020 nicht zugestellt bzw. ihm keine Einsicht gewährt habe. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst der Anspruch der Parteien auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 23 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG; BSG 107.1) i.V.m. Art. 27 der Verordnung über die Verwaltungsorganisation der EG Herzogenbuchsee vom 11. Juli 2005 (Verwaltungsverordnung; VVo) sind die Sitzungen des Gemeinderats sowie die darüber geführten Diskussionsprotokolle nicht öffentlich. Akten, die unter Art. 11 Abs. 3 IG fallen, sind *generell* von der Öffentlichkeit ausgenommen; eine Interessenabwägung im Einzelfall nach den Kriterien gemäss Art. 29 IG hat nicht zu erfolgen (BVR 2009 S. 97 E. 3.1, 2000 S. 1 E. 2 und 3). Der Gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung den öffentlichen Interessen an einer unbeeinflussten Entscheidungsfindung von Kollegialbehörden den Vorrang vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit gewährt. Es soll verhindert werden, dass sich Mitglieder von Gesamtbehörden aus Angst vor negativen Reaktionen oder Repressionen nicht frei zu einem Thema äussern. Die Nicht-Öffentlichkeit nach Art. 11 Abs. 3 IG geht den Einsichtsrechten des Informationsgesetzes vor (BVR 2009 S. 97 E. 3.1 mit Hinweisen). Dass der Beschwerdeführer keine Einsicht in das fragliche Protokoll des Gemeinderats erhalten hat, verletzt seinen Anspruch auf rechtliches Gehör somit nicht. Hinsichtlich der in der Beschwerde aufgeworfenen Frage nach Form und Inhalt des Protokolls

ist auf Art. 23 VVo zu verweisen, wonach der Gemeinderat ein erweitertes Beschlussprotokoll führt.

#### 4.

In der Sache ist strittig, ob der Gemeinderat die Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft vom 16. November 2020 ausreichend über die Abstimmungsvorlage zur Änderung der Gemeindeordnung (Vorlage Nr. 3; vgl. vorne Bst. A, E. 2.1) informiert hat.

**4.1** Der Beschwerdeführer sieht seinen Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe dadurch verletzt, dass die Vorinstanz die fraglichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft zu Unrecht als nicht einseitig beurteilt habe. Kritisiert werden die folgenden Ausführungen in der Abstimmungsbotschaft (S. 20 f.; Vorakten RSA [act. 9A] pag. 33 ff., 38 f.):

#### **«3 GEMEINDEORDNUNG (ÄNDERUNG)**

##### **Genehmigung der 6. Teilrevision**

##### **Das Wichtigste auf einen Blick**

Die Gemeindeordnung der Gemeinde Herzogenbuchsee (GO) ist von den Stimmberechtigten 2007 [...] erlassen und bisher fünf Mal teilrevidiert worden, letztmals im Jahr 2016.

Mit der vorliegenden Änderung soll die Amtsdauer aller Behördenmitglieder von heute drei auf (neu) vier mögliche Amtsdauern erhöht werden. Davon betroffen sind neben dem Gemeindepräsidium und dem Gemeinderat auch die ständigen Kommissionen sowie die Vertretungen der Gemeinden in Gemeindeverbindungen, Verwaltungsräten usw. – sofern diese Organisationen selbst keine eigenen abweichenden Bestimmungen erlassen haben.

Darüber hinaus erfährt der Anhang B Gemeindeversammlung, Abstimmungen und Wahlen in Artikel 7 (Rügepflicht) Anpassungen an das aktuelle Gemeinderecht. In Artikel 76 werden die Streichungsvorschriften (überzählige Kandidaten) auf Wahlzetteln des Proporzwahlverfahrens an das neue Musterreglement des Kantons für Abstimmungen und Wahlen angeglichen.

Zudem wird die Gelegenheit wahrgenommen, um redaktionelle Anpassungen vorzunehmen.

Die beantragten Abänderungen unterstehen der Vorprüfungs- und Genehmigungspflicht durch das [AGR]. Das AGR hat die 6. Teilrevision vorgeprüft und bestätigt, dass diese nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht steht. Die entsprechende Genehmigung wurde in Aussicht gestellt.

Die 6. Teilrevision soll bei einer Zustimmung durch die Stimmberechtigten und nach Genehmigung des AGR auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten.

#### **Ausdehnung der Amtszeitbeschränkung auf neu vier Amtsdauern**

Im Rahmen der Beratung [zu den] Änderungen der GO wurde auch die heute für das Gemeindepräsidium sowie die übrigen Mitglieder des Gemeinderats und der ständigen Kommission geltende Amtszeitbeschränkung von zwölf Jahren (Artikel 16 GO) im Rahmen des Gesamtkontexts der sich verstärkt abzeichnenden Rekrutierungsprobleme der Ortsparteien für Behördenmitglieder hinterfragt.

Im Vordergrund stand am Beginn lediglich eine zusätzliche Amtsdauer für das Gemeindepräsidium, dies unter Streichung einer Amtsdauer als Mitglied des Gemeinderates. Im Rahmen der Beratung gelangte der Gemeinderat jedoch zur Überzeugung, an der für alle Behördenmitglieder einheitlichen Regelung festzuhalten und künftig generell vier Amtsdauern zuzulassen.

Den Gemeinden kommt im Bereich der Amtszeitbeschränkung aufgrund des Gemeindegesetzes Gestaltungsspielraum zu. Sie bestimmen selbst, ob eine Amtszeitbeschränkung bestehen und wie viele Amtsdauern sie umfassen soll.

Mit Blick auf die im Herbst 2021 stattfindenden Gesamterneuerungswahlen für das Gemeindepräsidium, den Gemeinderat und die ständigen Kommissionen für die Amtsdauer 2022-2025 muss für die Parteien und die von der Amtszeitbeschränkung betroffenen Behördenmitglieder rasch Klarheit in dieser Frage geschaffen werden können. Bei einer Zustimmung durch die Gemeindeversammlung soll die Änderung deshalb bereits am [...] 1. Januar 2021 in Kraft treten (vgl. Artikel 59 Absatz 8).

#### **Anpassung Artikel 76**

[...]»

Am 26. September 2021 findet – bereits auf der Grundlage der voranstehenden, rückwirkend auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzten Änderung der Gemeindeordnung (vgl. auch hinten E. 5.2) – die Gesamterneuerungswahl des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen in der EG Herzogenbuchsee statt. Zur Wahl ist u.a. der amtierende Gemeindepräsident angetreten, der für eine vierte Amtszeit kandidiert, wie es erst die neue Regelung ermöglicht (Wahltermin für das Gemeindepräsidium ist der 28.11.2021, eine allfällige Stichwahl ist für den 12.12.2021 geplant; vgl. zum Ganzen Buchsi-Zytig Nr. 8/2021 S. 2 f., einsehbar unter <[www.herzogenbuchsee.ch](http://www.herzogenbuchsee.ch)>, Rubriken «Gemeinde/Verwaltung, Aktuell/Newsletter, Buchsi-Zytig»; vgl. auch Buchsi-Zytig Nr. 1/2021 S. 3, wonach der aktuelle Gemeindepräsident durch die am 20.12.2020 beschlossene Änderung der Gemeindeordnung der EG Herzogenbuchsee vom 6. Juni 2007 [GO] «die Möglichkeit erhält, bei den nächsten Wahlen im [...] Herbst nochmals zu kandidieren», wobei «die

Frage, ob die Amtsdauer des Gemeindepräsidiums verlängert werden soll, [...] denn auch am Ursprung für die Teilrevision der [GO] [stand]»).

**4.2** Nach Auffassung des Beschwerdeführers hätte der Gemeinderat den Ortsparteien zwingend Gelegenheit geben müssen, zum Entwurf der Abstimmungsbotschaft Stellung zu nehmen. Die Vorinstanz habe die fraglichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft, welche (entgegen dem kommunalen und kantonalen Recht) keinerlei Gegenargumente bzw. Nachteile der Vorlage enthalte, fälschlicherweise als transparent und nicht einseitig beurteilt. Wenn von den im Gemeinderat vertretenen Parteien BDP, FDP, SP und SVP später einzig die SP die JA-Parole zur Vorlage beschlossen habe (und selbst diese nicht einstimmig), könne nicht behauptet werden, der Gemeinderat habe bei der Verabschiedung der Botschaft keine Kenntnis von Gegenargumenten gehabt. Den Stimmbürgerinnen und -bürgern seien diese Parolen erst durch Medienberichte am 11. bzw. 17. Dezember 2020 und damit in einem Zeitpunkt bekannt geworden, als ein wesentlicher Teil von ihnen bereits brieflich abgestimmt habe. Dass die Vorlage schliesslich knapp angenommen worden sei, zeige, dass eine wesentliche Minderheit bestanden habe. – Demgegenüber ist der (stellvertretende) Regierungstatthalter zum Schluss gekommen, der Gemeinderat habe rechtzeitig über die Urnenabstimmung informiert und es sei den Stimmberechtigten anhand der auf der Gemeindeschreiberei aufliegenden Unterlagen möglich gewesen, sich zeitgerecht eine freie Meinung zu den Abstimmungsvorlagen zu bilden. Da in der Gemeinde keine organisierte Gegnerschaft erkennbar gewesen sei, habe der Gemeinderat in der Abstimmungsbotschaft auf die Aufnahme von Gegenargumenten verzichten dürfen. Die Information der Stimmberechtigten sei ausserdem nicht derart einseitig erfolgt, dass sie deren freie Willensbildung hätte behindern können (angefochtener Entscheid E. 6.3, 8.1). Der Regierungstatthalter stütze sich u.a. auf die Beurteilung des AGR, das in seinem «Amtsbericht» (Vorakten RSA [act. 9A] pag. 49 f.) festgehalten hat, in einer Gemeinde, die wie die EG Herzogenbuchsee kein Parlament habe, könnten im Vorfeld von Urnenabstimmungen (ausser bei Referendums- oder Initiativgeschäften) keine Minder- und Mehrheiten ausgemacht werden, weshalb diese nicht verpflichtet sei, «nach Gegenargumenten zu ihrer Vorlage zu suchen und diese in ihre Botschaft aufzunehmen». Es sei auch nicht erkennbar, dass die strittige Botschaft nicht ausgewogen, nicht transparent

oder nicht objektiv verfasst worden wäre. Auch die Gemeinde bestreitet die angeblich fehlende Objektivität und Ausgewogenheit der Ausführungen in der Abstimmungsbotschaft. Dieser lasse sich entnehmen, dass es im Wesentlichen um die Verlängerung der Amtszeitbeschränkungen gegangen sei, und dass der beabsichtigten Änderung mit Blick auf die Wahlen im Herbst 2021 Bedeutung zukomme. Die konkreten Auswirkungen der Teilrevision seien transparent dargestellt worden. Es dürfe von den Stimmberechtigten erwartet werden, dass sie «die Funktionsweise einer Amtszeitbeschränkung im Grundsatz [kennen würden] und demnach die Bedeutung der Vorlage einschätzen [könnten]» (vgl. Beschwerdeantwort vom 5.8.2021 S. 7).

**4.3** Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Gewährleistet wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (statt vieler BGE 146 I 129 E. 5.1 [Pra 2020/106 Nr. 1005], 145 I 1 E. 4.1, 143 I 78 E. 4.3; BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.1, 2012 S. 1 E. 2.1; je mit weiteren Hinweisen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 143 I 78 E. 4.4, 140 I 338 E. 5.1). Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu, die sie namentlich mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen wahrnehmen. Die Behörden sind dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Sie sollen aber dennoch sachlich und transparent informieren und das Gebot der Verhältnismässigkeit beachten. Informationen der Behörden zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Weise im Sinn eigentlicher Propaganda die freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder gar verunmöglichen (vgl. BGE 146 I 129 E. 5.1 [Pra 2020/106 Nr. 1005], 145 I 175 E. 5.1, 145 I

1 E. 5.2.1). Eine Behörde verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Die Abstimmungsbotschaft soll ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen vermitteln; Elemente, die aus Sicht der Stimmberechtigten entscheidungswesentlich sind, dürfen nicht unterdrückt werden. Dazu zählen auch die Argumente der Opposition. Die Behörde muss sich allerdings nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen erwähnen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können (vgl. BGE 139 I 2 E. 6.2, 138 I 61 E. 6.2; BGer 1C\_374/2020 vom 19.5.2021 E. 3.1.2; BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.4, 2009 S. 433 E. 2.4.2).

**4.4** Die Gemeinden ordnen die Grundzüge des Abstimmungsverfahrens im Rahmen des übergeordneten Rechts selber (Art. 20 Abs. 1 GG). Soweit das Gemeindegesetz oder das kommunale Recht keine eigenen Regelungen vorsehen, gilt sinngemäss die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte (Art. 20 Abs. 2 GG). Gemäss Art. 52 Abs. 2 Anhang B GO muss die Abstimmungsbotschaft eine kurze und sachliche Botschaft des Gemeinderats enthalten, welche auch den Argumenten der Gegnerschaft der Vorlage Rechnung trägt. Diese Regelung kommt grundsätzlich – systematisch betrachtet – nur für Referendumsabstimmungen gegen Ausgabenbeschlüsse der Gemeindeversammlung, die Fr. 1 Mio. übersteigen, direkt zum Tragen, da allein über solche Sachgeschäfte die Urnengemeinde befindet (vgl. Art. 35 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 Bst. a GO), wie die Gemeinde und das AGR zutreffend bemerken. Das kantonale Recht regelt die Abgabe und Ausgestaltung kommunaler Abstimmungserläuterungen nicht (vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.4, 2009 S. 433 E. 2.4.2; vgl. auch Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [PRG; BSG 141.1], wonach die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen haben). Dass die für die EG Herzogenbuchsee geltende kommunale Regelung über die verfassungsrechtlichen Grundsätze hinausgehen würde, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich.

**4.5** Soweit der Beschwerdeführer behauptet, die zur Abstimmung gebrachte Änderung der Gemeindeordnung sei «überhaupt nicht rechtzeitig

angekündigt» worden (vgl. Beschwerde Bst. h S. 3), ist ihm entgegenzuhalten, dass der Gemeinderat am 2. November 2020 beschlossen hatte, «aufgrund der aktuellen Corona-Situation und -Massnahmen» anstelle der für den 9. Dezember 2020 geplanten Gemeindeversammlung am 20. Dezember 2020 eine Urnenabstimmung durchzuführen. Gleichentags informierte er die Medien sowie die Ortsparteien über diesen Beschluss und die zur Abstimmung gebrachten Vorlagen (vgl. Vorakten RSA [act. 9A] pag.19). Die Abstimmungsbotschaft wurde am 16. November 2020 verabschiedet und zusammen mit dem weiteren Abstimmungsmaterial am 25. November 2020 an die Stimmberechtigten versandt (Zustellung am Folgetag). Die Fristen gemäss Art. 20 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 46 Abs. 3 PRG wurden damit eingehalten (vgl. auch E. 4.6 hiernach). Dass anderweitige gesetzliche Fristen verletzt worden wären (z.B. jene gemäss Art. 51 f. Anhang B GO), ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht konkret vorgebracht.

**4.6** Die Botschaft zur Abstimmung vom 20. Dezember 2020 enthält hinsichtlich der strittigen Änderung der Gemeindeordnung zwar weder eine Gegenposition noch Nachteile (vgl. vorne E. 4.1). Sie vermag den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen aber dennoch zu genügen: Die Änderungsvorlage war grundsätzlich leicht fassbar. Die Frage, ob die Amtszeitenbeschränkung für Behördenmitglieder (namentlich für das Gemeindepräsidium, für Mitglieder des Gemeinderats und Mitglieder der ständigen Kommissionen) von drei auf vier Amtsdauern erweitert werden soll, ist nicht komplex. Der Gemeinderat hat den (leicht verständlichen) Abstimmungsgegenstand eher kurz, aber klar und, was nicht bestritten ist, korrekt umschrieben und in sachlicher Weise die aus seiner Sicht bestehenden Gründe für die beantragten Änderungen dargelegt. Die Gegenargumente lassen sich (implizit) unmittelbar aus den Darlegungen in der Abstimmungsbotschaft ableiten, wie das Verwaltungsgericht in seinem in BVR 2017 S. 459 publizierten Leitentscheid betreffend einen vergleichbaren Fall erwogen hat (VGE 2016/347 vom 29.6.2017 nicht publ. E. 7.5): Rotation ist wichtiger als die Entschärfung des Rekrutierungsproblems hinsichtlich der Besetzung des Gemeinderats und der Kommissionen. Dass weitere, nicht unmittelbar aus der Vorlage oder der Botschaft ableitbare sachliche und für die Stimmberechtigten potenziell bedeutsame Gegenargumente vorhanden gewesen wären, ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht sub-

stanziiert vorgebracht. Dem Vorbringen des Beschwerdeführers, es habe eine «wesentliche Minderheit» im Sinne von Art. 54 Abs. 2 PRG bestanden, deren Argumente zwingend in die Botschaft hätten aufgenommen werden müssen, ist entgegenzuhalten, dass sich die genannte Bestimmung auf Minderheiten bezieht, die in der Debatte im Grossen Rat ihre Position bzw. ihre Argumente darlegen. Solche Minderheiten und deren Voten sind vor der Ausarbeitung der Abstimmungsbotschaft bekannt. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, verfügt die Gemeinde aber über kein Parlament, so dass in der Abstimmungsbotschaft meist keine «Minderheiten» oder «Mehrheiten» abgebildet werden können (angefochtener Entscheid E. 7). Aus dem Umstand, dass eine bedeutende Anzahl Stimmberechtigter die Vorlage an der Urne ablehnte, kann nicht rückblickend der Schluss gezogen werden, im Zeitpunkt der Verabschiedung der Abstimmungsbotschaft habe diese Minderheit in organisierter bzw. erkennbarer Form bereits existiert und ihre Position vertreten. Da es keine förmliche «Opposition» bzw. «Gegnerschaft der Vorlage» in Form eines Initiativ- oder Referendumskomitees gab, die eine offizielle Gegenposition vertreten hätte, war der Gemeinderat nicht verpflichtet, allfällige Gegnerinnen und Gegner der Vorlage ausfindig zu machen, um deren Argumente zu erheben und in die Abstimmungsbotschaft aufzunehmen (vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.5; zum Ganzen auch Thomas Sägesser, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in AJP 2014 S. 924 ff., 928 f.; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, S. 256 f.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in AJP 1996 S. 255 ff., 260 f.). Die Argumentation des Beschwerdeführers, die von den im Gemeinderat vertretenen Ortsparteien beschlossenen Abstimmungsparolen, die erst kurz vor dem Abstimmungstag publik geworden seien, liessen auf eine bereits im Zeitpunkt der Verabschiedung der Abstimmungsbotschaft bestehende wesentliche Minderheit schliessen, erweist sich auch mit Blick auf das in Art. 4 VVo angesprochene Kollegialitätsprinzip im Gemeinderat als nicht stichhaltig. Allenfalls fehlende Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung im Gemeinderat lässt nicht auf eine wesentliche Minderheit schliessen mit der Folge, dass deren Argumente in der Abstimmungsbotschaft zwingend hätten Niederschlag finden müssen. Durch den Inhalt der Abstimmungsbotschaft wurden folglich weder die Meinungsbildung der Stimmberechtigten ver-

fälscht noch Gegenargumente unterdrückt, zumal es wie erwähnt um eine obligatorische Volksabstimmung ohne förmliche «Opposition» in Form eines Initiativ- oder Referendumskomitees ging (vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.5). Es mag zwar wünschbar erscheinen, dass bei Änderungen des Organisationsreglements nicht nur früher, sondern auch umfassender über Revisionsvorhaben informiert wird, zumal dann, wenn der Gesetzgebungsprozess wie hier im Anschluss an die verwaltungsinterne Vorbereitung nicht im Gemeindeparlament öffentlich beraten und über die Vorlage nicht wie geplant an einer Gemeindeversammlung, sondern infolge der COVID-19-Pandemie an der Urne abgestimmt wird. Nach den massgebenden kantonalen und kommunalen Bestimmungen und im Licht der verfassungsrechtlichen Mindestgarantien ist das Vorgehen des Gemeinderats indes nach dem Ausgeführten nicht zu beanstanden (vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.3 mit Hinweisen). Zusammenfassend erweisen sich die diesbezüglichen vorinstanzlichen Erwägungen als zutreffend und der Vorwurf, der angefochtene Entscheid sei in diesem Punkt rechtsfehlerhaft oder sogar willkürlich, ist unbegründet.

**4.7** Selbst wenn entgegen dem soeben Erwogenen im Fehlen von Gegenargumenten ein Mangel gesehen werden müsste, würde dies im vorliegenden Fall noch nicht zu einer Aufhebung der Abstimmung führen. Sind die Auswirkungen einer Unregelmässigkeit wie hier ziffernmässig nicht feststellbar, so ist ihr Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen zu beurteilen; namentlich wird auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschieds abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die 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 (vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.5 mit Hinweisen). Der aus Sicht des Beschwerdeführers bestehende Mangel wäre unter den gegebenen Umständen als geringfügig zu qualifizieren. Die Änderung der Gemeindeordnung ist mit einem Ja-Stimmenanteil von 53,5 % angenommen worden, was entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht als besonders knapp zu qualifizieren ist (vgl. hierzu

BVR 2021 S. 189 E. 4.3 und 5). Gemäss den unbestrittenen Ausführungen im angefochtenen Entscheid erschienen überdies zahlreiche Inserate bzw. Kommentare zu den Abstimmungsvorlagen im Oberaargauer Anzeiger, in der Buchsi-Zytig und als Flugblätter (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.4 und 6.6.4). Namentlich wurden in der Buchsi-Zytig Nr. 12/2020 die Abstimmungsparolen von vier örtlichen Parteien (BDP, SP, SVP und FDP) abgedruckt, die auch Argumente gegen die Änderung der Gemeindeordnung enthielten (S. 8; einsehbar unter <[www.herzogenbuchsee.ch](http://www.herzogenbuchsee.ch)>, Rubriken «Gemeinde/Verwaltung, Aktuell/Newsletter, Buchsi-Zytig»; vgl. Vorakten RSA [act. 9A] pag. 76). Dass das Fehlen von Gegenargumenten in der Abstimmungsbotenschaft die Meinungsbildung in der Bevölkerung merklich beeinflusst oder erschwert hätte, ist daher nicht anzunehmen. Daran ändert nichts, dass zum Zeitpunkt der Publikation der offiziellen Abstimmungsparolen in der Buchsi-Zytig gemäss Berechnungen des Beschwerdeführers bezogen auf die insgesamt 1'572 gültigen Stimmen «bereits rund 70 % brieflich abgestimmt hatten» (vgl. Beschwerde Bst. I S. 4 und Vorakten RSA [act. 9A] pag. 43; tatsächlich waren bis dahin 977 Stimmzettel eingegangen, also rund 62 % der gültigen Stimmen bzw. ca. 61 % der eingegangenen Stimmzettel). Es ist davon auszugehen, dass sich die betreffenden Personen ihre Meinung – mit oder ohne Kenntnis der Abstimmungsparolen – selbständig bilden können. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Änderung des Organisationsreglements mehrheitlich abgelehnt worden wäre, wenn die gemeinderätliche Darstellung auch Argumente angeführt hätte, welche gegen die Vorlage sprachen, erscheint insgesamt als derart gering, dass sie nicht ernsthaft in Betracht kommt.

## 5.

**5.1** Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich nach dem Gesagten als unbegründet. Es besteht kein Grund, die Abstimmung aufzuheben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen. Das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird mit dem Entscheid in der Sache noch vor den für den 26. September 2021 angesetzten Wahlen hinfällig (vgl. BVR 2020 S. 113 E. 3.8, 2012 S. 314 E. 5.4). Damit erübrigt es

sich auch, diese Frage vorgängig in einer Zwischenverfügung zu behandeln (vorne Bst. B).

**5.2** Gemäss Art. 59 Abs. 8 GO und öffentlicher Bekanntmachung der EG Herzogenbuchsee im Anzeiger Oberaargau vom 10. Juni 2021 ist die Änderung der Gemeindeordnung unter Vorbehalt der Genehmigung durch das AGR am 1. Januar 2021 in Kraft getreten (vgl. vorne E. 4.1; ferner Beschwerdeantwort vom 5.8.2021 S. 3, wonach die Beschwerdegegnerin das Inkrafttreten der Änderung der Gemeindeordnung nach Ergehen des angefochtenen Entscheids in Absprache mit dem AGR publiziert und die Vorbereitung der kommunalen Wahlen 2021 nach dem neuen Organisationsrecht an die Hand genommen habe). Die Beurteilung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht ersetzt die Genehmigung des Organisationsreglements nicht. Letztere ist Voraussetzung, damit die Änderung des Organisationsreglements der EG Herzogenbuchsee gültig ist und Rechtswirkungen entfaltet (Art. 56 Abs. 1 GG; Art. 44 Abs. 2 GV; vgl. BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 8). Das Urteil ist daher auch dem hierfür zuständigen AGR zuzustellen.

**5.3** Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind keine Kosten zu erheben, da der Beschwerdeführer nicht mutwillig oder leichtfertig Beschwerde erhoben hat (Art. 108a Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (vgl. Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer

- Beschwerdegegnerin
- Regierungsstatthalteramt Oberaargau

und mitzuteilen:

- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident i.V.:

Die Gerichtsschreiberin:

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.