

*Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz**

Dr.iur. Patrick Schönbächler, Rechtsanwalt, Einsiedeln/Schwyz

2., überarbeitete Auflage, 2001

1. EINLEITUNG

- 01 a) Der Bund stellt es den Kantonen – als souveräne Stände der schweizerischen Eidgenossenschaft und im Sinne von Art. 3 BV – grundsätzlich frei, wie sie ihre verfassungsrechtliche Ordnung festlegen wollen.¹ Er befasst sich grundsätzlich *nicht* mit der Ebene der Gemeinden.² Die Regelung des Gemeindewesens ist – nicht zuletzt auch historisch bedingt³ – somit **Sache des kantonalen Rechts**. Im Kanton Schwyz finden sich die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen hauptsächlich in der *Kantonsverfassung*,⁴ im *Gemeindeorganisationsgesetz*,⁵ im *Finanzhaushaltsgesetz*⁶ und im *Wahlgesetz*.⁷
- 02 b) Im Kanton Schwyz bestehen insgesamt 30 Einwohner- bzw. politische Gemeinden.⁸ In Bezug auf die Fläche ist Lachen die kleinste (519 ha) und Muotathal die grösste Gemeinde (17'243 ha). Bevölkerungsmässig stellt Riemenstalden mit lediglich 70 Einwohnern die kleinste Gemeinde, Schwyz mit 14'148 Einwohnern die grösste dar. Die durchschnittliche Gemeindegrösse liegt bei gut 4'300 Einwohnern und einer Fläche von 3'027 ha.⁹

* Die vorliegende Arbeit knüpft an die Aufsätze von HUWYLER, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 1972, S. 119 ff.; sowie ders., Das Gemeindeorganisationsgesetz, Referat v. 9. November 1977, an.

¹ HÄFELIN/HALLER, N. 1009; HÄFELIN/MÜLLER, N. 1076, 1081. Immerhin müssen die kantonalen Verfassungen inhaltlich gewissen bundesrechtlichen Anforderungen genügen (Art. 51 BV). Dies bedingt indessen nicht die Schaffung von Gemeinden innerhalb eines Kantons. Dennoch kennen sämtliche Kantone die Institution der Gemeinde, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen (HÄFELIN/MÜLLER, N. 1081).

² Vgl. auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung v. 20. November 1996, S. 217. Siehe immerhin Art. 37 Abs. 1, 39, 50 BV.

³ Vgl. zur Entstehung der Gemeinden den Überblick bei KENNEL, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1989, S. 74 ff.

⁴ Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz v. 23. Oktober 1898 (KV; SRSZ 100.000).

⁵ Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke v. 29. Oktober 1969 (GOG; SRSZ 152.100).

⁶ Gesetz über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden v. 27. Januar 1994 (FHG; SRSZ 153.100).

⁷ Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen v. 15. Oktober 1970 (WAG; SRSZ 120.100).

⁸ Vgl. die Aufzählung in § 23 KV.

⁹ Vgl. die Broschüre der Schwyzer Kantonalbank „Der Kanton Schwyz in Zahlen“, Ausgabe 2000, 2. Auflage. Diese Vielfalt der Gemeinden (und auch der Bezirke) und damit zusammenhängend das Problem teilweise zunehmender Überforderung und Ungenügens der Organisationsstrukturen zufolge der fortschreitenden Technizität und Verrechtlichung der Materien führte denn auch zur aktuellen Diskussion um eine *Gebietsreform* im Kanton Schwyz, die noch nicht abgeschlossen ist.

- 03 c) Die Gemeinde ist eine selbständige **Körperschaft des öffentlichen Rechts**.¹⁰ Ihre Organe sind die *Gemeindeversammlung* (Legislative), der *Gemeinderat* (Exekutive) und der *Vermittler* (Judikative).¹¹ Bei der Gemeinde handelt es sich um einen *mit Autonomie ausgestatteten Selbstverwaltungskörper innerhalb des Kantons*¹², der eine *mitgliedschaftliche Struktur* aufweist und *auf territorialer Grundlage* hoheitliche Gewalt ausübt¹³.
- 04 d) Die Gemeinde erfüllt die sich aus ihrer **Autonomie** ergebenden örtlichen Obliegenheiten sowie die Aufgaben, die ihr durch Rechtssatz übertragen sind.¹⁴ Sie ist in der Verwaltung ihres Vermögens, in der Benutzung und Verwendung ihrer Mittel sowie in der Art und Erledigung öffentlicher Aufgaben innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze *selbständig*.¹⁵ Die Gemeindeautonomie stellt ein *kantonales verfassungsmässiges Recht* dar, dessen Verletzung die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht rügen kann.¹⁶
- 05 e) Die **Gemeindeversammlung** ist das oberste, gesetzgebende Organ der Gemeinde. Sie wird aus allen Schweizer Bürgern gebildet, die das 18. Altersjahr zurückgelegt und in der betreffenden Gemeinde ihren politischen Wohnsitz begründet haben.¹⁷
- 06 Die Aufgaben der Gemeindeversammlung lassen sich gliedern in:¹⁸
– *Rechtsetzungskompetenzen*: Erlass einer Gemeindeordnung¹⁹ und Erlass von Rechtssätzen, soweit nicht nach kantonalem Recht ein anderes Organ zuständig ist²⁰;

¹⁰ § 70 KV.

¹¹ Vgl. § 25 Ziff. III lit. a – c KV.

¹² HÄFELIN/HALLER, N. 975.

¹³ HÄFELIN/MÜLLER, N. 1075, 1077 ff. Die Gemeinden umfassen das herkömmliche Gebiet mit allen darin wohnenden Bürgern und Niedergelassenen (§ 2 Abs. 1 GOG).

¹⁴ § 87 KV.

¹⁵ § 2 Abs. 2 GOG. "Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt." (BGE 124 I 226 f. m.w.H.). Vgl. auch EGV-SZ 1983 Nr. 1 S. 8 ff.

¹⁶ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER, N. 1120 ff.

¹⁷ HÄFELIN/MÜLLER, N. 1099.

¹⁸ § 3 Abs. 1 KV; §§ 1, 5 WAG. Der politische Wohnsitz befindet sich in der Gemeinde, in welcher die stimmberechtigte Person wohnt und angemeldet ist (§ 5 Abs. 1 WAG). Die Gemeinden als solche umfassen in einem weiteren Sinne dagegen *alle* darin wohnenden Bürger und (auch ausländischen) Niedergelassenen (§ 2 Abs. 1 GOG).

¹⁹ Vgl. EGV-SZ 1998 Nr. 11 S. 32.

²⁰ § 7 Abs. 1 lit. a GOG. In der Gemeindeordnung werden Fragen, welche die Gemeindeorganisation betreffen, geregelt: beispielsweise die Einführung eines Gemeindeparklaments (§ 75 KV), die Mitgliederzahl des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission, die gemeindeeigenen Kommissionen (§ 43 Abs. 2 GOG), die Einführung des Urnensystems für Wahlen und alle Sachgeschäfte (§§ 9 ff. GOG), die Delegation an den Gemeinderat zum Erlass einer Dienst- und Gehaltsordnung für das Personal der Gemeinde und ihrer Anstalten (§ 7 Abs. 2 GOG) und die Ermächtigung des Gemeinderates, die Finanzverwaltung einem andern Mitglied des Gemeinderates als dem Säckelmeister zu übertragen (§ 88 lit. c KV; § 7 Abs. 1 lit. d GOG).

²¹ § 88 lit. a KV und § 7 lit. b GOG. Insbesondere Erlass einer *Dienst- und Gehaltsordnung für das Personal der Gemeinde und ihrer Anstalten* (§ 7 Abs. 1 lit. i GOG); Erlass von *Zonen- und Erschliessungsplänen* sowie *Baureglementen* (§§ 15 ff. Planungs- und Baugesetz v. 14. Mai 1987 [PBG; SRSZ 400.100]); Erlass eines *generellen Kanalisationsprojekts* und von *Reglementen über den Bau und den*

- *Wahlkompetenzen*: Wahl des Gemeindepräsidenten und der übrigen Mitglieder des Gemeinderates, des Säckelmeisters, des Gemeindeschreibers, des Vermittlers und seines Stellvertreters sowie der Rechnungsprüfer²¹;
- *Finanzkompetenzen*: Festsetzung des Voranschlages, der Nachkredite und des Steuerfusses, Bewilligung von Verpflichtungs- und Zusatzkrediten,²² Genehmigung der Rechnung,²³ Erwerb und Veräusserung von Grundstücken²⁴ sowie Kenntnisnahme vom Finanzplan²⁵;
- *weitere Kompetenzen*: Errichtung von selbständigen und unselbständigen Anstalten,²⁶ Beitritt zu Zweckverbänden,²⁷ und Erteilung des Gemeinde- und Ehrenbürgerrechts²⁸.

07 Abgesehen vom Erlass der Dienst- und Gehaltsordnung für das Personal der Gemeinde und ihrer Anstalten, welche durch die Gemeindeordnung oder durch Beschluss der Gemeindeversammlung an den Gemeinderat delegiert werden kann, sind die genannten Befugnisse der Gemeindeversammlung *nicht übertragbar*.²⁹ Umgekehrt ist auch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen vom Gemeinderat an die Gemeindeversammlung – wie es ab und zu mit Initiativbegehren, über das Sachgeschäft des Budgets³⁰ oder gar mittels Konsultativab-

Betrieb der öffentlichen Kanalisations- und Abwasserreinigungsanlagen (§§ 11 ff. Kantonale Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer v. 24. Oktober 1973 [KVV GschG; SRSZ 712.110]); Erlass eines *Reglementes über die Errichtung und den Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie den Kehrichtsammeldienst* (§ 20 KVV GSchG); Erlass eines *Reglementes über die Erhebung von Kurtaxen* (§§ 1, 3 Gesetz über die Erhebung einer Kurtaxe durch die Gemeinden [KurtaxenG; SRSZ 314.110]); *Erlass eines Friedhofreglementes* (§ 5 Abs. 1 Verordnung über das Bestattungs- und Friedhofswesen v. 16. Januar 1990 [BestattungsV; SRSZ 575.111]); Erlass weiterer Reglemente und Verordnungen, soweit dies zur Wahrnehmung einer Gemeindeaufgabe notwendig ist (bspw. Reglemente über den Betrieb und die Benützung von gemeindeeigenen Versorgungsbetrieben, sportliche Einrichtungen und Anlagen, Alters- und Pflegeheim, Jugendmusikschule).

²¹ § 88 lit. b-d KV; § 7 Abs. 1 lit. c-d GOG.

²² § 88 lit. f KV; § 7 Abs. 1 lit. e und g GOG; § 39 Abs. 1 lit. a und c FHG. Damit eine Ausgabe vorgenommen werden darf, ist grundsätzlich ein *Verpflichtungs- und ein Voranschlagskredit* von der Gemeindeversammlung zu bewilligen (§ 30 FHG). Sind die Ausgaben durch einen Rechtssatz gebunden und besteht bezüglich der konkreten Verwendung kein erheblicher Entscheidungsspielraum ist dagegen *kein* Verpflichtungskredit erforderlich (§ 31 lit. a FHG). Weder Verpflichtungs- noch Voranschlagskredit sind schliesslich notwendig für die durch Rechtssatz gebundenen, zwingenden Ausgaben (§ 32 Abs. 1 lit. a FHG). In diesen Fällen sind der Gemeindeversammlung – vor allem der den Voranschlag beratenden Versammlung – die Hände gebunden und kann sie auf diese Ausgaben keinen Einfluss nehmen (vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 14 S. 47). Zur Frage der Abgrenzung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben folgt der Kanton Schwyz der bundesgerichtlichen Praxis (EGV-SZ 1991 Nr. 15, S. 61 f.; dazu BGE 125 I 90 f.). Vgl. zum Ganzen auch HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 10 ff.

²³ § 88 lit. e KV; § 7 Abs. 1 lit. f GOG; § 39 Abs. 1 lit. b FHG.

²⁴ § 7 Abs. 1 lit. h GOG, § 39 Abs. 1 lit. d FHG. Dazu HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 17 f.

²⁵ § 7 Abs. 1 lit. k GOG; § 39 Abs. 1 lit. e FHG.

²⁶ § 7 Abs. 1 lit. l GOG. Dies hauptsächlich in Bereichen der *Daseinsvorsorge* (Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, Energieversorgung, Verkehrsbetriebe), des *Gesundheits- und Sozialwesens* (Spitäler, Alters- und Pflegeheime), der *Infrastrukturanlagen* (Strassen, Kabelfernsehen) und der *Kultur* (vgl. MÄCHLER, S. 153 ff.). Zum Ganzen vgl. HUWYLER, Anstalten, S. 221 ff.

²⁷ § 7 Abs. 1 lit. l GOG. Auch die Auflösung eines Zweckverbandes obliegt – als *contrarius actus* zum Errichtungsbeschluss – der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung (EGV-SZ 1988 Nr. 40 S. 105 f.; vgl. THALMANN, § 41 N. 1.5.1). Siehe auch Rn. 59.

²⁸ § 72 Abs. 3 KV; § 7 Abs. 1 lit. m GOG; § 10 des Gesetzes über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts v. 19. Februar 1970 (BürgerrechtsG; SRSZ 110.100).

²⁹ § 7 Abs. 2 GOG.

³⁰ Vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 14 S. 46 ff., betreffend Schaffung einer neuen Amtsstelle.

stimmungen³¹ versucht wird – ausgeschlossen.³² Im übrigen gilt die Vermutung, dass dem Gemeinderat alle Befugnisse zustehen, die nicht durch kantonales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind.³³

- 08 f) Der Gemeindeversammlung stehen **zwei Organisationsformen** der Willensbildung zur Verfügung: das *Versammlungssystem* (offenes Handmehr) und das *Urnensystem*.³⁴ Das Versammlungssystem ist die ursprüngliche Form und gilt überall dort, wo für Wahlen und für Sachgeschäfte (allgemein oder in besonderen Fällen) nicht ausdrücklich das Urnensystem eingeführt worden ist.³⁵ Die Gemeinden geniessen in Bezug auf die Wahl der Organisationsform Entscheidungsfreiheit (Organisationsautonomie).³⁶ Heute besteht das Versammlungssystem sowohl für kommunale Wahlen wie für Sachabstimmungen lediglich noch in den kleinen Gemeinden Alpthal, Illgau und Riemenstalden. In Lauerz und Steinerberg gilt das Versammlungssystem noch bei Abstimmungen über kommunale Sachgeschäfte. In den übrigen 25 Gemeinden gilt dagegen vollumfänglich das Urnensystem.³⁷
- 09 Einzig für Voranschlag und Rechnung sowie Erteilung des Ehrenbürgerrechts ist die Beschlussfassung im Versammlungssystem *zwingend* vorgeschrieben.³⁸ Dagegen ist über die allgemein oder in besonderen Fällen der Urnenabstimmung unterstellten Sachgeschäfte und Initiativbegehren an der Gemeindeversammlung lediglich noch zu *beraten*.³⁹ Die *Beschlüsse* werden von den Stimmberechtigten in einer nachfolgenden Urnenabstimmung gefasst.
- 09a Die Zahl der Stimmberechtigten, welche jeweils den Weg an die beratende Gemeindeversammlung findet, ist seit Jahren rückläufig und pendelt sich heute im kantonalen Durchschnitt offenbar zwischen fünf und sieben Prozentpunkten ein. Vor allem grosse Gemeinden schneiden jedoch schlechter ab, währenddem Gemeinden mit dem Versammlungssystem eher bessere Zahlen vorweisen können.

³¹ Vgl. EGV-SZ 1981 Nr. 3 S. 4 ff., 13. Betroffen sind in erster Linie sog. prinzipale Konsultativabstimmungen, welche eine Frage betreffen, in der die Stimmbürgerschaft keine Zuständigkeit zum Schlussentscheid besitzt (EGV-SZ 1981 Nr. 3 S. 7).

³² EGV-SZ 1998 Nr. 11 S. 32; GANDER, S. 378 ff., 400; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 120 f.; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 21. Initiativbegehren müssen sich auf einen Gegenstand beziehen, zu dessen Behandlung die Gemeindeversammlung zuständig ist (§ 8 Abs. 1 GOG).

³³ §§ 84 Abs. 3, 89 Abs. 3 KV. Trotz dieser Kompetenzvermutung zu Gunsten des Gemeinderates ergeben sich jedoch immer wieder Abgrenzungsschwierigkeiten (HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 5, 21 f.).

³⁴ Vgl. dazu auch HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 2 f. Die in § 75 KV vorgesehene dritte Organisationsform, die *ausserordentliche* Gemeindeorganisation mit Gemeindepapament ist in der Praxis nirgends verwirklicht.

³⁵ § 72 KV. Zur Einführung des Urnensystems siehe §§ 9-11 GOG. Gleiches gilt für die römisch-katholischen Kirchgemeinden (§ 24 Abs. 2 des Organisationsstatuts der Römisch-katholischen Kantonal-kirche Schwyz v. 8. April 1998, zit. Organisationsstatut).

³⁶ Für beide Organisationsformen lassen sich Argumente finden: Die Urnenabstimmung erweckt zwar die Vorstellung bzw. Fiktion erhöhter Seriosität bei der Ermittlung des Volkswillens, bedeutet umgekehrt aber eine Einbusse an lebendiger Diskussion und direkter Auseinandersetzung (ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 8).

³⁷ So die Auskunft der Staatskanzlei v. 27. Januar 2000.

³⁸ § 72 Abs. 3 KV. Damit wird verhindert, dass die Gemeindeversammlung in Gemeinden, welche das Urnensystem bei Sachgeschäften allgemein eingeführt haben, zu einem zweitklassigen Organ degradiert wird (APPERT, S. 153).

³⁹ § 12 Abs. 1 GOG.

Entscheidend für den Besuch ist oft die Brisanz der jeweiligen Geschäfte.⁴⁰ Dies schliesst wiederum die Gefahr in sich, dass an einem Geschäft besonders Interessierte die beratende Versammlung durch ihren Besuch majorisieren können.⁴¹

- 10 **g)** Gegenstand der vorliegenden Arbeit bildet eine – keine Vollständigkeit in Anspruch nehmende – Darstellung der Praxis und Kommentierung zum Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz. Die nachstehenden Ausführungen sind grundsätzlich auch auf die Bezirksgemeindeversammlungen anwendbar.⁴²
- 11 Von zentraler Bedeutung bei der Handhabung der einschlägigen kantonalen Vorschriften bildet der – in Anlehnung an die in Art. 34 Abs. 2 BV festgehaltene **Wahl- und Abstimmungsfreiheit**⁴³ – im WAG normierte Grundsatz, wonach *kein Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung anerkannt werden darf, das den Willen der Stimmberechtigten nicht zuverlässig und unverfälscht wiedergibt.*⁴⁴ In diesem Sinne ist das bei Inkrafttreten des geltenden GOG am 31. Dezember 1970 ausgedrückte Bestreben, auf die bisher geltende Ordnung und die bisherigen Gepflogenheiten in sehr weitem Masse Rücksicht zu nehmen,⁴⁵ zu *relativieren*.

⁴⁰ Vgl. SCHUMACHER, „Demokratie wird zum Ladenhüter, Schwyzer Bezirks- und Gemeindeversammlungen leiden unter Teilnehmerschwund“, Bote Nr. 103 v. 5. Mai 2001, S. 5. Vgl. als Folge hiervon Rn. 47.

⁴¹ VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 5; EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 20 f. Dieser Gefahr ist vor allem bei Rückweisungs- und Verschiebungsanträgen Rechnung zu tragen (vgl. unten Rn. 48).

⁴² § 3 Abs. 2 GOG. Dies, soweit nicht Verfassung, Gesetz oder Verordnung etwas anderes vorschreiben. Zu beachten ist ferner, dass die Regeln der Gemeindeversammlung sinngemäss nicht nur für den Gang der Verhandlungen im Gemeinderat (§ 36 Abs. 1 GOG), sondern bei Fehlen bzw. bis zum Erlass entsprechender Vorschriften auch für die römisch-katholischen (§ 41 Abs. 2 und Anhang II Organisationsstatut) und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden (§ 54 Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalirche Schwyz) zur Anwendung kommen. Subsidiär gelten die Vorschriften des GOG – vorbehältlich abweichender gesetzlicher oder statutarischer Bestimmungen – auch für die Genossenschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 21 Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch v. 14. September 1978 [EGzZGB; SRSZ 210.100]) sowie die Flurgenossenschaften (§ 15 Abs. 2 Verordnung über die Flurgenossenschaften v. 28. Juni 1979 [FlurGV; SRSZ 213.110]; § 37 Abs. 2 Verordnung über land- und forstwirtschaftliche Flurgenossenschaften sowie Einzelmassnahmen zur Bodenverbesserung v. 28. Juni 1979 [lfFlurGV; SRSZ 312.310]) und Wuhrkorporationen (§ 51 Abs. 2 Wasserrechtsgesetz [WRG; SRSZ 451.100] i.V.m. § 15 Abs. 2 FlurGV).

⁴³ „Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.“ (Art. 34 Abs. 2 BV). Dazu eingehend HÄFELIN/HALLER, N. 1387 ff.; J.-P. MÜLLER, S. 361 ff.

⁴⁴ § 54 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 WAG. Vgl. BGE 124 I 57; EGV-SZ 1997 Nr. 11 S. 30, mit weiteren Hinweisen; ZBl 2001, S. 150, 2000, S. 48 ff., S. 478 f.

⁴⁵ Vgl. HUWYLER, Beratungspflicht, S. 121; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 2.

2. DIE VORBEREITUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

- 12 a) Der **Gemeinderat** ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde.⁴⁶ Als solches bereitet er die Geschäfte der Gemeindeversammlung vor, denn er hat den Stimmberechtigten über die traktandierten Geschäfte *Bericht* zu erstatten und zu jedem Gegenstand *Antrag* zu stellen.⁴⁷ Auch die **Rechnungsprüfungskommission** hat, soweit bei bestimmten Geschäften finanzielle Aspekte betroffen sind, vorbereitende Arbeiten zu leisten und der Gemeindeversammlung schriftlich *Bericht* und *Antrag* zu erstatten.⁴⁸
- 13 b) **Zeit und Ort:** Die Gemeindeversammlung tritt ordentlicherweise bis spätestens Mitte Dezember zur Festsetzung des Voranschlages und bis spätestens am ersten Sonntag im Mai zur Genehmigung der Rechnung zusammen.⁴⁹
- 14 Ausserdem beruft der Gemeinderat die Gemeindeversammlung ein, (a) so oft er es für notwendig findet bzw. wenn die Geschäfte es erheischen, (b) wenn dies durch Beschluss einer früheren Gemeindeversammlung verlangt wurde, (c) wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten es mit einem Antrag zu einem Sachgeschäft, das in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt, verlangt,⁵⁰ oder (d) wenn der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde es anordnet.⁵¹
- 15 Da eine Gemeindeversammlung kaum je so angesetzt werden kann, dass alle Stimmberechtigten daran teilnehmen können, weil einem Teil der Bevölkerung immer aus beruflichen oder privaten Gründen die Teilnahme nicht möglich sein wird, hält § 20 GOG als Grundsatz fest, dass die Gemeindeversammlung in der Regel an einem *Sonntag* oder werktags an einem *Abend* stattzufinden habe. Damit wird Gewähr geboten, dass möglichst viele Stimmberechtigte praktisch in der Lage sein werden, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen.⁵²
- 16 Der (geographische) Ort der Beschlussfassung ist heute nicht mehr nur auf den traditionellen Hauptort der Gemeinde beschränkt. Für die Durchführung der

⁴⁶ § 31 Abs. 1 GOG. Vgl. dazu HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 8 ff.

⁴⁷ §§ 19 Abs. 1, 25 Abs. 1 GOG. Es gibt keine Beschlüsse der Gemeindeversammlung in Sachfragen, denen nicht eine vorbereitete Antragstellung vorausgeht (THALMANN, § 48 N. 1). Es handelt sich – im Gegensatz zu den Anträgen der Stimmbürger anlässlich der Gemeindeversammlung – um ein *selbständiges* Antragsrecht (ders., § 48 N. 2). Von der Antragspflicht sind nur die *Wahlgeschäfte* der Gemeindeversammlung ausgenommen (THALMANN, § 48 N. 1). Eine mangelhafte Vorbereitung kann die *Rückweisung* des Geschäfts durch die Gemeindeversammlung provozieren (vgl. unten Rn. 42). Der Antrag des Gemeinderates stellt keine anfechtbare Verfügung dar (EGV-SZ 1995 Nr. 47).

⁴⁸ Die Rechnungsprüfungskommission prüft den Finanzhaushalt (§ 41 Abs. 1 FHG). Sie hat der Gemeindeversammlung über die Prüfung von Voranschlag, Rechnung und Krediten in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht schriftlich Bericht und Antrag zu erstatten (§ 41 Abs. 2 FHG; vgl. auch § 50 Abs. 3 GOG).

⁴⁹ § 16 Abs. 1 GOG. Der Regierungsrat kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von diesen Terminen gestatten (§ 16 Abs. 3 GOG).

⁵⁰ Sog. *Pluralinitiative*. Diesfalls muss die Gemeindeversammlung innert 90 Tagen seit der Einreichung des Begehrens einberufen werden (§ 17 Abs. 2 GOG). Die Pluralinitiative kann in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (EGV-SZ 1996 Nr. 11 S. 28 f.; GANDER, S. 406; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 30).

⁵¹ § 17 Abs. 1 lit. a – d GOG.

⁵² BGE 45 I 153; vgl. auch FLUELER, S. 27. Terminfestsetzungen in Ferienzeiten sind zu meiden (THALMANN, § 43 N. 1.1). Zur Problematik der Ansetzung einer Gemeindeversammlung werktags während der Arbeitszeit vgl. Baurecht (BR) 3/99, S. 115, mit Anmerkungen.

Gemeindeversammlung in Frage kommen grundsätzlich auch *Filialorte*.⁵³ Während früher die Versammlungen vorwiegend unter freiem Himmel und in katholischen Pfarrkirchen abgehalten wurden, hat in neuerer Zeit die Verlegung der Gemeindeversammlung in öffentliche Dorfzentren, Mehrzweckhallen und Turnhallen grössere Bedeutung erlangt.⁵⁴ Dem Umstand, dass mit der Durchführung von Gemeindeversammlungen im Versammlungssystem in grösseren Gemeinden und in den Bezirken systemimmanent der Fall eintreten kann, dass die Stimmberechtigten im üblichen Versammlungsraum keinen Platz finden, ist – insbesondere bei umstrittenen und wichtigen Geschäften – im voraus Beachtung zu schenken und nach Ersatzlösungen zu suchen.⁵⁵ Einen Anspruch auf einen Sitzplatz gibt es aber nicht.⁵⁶ Die Gemeindeversammlung muss jedoch stets ohne weiteres zugänglich⁵⁷ und in einem gut beleuchteten Lokal stattfinden⁵⁸.

- 17 **c) Form:** Die Gemeindeversammlung wird einberufen durch ortsübliche Publikation sowie durch Versand einer Einladung an alle Haushaltungen oder an alle Stimmberechtigten.⁵⁹ Die Einladung ergeht mindestens *zehn Tage* vor der Versammlung mit korrekter Angabe von Ort, Zeit sowie vollständigem und richtigem Geschäftsverzeichnis. Der Einladung sind die Beratungsunterlagen beizufügen, in denen der Gemeinderat die Stimmberechtigten objektiv, sachlich und in angemessener Weise über die zu behandelnden Geschäfte – insbesondere auch über deren Zweck und Tragweite – informiert.⁶⁰
- 18 Die vollständigen Unterlagen zu den Geschäften der Gemeindeversammlung sind überdies, soweit sie nicht der Geheimhaltung unterliegen, vom Versand der Einladung an zur Einsichtnahme der Stimmberechtigten auf der Gemeindekanzlei öffentlich aufzulegen.⁶¹
- 19 Die Geschäfte, welche an der Gemeindeversammlung zur Behandlung kommen, müssen *ordnungsgemäss traktandiert* sein.⁶² Hierzu sind die Geschäfte einzeln für sich aufzuführen. Die Formulierung muss dabei klar und unmissverständlich sein, so dass keine begründeten Zweifel hervorgerufen werden können. Von wesentlicher Bedeutung ist sodann, dass das Geschäftsverzeichnis vollständig ist.

⁵³ Vgl. zum früheren Recht noch APPERT, S. 209 f. In der Gemeinde Arth finden die Gemeindeversammlungen derzeit bspw. nicht im Hauptort Arth, sondern in Goldau statt.

⁵⁴ Vgl. APPERT, S. 212 f.; EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 67. Sofern ein geordneter Verlauf der Versammlung möglich und gewährleistet ist kann auch ein *Privatlokal* (Hotel, Restaurants usw.) in Frage kommen (APPERT, S. 214). Zu beachten ist die Verpflichtung des Staates zu religiöser und konfessioneller Neutralität (BGE 125 I 354 f.), weshalb kirchliche Räume als Versammlungsorte grundsätzlich nicht mehr in Betracht kommen.

⁵⁵ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 67.

⁵⁶ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 68. Vgl. auch APPERT, S. 214 f.

⁵⁷ ZBl 1997, S. 253.

⁵⁸ BAUMANN, S. 408.

⁵⁹ § 18 Abs. 1 GOG. Die Publikation erfolgt heute meistens durch Zeitungsinserat im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde (vgl. auch THALMANN, § 43 N. 2).

⁶⁰ § 18 Abs. 2 GOG. VGE 848/01 v. 18. Mai 2001, E. 2c. Bezüglich der Informationspflicht zum Finanzplan, zu Voranschlag, Rechnung, Prüfungsbericht und Antrag der Rechnungsprüfungskommission vgl. im übrigen § 29 Abs. 1 und 2 FHG.

⁶¹ § 18 Abs. 3 GOG. Wo dagegen diese Möglichkeit der Einsichtnahme fehlt und den Stimmberechtigten keine informativen Erläuterungen zugestellt werden, sind erhöhte Anforderungen an die Formulierung der Traktanden zu stellen (EGV-SZ 1985 Nr. 4 S. 17 f.).

⁶² Vgl. EGV-SZ 1987 Nr. 6 S. 25 ff. Eine Einberufung ohne Anträge an die Gemeindeversammlung gibt es nicht (THALMANN, § 42 N. 1). Den Gemeinderat trifft eine *Traktandierungspflicht*.

Dies setzt voraus, dass die Gegenstände, über die Beschlüsse gefasst werden sollen, hinreichend bezeichnet werden.⁶³ Die Anforderungen an die Formulierung der Traktandenliste können dabei insofern unterschiedlich sein, als die begleitenden Umstände, wie zum Beispiel die Zustellung einer behördlichen Botschaft, mitzubeherrschenden sind. Entscheidend ist, ob dem Stimmbürger genügend Informationen zur Verfügung stehen, um sich über die Tragweite des zu behandelnden Geschäftes Klarheit zu verschaffen und sich auf die bevorstehende Versammlung vorzubereiten.⁶⁴

20 Der Sinn der frühzeitigen Zustellung der Geschäfte der Gemeindeversammlung an den Bürger, insbesondere auch in Bezug auf den Voranschlag, besteht ebenfalls darin, dass sich dieser Klarheit über die Tragweite des Geschäftes machen kann, dass er die Unterlagen studieren und entscheiden kann, ob er an der Versammlung teilnehmen soll, ob er Auskunft über Budgetposten verlangen und allenfalls Abänderungsanträge stellen will und ob er der Vorlage zustimmen soll.⁶⁵

21 Die rechtzeitige behördliche *Vorbereitungs-, Orientierungs- und Informationspflicht* ist somit „ein Instrumentarium, welches wichtige Rahmenbedingungen für qualitativ gute und durchdachte Gemeindeversammlungsbeschlüsse setzt.“⁶⁶ Der Gemeinderat darf die Stimmbürger somit – zum Beispiel durch neue Anträge oder eigene Abänderungsanträge anlässlich der Gemeindeversammlung – nicht „überrumpeln“.⁶⁷

22 Die behördliche Information an die Stimmbürger im Vorfeld von Abstimmungen, welche über die notwendige Vorbereitungs-, Orientierungs- und Informationspflicht *hinausgeht*, ist nach der Rechtsprechung *zurückhaltend* auszuüben.⁶⁸ Gewisse behördliche Interventionen in die Meinungsbildung zu Sachabstimmungen, wie etwa Abstimmungserläuterungen des Gemeinderates, in denen eine Vorlage zur Annahme empfohlen wird, sind jedoch ohne weiteres statthaft.⁶⁹

23 Es stellt hingegen eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre *Pflicht zu objektiver Information*⁷⁰ verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert, oder wenn sie in unzulässiger Weise in den

⁶³ VGE-BL v. 21. Februar 1996 (Nr. 22), E. 3b. Die Bedeutung der Traktandenliste liegt darin, dass die Stimmberechtigten nur über traktandierte Gegenstände beraten und beschliessen können (vgl. ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 12; BAUMANN, S. 414).

⁶⁴ VGE-BL v. 21. Februar 1996 (Nr. 22), E. 3b; EGV-SZ 1985 Nr. 4 S. 17.

⁶⁵ EGV-SZ 1997 Nr. 10 S. 27, mit weiteren Hinweisen; ZBl 1995, S. 23.

⁶⁶ EGV-SZ 1997 Nr. 10 S. 27. Zum Ganzen ausführlich BAUMANN, S. 434 ff.

⁶⁷ EGV-SZ 1997 Nr. 10 S. 26. Zwischen Beschlussgegenstand und Traktandum muss deshalb ein enger sachlicher Zusammenhang bestehen (ZBl 1995, S. 23).

⁶⁸ Pra 2001 Nr. 23 S. 130 f.; EGV-SZ 1996 Nr. 10 S. 26. Zum einen ist die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit behördlichen Auftretens zu prüfen und danach zu fragen, *ob* die Behörde überhaupt im Vorfeld von Abstimmungen Informationen verbreiten darf oder nicht. Zum andern hat sich die Behörde in Bezug auf die *Modalitäten* zurückzuhalten (EGV-SZ 1996 Nr. 10 S. 26, mit Verweis). Wesentlich ist auch, dass die behördliche Intervention nicht nur *objektiv* ausfällt, sondern sich in Bezug auf *Inhalt* und *Mittel* auf das *Erforderliche* beschränkt. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Informationen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (unveröffentlichter BGE v. 16. Februar 2000, E. 2a [= 1P.720/1999]). Vgl. auch ZBl 1998, S. 85 f. und BAUMANN, S. 443.

⁶⁹ BGE 119 Ia 273; VGE 870/00 v. 24. August 2000, E. 3a; EGV-SZ 1996 Nr. 10 S. 26; ZBl 1998, S. 85 f.; J.-P. MÜLLER, S. 365.

⁷⁰ Vgl. oben Rn. 17.

Abstimmungskampf eingreift und positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich sonstwie verwerflicher Mittel bedient.⁷¹ Grundsätzlich unstatthaft sind behördliche Interventionen in Bezug auf Wahlen.⁷²

- 24 Einzelnen Behördemitgliedern kann die Teilnahme am Abstimmungskampf und das Recht der freien Meinungsäusserung, so lange sie ihrer Intervention nicht einen amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde, nicht abgesprochen werden.⁷³
- 25 **d)** Wenn bei der Vorbereitung einer Wahl oder Abstimmung erhebliche Mängel auftreten, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit entscheidend beeinträchtigen könnten, so müssen die fraglichen Mängel im Sinne einer *Schadensminderung* sofort beseitigt werden.⁷⁴ Eine Unterlassung dieser Mängelbeseitigung sowie die Verletzung der Vorbereitungs-, Orientierungs- und Informationspflicht durch den Gemeinderat kann ansonsten die *Kassation* des Gemeindeversammlungsbeschlusses nach sich ziehen. Entscheidend ist hierbei – unter dem Aspekt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit des Bürgers⁷⁵ – letztlich die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung oder Wahl.⁷⁶ Im übrigen ist auch zu beachten, dass allfällige Mängel gemäss Praxis des Verwaltungs- und des Bundesgerichts durch die Stimmberechtigten grundsätzlich *sofort* zu rügen sind, wenn eine solche Rüge nicht nur möglich, sondern auch zumutbar ist. Wird dies unterlassen, wird das Recht auf Anfechtung nämlich verwirkt.⁷⁷
- 26 Vom Stimmberechtigten muss somit erwartet werden, dass er sich im zumutbaren Rahmen um die Voraussetzungen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts kümmert und vorgängig den Stimmzettel, die Traktandenliste der Gemeindeversammlung sowie die ihm zugestellten Unterlagen liest.⁷⁸

⁷¹ Vgl. BGE 119 Ia 273 mit Verweisen; VGE 870/00 v. 24. August 2000, E. 3a; EGV-SZ 1996 Nr. 10 S. 26; ZBI 1998, S. 91 f. Das Eingreifen der Behörde in den Abstimmungskampf ist nur ausnahmsweise zugelassen, beschränkt auf Fälle, in denen triftige Gründe für eine solche Intervention gegeben sind (BGE 119 Ia 273; ZBI 1998, S. 85 f.; dazu J.-P. MÜLLER, S. 369 ff.).

⁷² BGE 124 I 57 f. Davon zu unterscheiden ist ein indirektes Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen (vgl. § 20 WAG), welche in gewissem Umfang unabdingbar sind, damit Wahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden können (Pra 2001 Nr. 23 S. 131). In Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler müssen sie *neutral* sein. Im übrigen sind selbstverständlich das *Gleichheitsgebot* und *Diskriminierungsverbot* zu beachten (a.a.O.). Vgl. auch ZBI 2001, S. 150, 1995, S. 469.

⁷³ BGE 119 Ia 275; EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 65; J.-P. MÜLLER, S. 367. Einschränkungen ergeben sich immerhin aus der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses und aus der Rücksichtnahme auf das Kollegialitätsprinzip (BAUMANN, S. 451 f.).

⁷⁴ VGE 848/01 v. 18. Mai 2001, E. 2c. Eine Pflicht der Behörden zur Intervention und Richtigstellung besteht zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe sodann auch, wenn von privater Seite während des Wahl- oder Abstimmungskampfes offensichtlich falsche Informationen verbreitet werden (ZBI 2001, S. 150; Pra 2001 Nr. 23 S. 131).

⁷⁵ Vgl. dazu oben Rn. 11.

⁷⁶ Vgl. HÄFELIN/HALLER, N. 1400. Dazu Näheres unten Rn. 90.

⁷⁷ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 65; ZBI 1997, S. 256; ZBI 1995, S. 417. Zur Zumutbarkeit der sofortigen Rüge, zum Rechtsmittel und weiteren Verfahrensfragen siehe unten Rn. 81 ff.

⁷⁸ Pra 2001 Nr. 23 S. 132; ZBI 1997, S. 257; EGV-SZ 1997 Nr. 11 S. 31. Vgl. implizit auch HENSLER, S. 47.

3. DIE DURCHFÜHRUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

- 27 a) Der *Gemeindepräsident* **eröffnet** und **leitet** die Versammlung.⁷⁹ Traditionsgemäss wird diese nach der Begrüssung mit einem stillen oder lauten Gebet begonnen.⁸⁰ Anschliessend hält der Versammlungsleiter unter Umständen einen Rückblick auf die wichtigsten Begebenheiten, die sich seit der letzten Versammlung in- und ausserhalb der Gemeinde zugetragen haben, ehrt verdiente, verstorbene Mitbürger, umreisst die aktuellen Aufgaben der Gemeinde und die traktandierten Geschäfte, ersucht die Anwesenden um erspriessliche Mitarbeit und Zusammenarbeit usw.⁸¹
- 28 Als Versammlungsleiter sorgt der Gemeindepräsident während der Versammlung für *Ruhe und Ordnung* und weist Personen, welche die Verhandlungen stören, nach vorgängiger Ermahnung, weg.⁸² Zu ahnden sind alle Einwirkungen, die den geordneten und gesetzlichen Verlauf der Versammlung beeinträchtigen.⁸³ Lässt sich diese durch Massnahmen gegen einzelne Teilnehmer nicht aufrecht erhalten, hat der Gemeindepräsident die Beratungen zu *unterbrechen*. Bleibt auch das wirkungslos, hat er die Versammlung *aufzulösen*.⁸⁴ Bei Knappheit der räumlichen Verhältnisse, d.h. wenn die Stimmberechtigten im Versammlungsraum wider Erwarten nicht einmal stehend Platz finden, ist umgehend nach Ersatzlösungen zu suchen. Gelingt es nicht, eine taugliche Alternativlösung anzubieten bzw. eine ordnungsgemässe Durchführung der Versammlung zu gewährleisten, so muss diese *vertagt* werden.⁸⁵
- 29 Eine unter der Leitung des zuständigen Versammlungsleiters stehende Gemeindeversammlung gilt, sofern auch das Büro ordnungsgemäss bestellt ist, im übrigen immer als *beschlussfähig*. Da sie als Organ nicht auf die Mitwirkung aller Stimmberechtigten angewiesen ist, vertreten die jeweils anwesenden die Gesamtheit rechtsgenügend.⁸⁶

⁷⁹ § 21 Abs. 1 GOG. Bei dessen Verhinderung der vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählte Vizepräsident (§ 52 GOG; FLUELER, S. 23).

⁸⁰ Vgl. CLAVADTSCHER, „Zuerst Gebet und dann die Politik“, Bote Nr. 108 v. 12. Mai 1999, S. 7. Aufgrund der Verpflichtung des Staates zu religiöser und konfessioneller Neutralität (BGE 125 I 354 f.) ist dies allerdings problematisch. Den Gemeinden ist ein Verzicht – zumindest auf das laute Gebet – zu empfehlen.

⁸¹ APPERT, S. 120 f.

⁸² § 21 Abs. 2 GOG. Der Versammlungsleiter hat zur Ordnung zu rufen, wenn ein Teilnehmer unaufgefordert das Wort ergreift, wenn Zwischenrufer die Beratung stören, wenn ein Votant sich vom Verhandlungsgegenstand entfernt, oder wenn er durch langatmige Ausführungen die Geduld der Versammlung über Gebühr strapaziert (THALMANN, § 53 N. 2.1; ZBl 1990, S. 543). Die Wahl der geeigneten Massnahme liegt im Ermessen des Versammlungsleiters, soll aber stets dem *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* entsprechen (THALMANN, § 53 N. 2.3; BAUMANN, S. 431 f.).

⁸³ APPERT, S. 121. Die Aussprechung eines generellen Rauchverbots erscheint aber bspw. unzulässig (BAUMANN, S. 433).

⁸⁴ THALMANN, § 53 N. 2.1; ZBl 1990, S. 543. Dies ist nur im Sinne einer ultima ratio möglich (BAUMANN, S. 433).

⁸⁵ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 67 f. Als Ersatzlösungen kommen insbesondere in Betracht die Dislokation in einen grösseren Versammlungsraum oder die Abhaltung der Versammlung im Freien. Eine Versammlung, von der teilnahmewillige Stimmberechtigte ausgeschlossen werden müssten, wäre nicht beschlussfähig (EGV-SZ, a.a.O., mit Hinweis; THALMANN, § 43 N. 1.2).

⁸⁶ APPERT, S. 125; BAUMANN, S. 141; THALMANN, § 40 N. 2. Im Gegensatz zu anderen Kantonen besteht im Kanton Schwyz *keine Teilnahmepflicht* (vgl. dazu bspw. THALMANN, § 44 N. 4).

- 30 Verfahrensleitende Hinweise braucht der Versammlungsleiter im übrigen nicht für jeden zu spät Kommenden zu wiederholen. Wer zu spät an eine Gemeindeversammlung erscheint, hat sich deshalb das, was bereits gesagt worden ist, anrechnen zu lassen.⁸⁷
- 30a *Ton- und Bildaufnahmen*, insbesondere von Medienberichterstatern, sind schliesslich nur mit grosser Zurückhaltung zu bewilligen. Denn jene sind nicht nur geeignet, den Versammlungsablauf zu stören, sondern auch die Unbefangeneheit der Teilnehmer in ihren Voten und in ihrer Stimmabgabe zu beeinträchtigen.⁸⁸
- 31 **b)** Auf Vorschlag aus der Mitte der Versammlung oder des Gemeindepräsidenten werden gleich nach der Eröffnung *drei bis sechs Stimmzähler* gewählt. Sie bilden zusammen mit dem Gemeindepräsidenten und dem Gemeindeschreiber das **Büro** der Gemeindeversammlung.⁸⁹
- 32 Das Büro entscheidet über *Anstände bezüglich der Stimmberechtigung* von an der Versammlung durch Beratung und Beschlussfassung teilnehmenden Personen.⁹⁰ Aktuell werden können solche Anstände aufgrund der Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung, die auch Nichtstimmberechtigten das Recht gibt, die Verhandlungen vor Ort mitzuverfolgen.⁹¹ Um Anstände bezüglich der Stimmberechtigung zu vermeiden ist es deshalb empfehlenswert, die Nichtstimmberechtigten von Anfang an zu separieren. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht.⁹² Es kann auch auf die Strafbarkeit der unbefugten Teilnahme an einer Wahl oder Abstimmung aufmerksam gemacht werden.⁹³
- 33 Das Büro hat diejenigen Anordnungen zu treffen, die eine zuverlässige Resultatermittlung gewährleisten.⁹⁴ Die Aufgabe der Stimmzähler besteht sodann in der *unvoreingenommenen Sachverhaltsermittlung* nach bestem Wissen und Gewissen⁹⁵ bzw. in der autoritativen Feststellung des Ergebnisses des Volkstentscheids⁹⁶.

⁸⁷ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 69.

⁸⁸ Vgl. auch § 48 Abs. 3 Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz v. 28. April 1977 (GO-KR; SRSZ 142.110); sowie THALMANN, § 46 N. 4.1, § 53 N. 2.2; BAUMANN, S. 433. Ausgenommen hiervon ist selbstverständlich eine allfällige Tonbandaufnahme für das Protokoll (vgl. unten Rn. 74). Sollten sich Ton- und Bildaufnahmen aufgrund der Tragweite eines traktandierten Geschäfts unter Abwägung aller Interessen als sinnvoll erweisen, sind durch den Versammlungsleiter in jedem Fall strikte Auflagen zu machen, welche den genannten Bedenken Rechnung tragen.

⁸⁹ § 22 Abs. 1 und 2 GOG. Die Zahl der Stimmzähler hängt von der Grösse der Versammlung und den Raumverhältnissen ab; der Versammlungsleiter schlägt – sofern die Versammlung nicht Widerspruch erhebt – ihre Zahl vor (THALMANN, § 46 N. 3). Die Vorschläge erfolgen aus der Versammlung; bei Ausbleiben durch den Versammlungsleiter. Für die Wahl der Stimmzähler gilt das Verfahren gemäss § 29 GOG sinngemäss (HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 32). Vgl. dazu unten Rn. 68 ff.

⁹⁰ § 23 Abs. 1 und 2 GOG. Über die *Zulässigkeit von Anträgen* entscheidet dagegen der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter (EGV-SZ 1988 Nr. 41 S. 107).

⁹¹ § 8 Abs. 1 KV. Im Entscheid EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 66 schloss das Verwaltungsgericht aus § 23 i.V.m. § 15 GOG ebenfalls, dass die Anwesenheit von Nichtstimmberechtigten im Versammlungslokal statthaft ist. Die Einführung einer Zulassungskontrolle am Eingang des Versammlungslokals ist deshalb grundsätzlich nicht zulässig.

⁹² EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 66; ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 15.

⁹³ Art. 282 Ziff. 1 Abs. 2 StGB. Angedroht wird Gefängnis oder Busse.

⁹⁴ EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 29.

⁹⁵ EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 43 f.

⁹⁶ FLUELER, S. 24.

- 34 c) Der Gemeindepräsident erkundigt sich in der Regel zunächst, ob jemand Beanstandungen bezüglich Ankündigung, Einladung und Traktanden vorbringen wolle.⁹⁷ Werden keine entsprechenden Mängel geltend gemacht, stellt er fest, dass diese ordnungsgemäss erfolgt sind. Sofern Anlass besteht, fragt er auch nach Einwänden gegen die Stimmberechtigung von Anwesenden.
- 35 Sodann lässt er das **Geschäftsverzeichnis** durch den Gemeindeschreiber verlesen.⁹⁸ Die Versammlung kann dabei wohl die Reihenfolge der Beratung ändern, nicht jedoch Geschäfte vom Verzeichnis streichen oder neue Geschäfte hinzufügen.⁹⁹ Nach der *Genehmigung* oder *Bereinigung* des Geschäftsverzeichnisses bringt der Versammlungsleiter die Geschäfte in der festgelegten Reihenfolge zur Behandlung.¹⁰⁰
- 36 d) Zu jedem Geschäft wird durch einen Sprecher des Gemeinderates oder einer Spezialkommission, zur Rechnung durch die Rechnungsprüfer **Bericht** erstattet und **Antrag** gestellt.¹⁰¹ Dies gilt auch dann, wenn der Gemeinderat den Stimmberechtigten zuvor einen schriftlichen Bericht mit Antrag zustellen liess.¹⁰² Der Sprecher darf den Antrag ohne weiteres mündlich erläutern. Die Würdigung muss jedoch wahrheitsgemäss, sachlich und ausreichend erfolgen und auf die wesentlichen Entscheidungselemente Bezug zu nehmen.¹⁰³
- 37 Ein (traktandiertes) Initiativbegehren ist durch den Initianten oder einen Vertreter der Initianten zu begründen. Anschliessend hat ein Mitglied des Gemeinderates dessen Antrag und allenfalls Gegenvorschlag darzulegen.¹⁰⁴
- 38 e) Sowohl beim Versammlungssystem wie beim Urnensystem ist die Gemeindeversammlung verpflichtet, die Sachgeschäfte und Initiativbegehren vor der endgültigen Beschlussfassung zu **beraten**.¹⁰⁵ Allgemein gilt, dass Anträge *mündlich*

⁹⁷ Vgl. THALMANN, § 46 N. 2.

⁹⁸ § 24 Abs. 1 GOG.

⁹⁹ BAUMANN, S. 413; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 32.

¹⁰⁰ § 24 Abs. 2 GOG.

¹⁰¹ § 25 Abs. 1 GOG. Dazu APPERT, S. 132 f. Das Stellen von Minderheitsanträgen ist ausgeschlossen (§§ 19 Abs. 1, 36 Abs. 4 GOG; BAUMANN, S. 417; THALMANN, § 48 N. 2.3.1). Die Behörde ist sodann berechtigt, von einer früheren Gemeindeversammlung abgeänderte oder abgelehnte Anträge einer späteren nochmals vorzulegen (THALMANN, § 49 N. 1).

¹⁰² HUWYLER, Beratungspflicht, S. 121.

¹⁰³ ZBl 2000, S. 479; BAUMANN, S. 416. Dies heisst aber nicht, dass der Gemeinderat seinen Antrag nicht auf engagierte Weise vertreten kann und dessen Vorteile herausstreichen darf (ZBl, a.a.O.; BAUMANN, a.a.O.). Vgl. oben Rn. 17, 22 f.

¹⁰⁴ HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 28, 33. Da es von Seiten des Gemeinderates nach der gesetzlichen Vorprüfung des Initiativbegehrens auf seine Rechtmässigkeit (§ 8 Abs. 1 – 3 GOG) allein noch um eine politische Beurteilung geht (GANDER, S. 403), hat er vor der Gemeindeversammlung grundsätzlich *materiell* Stellung zum Initiativbegehren zu beziehen, und zwar entweder mit einem Antrag auf Annahme bzw. Verwerfung, Eintreten bzw. Nichteintreten oder mit einem Gegenvorschlag (vgl. §§ 8 Abs. 4, 19 GOG; a.M. HUWYLER, Volksinitiative, S. 169, 173). Ausnahmsweise kann auch ein begründeter Verschiebungsantrag gerechtfertigt sein (vgl. die unter Umständen kurze Frist zur Vorlage gem. § 8 Abs. 4 GOG). Bei *Pluralinitiativen* (§ 17 Abs. 1 lit. c GOG), die keiner vorgängigen Rechtmässigkeitskontrolle durch den Gemeinderat unterliegen (GANDER, S. 407), kann schliesslich ein Trennungsantrag in Betracht kommen.

¹⁰⁵ §§ 12 Abs. 1, 25 Abs. 2 GOG. Die Beratungspflicht gilt nicht für Begehren um Einführung des Urnensystems für Sachgeschäfte und Wahlen (vgl. §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 GOG).

und in deutscher Sprache zu stellen sind.¹⁰⁶ Unklare und komplizierte Anträge sind durch den Vorsitzenden von Amtes wegen zu klären, bevor sie zur Abstimmung gebracht werden, entweder durch geeignete Gegenfragen an den Antragsteller oder nötigenfalls mit dem Verlangen auf schriftliche Fixierung des Antrages.¹⁰⁷ Die Stimmberechtigten können sich *umfassend* zum jeweiligen Verhandlungsgegenstand äussern. Es besteht ein *Rederecht*¹⁰⁸ bzw. eine „totale Redefreiheit“¹⁰⁹ und die Freiheit der Informationsvermittlung¹¹⁰. Der Redner hat sich beim Gemeindepräsidenten durch Handerheben zu Wort zu melden und erhält das Wort regelmässig in der Reihenfolge der Wortmeldungen.¹¹¹ Der Gemeindepräsident sorgt im übrigen für den ordnungsgemässen und disziplinierten Gang der Beratungen.¹¹²

- 39 Eine Ausstandspflicht besteht für den Stimmberechtigten (und seine Verwandten) weder in seiner Funktion als in der Sache betroffenes Behördemitglied noch als persönlich interessierte Privatperson.¹¹³
- 39a Als ungeschriebenes Organisationsprinzip gilt, dass der *Gemeinderat* als Kollegialorgan in der Regel nach aussen als Einheit auftritt und dass sich alle Gemeinderatsmitglieder hinter den Kollegialentscheid stellen.¹¹⁴

¹⁰⁶ Es geht somit zum Beispiel nicht an, dass ein Stimmberechtigter, der an der Versammlung nicht teilnehmen kann, dem Versammlungsleiter vorgängig schriftlich einen begründeten Antrag einreicht mit dem Begehren, der Antrag sei an der Versammlung wiederzugeben und es sei darüber abzustimmen. Auch Stellvertretung ist nicht zulässig. Vgl. THALMANN, § 46 N. 5.4 und § 48 N. 3.2.

¹⁰⁷ APPERT, S. 128, 135; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33.

¹⁰⁸ ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 15; vgl. auch HUWYLER, Beratungspflicht, S. 121. Nicht Stimmberechtigte haben sich dagegen nicht in den Gang der Verhandlungen einzumischen. Ein Rederecht bzw. ein Anspruch auf rechtliches Gehör kann ihnen im Rahmen einer Gemeindeversammlung grundsätzlich nicht zuerkannt werden, da es sich um einen politischen Entscheidungsprozess und nicht um ein formalisiertes Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizverfahren handelt (ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 15). Ausnahmen sind aber denkbar bei nichtstimmberechtigten *Sachverständigen*, die von der antragstellenden Behörde eingeladen worden sind, sich zu schwierigen technischen Belangen besonderer Geschäfte zu äussern (THALMANN, § 46 N. 4.3).

¹⁰⁹ APPERT, S. 127. Mithin gilt auch an der Gemeindeversammlung das verfassungsmässige Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 16 BV; ZBl 1987, S. 507 f.), welches nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden darf (vgl. Art. 36 BV).

¹¹⁰ Dies wird von einer direkten Versammlungsdemokratie vorausgesetzt. Anlässlich von Gemeindeversammlungen können auch andere Informationsmittel verwendet werden als nur jenes der Sprache (z.B. Hellraumprojektor, Dias), sofern dadurch eine anschaulichere, vollständigere und damit bessere Information vermittelt werden kann. Eine Grenze findet die Wahl von Informationsmitteln jedoch im Gleichheitsgrundsatz (ZBl 1990, S. 542 f.).

¹¹¹ APPERT, S. 126 f.; THALMANN, § 46 N. 5.3. Denkbar ist auch den Voten-Ablauf sachlich zu gliedern (BAUMANN, S. 422).

¹¹² Bei zahlreichen Wortbegehren kann er im Hinblick auf eine organisierte Debatte und in Beachtung des Gleichbehandlungsgebots eine *Redezeitbeschränkung* anordnen (vgl. ZBl 1990, S. 543; ZBl 1987, S. 507 f.). Wenn sich jemand in seinem Votum nicht an den Diskussionsgegenstand hält, sich sonst in unanständiger, verletzender oder wahrheitswidriger Weise äussert oder die Versammlung durch ungebührlich lange Ausführungen hinhält, kann ihm das Wort entzogen werden (HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 31; APPERT, S. 127; THALMANN, § 46 N. 5.4, § 53 N. 2.1). Bei weiterer Störung ist er – nach vorgängiger Ermahnung – wegzuweisen (§ 21 Abs. 2 GOG). Zur Beendigung der Beratung vgl. nachstehend Rn. 45.

¹¹³ APPERT, S. 133; THALMANN, § 46 N. 4.4. Dies mangels gesetzlicher Regelung. Ohnehin wäre eine entsprechende Regelung sehr *restriktiv* zu handhaben (ZBl 1986, S. 221 ff.; vgl. dagegen ZBl 1992, S. 169 ff.).

¹¹⁴ BAUMANN, S. 417. Nach demselben haben einzelne Gemeinderatsmitglieder deshalb grundsätzlich kein Recht darauf, ihre abweichende persönliche Auffassung vor der Gemeindeversammlung darzulegen.

- 40 Neben persönlichen Meinungsäusserungen und Fragen informeller Natur¹¹⁵ an die anwesenden Behördenmitglieder bzw. Berichterstatter, können formelle oder materielle *Anträge* zum Verhandlungsgegenstand gestellt werden.¹¹⁶ Über deren *Zulässigkeit* entscheidet der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter und nicht das Büro.¹¹⁷ Werden unzulässige Anträge erhoben, so hat der Versammlungsleiter sie unter Hinweis auf die gesetzliche Unzulässigkeitsbestimmung, mithin *begründet*, zurückzuweisen.¹¹⁸ Der *Rückzug* eines Antrages durch den Antragsteller ist während der Verhandlungen, längstens bis zur Abstimmung über den betreffenden Antrag, jederzeit möglich.¹¹⁹ Auch ein allfälliger Rückzug des Initiativbegehrens muss von Seiten der Initianten spätestens bis zur Schlussabstimmung der Gemeindeversammlung erklärt werden.¹²⁰
- 41 **aa) Formelle Anträge (Ordnungsanträge):** Formeller Natur sind die Anträge auf *Rückweisung*, *Verschiebung* und *Trennung* des Geschäfts, auf *Schluss der Diskussion* und *Zurückkommen* auf ein Geschäft¹²¹.
- 42 Mit dem *Antrag auf Rückweisung* wird der Gemeinderat verpflichtet, ein Geschäft einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen. Der Sinn dieses Antrages besteht vorab darin, Zeit zu gewinnen, um eine für die Behandlung des Geschäftes wesentliche Abklärung zu treffen, sei es, weil das Geschäft unzureichend vorbereitet ist, oder sei es, weil die Beratung noch wesentliche, neue Gesichtspunkte hervorgebracht hat.¹²² Der Antrag kann aus formellen Gründen (bspw. mangelhafte Vorbereitung oder Information) oder aus materiellen Gründen (bspw. andere Gestaltung, weniger aufwendige Lösung) gestellt werden.¹²³
- 43 Der *Verschiebungsantrag* verpflichtet dagegen nicht zu neuen Abklärungen, sondern bezweckt einfach die Beratung und Beschlussfassung zu einem anderen

¹¹⁵ Unveröffentlichter BGE v. 16. Februar 2000, E. 5c (= 1P.720/1999). Vgl. auch unten Rn. 73.

¹¹⁶ Dies auch von Seiten der *Behörden* als Kollegialorgan (vgl. APPERT, S. 134; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 124). Einen *Antrag stellen* heisst im übrigen, vom Versammlungsleiter zu verlangen, dass über den vorgebrachten Vorschlag abgestimmt wird. Macht der Stimmberechtigte einen „Vorschlag“, ohne ihn ausdrücklich als Antrag zu bezeichnen, ihn aber klar formuliert und unmissverständlich zum Ausdruck bringt, von seinem Antragsrecht Gebrauch machen zu wollen, ist der Versammlungsleiter gehalten, diesen „Vorschlag“ als Antrag entgegenzunehmen (BAUMANN, S. 424).

¹¹⁷ EGV-SZ 1988 Nr. 41 S. 107; vgl. auch EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 13 ff.; **a.M.** offenbar HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 31.

¹¹⁸ EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 15. Vgl. auch APPERT, S. 135. Zurückzuweisen sind ebenfalls zweideutige, konfuse und widersinnige Anträge (FLUELER, S. 29). Der Versammlungsleiter darf über solche Anträge nicht abstimmen lassen. Hat er einen unzulässigen Antrag versehentlich zur Abstimmung zugelassen und ist dieser durch die Versammlung gutgeheissen worden, ist die Beschwerde nach § 95 GOG gegeben (EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 23 f.). Unzulässig wäre übrigens – wegen Verstosses gegen die Traktandierungspflicht (vgl. oben Rn. 19) – namentlich ein Antrag auf Durchführung einer spontanen Konsultativabstimmung (ARN/FRIEDLI, Art. 21 N. 17).

¹¹⁹ Vgl. THALMANN, § 48 N. 3.3.8. Dasselbe Recht steht auch der antragstellenden Behörde zu (THALMANN, § 48 N. 2.5).

¹²⁰ HUWYLER, Volksinitiative, S. 173 f.; kritisch THALMANN, § 50 N. 8.2. Der Antrag des Gemeinderates auf Annahme des Initiativbegehrens oder ein Gegenvorschlag fallen mit einer solchen Rückzugserklärung nicht dahin. Dies aufgrund der *Selbständigkeit* des Antragsrechts des Gemeinderates (THALMANN, § 48 N. 2) bzw. der fehlenden Akzessorietät desselben zum Initiativbegehren. So ist unbestritten, dass ein Initiativbegehren zu Gunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen werden kann.

¹²¹ Zu letzterem unten Rn. 67.

¹²² HUWYLER, Beratungspflicht, S. 122.

¹²³ VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 5; EGV-SZ 1997 Nr. 11 S. 30; EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 20; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33 f.

Zeitpunkt. Zur Begründung sind stichhaltige Gründe anzugeben (bspw. Abwarten des Ganges von bestimmten Ereignissen, Sammlung von Erfahrungen, vorherige Erfüllung von anderen wichtigen Gemeindeaufgaben).¹²⁴

- 44 Der *Antrag auf Trennung des Geschäfts* bezweckt die Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie.¹²⁵ Zum einen kann es demnach geboten sein, ein Geschäft, das verschiedene Materien unzulässigerweise miteinander verquickt, zu trennen,¹²⁶ zum anderen ist jedoch zu beachten, dass ein Geschäft dann nicht in zwei Teile getrennt werden darf, wenn der eine Teil ohne den anderen kein sinnvolles Ganzes mehr bilden würde¹²⁷.
- 45 Soll die Beratung zu einem Abschluss gebracht werden, so kann die Versammlung auf Antrag hin *Schluss der Diskussion* verfügen, wenn aus den bisherigen Voten zu schliessen ist, dass die Diskussion erschöpft ist, diese keine neuen Gesichtspunkte mehr zutage fördert, keine neuen Anträge mehr zu erwarten sind oder wenn die Diskussion zu unsachlichen Ausführungen missbraucht wird.¹²⁸ Das Recht der Stimmberechtigten, alle im Zusammenhang mit der Beratung eines Geschäftes stehenden Argumente und Standpunkte vorzubringen und anzuhören, darf aber durch einen solchen Antrag nicht ungebührlich und grundlos beschränkt und damit eine demokratische Auseinandersetzung verhindert werden.¹²⁹
- 46 Ein Rückweisungsantrag ist unzulässig, wenn das gewünschte Anliegen mit der Rückweisung – aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Unmöglichkeit – nicht erreicht werden kann, wenn zum Beispiel die Gemeindeversammlung in Bezug auf den zu überprüfenden Punkt nicht zuständig ist.¹³⁰ Ein Rückweisungs- oder ein Verschiebungsantrag ist im weiteren unzulässig, wenn damit eine Antwort abgewartet werden soll, die vom betreffenden Organ bereits mehrfach und in jüngster Zeit erteilt worden ist.¹³¹ Zu beachten ist im weiteren, dass das geltend

¹²⁴ HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 34. An die Stichhaltigkeit der vorgebrachten Gründe dürfen keine hohen Anforderungen gestellt werden. Sie müssen lediglich von einer gewissen Ernsthaftigkeit bzw. ihr Eintreten von einer gewissen Wahrscheinlichkeit sein. In Bezug auf Voranschlag und Abnahme der Rechnung kommt jedoch – aufgrund deren Termingebundenheit – nur eine kurzfristige Vertagung in Frage (THALMANN, § 48 N. 3.5).

¹²⁵ Die unverfälschte Willenskundgabe durch die Stimmberechtigten verlangt, dass nicht zwei oder mehr verschiedene Sachfragen (Materien) miteinander derart verbunden werden, dass die Bürger in eine Zwangslage versetzt werden, indem sie nicht frei zwischen den einzelnen wählen können (BGE 113 Ia 52; J.-P. MÜLLER, S. 363). Vgl. auch § 8 Abs. 1 GOG und oben Rn. 11.

¹²⁶ § 26 Abs. 2 GOG. Vgl. EGV-SZ 1990 Nr. 12 S. 39. Je nach Vorlage wird die Tragweite des Grundsatzes in der Praxis verschieden gewichtet (BGE 125 I 230 f.). Wenn ein *enger sachlicher Zusammenhang* zwischen den in einem Geschäft verknüpften Materien besteht und diese einem *gemeinsamen Zweck* dient ist der Grundsatz der Einheit der Materie jedoch regelmässig gewahrt (BGE 123 I 71 f.; HÄFELIN/HALLER, N. 1388 f.).

¹²⁷ HUWYLER, Beratungspflicht, S. 123; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 34.

¹²⁸ EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 15, unter Verweis auf § 12 Abs. 2 i.V.m. §§ 26 und 25 Abs. 2 GOG; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 123; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 34.

¹²⁹ Eingehend HUWYLER, Beratungspflicht, S. 123; APPERT, S. 127, 135 f.; THALMANN, § 46 N. 5.6.1. Für eine restriktive Handhabung der Redezeitbeschränkung: BAUMANN, S. 389 f. Vgl. auch unten Rn. 60.

¹³⁰ So wenn anlässlich der Gemeindeversammlung der Standort der geplanten Oberstufenschule umstritten ist und ein Rückweisungsantrag gestellt wird mit der Begründung, damit werde der (für die Standort-Frage zuständige) Regierungsrat gezwungen, einen zusätzlichen Schulstandort zu bezeichnen (EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 24).

¹³¹ EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 24 f. Denn es ist zu beachten, dass die Stimmbürger nicht nur das Recht haben, über die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallenden Geschäfte im Versammlungssystem zu

gemachte Anliegen die Rückweisung oder Verschiebung des Geschäfts sachlich und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu rechtfertigen vermag. Der Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag bezieht sich auf das Geschäft als Ganzes und nicht auf untergeordnete oder Nebenpunkte desselben.¹³²

- 47 Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist im Verfahren der lediglich beratenden Gemeindeversammlung bzw. beim Urnensystem gegenüber Anträgen, welche als Rückweisungs- oder Verschiebungsanträge bezeichnet werden, hinsichtlich deren Zulässigkeit eine gewisse *Zurückhaltung* geboten.¹³³ Wenn solche Anträge sachlich einem – im Urnensystem unzulässigen¹³⁴ – Nichteintretens- oder Ablehnungsantrag gleichkommen, sind sie als verdeckte oder getarnte Abweisungs- oder Nichteintretensanträge unzulässig und nicht zur Abstimmung zu bringen.¹³⁵
- 48 Wann ein Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag als verdeckter Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag zu qualifizieren und demzufolge unzulässig ist, lässt sich nicht generell, sondern nur *einzelfallweise* anhand der konkreten Umstände beurteilen. Zu beachten ist zunächst, dass es auf den tatsächlichen Willen des Antragstellers ankommt und nicht auf die falsche oder ungeeignete Wortwahl.¹³⁶ Der Gemeindepräsident als Verhandlungsleiter hat den Antragsteller deshalb anzufragen, weshalb der Antrag gestellt werde. Ausserdem hat der Antragsteller den Antrag mit der Weisung zu verbinden, was mit dem Geschäft zu tun sei (bspw. zusätzliche Abklärungen, Varianten).¹³⁷ Stellt der Antragsteller den Antrag nur, weil er gegen das Geschäft ist und nicht aus Gründen, die eine Rückweisung oder Verschiebung sachlich zu rechtfertigen vermögen, ist auf den Antrag nicht einzutreten.¹³⁸ Bleiben die diesbezüglichen Äusserungen des Antragstellers vage oder unklar, und lässt sich in der Folge nicht ermitteln, ob es sich um einen echten Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag handelt, ist *im Zweifelsfall Unzulässigkeit* seines Antrages anzunehmen.¹³⁹

beraten, sondern sie haben auch das Recht, darüber an der Urne einen Sachentscheid zu treffen, der ihnen durch die beratende Versammlung nicht beliebig entzogen werden darf (EGV-SZ, a.a.O.; HUWYLER, Gemeindeorganisation, S. 34)

¹³² Zu beachten ist der eigentliche Sinn des Rückweisungsantrages (vgl. Rn. 42). Der Spitalvertrag zwischen den Bezirken March und Höfe konnte anlässlich der Höfner Bezirksgemeinde v. 25. April 2001 folglich nicht mit dem Begehren, es sei in den Vertrag zusätzlich eine Verpflichtung aufzunehmen, dass mit dem Personal ein Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen sei, zurückgewiesen werden.

¹³³ Dies weil andernfalls die Aufgabenteilung zwischen der beratenden Gemeindeversammlung und der Schlussabstimmung an der Urne verwischt würde. Sodann ist die beratende Versammlung weit weniger repräsentativ als die Urnenabstimmung (vgl. dazu Rn. 9a; EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 20 f.). Vgl. auch EGV-SZ 1988 Nr. 41 S. 108 und HUWYLER, Beratungspflicht, S. 122.

¹³⁴ § 12 Abs. 2 GOG.

¹³⁵ VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 5; EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 20; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33 f.; ders., Beratungspflicht, S. 122. „Diese Praxis ergibt sich aus dem Sinn des zweistufigen Beschlussverfahrens mit der Beratung im Versammlungssystem und der Schlussabstimmung an der Urne. Die Urnenabstimmung soll nicht durch verdeckte Rückweisungs- oder Verschiebungsanträge ausgeschaltet werden dürfen, oder anders ausgedrückt, es soll das in § 12 Abs. 2 GOG statuierte Verbot von Ablehnungs- und Nichteintretensanträgen durch Anträge, welche anders benannt, aber inhaltlich nahe bei einem Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag liegen, nicht unterlaufen werden dürfen.“ (VGE, a.a.O.; EGV-SZ, a.a.O.).

¹³⁶ BAUMANN, S. 426.

¹³⁷ EGV-SZ 1988 Nr. 41 S. 108; HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33.

¹³⁸ HUWYLER, Beratungspflicht, S. 122 f. Besondere Zurückhaltung ist im übrigen geboten, wenn ein Geschäft bereits schon einmal zurückgewiesen oder verschoben worden ist.

¹³⁹ Denn die Stimmbürger haben nach Treu und Glauben ein Recht, in der Regel zu den an der Versammlung traktandierten Sachgeschäften an der Urne Stellung nehmen zu können. An der Ausübung dieses

- 49 Eine sich eher selten stellende Frage ist diejenige nach der Zulässigkeit von formellen Anträgen bei zu behandelnden *Initiativbegehren*. Grundsätzlich gilt nämlich, dass nicht nur der Antrag bzw. Gegenvorschlag des Gemeinderates, sondern auch das *Initiativbegehren* selber von der Gemeindeversammlung (vor der Gegenüberstellung in der Schlussabstimmung) zu bereinigen ist.¹⁴⁰ Die Zulässigkeit formeller Anträge zu Initiativbegehren wird zum Teil generell bejaht.¹⁴¹ Indessen gilt es meines Erachtens zu unterscheiden: Während Rückweisungs- und Trennungsanträge zu Initiativbegehren – vorbehaltlich des Einverständnisses der Initianten – von vorneherein unstatthaft sind,¹⁴² kann eine Rückweisung des gesamten Geschäfts dann in Betracht kommen, wenn der Antrag oder Gegenvorschlag des *Gemeinderates* zum Initiativbegehren mangelhaft vorbereitet ist.¹⁴³ Verschiebungsanträge sind dagegen, sofern begründet, grundsätzlich zulässig.¹⁴⁴

Rechts sollen sie nur durch echte und zweifelsfreie Rückweisungs- und Verschiebungsanträge gebremst oder gar ausgeschlossen werden können (EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 25). Zudem ist die beratende Versammlung in der Regel weit weniger repräsentativ als die Urnenabstimmung und besteht überdies die Gefahr, dass an einem Sachgeschäft besonders Interessierte die beratende Versammlung durch entsprechenden Besuch majorisieren können (VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 5; EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 20 f.; vgl. auch oben Rn. 9a). Vgl. dagegen die „In dubio“-Praxis bei materiellen Abänderungsanträgen unten Rn. 55.

¹⁴⁰ § 12 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 26 GOG; GANDER, S. 397, 405.

¹⁴¹ EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 51 f.; GANDER, S. 397, 403; HUWYLER, Volksinitiative, S. 174. Letzterer bejaht dies auch von Seiten des Gemeinderates (a.a.O., S. 169).

¹⁴² Die Prüfung der materiellen und formellen Gültigkeit von Initiativbegehren, insbesondere die Frage der Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie, wird vorgängig bereits durch den Gemeinderat vorgenommen (§ 8 Abs. 1-3 GOG; vgl. dazu GANDER, S. 398 ff.; HUWYLER, Volksinitiative, S. 160 ff., 165 ff.). Diese Prüfung wirkt zwar lediglich als „grobmaschiges Sieb“ und bezweckt, jene Initiativbegehren von der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung auszunehmen, die *eindeutig* unzulässig sind (EGV-SZ 1994 Nr. 13 S. 36). In Zweifelsfällen ist es aber nicht Sache des Gemeinderates als Exekutive, über die Zulässigkeit von Volksbegehren zu entscheiden. Er muss diese der *Gemeindeversammlung* zur Behandlung zuweisen (EGV-SZ 1994 Nr. 13 S. 36). Der Gemeinderat darf dabei zu Handen der Gemeindeversammlung – abgesehen von einem begründeten Verschiebungsantrag (vgl. die unter Umständen kurze Frist zur Vorlage gem. § 8 Abs. 4 GOG) oder einem Trennungsantrag bei einer Pluralinitiative (vgl. oben Rn. 37) – grundsätzlich keine *formellen* Anträge zum Initiativbegehren stellen (a.M. HUWYLER, Volksinitiative, S. 169, 173). Der Gemeinderat hat vielmehr eine politische Beurteilung des Initiativbegehrens vorzunehmen (GANDER, S. 403) und mittels eines Antrages auf Annahme bzw. Verwerfung, Eintreten bzw. Nichteintreten oder eines Gegenvorschlages *materiell* bzw. in der Sache Stellung zu beziehen (vgl. §§ 8 Abs. 4, 19 GOG). Zudem haben die Initianten Anspruch darauf, dass ihr – in diesem Sinne als rechtmässig befundenes – Initiativbegehren der Gemeindeversammlung nicht nur zur Beratung, sondern auch zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Auch Rückweisungs- und Trennungsanträge von Privaten zum Initiativbegehren können deshalb an der Gemeindeversammlung nicht gestellt werden und sind durch den Gemeindepräsidenten zurückzuweisen.

¹⁴³ Implizit VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 7. So vor allem in *formeller* Hinsicht. Dabei sind selbstverständlich die vorstehend genannten allgemeinen Voraussetzungen zur Zulässigkeit von Rückweisungsanträgen zu beachten. Zurückhaltung ist dagegen angebracht bei *materiell* begründeten Rückweisungsanträgen, die einem eigentlichen Gegenvorschlag nahe kommen, denn das Gegenvorschlagsrecht steht nur dem Gemeinderat zu (EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 25; HUWYLER, Volksinitiative, S. 175, dazu eingehend S. 170 ff.; §§ 8 Abs. 4, 19 Abs. 1 GOG; zusätzlich gelten die gleichen strengen Einschränkungen wie bei Abänderungsanträgen zu Initiativbegehren [vgl. unten Rn. 58]). Möglich ist sodann, dass nur die ausformulierte Kreditvorlage des Gemeinderates zum (von diesem befürworteten) Initiativbegehren zurückgewiesen wird. Diesfalls ist das Initiativbegehren allein an die Urne zu überweisen (vgl. VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 7; zu beachten ist § 8 Abs. 4 GOG).

¹⁴⁴ Praktisch genügt bereits ein Verschiebungsantrag zum Antrag bzw. Gegenvorschlag des *Gemeinderates* um das ganze Geschäft zu verschieben. Die Annahme eines Verschiebungsantrages läuft auf eine (begründete) Erstreckung der Initiative in – wohl durchwegs, aber nicht ausschliesslich – politischer Hinsicht hinaus (HUWYLER, Volksinitiative, S. 174). Die Verpflichtung, das Initiativbegehren innert bestimmter Frist an der Gemeindeversammlung zu behandeln trifft im übrigen nur den Gemeinderat. Der Initiant hat

- 50 **bb) Materielle Anträge (Sachanträge):** Materieller Natur sind die *Anträge auf Eintreten bzw. Nichteintreten, Annahme oder Verwerfung eines Geschäftes sowie Abänderungsanträge.*
- 51 Das Eintreten der Gemeindeversammlung auf die vom Gemeinderat traktandierten Geschäfte, d.h. der Wille zur Beratung, bildet die (stillschweigende) Regel. Dies insbesondere bei Geschäften, deren Behandlung nicht unterbleiben darf, namentlich bei Initiativbegehren, Voranschlägen, Nachkrediten und Rechnungen.¹⁴⁵ Bei anderen Geschäften kann der Antrag auf Nichteintreten etwa auf fehlender Bereitschaft zur inhaltlichen Auseinandersetzung (Detailberatung)¹⁴⁶ oder auf geltend gemachter fehlender Zuständigkeit der Gemeindeversammlung usw. basieren. Da der *Antrag auf Nichteintreten* im Urnensystem nicht statthaft ist,¹⁴⁷ kommt dem Antrag in der Praxis aber lediglich eine geringe Bedeutung zu.
- 52 Im Versammlungssystem können zur Vorlage sowohl *Annahme-* als auch *Verwerfungsanträge* gestellt werden; dies deshalb, weil über das Geschäft definitiv entschieden wird. Ihnen kommt indessen keine eigenständige Bedeutung zu, vielmehr handelt es sich hier einfach um Empfehlungen, wie man sich bei der Abstimmung zu verhalten habe.¹⁴⁸ Anträge auf Verwerfung sind im Urnensystem dagegen unzulässig.¹⁴⁹
- 53 Der Bürgerschaft, welche im kommunalen Versammlungssystem die Funktion der parlamentarischen Legislative wahrnimmt, steht an der Gemeindeversammlung innerhalb von gewissen Schranken ein *Improvisationsspielraum* zu.¹⁵⁰ Beim Recht, einen Abänderungsantrag zu stellen, kann von einem besonderen Volksinitiativrecht im Gemeindeverband, das sich aus dem Versammlungssystem ergibt, gesprochen werden.¹⁵¹ Der *Abänderungsantrag* modifiziert oder ergänzt einen an derselben Gemeindeversammlung behandelten Hauptantrag.¹⁵²
- 54 Das Recht, *Abänderungsanträge* zu stellen, hat allerdings unselbständigen oder akzessorischen Charakter, d.h. es ist auf den Verhandlungsgegenstand beschränkt, welcher traktandiert worden ist. Zwischen Haupt- und Abänderungsantrag muss somit ein *enger Zusammenhang* bestehen. Neue oder selbständige Anträge, die keinen oder nur einen losen Zusammenhang mit der traktandierten Vorlage aufweisen, die mehr als eine blosser Ergänzung oder Abänderung eines Hauptantrages sind, oder denen verglichen mit der Vorlage eine andere Zweckbestimmung zugrunde liegt oder mit denen ein völlig anderer Weg zur Verwirk-

nur Anspruch auf rechtzeitige Behandlung durch die Gemeindeversammlung (§ 8 Abs. 4 GOG; HUWYLER, Volksinitiative, S. 174).

¹⁴⁵ Vgl. § 63 Abs. 1 GO-KR.

¹⁴⁶ Diesfalls erfolgt eine *Grundsatzdiskussion* (vgl. THALMANN, § 46 N. 5.1).

¹⁴⁷ § 12 Abs. 2 GOG. Dies, weil ein Nichteintretensantrag einem Ablehnungsantrag gleichkommt, ein Antrag, über den das Volk an der Urne zu entscheiden hat (APPERT, S. 150 f.; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 122).

¹⁴⁸ EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 23; HUWYLER, Gemeindeorganisation, S. 35; THALMANN, § 48 N. 3.4.

¹⁴⁹ § 12 Abs. 2 GOG.

¹⁵⁰ So hat der Bürger, der einen Abänderungsantrag stellen will, im Gegensatz zum Gemeinderat nicht die vorgängige Informationspflicht zu beachten. Selbstverständlich darf aber auch der Bürger vorgängig über von ihm geplante Abänderungsanträge informieren (EGV-SZ 1997 Nr. 10 S. 26).

¹⁵¹ Vgl. EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 22, unter Hinweis auf den Staatsrechtler ZACHARIA GIACOMETTI.

¹⁵² *Zusatz-* oder *Ergänzungsanträge* stellen ebenfalls Abänderungsanträge dar, unterscheiden sich von diesem jedoch durch ihre mindere Tragweite und durch die Intensität der gewollten Modifikation (FLUELER, S. 13).

lichung des mit der Vorlage angestrebten Zweckes vorgeschlagen wird,¹⁵³ sind nicht zulässig und zurückzuweisen.¹⁵⁴ Für solche Anträge steht dem Bürger das Initiativrecht offen.¹⁵⁵ Bei Abänderungsanträgen zu Geschäften, über die an der Urne abgestimmt wird und die an der Versammlung lediglich vorberaten werden, ist zusätzlich zu beachten, dass diese faktisch nicht einer Sabotierung des betreffenden Geschäfts gleichkommen dürfen.¹⁵⁶

- 55 Die Abgrenzung von zulässigen und unzulässigen Abänderungsanträgen kann im Einzelfall schwierig sein. Entscheidend ist, dass die Stimmberechtigten Anspruch darauf haben, den Verhandlungsgegenstand in seinen wichtigsten Aspekten bereits vor der Versammlung zu kennen, um sich darauf vorzubereiten und auch zu entscheiden, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollen. Der Verhandlungsgegenstand darf deshalb in seiner wesentlichen Bedeutung, dazu gehören auch die finanziellen Auswirkungen, nicht verändert werden. Das Geschäft muss trotz untergeordneter Modifikationen im wesentlichen das gleiche bleiben. Die Versammlung muss in der Lage sein, die Tragweite vorgeschlagener Änderungen zu überblicken und es muss zumutbar sein, zu einem Änderungsantrag ohne weitere Prüfung Stellung zu nehmen.¹⁵⁷ *Im Zweifelsfall ist von der Zulässigkeit des Abänderungsantrages auszugehen.* Denn würden Abänderungsanträge nur noch äusserst restriktiv zugelassen, so würde dies zu einer unerwünschten Rückstufung der Gemeindeversammlung führen.¹⁵⁸
- 56 Selbstverständlich muss der Abänderungsantrag im übrigen *tatsächlich möglich, rechtlich zulässig*¹⁵⁹ und die Gemeindeversammlung in Bezug auf den Gegenstand des Abänderungsantrages auch *zuständig* sein.¹⁶⁰ Unzulässig sind von vor-

¹⁵³ Der Abänderungsantrag, der sich lediglich in Bezug auf die *Verwirklichung* vom behördlichen Antrag unterscheidet, kann jedoch dann zulässig sein, wenn der Gemeinderat aufgrund eigener Abklärungen in der Lage ist, unmittelbar an der Gemeindeversammlung zum Abänderungsantrag Stellung zu nehmen, und wenn die Stimmberechtigten Kenntnis hatten, dass der behördliche Antrag umstritten ist, der Abänderungsantrag demnach nicht völlig unvorhergesehen eingereicht wird (EGV-SZ 1993 Nr. 21 S. 69 ff., 72).

¹⁵⁴ EGV-SZ 1993 Nr. 21 S. 70, mit Hinweisen; EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 23 f.; ZBI 1995, S. 23; APPERT, S. 135; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 124 f.; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 35.

¹⁵⁵ § 73 KV; § 8 GOG. EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 24; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 124.

¹⁵⁶ Formelle Abänderungsanträge mit der praktischen Tragweite von materiellen Verwerfungsanträgen sind im Urnsystem ebenfalls unzulässig (APPERT, S. 152).

¹⁵⁷ EGV-SZ 1993 Nr. 21 S. 70; EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 23 f.; EGV-SZ 1986 Nr. 4 S. 16 f.; THALMANN, § 48 N. 3.3.1.

¹⁵⁸ EGV-SZ 1993 Nr. 21 S. 72; HUWYLER, Beratungspflicht, S. 122, 124. Gemäss EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 21 werde vom Recht, Abänderungsanträge zu stellen, im allgemeinen mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht, was doch auch darauf schliessen lasse, dass die an der Versammlung teilnehmenden Stimmbürger, welche schon durch ihre Teilnahme ein erhöhtes staatsbürgerliches Interesse zeigten, in aller Regel nicht leichtfertig die Vorlage des Gemeinderates abzuändern suchten. Schliesslich dürfe auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass es die mit der Vorlage besser vertraute Behörde jederzeit in der Hand habe, auf die Unzweckmässigkeit eines Antrages hinzuweisen und ihre Argumente für die Ablehnung des Antrages den Stimmbürgern vorzutragen.

¹⁵⁹ Zu beachten ist primär das übergeordnete Recht von Kanton und Bund. Namentlich in Bezug auf das Recht, Budgetpositionen zu kürzen oder herauszustreichen, ist die Freiheit der Gemeindeversammlung zum Teil sehr beschränkt, da der überwiegende Teil des Voranschlags regelmässig entweder auf gesetzlichen Verpflichtungen oder früheren Gemeindebeschlüssen beruht (EGV-SZ 1994 Nr. 14 S. 47).

¹⁶⁰ Dies analog zu § 8 Abs. 1 GOG; vgl. auch HUWYLER, Beratungspflicht, S. 125; THALMANN, § 48 N. 3.3.3. So ist insbesondere eine Verschiebung von Kompetenzen über das Sachgeschäft des Budgets nicht zulässig (EGV-SZ 1994 Nr. 14 S. 47, betreffend Schaffung einer neuen Amtsstelle).

neherein zum Beispiel Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften (bspw. Baureglement).¹⁶¹

57 Wird allerdings eine Vorlage des Gemeinderates durch die Vorberatung derart in wesentlichen Teilen abgeändert, dass der damit angestrebte Zweck *offensichtlich* nicht mehr verwirklicht werden kann, so kann der Gemeinderat seinen Antrag zurückziehen und von einer Weiterleitung des Geschäftes an die Urnenabstimmung absehen.¹⁶² Indessen kommt dieser Bestimmung nur mehr eine geringe Bedeutung zu, weil solche Anträge – aufgrund der genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen für Abänderungsanträge – in aller Regel zum vorneherein unzulässig sein werden.¹⁶³

58 Schwierig zu beantworten ist die Frage, wo bei *Abänderungsanträgen zu Initiativen* die Zulässigkeitsgrenze zu ziehen ist. Das Verwaltungsgericht äusserte sich dahingehend, dass bezüglich der Abänderungsmöglichkeit von Initiativen weniger weit zu gehen sei als bei gemeinderätlichen Vorlagen.¹⁶⁴ Insbesondere gehe es nicht an, im Beratungsverfahren eine Initiative derart zu amputieren, dass die beschlossenen Abänderungen bzw. die Bereinigung des Hauptantrages einer teilweisen, materiell massgeblichen Ablehnung der Initiative hinsichtlich eines Teils der damit verfolgten Zwecke gleichkomme. Auch bei Respektierung des Abänderungsrechts durch die Versammlung habe mindestens der *Kern* der Initiative gleich zu bleiben,¹⁶⁵ d.h. Abänderungsanträge haben sich streng an den Sinn und Zweck der Initiative, an ihre Zielsetzung wie die Mittel zu halten¹⁶⁶. Bei gemeinderätlichen Vorlagen, welche aufgrund von allgemeinen Anregungen ausgearbeitet worden sind, kann der Spielraum zu Abänderungsanträgen mitunter grösser sein.¹⁶⁷ Es geht jedoch nicht an, dass aus der Versammlungsmitte Anträge unterbreitet werden, die sich an das Gegenvorschlagsrecht des Gemeinderates anlehnen, denn das eigentliche Gegenvorschlagsrecht kommt nur der Behörde zu.¹⁶⁸ Natürlich kann der Bürger eine (Gegen-)Initiative zur selben Sache, aber mit einer anderen Lösung lancieren.¹⁶⁹ Zu erwähnen ist aber schliesslich die Möglichkeit der Abänderung des Initiativbegehrens mit dem Einverständnis der Initianten.¹⁷⁰

¹⁶¹ § 27 Abs. 2 PBG. Für die *Strassenplanung* gilt dieselbe Regelung (§ 13 Abs. 2 Strassenverordnung v. 15. September 1999 [StrV; SRSZ 442.110]).

¹⁶² § 12 Abs. 4 GOG. Diese Bestimmung kommt nicht zur Anwendung, wenn der Versammlungsleiter versehentlich einen unzulässigen Antrag zur Abstimmung zugelassen hat und dieser durch die Versammlung gutgeheissen worden ist. Ein unzulässiger Antrag ist ein rechtswidriger Antrag, bei dessen Annahme die Beschwerde nach § 95 GOG gegeben ist, von welcher gemäss ausdrücklicher Regelung der Gemeinderat Gebrauch machen kann (EGV-SZ 1982 Nr. 6 S. 23 f.).

¹⁶³ HUWYLER, Beratungspflicht, S. 125.

¹⁶⁴ EGV-SZ 1991 Nr. 14, S. 52 ff., 54; EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 24.

¹⁶⁵ EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 25.

¹⁶⁶ HUWYLER, Beratungspflicht, S. 126; HUWYLER, Volksinitiative, S. 174 f.

¹⁶⁷ HUWYLER, Beratungspflicht, S. 126; kritisch GANDER, S. 403 ff. Dies deshalb, weil dem Gemeinderat bei der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages naturgemäss ein grösserer Gestaltungsspielraum zukommt (insbesondere in Bezug auf das Mittel zur Erreichung des gleichen Ziels [vgl. HUWYLER, Volksinitiative, S. 170; GANDER, S. 404]).

¹⁶⁸ Mithin bestimmt sie, ob auf das Initiativbegehren eine *andere Antwort* gegeben oder *andere Mittel* zur Erreichung des Zieles vorgeschlagen werden sollen (vgl. BAUMANN, S. 139).

¹⁶⁹ EGV-SZ 1986 Nr. 6 S. 25; HUWYLER, Volksinitiative, S. 175.

¹⁷⁰ HUWYLER, Volksinitiative, S. 175.

- 59 Schliesslich stellt sich noch die Frage, ob auch gegenüber *Statuten von Zweckverbänden*¹⁷¹ Abänderungsanträge gestellt werden dürfen. Meines Erachtens ist dies zu bejahen,¹⁷² denn der Gemeindeversammlung ist ausdrücklich vorbehalten hierüber Beschluss zu fassen.¹⁷³ Indessen ist zu berücksichtigen, dass die Statuten von Zweckverbänden oft in langwierigen Verhandlungen ausgearbeitet und darin die Bedürfnisse und Anliegen der beteiligten Bezirke und Gemeinden bestmöglich berücksichtigt und abgestimmt worden sind. Da die Statuten aufgrund ihrer Vertragsnatur nicht *einseitig* abgeändert werden können und der Beitritt zu einem Zweckverband überdies vorbehaltlos erfolgen muss, bewirkt ein durch die Gemeindeversammlung gutgeheissener Abänderungsantrag faktisch eine Rückweisung an den Gemeinderat mit dem Auftrag, unter Berücksichtigung der beschlossenen Änderungen oder Ergänzungen neu zu verhandeln.¹⁷⁴ Zeitigt die neue Verhandlungsrunde nicht den gewünschten Erfolg, ist das Sachgeschäft nach erneuter Beratung jedoch der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen bzw. an die Urne zu überweisen.¹⁷⁵
- 60 **f)** Die Beratung wird solange fortgesetzt, bis niemand mehr das Wort verlangt¹⁷⁶ oder aber die Versammlung Schluss der Diskussion verfügt.¹⁷⁷ Sind Anträge gestellt worden, die vom Gemeindepräsidenten als *zulässig* erachtet worden sind, so ist zwingend über diese abzustimmen. Der Gemeindepräsident erläutert den Stimmberechtigten dabei den **Abstimmungsvorgang**.¹⁷⁸ Bei der Gestaltung des Abstimmungsvorganges kommt ihm wohl ein gewisses Ermessen zu, doch ist er nicht völlig frei. Es muss ein Abstimmungsverfahren gewählt werden, das *effektiv* eine eindeutige Willenskundgebung ermöglicht. Dies bedingt, dass der Ver-

¹⁷¹ Darunter sind vertragliche Regelungen zwischen Bezirken oder Gemeinden betreffend die gemeinsame Erfüllung bestimmter Aufgaben oder das Betreiben einer gemeinsamen Anstalt zu verstehen (vgl. § 71 Abs. 1 KV i.V.m. § 4 Abs. 1 GOG).

¹⁷² A.M. HUWYLER, Beratungspflicht, S. 125 f.; ders., Gemeindeorganisationsgesetz, S. 36.

¹⁷³ § 7 Abs. 1 lit. 1 GOG. Aufgrund der organisationsrechtlichen Bedeutung von Zweckverbänden erscheint dies auch gerechtfertigt (vgl. auch THALMANN, § 108 N. 2.5). Anders wäre die Rechtslage, wenn das Gesetz bestimmen würde, dass die Gemeindeversammlung lediglich die Statuten von Zweckverbänden *genehmige*. Diesfalls wäre nämlich davon auszugehen, dass es einzig in der Kompetenz des Gemeinderates stünde, über die inhaltliche Ausgestaltung der Statuten zu befinden. Abänderungsanträge von Stimmberechtigten wären dann unzulässig, da damit in die Kompetenz des Gemeinderates eingegriffen würde (vgl. zum Ganzen auch BAUMANN, S. 102 ff.). Zur Kompetenzabgrenzung siehe auch oben Rn. 6 f.

¹⁷⁴ Vgl. auch THALMANN, § 7 N. 4.7.1.7 und § 48 N. 3.3. Der Gemeindeversammlung muss die Fähigkeit zugesprochen werden, über Nutzen und Lasten eines Beitritts zu einem Zweckverband sowie den Chancen und Risiken einer Neuverhandlung über bestimmte Punkte vernunftgemäss entscheiden zu können.

¹⁷⁵ Bezüglich der Zulässigkeit von an der zweiten Beratung der Gemeindeversammlung erneut erhobenen Rückweisungs- und Abänderungsanträgen ist *Zurückhaltung* geboten. Die Stimmbürger haben nach Treu und Glauben ein Recht, zu den an der Versammlung traktandierten Sachgeschäften in der Regel an der Urne Stellung nehmen zu können (vgl. EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 25). Die Gemeindeversammlung beschliesst in diesem Fall an der Urne über Annahme oder Verwerfung der Statuten eines Zweckverbandes als Ganzes.

¹⁷⁶ In Anlehnung an einen unveröffentlichten Bundesgerichtsentscheid v. 2. Oktober 1974 i.S. G. c. Landsgemeinde Obwalden ist gemäss HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 31, eine Bedenkzeit von ca. 6 Sekunden einzuräumen. Wesentlich erscheint aber, dass das Rederecht des Stimmberechtigten in jedem Fall nur unter Beachtung des Rechtsgleichheits- und Verhältnismässigkeitsgebots sowie des Willkürverbots eingeschränkt wird (ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 16; dazu oben Rn. 28, 38).

¹⁷⁷ § 25 Abs. 2 GOG. Vgl. dazu oben Rn. 45.

¹⁷⁸ § 26 Abs. 1 GOG.

sammlungsleiter Klarheit darüber schafft, über welche Fragen wann und in welcher Reihenfolge abgestimmt wird.¹⁷⁹

- 61 **aa)** Bei der Abstimmung haben die (Ordnungs-)Anträge auf *Rückweisung*, *Verschiebung* oder *Trennung* des Geschäftes – in dieser Reihenfolge – den Vorrang. Es wird zunächst einzig über diese formellen Anträge abgestimmt.¹⁸⁰ Wird die Rückweisung oder Verschiebung beschlossen, so geht das Geschäft an den Gemeinderat zurück.¹⁸¹
- 62 In allen anderen Fällen wird ein Sachentscheid getroffen.¹⁸² Dabei wird zuerst über *Eintreten oder Nichteintreten* abgestimmt. Anschliessend wird über die *Abänderungsanträge* – worunter auch Zusatz- und Ergänzungsanträge zu verstehen sind¹⁸³ – entschieden. Es sind hierbei zwei verschiedene Abstimmungsverfahren möglich.¹⁸⁴
- 62a • **Koordinationsmethode:** Gleichwertige, sich gegenseitig jedoch ausschliessende positive Alternativen werden *gleichzeitig* der Abstimmung unterworfen. Jede stimmberechtigte Person darf ihre Stimme nur einer Variante geben. Jener Antrag, der die geringste Stimmenzahl auf sich vereinigt, scheidet aus. Das Verfahren ist auf diese Weise zu wiederholen, bis schliesslich nur noch eine Möglichkeit übrig bleibt. Diese wird einer letzten Abstimmung über ihre Annahme oder ihre Ablehnung unterworfen. Allerdings kann dieses Prozedere abgekürzt und auf weitere Abstimmungen verzichtet werden, wenn einer der Anträge das absolute Mehr der in der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten erzielt hat.¹⁸⁵
- 62b • **Eventualmethode:** Der Versammlungsleiter hat die gestellten Anträge zunächst zu qualifizieren und sie der logisch richtigen hierarchischen Stufe zuzuordnen. Nach dieser Zuordnung aller Anträge in die richtige Gruppe wird jeder Abänderungsantrag für sich bereinigt. Dies geschieht, indem über alle zu einem Hauptantrag verlangten Änderungen oder Ergänzungen sukzessive entschieden wird. Man beginnt mit der gedanklich untersten Stufe und bereinigt die folgenden Stufen nacheinander von unten nach oben, und zwar nach der allgemeinen Regel, dass Unterabänderungsanträge vor den Abänderungsanträgen und letztere vor den Hauptanträgen zu erledigen sind. Detailfragen sind auf diese Weise vor den Hauptfragen zu klären. Das Verfahren wird so lange fortgesetzt, bis nur noch ein

¹⁷⁹ ZBI 2000, S. 480, 484. Die Stimmberechtigten müssen die jeweiligen Anträge und die Fragestellung, über die sie abstimmen, kennen (THALMANN, § 46 N. 6.2). Es empfiehlt sich deshalb, dass der Versammlungsleiter nach Schluss der Beratung die Anträge, über welche abgestimmt werden soll, wiederholt und den Gang der Abstimmung im voraus bezeichnet (APPERT, S. 136; BAUMANN, S. 423 f.). Letzteres ist insbesondere bei Wahlen im Versammlungssystem angezeigt (vgl. nur EGV-SZ 1994 Nr. 16 S. 62 ff., 64). Der Mangel, dass die Stimmberechtigten über den Abstimmungsmodus im Ungewissen waren, würde nämlich *schwer* wiegen (ZBI 2000, S. 48 ff.). In kniffligen Situationen kann sich der Versammlungsleiter deshalb ohne weiteres mit dem Gemeindeschreiber oder einer Drittperson beraten (BAUMANN, S. 426).

¹⁸⁰ Der gestellte (formelle) Rückweisungsantrag darf mithin nicht einem (materiellen) Abänderungsantrag gegenübergestellt werden (EGV-SZ 1997 Nr. 11 S. 31).

¹⁸¹ § 26 Abs. 2 GOG.

¹⁸² § 26 Abs. 3 GOG. Diese Reihenfolge der Abstimmungen dürfte bei diesen Kategorien von Anträgen schweizerischer Rechtspraxis entsprechen (ZBI 2000, S. 480).

¹⁸³ FLUELER, S. 13. Vgl. Rn. 53.

¹⁸⁴ Zur untauglichen und unzulässigen sog. *Serienmethode* vgl. ZBI 2000, S. 481, und BAUMANN, S. 428 f..

¹⁸⁵ ZBI 2000, S. 51, 480 f. Vgl. zum Ganzen auch BAUMANN, S. 427.

- einzigster Antrag auf derselben Stufe übrig bleibt. Auf dieselbe Weise werden auch die Anträge auf der obersten Stufe, d.h. der ursprüngliche Hauptantrag der Behörde – allenfalls mit Modifikationen, die auf einer unteren Stufe erfolgten – und die Gegenanträge einander gegenübergestellt und sukzessive ausgeschrieben.¹⁸⁶
- 62c Zum Schluss wird in jedem Fall über die bereinigten Hauptanträge abgestimmt.¹⁸⁷ Die Überweisung von Doppelanträgen an die Urne ist nicht möglich.¹⁸⁸
- 62d Die Eventualmethode kommt wohl häufiger zur Anwendung. Sie ist gesamthaft gesehen effizienter und zudem einfacher zu handhaben.¹⁸⁹ Der Wortlaut des Gesetzes schliesst aber auch ein Vorgehen nach der Koordinationsmethode nicht aus. Sinnvoll erscheint diese zum Beispiel dann, wenn sich mehr als zwei Abänderungsanträge gegenüberstehen, welche auf der gleichen logischen hierarchischen Stufe einzuordnen sind und sich alle gegenseitig ausschliessen. Bei der Abstimmung zu einem bestimmten Geschäft ist in diesem Sinne also auch eine kombinierte Anwendung der beiden Methoden denkbar.
- 63 **bb)** Abstimmungen werden an der Gemeindeversammlung mit *offenem Handmehr* vorgenommen.¹⁹⁰ Eine geheime Abstimmung anlässlich der Gemeindeversammlung ist – zumindest für die politischen Gemeinden¹⁹¹ – nicht möglich.¹⁹² Immerhin kann die Gemeindeversammlung in Gemeinden, welche die Urnenabstimmung für Sachgeschäfte nicht allgemein eingeführt haben, durch Mehrheitsbeschluss verfügen, dass der Gemeinderat für ein bestimmtes Sachgeschäft die Urnenabstimmung anordne.¹⁹³

¹⁸⁶ ZBI 2000, S. 50 f., 481. Die korrekte Abstimmungsfrage lautet somit nicht „Wollt ihr X annehmen, ja oder nein ?“, sondern „Wollt ihr X oder wollt ihr Y annehmen ?“ Vgl. zum Ganzen auch BAUMANN, S. 427 f.

¹⁸⁷ § 26 Abs. 4 GOG.

¹⁸⁸ § 12 Abs. 3 GOG. Das heisst konkret auch, dass ein Initiativbegehren und ein Gegenvorschlag des Gemeinderates zunächst je für sich von der Gemeindeversammlung zu bereinigen und dass sie einander hernach als Hauptanträge gegenüberzustellen sind (GANDER, S. 405; zur ausnahmsweise möglichen Überweisung beider Vorlagen an die Urne vgl. HUWYLER, Volksinitiative, S. 176).

¹⁸⁹ Effizienter deshalb, weil untergeordnete Anträge bereinigt werden können, bevor die Hauptsache entschieden wird, somit Detailfragen vor der Hauptfrage geklärt werden (ZBI 2000, S. 481). Einfacher darum, weil bei der Koordinationsmethode in Abstimmungen mit offenem Handmehr kaum überprüft werden kann, ob die Stimmberechtigten nicht mehreren Anträgen zugleich zustimmen (ZBI 2000, S. 51). Eine andere Ansicht vertritt BAUMANN, S. 428.

¹⁹⁰ § 72 Abs. 1 KV.

¹⁹¹ Vgl. zur früheren Rechtslage APPERT, S. 123 f. Genossenschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, Flurgenossenschaften und Wuhrkorporationen können dagegen in ihren Statuten durchaus die Möglichkeit vorsehen, (im Versammlungssystem) geheime Abstimmungen zu beschliessen (vgl. bspw. EGV-SZ 1985 Nr. 5 S. 18 f.). Vgl. dazu THALMANN, § 46 N. 6.6.

¹⁹² Dies aufgrund des Legalitätsprinzips. Die Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe besteht bei Sachgeschäften gemäss §§ 10 f. GOG lediglich für die Frage der allgemeinen oder einzelfallweisen Einführung des Urnensystems. Der Gemeindepräsident kann sich gestützt auf seine Funktion als Versammlungsleiter (§ 21 Abs. 1 GOG) ebenfalls nicht über den in der Kantonsverfassung festgehaltenen Grundsatz des offenen Handmehrs hinwegsetzen und eine geheime Abstimmung verfügen oder darüber abstimmen lassen. Von erheblichem Nachteil wäre ohnehin das relativ langwierige Prozedere (ARN/FRIEDLI, Art. 12 N. 8).

¹⁹³ § 11 GOG.

- 64 Sind die Gemeinderäte und auch die Stimmzähler ohne weiteres berechtigt, bei den offenen Abstimmungen an der Gemeindeversammlung zu stimmen,¹⁹⁴ so ist dies dem Gemeindepräsidenten in der offenen Abstimmung – aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift – nur bei Stimmgleichheit erlaubt.¹⁹⁵
- 65 Zuerst werden die Befürworter, dann die Gegner eines Antrages aufgerufen.¹⁹⁶ Bei der offenen Abstimmung in grossen Gemeindeversammlungen wird das Mehr bei den ersten beiden Abstimmungen abgeschätzt.¹⁹⁷ Die Stimmzähler bzw. Stimmenschätzer¹⁹⁸ sollten einen vollständigen Überblick über die Versammlung besitzen. Wenn sie einstimmig das gleiche Mehr als das unzweifelhaft grössere bezeichnen, dann besteht ein hoher Grad von Gewissheit dafür, dass das ermittelte Resultat richtig ist.¹⁹⁹ Lässt sich der Abstimmungskörper in seiner Gesamtheit nicht auf einen Blick erfassen, ist es Aufgabe des Büros und insbesondere der Stimmzähler, dafür zu sorgen und die erforderlichen Anweisungen zu erteilen, damit sie alle Stimmberechtigten überblicken können.²⁰⁰ Mangelnde Sorgfalt bei der Ermittlung des Mehrs kann – vor allem, wenn die Ja- und Nein-Stimmen recht nahe beieinander liegen – die Kassation einer Abstimmung nach sich ziehen.²⁰¹
- 66 Für die Berechnung des Mehrs zählt nur die Zahl der Stimmenden, nicht die Zahl der Anwesenden.²⁰² Sind bei der offenen Abstimmung die Stimmzähler im Zweifel über das Mehr, so wird die Abstimmung wiederholt.²⁰³ Wenn dieser Zweifel auch nach der zweiten Abstimmung besteht, werden die Stimmen gezählt.²⁰⁴ Ohne weiteres zulässig ist aber auch die genaue Auszählung der Stimmen bereits in den ersten beiden Abstimmungen.²⁰⁵ Ergibt die erste Abstimmung ein unzweifelhaftes Mehr, insbesondere bei genauer Auszählung der Stimmen, kann auf die Aufrufung der Minderheit verzichtet werden, sofern niemand das

¹⁹⁴ Bezüglich der Stimmzähler offenbar **a.M.** HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33. Für die Einschränkung des verfassungsmässigen Stimm- und Wahlrechts ist indessen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage notwendig (vgl. § 28 GOG). Herkömmlicherweise verzichten die Stimmzähler jedoch freiwillig auf eine Stimmabgabe.

¹⁹⁵ § 28 GOG. Dies bedeutet also, dass erst nach der Auszählung, wenn die Stimmzähler zwei gleiche Mehrs ausgezählt haben, der Gemeindepräsident den Stichentscheid gibt (vgl. EGV-SZ 1989 Nr. 11 S. 28). Dieser kann sich dieser Pflicht weder durch Stimmenthaltung noch durch Wiederholung der Abstimmung entziehen (APPERT, S. 125; THALMANN, § 46 N. 6.8). Der Stichentscheid ist unverzüglich und in Anwesenheit der Versammlungsteilnehmer zu fällen (BAUMANN, S. 430).

¹⁹⁶ THALMANN, § 46 N. 6.5.

¹⁹⁷ Bei Wiederholung der Abstimmung ist das vorherige Resultat ohne Belang. Niemand ist gehalten, beim zweiten Mal gleich zu stimmen wie beim ersten Mal (THALMANN, § 46 N. 6.5).

¹⁹⁸ APPERT, S. 126.

¹⁹⁹ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 68; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 28, 31.

²⁰⁰ EGV-SZ 1993 Nr. 20 S. 68. Bspw. durch Umpostierung der Stimmzähler oder Umgruppierung der Stimmberechtigten (EGV-SZ, a.a.O.; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 29). Vgl. auch APPERT, S. 124.

²⁰¹ Vgl. dazu unten Rn. 90.

²⁰² § 27 Abs. 1 GOG; APPERT, S. 125.

²⁰³ Das Abstimmungsergebnis richtet sich nicht nach der Mehrheit der Meinungen der Stimmzähler (EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 43 f.).

²⁰⁴ § 27 Abs. 2 GOG. Das Vorgehen, dass – wie bei der Schätzung – jeder Stimmzähler mit der Zählung aller Stimmen beauftragt wird, gestattet eine hohe Resultatsicherheit und ist bei Versammlungen durchaus praktikabel. Diesbezüglich problematischer erscheint eine Sektorenuweisung für die Stimmzähler (offenbar **a.M.** EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 46).

²⁰⁵ Denn bei § 27 Abs. 2 GOG (zweimalige Schätzung, dann Auszählung) handelt es sich lediglich um eine Ordnungsvorschrift im Sinne einer speditiven Verfahrensabwicklung (EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 44; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 30).

Gegenteil verlangt.²⁰⁶ Das ermittelte (relative) Mehr der anwesenden Stimmberechtigten bildet den Gemeindeversammlungsbeschluss. Dieser ist behördenverbindlich.²⁰⁷

- 67 Auf ein – nach Auszählung der Stimmen – verkündetes Abstimmungsergebnis kann die Versammlungsleitung bzw. das Büro der Gemeindeversammlung nicht nach Belieben zurückkommen und eine Wiederholung der Abstimmung anordnen. Dieser Grundsatz gilt indessen nicht absolut. Wenn *besondere Umstände* es rechtfertigen, kann ein verkündetes Abstimmungsergebnis zurückgenommen und über das fragliche Geschäft nochmals abgestimmt werden.²⁰⁸ Die Hemmschwelle für die Anordnung der Wiederholung der Abstimmung darf nicht zu hoch sein.²⁰⁹ Wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate vorhanden sind besteht gar ein *Anspruch* auf Wiederholung der Abstimmung.²¹⁰
- 68 **g) Wahlen** werden im Versammlungssystem mit offenem Handmehr vorgenommen²¹¹ und – wenn nur *ein Sitz* zu bestellen ist – wie folgt durchgeführt: Zunächst sind durch die Stimmberechtigten *Wahlvorschläge* zu machen. Fällt nur ein Wahlvorschlag, so ist der Vorgeschlagene gewählt. Werden für ein Amt zwei Kandidaten vorgeschlagen, so ist gewählt, wer die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmen auf sich vereinigt.²¹² Sind mehr als zwei Kandidaten vorgeschlagen, so fällt bei jedem Wahlgang – sofern keiner das absolute Mehr erreicht hat – derjenige, der die wenigsten Stimmen auf sich vereinigt hat, aus der Wahl.²¹³ Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.²¹⁴
- 69 Schwieriger wird im Versammlungssystem das Wahlprozedere, wenn *mehrere Sitze* zu bestellen sind und sich mehr Kandidaten als verfügbare Sitze zur Wahl

²⁰⁶ EGV-SZ 1973/74, S. 42; APPERT, S. 137.

²⁰⁷ THALMANN, § 46 N. 7.1. Die *Rechtskraft* des Gemeindeversammlungsbeschlusses tritt in der Regel nach unbenutztem Ablauf der 10tägigen Beschwerdefrist ein (vgl. dazu unten Rn. 84).

²⁰⁸ ZBI 2000, S. 483; EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 44. Die Wiederholung der Abstimmung hat dabei praktisch die Funktion einer Nachzählung. Besondere Umstände, die ein Rückkommen auf ein bereits verkündetes Abstimmungsergebnis erlauben, liegen zum Beispiel vor, wenn die Stimmenzähler einen nur mangelhaften Überblick über das Versammlungslokal hatten, das Ergebnis offensichtlich knapp war und unter Protest entgegengenommen wurde oder Fehler in der Ermittlung des Ergebnisses bei der Auszählung der Stimmen festgestellt wurden (ZBI 2000, a.a.O.; EGV-SZ, a.a.O., S. 44, 46; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 31 f.).

²⁰⁹ Dies aufgrund des bundesrechtlichen Anspruchs auf richtige Feststellung des Abstimmungsergebnisses. Zu beachten ist sodann, dass eine funktionierende Demokratie gerade darauf aufbaut, dass sich die unterlegene Minderheit loyal einem Mehrheitsentscheid unterzieht. Soll diese Loyalität längerfristig aufrechterhalten werden, bedingt dies, dass die Stimmbürger der Überzeugung sind, dass der Beschluss zweifelsfrei ermittelt worden ist (ZBI 2000, S. 483; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 32). Zudem ist zu beachten, dass die Wiederholung der Abstimmung durch den personell identischen Abstimmungskörper erfolgt und ohne nennenswerten Aufwand möglich ist (EGV-SZ 1991 Nr. 13 S. 46 f.). In diesem Sinne geht es selbstverständlich nicht an, allein deshalb eine Wiederholung der Abstimmung zu verlangen, weil sich zwischenzeitlich – vor allem durch das Erscheinen weiterer Stimmberechtigter an der Versammlung – die Mehrheitsverhältnisse allenfalls verschoben haben könnten.

²¹⁰ ZBI 2000, S. 483. Der nachträgliche Hinweis auf ein knappes Abstimmungsergebnis genügt für sich allein dabei jedoch noch nicht, um einen Rechtsanspruch auf Wiederholung der Abstimmung zu begründen. Eine Beanstandung muss sodann bereits an der Versammlung deutlich angebracht werden (vgl. zur Rügepflicht unten Rn. 89).

²¹¹ § 72 Abs. 1 KV. Dasselbe gilt auch für die Wahl der Stimmenzähler im Urnsystem.

²¹² § 29 Abs. 1 GOG.

²¹³ § 29 Abs. 2 GOG.

²¹⁴ § 29 Abs. 3 GOG. Vgl. den Fall EGV-SZ 1989 Nr. 11 S. 27 ff.

stellen bzw. in Vorschlag gebracht worden sind. Für einen korrekten Wahlablauf bieten sich in solchen Fällen grundsätzlich zwei Möglichkeiten an:²¹⁵

- 70 • Einzelwahl: Bei diesem Vorgehen wird *jeder einzelne Sitz nacheinander* besetzt. Die Wahl erfolgt im offenen Handmehr, wobei die Kandidaten nacheinander – in der Reihenfolge der gemachten Vorschläge – zur Wahl aufgerufen werden. Jeder Stimmberechtigte kann einmal wählen. Aus der Summe der für alle Kandidaten abgegebenen Stimmen wird das absolute Mehr ermittelt. Erreicht keiner der Kandidaten das absolute Mehr gibt es einen zweiten Wahlgang, wobei dann jene Person gewählt ist, welche die meisten Stimme erhält (relatives Mehr). Für die *weiteren Sitze* wird das gleiche Vorgehen wiederholt.
- 71 • Gesamtwahl: Bei diesem Vorgehen werden *alle Kandidaten in einem einzigen Wahlakt* zur Wahl gebracht. Die Kandidaten werden in der Reihenfolge der eingereichten Vorschläge zur Wahl aufgerufen. Jeder Stimmberechtigte kann so oft seine Stimme abgeben als Sitze zu besetzen sind.²¹⁶ Aus der Summe der für alle Kandidaten abgegebenen Stimmen, geteilt durch die Zahl der zu besetzenden Sitze, wird das absolute Mehr ermittelt. Diejenigen Kandidaten, welche das absolute Mehr im ersten Wahlgang erreicht haben, sind gewählt. Können nicht alle Sitze besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt, wobei – entsprechend der Zahl der offengebliebenen Sitze – die Kandidaten mit den meisten Stimmen gewählt sind (relatives Mehr).
Die Schwäche der Gesamtwahl besteht darin, dass sie – aufgrund der differenzierten Stimmabgabe – wohl nur im schriftlichen Verfahren zuverlässig funktioniert.²¹⁷ Diesfalls müssten aber geheime Wahlen beschlossen werden. Das würde wiederum eine Wahl im Urnensystem bedingen, denn eine geheime Wahl im Versammlungssystem ist – zumindest für die politischen Gemeinden²¹⁸ – nicht möglich.²¹⁹
- 72 Anders als in der Abstimmung an der Gemeindeversammlung ist der Gemeindepräsident in der offenen Wahl an der Gemeindeversammlung nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen.²²⁰
- 73 **h)** Üblich und zum Teil rege genutzt wird von den Stimmberechtigten während oder am Schluss der Gemeindeversammlung sodann noch die Möglichkeit, dem – in der Regel vollständig anwesenden – Gemeinderat unverbindlich **Fragen** zu unterbreiten, bspw. betreffend eine konkrete Aufgabenerfüllung oder aktuelle

²¹⁵ Vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 16 S. 65.

²¹⁶ Die Stimmberechtigten sind ausdrücklich darauf hinzuweisen. Ohnehin macht es aber keinen logischen Sinn, wenn beim Wahlakt durch einen Stimmberechtigten Stimmen für mehr Kandidaten abgegeben würden als Sitze zu besetzen sind.

²¹⁷ A.M. THALMANN, § 47 N. 1.3: Das Gesetz schreibt bei diesem Verfahren nicht vor, dass jeder Anwesende nur so viele Stimmen abgeben darf, wie gleichartige Stellen zu besetzen sind, da dies kaum kontrollierbar wäre. Es ist deshalb hinzunehmen, wenn mehr Stimmen abgegeben werden als sich ergeben aus der Zahl der anwesenden Stimmberechtigten, multipliziert mit der Zahl der zu besetzenden Stellen.

²¹⁸ Genossenschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, Flurgenossenschaften und Wuhrkorporationen können dagegen in ihren Statuten durchaus die Möglichkeit vorsehen, (im Versammlungssystem) geheime Wahlen zu beschliessen. Zum weiteren Wahlprozedere vgl. EGV-SZ 1994 Nr. 16 S. 65.

²¹⁹ Dies aufgrund des Legalitätsprinzips. Gemäss § 72 Abs. 1 KV sind die Wahlen an der Gemeindeversammlung mit offenem Handmehr vorzunehmen. Die Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe besteht bei Wahlen gemäss § 9 Abs. 1 GOG lediglich für die Frage der Einführung des Urnensystems für Wahlen der Gemeindebehörden.

²²⁰ EGV-SZ 1989 Nr. 11 S. 28 f.; a.M. HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 33.

Probleme in der Gemeinde. Mit der Beantwortung ist die rechtliche Wirkung der Frage allerdings erschöpft; eine Diskussion über die Antwort findet nicht statt und eine Beschlussfassung hierüber ist ausgeschlossen.²²¹ Immerhin können den Behörden auf diese Weise unter Umständen wertvolle *Anregungen* vermittelt werden.

- 74 **i)** Der Gemeindegeschreiber führt das **Protokoll** der Gemeindeversammlung. Der Mindestinhalt des Protokolls ist gesetzlich vorgeschrieben.²²² Beim Protokoll der Gemeindeversammlung handelt es sich nicht um ein Beschluss-, sondern um ein *Wort- bzw. Diskussionsprotokoll*.²²³ Es dient für den Fall späterer Unklarheiten der Beweissicherung und damit in gewissem Sinne der Rechtssicherheit sowie darüber hinaus der schlichten Information.²²⁴ In der Wahl der technischen Art der Protokollführung sind die Gemeinden – mangels gesetzlicher Regelung – frei.²²⁵
- 75 Das Protokoll ist dem Gemeinderat an der nächsten Sitzung oder so bald als möglich zur *Genehmigung* vorzulegen und vom Gemeindepräsidenten und vom Gemeindegeschreiber zu unterzeichnen.²²⁶ Das Protokoll ist immer öffentlich und kann von jedermann ohne Begründung zu jeder Zeit eingesehen werden.²²⁷
- 76 **k)** Nach Beendigung der Beratung und Beschlussfassung über die traktandierten Geschäfte **schliesst** der *Gemeindepräsident* die Verhandlungen.²²⁸ Gleichzeitig gewährt er traditionsgemäss, je nach Wochentag und Dauer der Versammlung, eine Verlängerung der Polizeistunde in der Gemeinde bis 1.00 Uhr oder 2.00 Uhr.²²⁹

²²¹ Dies bereits mangels Traktandierung (vgl. oben Rn. 19). Vgl. auch BAUMANN, S. 393 f.

²²² Es enthält: die Namen der Mitglieder des Büros, das Geschäftsverzeichnis und zu jedem behandelten Geschäft den Antrag des Gemeinderates, die Namen der Berichterstatter mit kurzer Darstellung ihres Berichts, die Namen der Diskussionsteilnehmer und ihre allfälligen Anträge mit kurzer Zusammenfassung der Begründung sowie die Darstellung des Abstimmungsvorganges bzw. den Gang der Wahlverhandlung und das Resultat der Abstimmung (§ 30 Abs. 1 lit. a - d GOG).

²²³ Dazu ausführlich ARN/WICHTERMANN, Art. 49 N. 5 ff.

²²⁴ Es handelt sich um eine *öffentliche Urkunde* mit erhöhter Beweiskraft (ARN/WICHTERMANN, Art. 49 N. 2, 30; THALMANN, § 54 N. 1). Es kann bspw. beigezogen werden, wenn dem Gemeinderat der Vorwurf gemacht wird, er habe anlässlich der Gemeindeversammlung nicht objektiv und wahrheitsgetreu informiert (vgl. ZBI 2000, S. 479 f.; VGE 848/01 v. 18. Mai 2001).

²²⁵ In Frage kommen Handnotizen, direkte Maschinenniederschrift (Schreibmaschine, Notebooks) oder Transkription von Tonbandaufnahmen. Vgl. ARN/WICHTERMANN, Art. 49 N. 12. Wesentlich ist, dass das Protokoll wahrheitsgetreu über die Verhandlungsfähigkeit, die gestellten Anträge, die gefassten Beschlüsse und die Ergebnisse der Verhandlungen Auskunft zu erteilen vermag (ZBI 2000, S. 479 f.; BAUMANN, S. 248). Da der Gemeindegeschreiber aufgrund seiner Vereidigung in besonderem Masse zur Wahrheit verpflichtet ist, ist – im Falle des Fehlens von Tonbandaufnahmen – nicht leichtthin von der Annahme der Unrichtigkeit des Protokolls auszugehen, zumal dann, wenn es nicht nur um eine Nuance geht (VGE 848/01 v. 18. Mai 2001, E. 3e).

²²⁶ § 30 Abs. 2 GOG. Zur Genehmigung und Korrektur des Protokolls vgl. ARN/WICHTERMANN, Art. 49 N. 13 ff.

²²⁷ ARN/WICHTERMANN, Art. 49 N. 16.

²²⁸ § 21 Abs. 1 GOG.

²²⁹ § 9 Abs. 2 i.V.m. § 16 Abs. 3 lit. b Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken v. 10. September 1997 (GGG; SRSZ 333.110). Zur *generellen* Festlegung von Freinächten oder Verlängerungen der Polizeistunde an Gemeindeversammlungen ist dagegen der Gemeinderat zuständig (§ 16 Abs. 2 lit. b GGG).

- 77 **I) Über die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen im Versammlungssystem sind Verbale zu erstellen, die während zehn Tagen nach dem Abstimmungs- oder Wahltag öffentlich aufzulegen sind.**²³⁰

4. DIE URNENABSTIMMUNG

- 78 **a) Im Urnensystem ist mit der Durchführung der beratenden Gemeindeversammlung noch kein Beschluss über das traktandierte Sachgeschäft selber zustande gekommen. Sofern die Gemeindeversammlung keinen Rückweisungs- oder Verschiebungsbeschluss gefasst hat, gilt das (bereinigte) Sachgeschäft lediglich als *abstimmungsreif* und damit als an die Urne überwiesen.**²³¹ Über die Überweisung an die Urne ist somit nicht gesondert abzustimmen. Gegenstand der Urnenabstimmung bildet der Antrag mit den von der Gemeindeversammlung allenfalls beschlossenen Abänderungen. Der Gemeinderat ist gehalten, die Urnenabstimmung nach Abschluss der Beratungen innert tunlicher Frist durchzuführen.²³²

- 79 Eine gegen Beschlüsse der beratenden Gemeindeversammlung erhobene Beschwerde hindert die Durchführung der Urnenabstimmung nicht. Wird dem Geschäft an der Urne zugestimmt, kommt allerdings die Suspensivwirkung der Beschwerde zum Tragen.²³³ Mit der Kassation des Beschlusses der beratenden Gemeindeversammlung fällt auch das Ergebnis der Urnenabstimmung dahin. Einer separaten Anfechtung dieses Urnenabstimmungsbeschlusses bedarf es nicht.²³⁴

- 80 **b) Zu den Vorbereitungshandlungen und Verfahrensmodalitäten der Urnenabstimmung kann auf die ausführliche Regelung im Wahlgesetz**²³⁵ **und auf die obenstehenden Bemerkungen Rn. 17 ff. verwiesen werden.**²³⁶

5. RECHTSSCHUTZ

- 81 **a) Der Rechtsschutz der Stimmbürger gegen rechtswidrige Vorlagen und gegen sämtliche Handlungen, die in Bezirks- und Gemeindeangelegenheiten ihre Wahl- und Abstimmungsfreiheit**²³⁷ **verletzen, ist – zufolge der Aufgliederung der Beschlussfassung im Versammlungs- und Urnensystem – derzeit nicht nur**

²³⁰ § 14 GOG.

²³¹ APPERT, S. 150 f. Wird gegen einen Rückweisungsbeschluss der Gemeindeversammlung erfolgreich Beschwerde erhoben, sieht das Verwaltungsgericht von der Rückweisung der Sache an die beratende Versammlung, damit diese formell einen Urnenüberweisungsbeschluss fälle, ab, wenn dies einem Leerlauf und überspitzten Formalismus gleichkommen würde (EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 25).

²³² HUWYLER, Gemeindeorganisationsgesetz, S. 39.

²³³ EGV-SZ 1986 Nr. 4 S. 14 f.

²³⁴ EGV-SZ 1991 Nr. 14, S. 57.

²³⁵ §§ 16 ff. (Anordnung und Vorbereitung), §§ 24 ff. (Allgemeine Vorschriften für die Durchführung), §§ 36 ff. (Wahlen), §§ 45 ff. (Abstimmungen), §§ 50 ff. WAG (Veröffentlichung, Anfechtung).

²³⁶ Von Bedeutung ist vor allem, dass die *Formulierung der Abstimmungsfrage* klar, korrekt und objektiv ist und weder irreführend noch suggestiv wirkt (EGV-SZ 1990 Nr. 11 S. 31; EGV-SZ 1985 Nr. 4 S. 17).

²³⁷ Vgl. oben Rn. 11.

unnötig *unübersichtlich*, sondern zum Teil auch *unkoordiniert* und *lückenhaft* in insgesamt vier Erlassen geregelt.²³⁸

- 82 **b) Anfechtungsgegenstand** bilden neben inhaltlich rechtswidrigen Wahl- und Abstimmungsergebnissen sowie Versammlungsbeschlüssen *generell* sämtliche Handlungen der Behörde (Beschlüsse, Verfügungen, Realakte), die geeignet sind, die freie und unverfälschte Willenskundgabe der Stimmbürger zu beeinträchtigen.²³⁹ Das kantonale Recht zählt drei Gruppen von möglichen Anfechtungsgegenständen auf:
- *Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung* (und Durchführung)²⁴⁰ von Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes²⁴¹ sowie Verfügungen über die *Zulässigkeit von Initiativbegehren*²⁴²;
 - *Verletzungen des Stimmrechts* durch Organe der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbände;²⁴³
 - und *Ergebnisse* von Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes sowie *Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüsse*.²⁴⁴ Angefochten werden können mit dem Schlussergebnis auch Verfahrensmängel – wozu auch verfahrensleitende Anordnungen des Gemeindepräsidenten anlässlich der Gemeindeversammlung zählen²⁴⁵ – wie auch Inhalte der Beschlüsse.²⁴⁶

²³⁸ Die §§ 53a f. WAG gelten für die Beschlussfassung im Urnensystem (§ 1 Abs. 1 WAG); §§ 95 f. GOG sowie § 54 WAG gelten für die Beschlussfassung im Versammlungssystem (§ 1 Abs. 2 WAG); und die §§ 51 lit. d – f, 56 Abs. 2 lit. a – c VRP schliesslich enthalten allgemeine Verfahrens- und Rechtsmittelbestimmungen für beide Systeme. Dazu kommt noch eine eigenständige Regelung in § 27 Abs. 3 PBG.

²³⁹ ARN/MÜLLER, Art. 93 N. 7 ff.; HUWYLER, Volksinitiative, S. 177; KÄLIN, S. 152 f. § 21 Abs. 1 lit c und Abs. 2 Organisationsstatut, welcher die Zuständigkeit der Rekurskommission der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz regelt, ist deshalb *zu eng* gefasst. Der Antrag des Gemeinderates an die Gemeindeversammlung stellt noch keine anfechtbare Verfügung dar (EGV-SZ 1995 Nr. 47).

²⁴⁰ Der Zusatz in Klammern findet sich lediglich in § 53a Abs. 1 lit. b WAG, der grundsätzlich nur auf das Urnensystem anwendbar ist (§ 1 Abs. 1 WAG; vgl. auch § 27 Abs. 3 PBG). Da der Anfechtungsgegenstand nur beispielhaft umschrieben ist, ist diese Nuancierung nicht weiter von Bedeutung.

²⁴¹ § 53a Abs. 1 lit. b WAG; § 51 lit. e VRP. Z.B. Mängel in den amtlichen Botschaften und erläuternden Berichten zu Sachvorlagen, Fehler bei der Abstimmungsfrage, Missachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie (HENSLER, S. 45). Die Intervention *Privater* im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung kann dagegen nicht Anfechtungsobjekt sein, sondern nur der durch sie allenfalls unzulässigerweise beeinflusste staatliche Akt, d.h. das Wahl- oder Abstimmungsergebnis (ARN/MÜLLER, Art. 93 N. 9; dazu im weiteren BGE 119 Ia 274 f.).

²⁴² § 8 Abs. 3 GOG. Die Verfügung über die Zulässigkeit eines Initiativbegehrens ist eine anfechtbare Vorbereitungshandlung (vgl. auch HUWYLER, Volksinitiative, S. 177).

²⁴³ § 53a Abs. 1 lit. a WAG; § 51 lit. f VRP; vgl. auch § 27 Abs. 3 PBG. Z.B. durch ungerechtfertigten Ausschluss vom Stimmrecht.

²⁴⁴ § 95 GOG; § 51 lit. d VRP. Abgestellt wird auf die Äusserung des Volkes in Organfunktion, weshalb theoretisch auch Konsultativabstimmungen Anfechtungsgegenstand sein können (EGV-SZ 1981 Nr. 3 S. 7).

²⁴⁵ Diese sind für sich allein – abgesehen allenfalls von einer stumpfen Aufsichtsbeschwerde (vgl. zum Beispiel EGV-SZ 1988 Nr. 41 S. 106 ff.) – grundsätzlich nicht selbständig anfechtbar, sondern nur insoweit, als diese Anordnungen zu einem – tatsächlichen oder vermeintlichen – formellen oder materiellen Mangel eines Gemeindeversammlungsbeschlusses geführt haben (EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 49).

²⁴⁶ HENSLER, S. 102 ff., 105. Vgl. jedoch § 27 Abs. 3 PBG.

- 83 c) Als **Rechtsmittel** ist in diesen Fällen die (*Stimmrechts-*)*Beschwerde* an das Verwaltungsgericht gegeben. Die Beschwerde hat sich gegen die Gemeindeversammlung bzw. gegen die Gemeinde als die öffentlichrechtliche Körperschaft zu richten, weil die für die Gemeinde handelnden Organe, vorbehaltlich anderslautender gesetzlicher Regelung, nicht selber Partei sind.²⁴⁷ Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kommt grundsätzlich *Suspensivwirkung* zu, d.h. sie hemmt den Vollzug des Gemeindeversammlungsbeschlusses.²⁴⁸
- 83a Zu beachten ist, dass die Möglichkeit *Einsprache* zu erheben – vorab im Zusammenhang mit dem Erlass eines kommunalen Zonen- oder Erschliessungsplanes (mit je dazugehörigen Rechtssätzen) oder einer Strassenplanung²⁴⁹ – der Stimmrechtsbeschwerde als *lex specialis* vorgeht.²⁵⁰
- 84 d) Die **Beschwerdefrist** beträgt *10 Tage*.²⁵¹ Sie wird – bei festgestellten Unregelmässigkeiten bei der *Vorbereitung* und *Durchführung* von Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes im Urnensystem – eröffnet mit der Zustellung der Verfügung, wenn eine solche Anfechtungsgegenstand bilden sollte, und sonst mit der Entdeckung des Beschwerdeggrundes, spätestens aber mit dem Versammlungs-, Wahl- oder Abstimmungstag.²⁵² Dieselbe Regelung muss meines Erachtens sinngemäss auch beim Versammlungssystem zum Zuge kommen. Bei der Anfechtung von *Ergebnissen* von Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes sowie von *Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüssen* beginnt die Frist im Versammlungssystem – und sinngemäss auch im Urnensystem – mit dem Wahl- und Abstimmungstag zu laufen.²⁵³
- 85 e) Unklarheiten ergeben sich sodann in Bezug auf die **Beschwerdelegitimation**. Während im Versammlungssystem jede Person, die ein *Interesse* nachweist, Beschwerde erheben kann,²⁵⁴ verlangt § 53a Abs. 1 WAG im Urnensystem (als *lex*

²⁴⁷ EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 49; KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, § 21 N. 11 f.

²⁴⁸ § 42 Abs. 1 VRP. Da im Urnensystem Gemeindeversammlungsbeschlüsse mit der Durchführung der beratenden Gemeindeversammlung noch gar nicht zustande gekommen sind, sondern als zweiter Schritt vielmehr des Verfahren der Urnenabstimmung zu folgen hat, stösst die aufschiebende Wirkung der Beschwerde ins Leere, solange dem Beschluss an der Urne nicht zugestimmt wurde. Erst wenn dem Geschäft an der Urne zugestimmt wird, kommt die Suspensivwirkung der Beschwerde zum Tragen (EGV-SZ 1986 Nr. 4 S. 14 f.). *Ausnahmsweise* kann das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, wenn wichtige Gründe dies erlauben (§ 42 Abs. 2 VRP; bspw. bei drohenden Liquiditätsengpässen zufolge der Anfechtung des von der Gemeindeversammlung festgesetzten Steuerfusses [Entscheid 3/99 der Rekurskommission der Römisch-Katholischen Kantonalkirche Schwyz v. 28. Mai 1999, E. 5] oder bei mutwilliger Beschwerdeerhebung zwecks Blockierung des politischen Entscheidungsprozesses [THALMANN, § 151 N. 6.3]).

²⁴⁹ §§ 25 f. PBG; § 13 Abs. 2 StrV.

²⁵⁰ VGE 812/00 + 813/00 v. 16. März 2000, E. 5.1.-5.4. Das genannte Auflage- und Einspracheverfahren dient dem *individuellen Rechtsschutz* (§§ 25 f. PBG; § 13 Abs. 2 StrV). Mit dessen Abschluss beginnt die *politische Entscheidungsphase* (§ 27 PBG) und können naturgemäss erst Vorbereitungshandlungen zur Durchführung der Abstimmung erfolgen, gegen welche die Stimmrechtsbeschwerde möglich ist (vgl. Rn. 82, 84).

²⁵¹ § 53a Abs. 1 WAG; § 96 GOG; §§ 51 lit. d und e, 56 Abs. 2 VRP; vgl. auch § 27 Abs. 3 PBG. Vgl. betreffend Genossenschaften des kantonalen öffentlichen Rechts § 20 EGzZGB.

²⁵² § 1 Abs. 1 i.V.m. § 53a Abs. 2 WAG. Vgl. bspw. ZBl 1995, S. 416 ff.

²⁵³ § 96 GOG.

²⁵⁴ § 95 Abs. 1 GOG.

specialis) für die Anfechtung von Verletzungen des Stimmrechts und für die Beschwerde bei festgestellten Unregelmässigkeiten im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung den Nachweis eines *schützenswerten* Interesses.

- 86 Der Nachweis eines Interesses im Sinne von § 95 Abs. 1 GOG ist bei Stimmberechtigten des entsprechenden Gemeinwesens nach der Praxis grundsätzlich immer zu bejahen.²⁵⁵ Allein die Tatsache, dass ein *Stimmberechtigter* Beschwerde führt, weise nämlich ein genügendes Interesse an der Wahrung des objektiven Rechts aus,²⁵⁶ unabhängig darum, ob dieser bei der Abstimmung teilgenommen hat oder nicht²⁵⁷. Daraus ergibt sich meines Erachtens, dass auch das GOG prinzipiell vom Erfordernis eines minimalen *schützenswerten* Interesses ausgeht.²⁵⁸ Die gleiche Beschwerdebefugnis wie die stimmberechtigten Bürger hat sodann auch der Gemeinderat.²⁵⁹ Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind ebenfalls politische Parteien, welche für die von ihnen vertretenen Stimmberechtigten handeln, im gleichen Sinne beschwerdebefugt.²⁶⁰
- 87 Soweit allerdings ein Nichtstimmberechtigter Vorbereitungs- und Verfahrensmängel oder die Rechtswidrigkeit eines Gemeindeversammlungsbeschlusses oder Teilen davon rügt, rechtfertigt sich eine strengere Handhabung der Beschwerdelegitimation, welche sich an der allgemeinen Regelung gemäss § 37 lit. a VRP zu orientieren hat.²⁶¹ In diesem Sinne sind – entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – auch juristische Personen bei kumulativer Erfüllung bestimmter Voraussetzungen beschwerdebefugt.²⁶²

²⁵⁵ VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 1; VGE 569/93 v. 27. Mai 1993, E. 1; EGV-SZ 1990 Nr. 13 S. 39 f.; EGV-SZ 1973/74, S. 38; THALMANN, § 151 N. 3.1. Mit HENSLER ist davon auszugehen, dass die spezialgesetzlichen Regelungen der Beschwerdelegitimation gemäss GOG und WAG dem allgemeinen § 37 lit. a VRP, der ein eigenes, unmittelbares und schützenswertes Interesse verlangt, vorgehen (ders., S. 44 ff.).

²⁵⁶ HENSLER, S. 45.

²⁵⁷ EGV-SZ 1987 Nr. 4 S. 12; HENSLER, S. 46. Zum Erfordernis der *Teilnahme* an der Gemeindeversammlung bei Berufung auf dort vorgebrachte Rügen von Dritten (hauptsächlich in formeller Hinsicht) vgl. nachstehend Rn. 89.

²⁵⁸ § 95 Abs. 1 GOG und § 53a Abs. 1 WAG stellen demnach keine unterschiedlichen Anforderungen an die Beschwerdelegitimation. Vgl. im weiteren EGV-SZ 1990 Nr. 14 S. 44: Die rechtsuchende Person muss in ihrer Stellung als *Stimmbürgerin* betroffen sein. Privatrechtliche Auseinandersetzungen zwischen Stimmbürgern und der Gemeinde können somit nicht Gegenstand der Beschwerde sein.

²⁵⁹ § 95 Abs. 2 GOG (sowie i.V.m. § 37 lit. b und §§ 51 lit. d – f VRP). Bereits die Tatsache, dass der Gemeinderat aufgrund seiner Vollziehungs- und Verwaltungsaufgabe Beschwerde führt, genügt als Interessennachweis (HENSLER, S. 49 f.). Praktisch ist an Fälle zu denken, in welchen die Stimmberechtigten entgegen den behördlichen Anträgen rechtswidrige oder in schwerwiegender Weise unzweckmässige oder unbillige Beschlüsse gefasst haben (THALMANN, § 151 N. 3.3). Mangels rechtssatzmässiger Ermächtigung nicht beschwerdebefugt ist dagegen die Rechnungsprüfungs-kommission (vgl. § 37 lit. b VRP).

²⁶⁰ EGV-SZ 1990 Nr. 13 S. 39 f.; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 27 f. Dies, soweit sie im Hoheitsgebiet der Körperschaft, deren Beschlüsse angefochten werden, tätig sind.

²⁶¹ Ähnlich HENSLER, S. 45. Erforderlich ist demnach nicht nur ein schützenswertes, sondern auch ein eigenes und unmittelbares Interesse. Das schützenswerte Interesse kann *rechtlicher* oder *tatsächlicher* Natur sein, muss aber *aktuell* sein (HENSLER, S. 41 f.). Nicht stimmberechtigte Personen müssen somit ein Interesse nachweisen, das über den Wunsch nach Durchsetzung des objektiven Rechts hinausgeht (HENSLER, a.a.O.).

²⁶² Erforderlich ist, dass es (a) die statutarische Aufgabe des Verbandes ist, die Rechtsschutzinteressen seiner Mitglieder zu wahren, und (b) eine Mehrzahl – mindestens aber eine beträchtliche Zahl der Mitglieder – selbst zur Beschwerde befugt ist, weil sie in ihren eigenen Interessen betroffen sind (EGV-SZ 1990 Nr. 13 S. 40, mit Hinweisen). Vgl. sodann § 11 Abs. 4 i.V.m. § 26 Abs. 2 PBG.

- 88 **f)** Bei *formellen Mängeln*²⁶³ liegt der **Beschwerdegrund** regelmässig in einer Verletzung der dem Stimmbürger zustehenden verfassungsmässigen Wahl- und Abstimmungsfreiheit.²⁶⁴ Bei der Beschlussfassung im Versammlungssystem und an der Urne im Urnensystem steht – vor allem bei Sachgeschäften, weniger bei Wahlen²⁶⁵ – dagegen oft die Geltendmachung *materieller Mängel* bzw. der Rechtswidrigkeit oder Unzweckmässigkeit der Sachvorlage oder Teilen davon im Vordergrund.²⁶⁶
- 89 Seit jeher verlangen Lehre und Rechtsprechung als ungeschriebene Voraussetzung für das Bestehen eines Beschwerdegrundes, dass der Mangel umgehend beanstandet worden ist bzw. ein Treu und Glauben nicht widersprechendes Verhalten des Beschwerdeführers, die sog. *Rügepflicht*.²⁶⁷ Formelle Mängel bzw. fehlerhafte Anordnungen im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung oder anlässlich einer beratenden Gemeindeversammlung sind – soweit objektiv möglich und dem Betreffenden auch zumutbar²⁶⁸ – grundsätzlich sofort zu rügen („Protest“), damit der Mangel, welcher der Behörde bzw. der Verfahrensleitung un-

²⁶³ In der Regel geht es um *Verfahrensfehler*. § 54 Abs. 2 WAG enthält eine exemplifikative Aufzählung: Mitwirkung Nichtstimmberechtigter, Ausschluss Stimmberechtigter, Anerkennung ungültiger und Nichtbeachtung gültiger Stimmen, Beeinflussung der Stimmberechtigten während der Stimmabgabe und jede andere Beeinträchtigung der freien Ausübung des Stimmrechts (bspw. auch der Mangel an objektiver und wahrheitsgetreuer Information durch den Gemeinderat anlässlich der Gemeindeversammlung). Weiter kommen in Betracht: die Entgegennahme von und die Abstimmung über unzulässige formelle oder materielle Anträge sowie die verweigerte Entgegennahme zulässiger Anträge (vgl. oben Rn. 40, 41 ff.), Mängel im Abstimmungs- und Wahlvorgang (§§ 26, 29 GOG) oder bei der Feststellung des Ergebnisses (§ 27 GOG) sowie eine Beschlussfassung über nicht oder nicht ordnungsgemäss traktandierte Geschäfte (VGE-BL v. 21. Februar 1996 [Nr. 22]). Vgl. auch ZBl 1990, S. 417.

²⁶⁴ Vgl. § 54 Abs. 1 WAG und oben Rn. 11; sowie FLUELER, S. 5.

²⁶⁵ Als materielle Mängel bei Wahlen können in Betracht kommen Verletzungen der Vorschriften über die Wählbarkeit oder die Amtsdauer (HENSLER, S. 106).

²⁶⁶ In Frage kommen Verstösse gegen übergeordnetes Recht des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde selber (vgl. ZBl 1990, S. 417). Soweit der angefochtene Gemeindeversammlungsbeschluss Recht setzt, kommt die Beschwerdeführung gegen solche Beschlüsse folglich einer *abstrakten Normenkontrolle* gleich, was sonst im Kanton Schwyz grundsätzlich nicht zulässig ist, ausser beim Einsprache- und Beschwerdeverfahren gegen Entwürfe von Rechtsetzungserlassen. (HENSLER, S. 106; vgl. §§ 51, 64 lit. a VRP) sowie neuestens gegen Entscheide der Rekurskommission der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz betreffend Beschwerden gegen Erlasse des Kantonskirchenrates (§ 21 Abs. 1 lit. b Organisationsstatut). Inhaltliche Mängel von an der Urne angenommenen *Nutzungsplänen* und dazugehörigen Ausführungsvorschriften (Baureglemente) können dagegen – aufgrund der schwierigen Justiziabilität planerischer Massnahmen und dem bereits vorausgegangenen Auflage- und Einspracheverfahren (§§ 25 f. PBG i.V.m. Art. 33 Bundesgesetz über die Raumplanung [SR 700; RPG]) – nicht mehr geltend gemacht werden (§ 27 Abs. 3 PBG). Die Prüfung der Zweckmässigkeit oder Billigkeit eines Gemeindebeschlusses durch das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz ist mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden allerdings beschränkt (§ 55 Abs. 3 i.V.m. § 46 Abs. 2 VRP).

²⁶⁷ HENSLER, S. 45; THALMANN, § 151 N. 4.2.1.1-2, N. 5.4. Vgl. bspw. ZBl 2000, S. 483 f., 1995, S. 417.

²⁶⁸ VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 3. Vom Antragsteller kann allerdings keine Präsentation von Detailkenntnissen der Literatur und Judikatur zur aufgeworfenen Streitfrage verlangt werden (EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 50). Die Rügepflicht gegenüber *materiellen* Mängeln eines Geschäfts kann – wenn überhaupt (vgl. ZBl 1990, S. 418) – nur sehr zurückhaltend angenommen werden (ARN/MÜLLER, Art. 98 N. 3 f.). Auch in Bezug auf die *formellen* Mängel bietet das Versammlungssystem aufgrund seiner Unmittelbarkeit etwelche Schwierigkeiten. Oft ist es für wenig routinierte Versammlungsteilnehmer nicht immer einfach herauszufinden, wie die Abstimmung vor sich gehen muss, damit der wirkliche Wille der Versammlung zum Beschluss erhoben wird. Es ist durchaus denkbar und verständlich, dass einem Versammlungsteilnehmer erst später, wenn er Musse zum Reflektieren findet, ein vermeintlicher oder wirklicher Verfahrensfehler offenbar wird. In diesem Fall soll ihm die Möglichkeit zur Beschwerde offenbleiben (EGV-SZ 1973/74, S. 38 ff.). Vgl. auch HENSLER, S. 45 f.

gewollt unterlaufen oder ihr nicht aufgefallen ist, womöglich noch rechtzeitig vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden kann. Wartet ein Stimmbürger, der bei zumutbarer Sorgfalt einen solchen formellen Mangel bzw. fehlerhafte Anordnung erkennen konnte, mit der Beanstandung bis nach der Durchführung der Wahl oder Abstimmung zu, um dann je nach dem Ergebnis der Abstimmung Beschwerde zu führen, dann handelt er gegen Treu und Glauben, und er hat das Anfechtungsrecht verwirkt. Diese Verwirkung des Rügerechts ist allerdings nur mit Zurückhaltung anzunehmen.²⁶⁹

- 90 g) Stellt das Verwaltungsgericht formelle Mängel²⁷⁰ fest, so hebt es die Abstimmung auf, wenn der festgestellte Mangel erheblich ist und nach den Umständen des konkreten Falles beurteilt das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben *könnte*.²⁷¹ Dabei ist sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht zu prüfen, ob eine Verfälschung des Abstimmungsergebnisses *möglich* gewesen ist oder nicht.²⁷² Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hat somit grundsätzlich **kassatorische Wirkung**,²⁷³ was jedoch nicht hindert, „allgemein gehaltene Richtlinien zu erteilen, welche bei der Ersetzung des kassierten Beschlusses zu berücksichtigen sind“²⁷⁴. Im Falle der festgestellten Rechtswidrigkeit eines anlässlich einer beratenden Gemeindeversammlung gefassten Rückweisungsbeschlusses kann aber *ausnahmsweise* von einer Rückweisung der Sache, damit die Gemeindever-

²⁶⁹ VGE 870/00 v. 24. August 2000, E. 2b; VGE 846/00 v. 5. Juli 2000, E. 3; EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 49 f.; EGV-SZ 1985 Nr. 5 S. 18; EGV-SZ 1973/74, S. 38 ff.; ZBl 1997, S. 256; ZBl 1995, S. 417; ZBl 1990, S. 417 f. Dies unter Umständen selbst dann, wenn die stimmberechtigte Person der Vorlage zunächst zugestimmt hat und sie erst im nachhinein als *inhaltlich* rechtswidrig anfecht (EGV-SZ 1989 Nr. 12 S. 30; ZBl 1990, S. 416 ff.). Meines Erachtens ist dies richtig, denn materielle Mängel eines Geschäfts sind im Gegensatz zu formellen Mängeln weniger geeignet, sofort erkannt und gerügt zu werden (vgl. auch ARN/MÜLLER, Art. 98 N. 3 f.). Die Berufung des Beschwerdeführers auf die Rüge eines *Dritten* ist statthaft (ZBl 1990, S. 546). In jedem Fall muss der Beschwerdeführer aber an der betreffenden Gemeindeversammlung selber teilgenommen haben (ZBl 1992, S. 169 ff.). Für einen strengeren Massstab in Bezug auf *Vorbereitungshandlungen* spricht sich m.E. zu Recht HUWYLER, Volksinitiative, S. 179, aus.

²⁷⁰ Vgl. oben Rn. 88.

²⁷¹ Aufzuheben ist jedes Ergebnis, das durch rechtswidrige Einwirkung zustandegekommen ist, oder bei dem damit gerechnet werden muss, dass es durch eine solche Einwirkung zustandegekommen ist (§ 54 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 2 WAG). Es muss die Möglichkeit bestehen, dass der Fehler kausal war für den konkreten Ausgang der Wahl oder Abstimmung (J.-P. MÜLLER, S. 376). Vgl. auch § 43 Abs. 3 VRP.

²⁷² VGE 870/00 v. 24. August 2000, E. 4b. Abzustellen ist namentlich auf die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und auf dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung. 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 kommt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 119 Ia 273 f.; ZBl 2001, S. 152; EGV-SZ 1991 Nr. 14, S. 56; EGV-SZ 1985 Nr. 5 S. 19; EGV-SZ 1983 Nr. 5 S. 30; J.-P. MÜLLER, S. 376 ff.). Es gilt der Grundsatz: Je schwerer ein Eingriff im gesamten Zusammenhang wiegt, desto weniger darf allein auf die Stimmdifferenz abgestellt werden und desto eher muss angenommen werden, das angefochtene Abstimmungsergebnis entspreche nicht einem freien und unverfälschten Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten. Umgekehrt gilt, je geringfügiger der Eingriff zu werten ist, desto eher darf aus der Grösse des Stimmenunterschieds gefolgert werden, dass die Abstimmung auch ohne den betreffenden Mangel nicht anders ausgefallen wäre. Das Bundesgericht geht bei einer Stimmdifferenz von mehr als zehn Prozent in der Regel davon aus, dass ein anderes Abstimmungsergebnis kaum angenommen werden könne (VGE, a.a.O.). *Private Interventionen* im Vorfeld von Sachabstimmungen vermögen die Aufhebung einer Abstimmung sodann nur ausnahmsweise zu rechtfertigen (BGE 119 Ia 274 f.; ZBl 1990, S. 546 f.).

²⁷³ Dies aus historischen und sachlichen Gründen sowie unter dem Aspekt der Gewaltentrennung (EGV-SZ 1975 Nr. 1 S. 17 f.). Vgl. auch HENSLER, S. 148.

²⁷⁴ EGV-SZ 1975 Nr. 1 S. 17 f.; HENSLER, S. 148; KÄLIN, S. 401.

sammlung formell einen Urnenüberweisungsbeschluss fälle, abgesehen werden, da dies einem „Leerlauf und überspitzten Formalismus“ gleichkommen würde.²⁷⁵

- 91 Mit der Kassation des Beschlusses der beratenden Gemeindeversammlung fällt auch das Ergebnis der Urnenabstimmung dahin. Einer separaten Anfechtung dieses Urnenabstimmungsbeschlusses bedarf es nicht.²⁷⁶
- 92 Bei materiellen Mängeln²⁷⁷ von Abstimmungsergebnissen sowie von Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüssen erfolgt grundsätzlich ebenfalls eine Kassation. Das Verwaltungsgericht hebt dabei die einzelnen gesetzes- oder verfassungswidrigen Normen auf, den ganzen Erlass aber nur, wenn er ohne die gesetzes- oder verfassungswidrigen Normen sinn- und zwecklos würde.²⁷⁸

LITERATUR:

- APPERT KARL, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, Diss. Freiburg 1965
- ARN DANIEL ET AL., Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999 (zit. ARN/BEARBEITER)
- BAUMANN ANDREAS, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, 2. A., Aarau 2001
- FLUELER KARL, Mangelhafte Gemeinde- und Bezirksbeschlüsse und ihre Überprüfung durch die schwyzerische Kassationsbehörde, Diss. Freiburg 1954
- GANDER PETER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBl 1990, S. 378 ff.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG, Grundriss des Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1997
- HENSLER JOSEF, Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1980
- HUWYLER FRIEDRICH, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 1972, S. 119 ff. (zit. Beratungspflicht)
- HUWYLER FRIEDRICH, Das Gemeindeorganisationsgesetz, Referat v. 9. November 1977, (zit. Gemeindeorganisationsgesetz)
- HUWYLER FRIEDRICH, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, EGV-SZ 1986, S. 157 ff. (zit. Volksinitiative)
- HUWYLER FRIEDRICH, Anstalten von Bezirken und Gemeinden als Träger öffentlicher Aufgaben, EGV-SZ 1991, S. 221 ff. (zit. Anstalten)
- KÄLIN WALTER, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A., Bern 1994
- KÖLZ ALFRED/BOSSHART JÜRIG/RÖHL MARTIN, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999
- MÄCHLER AUGUST, Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch ausgegliederte Verwaltungseinheiten, EGV-SZ 1989, S. 153 ff.
- MÜLLER JÖRG-PAUL, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999
- THALMANN HANS-RUDOLF, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000

²⁷⁵ EGV-SZ 1996 Nr. 9 S. 25.

²⁷⁶ EGV-SZ 1991 Nr. 14 S. 57.

²⁷⁷ Vgl. oben Rn. 88.

²⁷⁸ Vgl. KÄLIN, S. 397 f.; sowie § 43 Abs. 3 VRP.