

Handbuch zur Durchführung von Gemeindeversammlungen

Handbuch Gemeindeversammlung



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Auflage 2024

Herausgeber

Amt für Gemeinden
Rosenweg 4, 7001 Chur
Tel. +41 81 257 23 91
E-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Rechtliche Grundlagen	8
3.	Unterschiedliche Versammlungsarten	10
3.1	Orientierungsversammlung.....	10
3.2	Beschlussfassende Gemeindeversammlung	11
3.3	Vorberatende Gemeindeversammlung (zuhanden Urnenabstimmung).....	11
3.3.1	Abstimmungsempfehlung.....	14
3.3.2	Variantenabstimmung (über abgeänderte Vorlage Gemeindeversammlung und ursprüngliche Vorlage Gemeindevorstand).....	14
4.	Vor der Gemeindeversammlung	15
4.1	Vorberatungspflicht.....	15
4.2	Allgemeines	15
4.3	Einberufung / Traktandenliste	16
4.3.1	Öffentliche Publikation.....	17
4.4	Aktenauflage zur Gemeindeversammlung	19
4.5	Botschaft	20
5.	Während der Gemeindeversammlung	23
5.1	Leitung der Gemeindeversammlung	23
5.1.1	Ruhe und Ordnung.....	23
5.2	Versammlungsort.....	24
5.3	Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung	25
5.4	Kontrolle der Stimmberechtigten.....	27
5.4.1	Behördenmitglieder als Stimmberechtigte	29
5.4.2	Kein Ausstand an Gemeindeversammlungen.....	29
5.5	Begrüssung und Feststellung der gültigen Einberufung	30
5.6	Wahl der Stimmzählenden	31
5.7	Genehmigung / Änderung Traktandenliste.....	31
5.8	Vorstellung des Geschäfts und Antrag des Gemeindevorstands.....	33
5.8.1	Vorstand als Kollegialbehörde	34
5.9	Die Beratung der Vorlage im Allgemeinen	35
5.9.1	Eintretensdebatte	37
5.10	Antragsarten	38
5.10.1	Ordnungsanträge	38
5.10.2	Sachanträge.....	41

5.11	Zulässigkeitsprüfung von Anträgen.....	42
5.11.1	Verstoss gegen materielles Recht.....	43
5.11.2	Identität des Geschäfts.....	45
5.11.3	Einheit der Materie.....	46
5.12	Bereinigen von Sachanträgen.....	48
5.12.1	Allgemeines.....	48
5.12.2	Unterscheidung von Sachanträgen.....	49
5.12.3	Einordnung und Behandlung von Sachanträgen.....	50
5.12.4	Methode der sukzessiven Elimination.....	51
5.12.5	Koordinationsmethode.....	53
5.12.6	Stimmgleichheit im Bereinigungsverfahren.....	56
5.12.7	Beispiele zum Bereinigungsverfahren.....	56
5.13	Ermittlung des Abstimmungsergebnisses in der Schlussabstimmung.....	58
5.13.1	Schriftliche Abstimmung an der Gemeindeversammlung.....	59
5.14	Konsultativ- und Grundsatzabstimmung.....	60
5.15	Motion.....	61
6.	Nach der Gemeindeversammlung.....	63
6.1	Protokoll der Gemeindeversammlung.....	63
6.1.1	Ausgestaltung des Protokolls.....	63
6.1.2	Publikation des Versammlungsprotokolls.....	65
6.1.3	Einsprache gegen das Versammlungsprotokoll.....	65
6.1.4	Genehmigung des Versammlungsprotokolls.....	66
6.1.5	Einsicht in das Protokoll.....	67
6.1.6	Datenschutz bei Protokollveröffentlichung im Internet.....	68
6.2	Anfechtung von Versammlungsbeschlüssen.....	69
6.3	Publikation von Erlassen und Beschlüssen.....	71
7.	Literatur (Auswahl).....	73
8.	Abkürzungen.....	74

1. Einleitung

Die Gemeindeversammlung ist in den meisten Bündner Gemeinden – mit Ausnahme der aktuell elf¹ reinen Parlamentsgemeinden – ein wichtiges, wenn nicht das wichtigste Organ der Willensbildung und Willenskundgabe durch die Stimmberechtigten. Die Gemeindeversammlung wird in der Schweiz als tragender Pfeiler der direkten Demokratie bezeichnet, welche viel zur Identifikation mit dem Gemeinwesen und zur Akzeptanz staatlicher Entscheide beiträgt. 1

Von zentraler Bedeutung für jede Gemeindeversammlung ist die korrekte Durchführung von Abstimmungen und Wahlen. Am Schluss eines jeden Geschäfts hat der unverfälschte und wirkliche Wille der Stimmberechtigten festzustehen. Diesen Willen sorgfältig zu ermitteln, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die insbesondere das Gemeindepräsidium in der Funktion der Versammlungsleitung fordert. Bei strittigen Geschäften, bei welchen aus der Mitte der Gemeindeversammlung verschiedene Anträge zum Ablauf oder zum Verhandlungsgegenstand eingehen, können knifflige Verfahrenssituationen entstehen. In der Hitze des Gefechts ist es oft nicht einfach, spontan richtig zu reagieren. Es kann vorkommen, dass nach einer Abstimmung fragende Blicke durch die Sitzreihen gehen und nachträgliche Diskussionen entstehen, weil nicht allen klar war, wie das Abstimmungsverfahren verlief und was genau am Schluss entschieden worden ist. 2

Kommen bei den Stimmberechtigten oder bei der Versammlungsleitung Zweifel über die Richtigkeit des Vorgehens auf, kann dies zu einem chaotischen Verlauf der Versammlung führen, wobei viel Zeit mit Verfahrensfragen verschwendet wird, anstatt diese in die materielle Beratung zu investieren. 3

Eine gute Vorbereitung ist Garant für eine erfolgreiche Gemeindeversammlung. Die vorliegende Abhandlung soll einen Überblick über Vorgaben und Empfehlungen zur Durchführung von Gemeindeversammlungen geben. Die Ausführungen erheben **keinen wissenschaftlichen Anspruch** und sind auch nicht als abschliessend anzusehen. Sie stützen sich z. T. auf die Auskunftspraxis des Amts für Gemeinden und vergleichbare Fälle anderer Kantone. In erster Linie soll das Handbuch eine **Hilfestellung** sein. 4

¹ Stand April 2024.

2. Rechtliche Grundlagen

- 5 Das Bündner Gemeindegesetz (GG; BR 175.050) stellt einen Rahmenerlass dar, der den Gemeinden einen grossen Gestaltungsspielraum für eigene organisationsrechtliche Lösungen überlässt. Damit wird der in Graubünden traditionell hohen Gemeindeautonomie Rechnung getragen.
- 6 Das GG enthält nur wenige spezifische Verfahrensvorschriften die Gemeindeversammlung betreffend. Geregelt sind die Protokollführung und Protokollauflage sowie die Einsichtnahme ins Protokoll (Art. 11 und 12 GG), das Informationsrecht der Versammlungsteilnehmenden (Art. 16 GG), die Wiedererwägung (Art. 19 GG), die Vorberatungspflicht zuhanden der Urne (Art. 20 GG), die Beschlussfähigkeit, die Traktandierungspflicht und die Legitimationsanforderungen für eine Beschwerdeerhebung (Art. 21 GG), die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung sowie das Verbot von Ausstandsvorschriften für die Gemeindeversammlung (Art. 22 GG).
- 7 Zum Abstimmungs- und Wahlverfahren auf Gemeindeebene enthält das GG **keinerlei Vorgaben** und überlässt dieses Gebiet der Regelungsfreiheit der Gemeinden.² Es bestehen oftmals nur wenige kommunale Bestimmungen zum Abstimmungs- und Wahlverfahren. Findet sich in der Rechtsordnung der Gemeinde (z. B. Gemeindeverfassung oder Abstimmungs- und Wahlgesetz) auf eine Frage keine Regelung, so sind die Bestimmungen des **Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden** (GPR; BR 150.100) sinngemäss anwendbar.³ Sinngemässe Anwendung bedeutet nicht, dass die Bestimmungen des GPR eins zu eins zur Anwendung gelangen. Massgebend ist der Sinn und Zweck, der sich namentlich aus den Bestimmungen zu Grunde liegender Wertungen ergibt, im Wortlaut jedoch unvollkommen ausgedrückt sein kann. Besonderheiten, die Abweichungen rechtfertigen oder gar erforderlich machen, sind in die Auslegung einzubeziehen. Unmittelbare Vorgaben an die Gemeindeversammlung sind im GPR nicht enthalten.

² Art. 17 GG.

³ Vgl. Art. 17 GG und Art. 1 Abs. 3 GPR.

Bei allen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung bzw. dem Abstimmungs- und Wahlverfahren stellen, ist primär das gemeindeeigene Recht zu konsultieren. Findet sich darin keine Regelung, so ist das kantonale Recht, insbesondere die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen aus dem GPR, zu prüfen. Die gemeindeeigenen Regelungen gehen den in diesem Handbuch beschriebenen allgemeinen Regelungen vor!

Viele Verfahrensfragen können nicht mit Hilfe von Gesetzesvorschriften geklärt werden. Das Heranziehen der allgemeinen – vom Bundesgericht entwickelten – Stimmrechtsgrundsätze ist dann häufig hilfreich, wenn nicht gar notwendig. 8

Wenn keine Vorschriften zu einer Verfahrensfrage bestehen, kommt dem Gemeindepräsidium bzw. der Versammlungsleitung bei der Festlegung des Verfahrens ein **weites Ermessen** zu. Häufig existiert nicht nur der eine und richtige Weg, um den unverfälschten und wirklichen Willen der Stimmberechtigten festzustellen. 9

3. Unterschiedliche Versammlungsarten

- ¹⁰ In Graubünden bestehen – gestützt auf das bündnerische Gemeinderecht und die Praxis – drei Versammlungsarten:

3.1 Orientierungsversammlung

- ¹¹ Die sogenannte Orientierungsversammlung ist **keine** Gemeindeversammlung im rechtlichen Sinn. Orientierungsversammlungen dienen dazu, die Bevölkerung bereits in der Erarbeitungsphase über ein Geschäft der Gemeinde zu informieren. Meist handelt es sich um Geschäfte, die eine grosse Aussenwirkung haben, über eine längere Zeit dauern und eine gewisse Komplexität aufweisen (bspw. Revision der Ortsplanung). Mit Orientierungsversammlungen können Behörden ihrer Informationspflicht nachkommen und das Bedürfnis der Bevölkerung nach laufender Information befriedigen. Orientierungsversammlungen ermöglichen den Behörden in einem gewissen Mass auch, die "politische Temperatur" zu einem Geschäft bereits in einem frühen Stadium zu messen, bzw. erste Rückmeldung aus der Bevölkerung zu erhalten.
- ¹² An der Orientierungsversammlung wird über ein Geschäft **informiert**, jedoch werden keinerlei Beschlüsse gefasst. Da eine Orientierungsversammlung rechtlich gesehen keine "ordentliche" Gemeindeversammlung darstellt, gelten für diese die bei Gemeindeversammlungen einzuhaltenden Vorschriften (z. B. Traktandierungsfrist) nicht. An Orientierungsversammlungen können sich denn auch **alle** Personen äussern. Das Rederecht ist nicht auf die Stimmberechtigten beschränkt und steht bspw. auch "Zweitheimischen", Minderjährigen oder anderen Gästen offen. Damit alle interessierten Personen Kenntnis über eine stattfindende Orientierungsversammlung erlangen, empfiehlt sich eine Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan.
- ¹³ Falls an einer Versammlung Beschlüsse gefasst werden sollen – auch nur in Form einer Konsultativabstimmung – handelt es sich um eine ordentliche Gemeindeversammlung mit den einzuhaltenden Vorschriften.

3.2 Beschlussfassende Gemeindeversammlung

Liegt ein Geschäft in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, so hat diese das Geschäft zu beraten und nach der Bereinigung allfälliger Sachanträge definitiv zu verabschieden. 14

Die Behandlung eines Geschäfts in der Kompetenz der Gemeindeversammlung unterscheidet sich nicht grundlegend von einer Vorberatung durch diese.⁴ Der Hauptunterschied liegt darin, dass die *vorberatende* Gemeindeversammlung eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der letztlich zuständigen Urnengemeinde abzugeben hat, während die *beschlussfassende* Gemeindeversammlung in eigener Kompetenz über das Geschäft beschliesst. Dass Beschlüsse der Gemeindeversammlung je nach kommunaler Rechtsgrundlage mittels fakultativem Referendum einer Urnenabstimmung zugeführt werden können, ändert daran nichts. 15

3.3 Vorberatende Gemeindeversammlung (zuhanden Urnenabstimmung)

Zahlreiche Bündner Gemeinden kennen neben der Gemeindeversammlung für bestimmte Sachgeschäfte oder für Wahlen die Urnenabstimmung. Gemeindeversammlung und Urnengemeinde sind beides Erscheinungsformen desselben Organs, nämlich der **Gesamtheit der Stimmberechtigten**. Da an einer Urnenabstimmung die Stimmberechtigten nur "Ja" oder "Nein" zu einer Vorlage sagen können und keine Möglichkeiten für inhaltliche Änderungen haben, unterliegen alle Sachgeschäfte im Zuständigkeitsbereich der Urnengemeinde zwingend der Vorberatung durch die Gemeindeversammlung. Wahlen sind von der Vorberatungspflicht ausgenommen.⁵ 16

Die Vorberatung eines Geschäfts an der Gemeindeversammlung dient einerseits dazu, dass die Stimmberechtigten ihre Meinung zu einer Vorlage äussern und Fragen dazu stellen können. Andererseits wird die Möglichkeit eröffnet, ein Geschäft im Zuständigkeitsbereich der Urnengemeinde auch inhaltlich (in Grenzen) abzuändern und mitzugestalten. 17

⁴ Siehe nachfolgendes Kapitel.

⁵ Art. 20 Abs. 2 GG.

- 18 Der Vorberatung durch die Gemeindeversammlung bzw. der Abänderbarkeit von Geschäften, welche der Urnenabstimmung unterliegen, sind – analog einer beschlussfassenden Gemeindeversammlung – gewisse Grenzen inhaltlicher Natur gesetzt. Die Pflicht bzw. die Befugnis, ein Geschäft zu beraten und es inhaltlich ändern zu können, darf nicht dazu führen, dass dieses in seiner wesentlichen Bedeutung und Ausrichtung wie auch in seinen finanziellen Auswirkungen grundlegend geändert wird. Das Geschäft muss seine **Identität bewahren**.⁶
- 19 Da die definitive Beschlussfassung der Urnengemeinde vorbehalten ist, sind dem Antragsrecht der vorberatenden Gemeindeversammlung gewisse Grenzen gesetzt.⁷ Folgendes ist zu beachten:

- **Antrag auf Nichteintreten**

Liegt ein Geschäft im Zuständigkeitsbereich der Urnengemeinde, so kommt der Gemeindeversammlung die **gesetzliche Pflicht zur Vorberatung und dem Erlass einer Abstimmungsempfehlung** zuhanden der Urne zu. In der vorberatenden Gemeindeversammlung sind daher keine Anträge zulässig, die darauf abzielen, das Geschäft in diesem Stadium abzuwürgen. Damit würde der Entscheid der Stimmberechtigten an der Urne verunmöglicht.

Ein Nichteintretensantrag ist nicht möglich. Die Annahme eines Nichteintretensantrags würde dazu führen, dass das Geschäft abgelehnt und abgeschlossen, und damit der zuständigen Urnenabstimmung entzogen, wäre.⁸ Ein trotzdem angenommener Nichteintretensantrag in der Vorberatung müsste als negative Abstimmungsempfehlung zuhanden der Urnenabstimmung gewertet werden.

Personen, die eine Vorlage ablehnen, haben die Möglichkeit, bei der Abstimmung über die Abstimmungsempfehlung dem negativen Antrag die Stimme zu geben.

- **Rückweisungsantrag**

Es kann sein, dass sich ein Geschäft während der Vorberatung als noch nicht entscheidungsreif erweist, da noch wesentliche Fragen aufgetaucht sind, die einer Klärung bedürfen.

⁶ Siehe dazu Kap. 5.11.2.

⁷ Zu den Antragsarten Kap. 5.10 ff.

⁸ Siehe auch Kap. 5.9.1.

Es ist zulässig, dass die Gemeindeversammlung das zur Vorberatung unterbreitete Geschäft dem Gemeindevorstand zur nochmaligen Prüfung und Antragstellung zurückweist (z. B. um zusätzliche Abklärungen vorzunehmen oder zur Prüfung einer anderen Lösung usw.). Es wäre wenig sinnvoll, eine nicht entscheidungsreife Vorlage der Urnenabstimmung zu unterbreiten.

Rückweisungsanträge sind jedoch rechtsmissbräuchlich und unzulässig, wenn es sich dabei um verdeckte Nichteintretens- oder Ablehnungsanträge handelt. Ob ein solch unzulässiger Antrag vorliegt, ist anhand der geäußerten oder erkennbaren Absichten der antragstellenden Person und der konkreten Umstände im Einzelfall zu beurteilen.

- **Änderungsanträge**

Änderungsanträge sind zulässig, wenn diese das Geschäft nicht derart verändern, dass von einem anderen Geschäft als dem ursprünglich vom Gemeindevorstand vorgelegten gesprochen werden muss (Identität des Geschäfts).

Änderungsanträge, die zu einer **Verschiebung der Zuständigkeit** für den Beschluss führen, sind im Grundsatz zulässig. Wird bspw. ein Objektkredit durch die vorberatende Gemeindeversammlung reduziert, so kann es vorkommen, dass gestützt auf die Ausgabenkompetenzen der definitive Entscheid nicht mehr bei der Urnengemeinde, sondern neu bei der Gemeindeversammlung liegt. Solche Anträge sind zulässig, sofern diese nicht missbräuchlich erfolgen. Es darf aber nicht sofort über das neu bei der Gemeindeversammlung angesiedelte Geschäft beschlossen werden, da einzig eine Vorberatung angekündigt war. Für die Beschlussfassung des Kredits muss eine neue Versammlung einberufen werden.

Im umgekehrten Fall liegt ein Geschäft in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung. Durch Änderungsanträge kann das Geschäft geändert werden, so dass es neu in die Zuständigkeit der Urnengemeinde fällt. Die ursprünglich beschlussfassende Gemeindeversammlung kann in diesem Fall als vorberatende Versammlung gelten. Die Stimmberechtigten waren im Bilde darüber, dass das traktandierete Geschäft grundsätzlich durch die Versammlung beschlossen werden könnte. Das erneute Einberufen einer Gemeindeversammlung zur nochmaligen Vorberatung wäre überspitzt formalistisch.

3.3.1 Abstimmungsempfehlung

- 20 Nach der Beratung des Geschäfts hat die vorberatende Gemeindeversammlung zuhanden der Urnenabstimmung eine Abstimmungsempfehlung entweder auf **Annahme** oder **Ablehnung** der Vorlage zu erlassen.
- 21 Die Abstimmungsempfehlung bezieht sich immer auf das von der Gemeindeversammlung beratene, d. h. allenfalls geänderte, Geschäft.

3.3.2 Variantenabstimmung (über abgeänderte Vorlage Gemeindeversammlung und ursprüngliche Vorlage Gemeindevorstand)

- 22 Sobald der Gemeindevorstand das Geschäft der Gemeindeversammlung zur Vorberatung überweist, gibt er grundsätzlich die **Herrschaft** darüber **ab**. Nimmt die Gemeindeversammlung am Geschäft Änderungen vor, so steht es – ohne entsprechende gesetzliche Grundlagen – nicht in der Kompetenz des Gemeindevorstands, der Urnengemeinde neben der (abgeänderten) Vorlage der Gemeindeversammlung auch noch seine ursprüngliche Vorlage gegenüberzustellen.
- 23 Mit **expliziten gesetzlichen Grundlagen** im gemeindeeigenen Recht ist es möglich, dass dem Gemeindevorstand, im Falle, dass "seine" Vorlage durch die vorberatende Gemeindeversammlung abgeändert wird, ein Recht zukommt, der Urnenabstimmung seine ursprüngliche Vorlage als Variante gegenüberzustellen.
- 24 Mit den entsprechenden Grundlagen für die Durchführung von Variantenabstimmungen bliebe es auch der vorberatenden Gemeindeversammlung freigestellt, der Urnenabstimmung neben *ihrer* Vorlage auch noch die unveränderte Vorlage des Vorstands als Variante gegenüberzustellen.
- 25 Die Abstimmungsempfehlung zuhanden der Urnenabstimmung hat zwingend durch die vorberatende Gemeindeversammlung zu ergehen. Die Abstimmungsempfehlung bezieht sich immer auf die von ihr beratene und allenfalls geänderte Vorlage (unter Ablehnung der Vorlage des Vorstands). Dem Gemeindevorstand steht es nicht zu, ebenfalls eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, auch nicht, wenn er seine unveränderte Vorlage der Urne als Variante vorlegt.

4. Vor der Gemeindeversammlung

4.1 Vorberatungspflicht

Alle Geschäfte, die der Gemeindeversammlung unterbreitet werden, müssen vom Vorstand **vorberaten** werden. Der Vorstand hat **Antrag** an die Versammlung zu stellen.⁹ Die Gemeindeversammlung kann in diesem Sinn als Organ mit beschränkter Handlungsfähigkeit bezeichnet werden. Sie ist für die Willensbildung und die Beschlussfassung fähig, aber notwendigerweise auf die Mitwirkung des Vorstands als Hilfsorgan angewiesen, der die **erforderlichen Vorarbeiten** leistet. Indem sich der Vorstand im Vorfeld eines in der Versammlung zu behandelnden Geschäfts intensiv mit diesem auseinandersetzen hat, wird der weitere Zweck der Vorberatungspflicht offensichtlich: Die Gemeindeversammlung soll ihre Beschlüsse gestützt auf eine **sachlich fundierte und ausgewogene Information** seitens des Vorstands treffen können, d. h. es sollen Gelegenheitsentscheide ohne genügende Vorbereitung vermieden werden. Es soll damit auf möglichst „richtige“ Entscheide hingewirkt werden.

4.2 Allgemeines

Eine **gute Vorbereitung** jeder Gemeindeversammlung ist von zentraler Bedeutung. Je nachdem, welche Geschäfte zu behandeln sind, benötigt diese mehr oder weniger Zeit. Stehen umstrittene Geschäfte bevor, lohnt es sich, im Voraus die denkbaren Abstimmungsszenarien durchzugehen und vorzubereiten.

Die Termine für die Gemeindeversammlungen werden vom Gemeindevorstand festgelegt. Von Vorteil werden diese **frühzeitig bestimmt und bekannt gegeben**. So können die Stimmberechtigten eine Teilnahme planen. In reinen Versammlungsgemeinden (ohne nachfolgende Urnenabstimmung) sind mindestens zwei Gemeindeversammlungen im Jahr durchzuführen: Eine erste findet i.d.R. im ersten Halbjahr zur Abnahme der Jahresrechnung und die zweite im vierten Quartal zur Festlegung des Budgets und des Steuerfusses statt. Weitere Gemeindeversammlungen sind einzuberufen, so oft es die Geschäfte erfordern.

⁹ Art. 38 GG.

4.3 Einberufung / Traktandenliste

- 29 Die Gemeindeversammlung wird durch den Gemeindevorstand einberufen. Er tut dies mit der Bekanntgabe der Traktandenliste.
- 30 Die Traktandierung ist **zwingende Voraussetzung**, dass an der Gemeindeversammlung über ein Geschäft Beschluss gefasst werden kann. Die Traktandenliste muss **mindestens zehn Tage** vor der Versammlung bekannt sein.¹⁰ Die Frist beginnt, wenn die Stimmberechtigten den Zugang zu den Informationen haben konnten.
- 31 Die Traktandierungspflicht bezweckt, dass sich die Stimmberechtigten im Voraus ein Bild über die Geschäfte und deren Tragweite machen und sich für oder gegen eine Teilnahme an der Versammlung entscheiden können. Zudem sollen Gelegenheitsbeschlüsse ohne genügende Vorbereitung vermieden werden.
- 32 Nicht der Traktandierungspflicht unterstehen an der behandelnden Gemeindeversammlung eingebrachte Ordnungs- oder Sachanträge. Es ist einzig erforderlich, dass diese in einem hinreichend engen Sachzusammenhang zum traktandierten Geschäft stehen, so dass nicht faktisch über eine neue, nicht traktandierte Vorlage abgestimmt wird.

Beispiel:

Traktandiert ist eine **Teilrevision** der Gemeindeverfassung hinsichtlich Zusammensetzung und Aufgaben des **Schulrats** (z. B. Art. 50 bis 55). An der Gemeindeversammlung stellt eine Person den Antrag, auch die in Art. 70 geregelte Zusammensetzung der **Baukommission** zu ändern. Ein solcher Antrag wäre nicht zulässig. Die behandelnde Gemeindeversammlung kann einzig zu den traktandierten Bestimmungen betreffend **Schulrat** Beschluss fassen. Miteinbezogen sind Bestimmungen, die in unmittelbarem Zusammenhang damit stehen. Gemäss der Traktandierung mussten die Personen, die sich gegen eine Teilnahme an der Gemeindeversammlung entschieden haben, nicht damit rechnen, dass noch weitere Anpassungen an der Gemeindeverfassung vorgenommen werden. Einzig bei einer Totalrevision eines Erlasses sind sämtliche Bestimmungen verhandelbar.

¹⁰ Art. 21 Abs. 2 GG. Die Gemeinden kennen vielfach eigene Bestimmungen hierzu.

Das GG enthält keine formellen Anforderungen an die Traktandenliste. Damit sich die Stimmberechtigten ein ausreichendes Bild über die zu behandelnden Geschäfte machen können, ist folgendes zu beachten:

33

- Die Traktanden sind **einzeln und unmissverständlich** zu formulieren. "Sammeltraktanden" wie "Information aus den Departementen" oder "Verschiedenes" taugen nicht, um gültig Beschluss zu fassen.
- Eine Bezeichnung des Gegenstands genügt. Der materielle Inhalt der Vorlage muss nicht erörtert werden. Auch sind die Anträge des Gemeindevorstands nicht anzuführen.
- Bei Kreditvorlagen ist auch die **Kredithöhe** anzugeben, damit die (ökonomische) Tragweite des Geschäfts klar umrissen wird.

Beispiel:

Der Gemeindevorstand plant als Ersatz für die renovierungsbedürftigen Schul- und Kindergartenäumlichkeiten einen Neubau an einem neuen Standort. Zum Projekt gehört ebenso ein Spiel- und Pausenplatz in Form eines Fussballhartplatzes. Die Gesamtkosten brutto belaufen sich auf 7 Mio. Franken. Das Traktandum könnte folgendermassen lauten:

"Neubau Schul- und Kindergartenanlage; Kreditgenehmigung 7 Mio. Franken"

Aus diesem Traktandum bzw. aus diesen Angaben können die Stimmberechtigten (im Grundsatz) erkennen, welches Geschäft an der Gemeindeversammlung behandelt wird.

Neben den Traktanden hat die Einladung zur Gemeindeversammlung über Ort, Datum und Zeit der Versammlung Auskunft zu geben.

34

4.3.1 Öffentliche Publikation

Das kantonale Recht schreibt den Gemeinden kein bestimmtes Publikationsmittel für ihre kommunalen, amtlichen Publikationen (z. B. Bekanntgabe der Traktandenliste für Gemeindeversammlung, Beschlüsse der Versammlungen usw.) vor. Die Gemeinden können ein für sie geeignetes (ortsübliches) Publikationsmittel wählen und dieses im

35

kommunalen Recht festlegen. Weist die Gemeinde keine Regelung dazu auf, stützt sie sich auf ihre langjährige **Publikationspraxis**. Aufgrund der Bedeutung, welche der amtlichen Publikation zukommt, ist zumindest bei einem Wechsel des Publikationsorgans zu fordern, dass dies mittels einer Bestimmung in der Verfassung oder einem Gesetz der Gemeinde geregelt wird.

- 36 Der Kommunikationskanal muss geeignet sein, den Adressatenkreis optimal zu erreichen. Empfehlenswert ist die öffentliche Publikation (z. B. der Traktandenliste) im lokalen Amtsblatt und parallel dazu auf der Website der Gemeinde. Die (physische) Publikation am sogenannten "Schwarzen Brett" verliert zusehends an Bedeutung. Einzig eine solche Publikation wäre ungenügend und erfüllt die Anforderungen an eine öffentliche Publikation nicht. Zum Teil werden die Einladungen zur Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten per Post oder Verteilung zugestellt. Neue Kommunikationsmöglichkeiten wie digitale Dorfplätze, wo die Einwohnenden über Gemeindeversammlungen und weitere Themen informiert werden, sind ebenfalls probate (zusätzliche) Publikationsmittel. Minimales Erfordernis an die Publikation ist, dass sie allen Stimmberechtigten zugänglich ist.
- 37 Da Gemeindeversammlungen öffentlich sind, sollte die Einladung bzw. die Traktandenliste dazu auch den interessierten aber nichtstimmberechtigten Personen zugänglich sein. Eine **Publikation im Amtsblatt** und auf der **Website der Gemeinde** gewährleistet dies.
- 38 In einzelnen Sachbereichen ergeben sich aus dem kantonalen Recht spezifische Vorgaben an die Publikation. So schreibt bspw. die kantonale Raumplanungsverordnung (KRVO; BR 801.110) für die Bekanntgabe der **ortsplanerischen Mitwirkungsaufgabe** nebst der Publikation im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde auch die Publikation im kantonalen Amtsblatt vor.¹¹ Oder gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BR 803.710) hat der Auftraggeber im **offenen und im selektiven Verfahren** die Vorankündigung, die Ausschreibung und den Zuschlag auf einer gemeinsamen von Bund und Kantonen betriebenen Plattform für öffentliche Beschaffungen zu publizieren.¹²

¹¹ Art. 13 KRVO.

¹² Art. 48 IVöB.

4.4 Aktenauflage zur Gemeindeversammlung

Gestützt auf das Unmittelbarkeitsprinzip der Gemeindeversammlung wurde es **früher** 39 als nicht notwendig angesehen, den Stimmberechtigten neben der Traktandenliste weitere Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Gemeindeversammlung sei das Forum, wo die Meinungen gebildet und die Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt würden.

Heute ist es unbestritten, dass den Stimmberechtigten die entscheidrelevanten Grund- 40 lagen vor einer Gemeindeversammlung zur Einsichtnahme offenzulegen sind.¹³ Die Stimmberechtigten sollen sich über die **wesentlichen Punkte** eines Geschäfts vorgängig informieren können. Die öffentliche Aktenauflage (oder Zustellung) von Informationsmaterial im Vorfeld von Versammlungsbeschlüssen liegt im Interesse einer fundierten Vorbereitung durch die Stimmberechtigten und entsprechend qualifizierter Entscheide.

Die Pflicht zur Aktenauflage geht nur soweit, als diese dem Zweck dient, sich über die 41 **wesentlichen Punkte** eines Geschäfts informieren zu können. Bei einfachen und wenig komplexen Geschäften ist es aufgrund des Unmittelbarkeitsprinzips der Gemeindeversammlung nicht notwendig, den Stimmberechtigten neben der Traktandenliste weitere Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Selbstverständlich ist dies jedoch auch nicht ausgeschlossen und im Interesse einer fundierten Vorbereitung zu begrüssen.

Welche Unterlagen den Stimmberechtigten vorgängig vorzulegen sind, entscheidet der 42 Vorstand.

Überwiegende öffentliche oder private Interessen oder auch der Datenschutz können 43 der Offenlegung einzelner Informationen entgegenstehen. Solche überwiegenden Interessen sind nur mit äusserster Zurückhaltung anzunehmen. Die sachgerechte Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung könnte dadurch beeinträchtigt werden. Der Vorstand hat in einem solchen Fall eine Interessensabwägung zwischen dem Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten und dem Geheimhaltungsinteresse der Gemeinde oder Dritter vorzunehmen.

¹³ Abgeleitet vom Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).

- 44 Die Gemeinde kann der Pflicht zur Aktenauflage nachkommen, indem sie das Informationsmaterial (z. B. Botschaft, Jahresrechnung, Zonenpläne, Gesetze, Unterlagen zu einem Bauvorhaben usw.) auf ihrer **Website publiziert** und bspw. auf der **Gemeindekanzlei zur Einsicht auflegt**. Vorbehältlich anderslautender Bestimmungen im kommunalem Recht ist sie nicht dazu verpflichtet, die Unterlagen den Stimmberechtigten zuzustellen. In der Einladung zur Gemeindeversammlung ist ein Hinweis auf die aufliegenden Akten anzubringen.
- 45 Die Unterlagen sind mit der Bekanntgabe der Traktandenliste zur Einsichtnahme zugänglich zu machen.

4.5 Botschaft

- 46 Für die Meinungsbildung zu **Urnenabstimmungen** kommt der Botschaft grosse Bedeutung zu. Sie ist *das* behördliche Informationsmittel, das die Vorlage erläutert und die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung (bzw. des Gemeindeparlaments) enthält.
- 47 An der **Gemeindeversammlung** erfolgen behördliche Informationen zu Vorlagen im Wesentlichen an der Versammlung selber. Trotzdem sind den Stimmberechtigten bei **Geschäften von grosser Tragweite** bereits vor der Versammlung Informationen dazu in einer Botschaft aufzubereiten und durch den Vorstand rechtzeitig zuzustellen bzw. auf angemessene Weise zu publizieren.¹⁴ Dieses Erfordernis steht im Zusammenhang mit dem bundesrechtlichen Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Über die **wesentlichen Punkte** eines solchen Geschäfts (von grosser Tragweite) sollen die Stimmberechtigten vorgängig informiert werden.

¹⁴ Art. 38 Abs. 2 GG.

Geschäfte mit grosser Tragweite für die Gemeinde können sein:

48

- Ausgabenbeschlüsse von erheblichem Ausmass für die Gemeinde
- Wesentliche Veränderungen der Gemeindeorganisation (z. B. Änderung des Gemeindeführungsmodells mittels Verfassungsrevision)
- Gemeindegemeinschaft¹⁵

Die Botschaft erläutert das Geschäft (zumindest die wichtigen Punkte davon) und ist mit einer Abstimmungsempfehlung des Vorstands versehen.¹⁶

49

Eine Botschaft soll in der **gebotenen Kürze, allgemeinverständlich abgefasst und sachlich über die entscheiderelevanten Grundlagen informieren**. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹⁷ sind hohe Anforderungen insbesondere an das Gebot der Sachlichkeit gestellt. Der Gemeindevorstand ist bei der Botschaft **zur Objektivität verpflichtet**. Das heisst nicht, dass er sich absolut neutral zu verhalten hat. Er ist nicht zur Meinungslosigkeit verdammt und kann insbesondere bei Ermessens- oder Wertungsfragen seine eigene Sichtweise einbringen. Seine Meinung zum Geschäft manifestiert sich als Antrag an die Gemeindeversammlung (auf Annahme oder Verwerfung). Verletzt wird die Pflicht zur objektiven Information, wenn über den Zweck und die Tragweite eines Geschäfts falsch orientiert wird, für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente vorenthalten werden oder für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten unterdrückt werden.¹⁸ Untersagt sind auch reine Werbung, Propaganda sowie irreführende oder unsachliche Ausführungen.

50

Die Botschaft soll ein Bild über die **wesentlichen Punkte** einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen. Da eine Information und Diskussion über das Geschäft an der Gemeindeversammlung möglich ist, kann eine Botschaft kurz gefasst werden. Den Stimmberechtigten steht es frei, offene oder noch unklare Punkte an der Gemeindeversammlung anzusprechen. Es ist nicht notwendig, alle Aspekte einer Vorlage bereits in der Botschaft abzuhandeln.

51

¹⁵ Art. 65 Abs. 1 GG.

¹⁶ Ohne anderslautendes kommunales Recht ist die Abstimmungsempfehlung zwingender Bestandteil der Botschaft (sinngemässe Anwendung von Art. 22 GPR).

¹⁷ Vgl. BGE 139 I 2, E. 6.2.

¹⁸ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2021, V 20 13, E. 2.1.

- 52 Steht die Behandlung einer **Initiative** auf der Tagesordnung und wird dazu eine Botschaft verfasst, so sind die wesentlichen Auffassungen der Urheberschaft zu berücksichtigen.¹⁹
- 53 Sofern Verhandlungsgegenstände und deren Tragweite bereits aus den Traktanden und den dazu allenfalls aufgelegten Unterlagen genügend hervorgehen, ist das Erstellen einer Botschaft nicht vorausgesetzt. Einzig bei wichtigen Geschäften soll die Information der Stimmberechtigten durch eine Botschaft verbessert werden. In welchen Fällen ein solches Geschäft vorliegt, ist durch den Gemeindevorstand zu beurteilen.
- 54 Hinsichtlich Zeitpunkt sowie Art und Weise der Publikation der Botschaft kann auf die Ausführungen vorhin zur Aktenauflage (die Botschaft kann als Teil davon betrachtet werden) verwiesen werden.

Beispiele:

- Bei einer Einsprache gegen das Protokoll der Gemeindeversammlung wird es sich i.d.R. um kein Geschäft von grosser Tragweite für die Gemeinde handeln, weshalb in diesem Fall eine Aufnahme in eine Botschaft rechtlich nicht notwendig ist. Es würde daher ausreichen, einzig die "Genehmigung des Gemeindeversammlungsprotokolls vom [Datum] / Behandlung der Einsprache(n)" auf die Traktandenliste zu setzen. Die Behandlung des Geschäfts mit dem Antrag des Gemeindevorstands geschieht dann an der Versammlung selber. Dem Gemeindevorstand bleibt es hingegen freigestellt, auch die Protokolleinsprache in eine Botschaft aufzunehmen und bspw. den Korrekturantrag sowie die Begründung und den Antrag des Vorstands aufzunehmen.
- An der Gemeindeversammlung soll über ein neues Gemeindeführungsmodell und die Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung befunden werden. Damit zusammenhängend stehen der Erlass und die Revision verschiedener Gemeindeerlasse an. Das Geschäft bringt Änderungen für die Einwohnenden im Kontakt mit den Gemeindebehörden und der Verwaltung mit sich. Es hat dementsprechend eine grosse Tragweite für die Gemeinde. Über die wichtigsten Punkte, Änderungen und Zusammenhänge sind die Stimmberechtigten in einer Botschaft zu informieren.

¹⁹ Vgl. Art. 22 GPR, welcher ohne kommunale Regelung sinngemäss zur Anwendung gelangt.

5. Während der Gemeindeversammlung

5.1 Leitung der Gemeindeversammlung

Die Leitung der Gemeindeversammlung obliegt in der Regel der Gemeindepräsidentin bzw. dem Gemeindepräsidenten. Im Verhinderungsfall leitet die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident oder ein anderes Vorstandsmitglied die Versammlung. Unterstützt wird die Versammlungsleitung meist durch die Gemeindeschreiberin bzw. den Gemeindeschreiber. 55

Die Versammlungsleitung sorgt für einen geordneten Ablauf der Gemeindeversammlung. Sie übt die "**Versammlungspolizei**" aus, d. h. sie sorgt für Ruhe und Ordnung. Sie erteilt das Wort und entzieht es gegebenenfalls. Sie führt unparteiisch durch die Versammlung und gewährleistet, dass der wirkliche Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommen kann. 56

5.1.1 Ruhe und Ordnung

Personen, die die Verhandlung stören, indem sie bspw. unaufgefordert das Wort ergreifen, dazwischenrufen, nicht zum behandelten Geschäft oder über Gebühr lange sprechen, sind anzuhalten, sich an die allgemeinen Anstandsregeln zu halten, die der staatspolitischen Bedeutung der Gemeindeversammlung gerecht werden. Auch ohne spezielle gesetzliche Grundlage kann die Versammlungsleitung solchen Personen das **Wort entziehen**, abschweifende Rednerinnen und Redner unterbrechen und ermahnen, zur Sache zu sprechen oder ungebührliche Verhaltensweisen einzustellen. 57

Ist der geordnete Ablauf einer Gemeindeversammlung nicht mehr sichergestellt, kann die Versammlung kurzzeitig unterbrochen werden, um die Situation zu beruhigen. Genügt dies nicht, um Ruhe und Ordnung wiederherzustellen und eine geordnete Weiterführung der Versammlung zu gewährleisten, so ist diese **abzubrechen**. 58

Lediglich geringfügige Zwischenrufe oder kurze Gespräche unter Versammlungsteilnehmenden können meist nicht als Störung qualifiziert werden und sind in ihrer Spontaneität auch nur schwerlich zu unterbinden. Wo die Grenzen zur Störung zu ziehen sind, ergibt sich aus der jeweiligen Situation. Nicht toleriert werden sollten Beifallskundgebungen zu 59

einzelnen Voten oder Abstimmungsergebnissen. Dies kann zu einer aufgeheizten und polarisierten Stimmung führen, welche die freie und sachliche Meinungsbildung beeinträchtigen kann.

- 60 Massnahmen der Versammlungsleitung müssen immer **verhältnismässig, erforderlich und rechtsgleich** sein. Es ist stets die mildeste Massnahme einzusetzen, um wieder Ruhe und Ordnung zu erlangen.
- 61 Gehen Störungen von Einzelpersonen oder kleineren Gruppen aus, kann ein taugliches Mittel zur Wiedererlangung von Ruhe und Ordnung – nach vorgängiger Mahnung – **die Wegweisung** aus der Versammlung sein. Auch die **Erteilung von Bussen** wäre denkbar. Solche einschneidenden Massnahmen verlangen jedoch zwingend nach einer kommunalen Rechtsgrundlage.

5.2 Versammlungsort

- 62 Der Versammlungsort wird üblicherweise durch den Gemeindevorstand bestimmt und mit der Einladung zur Gemeindeversammlung bekannt gegeben.
- 63 Es muss garantiert sein, dass stets **alle teilnahmewilligen Stimmberechtigten** an der Gemeindeversammlung teilnehmen können. Erweist sich der Versammlungsort (z. B. Gemeindesaal) aufgrund einer ungewöhnlich hohen Teilnehmerzahl als zu klein und kann der Gemeindevorstand nicht spontan auf einen anderen Ort (z. B. Turnhalle) ausweichen, so ist die Gemeindeversammlung zu verschieben und ein geeigneter Ort zu suchen. Als zumutbar gilt in Ausnahmefällen, dass wegen des hohen Andrangs einige Personen stehend an der Versammlung teilnehmen. Dadurch ist man nicht in der Ausübung seiner politischen Rechte gehindert. Findet sich in der eigenen Gemeinde bei einem stark mobilisierenden Geschäft keine geeignete Lokalität, so wäre auch das Ausweichen auf Räumlichkeiten einer Nachbargemeinde, das Abhalten der Gemeindeversammlung im Freien (sofern die Kontrolle der Stimmberechtigten gewährleistet ist) oder die Durchführung mittels Videoübertragung in verschiedene Räumlichkeiten denkbar. Die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme der Stimmberechtigten ist sicherzustellen.

Eine Gemeindeversammlung, an der teilnahmewillige Stimmberechtigte aus Platzgründen abgewiesen werden, ist nicht zulässig. Eine solche Versammlung ist **nicht beschlussfähig**.

64

Da die Gemeindeversammlungen öffentlich sind, ist auch die Teilnahme nichtstimmberechtigter Personen grundsätzlich zu gewährleisten. Kann aufgrund der gegebenen Platzverhältnisse eine Gemeindeversammlung nur durchgeführt werden, wenn nichtstimmberechtigte Personen von der Versammlung ausgeschlossen werden, kann darin ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Durchführung der Versammlung erblickt und der Ausschluss als rechtmässig erachtet werden.²⁰

65

5.3 Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung

Gemeindeversammlungen sind öffentliche Veranstaltungen.²¹ Grundsätzlich können **alle Personen** einer Gemeindeversammlung beiwohnen (z. B. Medienschaffende, Ferienhausbesitzende, Minderjährige, Ausländerinnen und Ausländer [sofern die Gemeinde nicht ohnehin das Ausländerstimmrecht eingeführt hat] usw.). Ein Interessensnachweis ist nicht notwendig.

66

Das Stimm- und Wahlrecht steht einzig den Stimmberechtigten der Gemeinde zu. Nichtstimmberechtigte Personen können als **Zuschauende** anwesend sein. Diese verfügen – selbst im Fall besonderer Betroffenheit (z. B. Zweitwohnungsbesitzende) – über **keine** Mitwirkungsrechte an der Gemeindeversammlung. Ein Äusserungsrecht kommt ihnen daher nicht zu. In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage, ob ausnahmsweise auch Nichtstimmberechtigten das Wort erteilt werden soll. Unseres Erachtens ist dies nicht ausgeschlossen. Den Entscheid darüber hat – ohne Regelung im kommunalen Recht – die Gemeindeversammlung zu fällen. Mangels Antragsrecht können Nichtstimmberechtigte eine Abstimmung darüber nicht selber erzwingen.

67

Bei der Erteilung des Äusserungsrechts an Nichtstimmberechtigte ist **Zurückhaltung** geboten. Die Willensbildung und Willenskundgabe des zuständigen Organs (der Stimmberechtigten) könnte durch Personen ohne Mitwirkungsrechte beeinflusst werden.

68

²⁰ Vgl. Art. 22 Abs. 3 GG.

²¹ Art. 22 Abs. 1 GG.

- 69 Nichtstimmberechtigte sollten **getrennt** von den Stimmberechtigten platziert werden. Dadurch ist besser kontrollierbar, dass Nichtstimmberechtigte an Abstimmungen nicht – bewusst oder unbewusst – teilnehmen.
- 70 Die Nichtstimmberechtigten können für alle oder für einen Teil der Geschäfte **ausgeschlossen** werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern.²² Der Ausschluss muss begründbar sein und der Entscheid, ob die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, hat der **Gemeindevorstand** zu fällen.²³ Es ist eine sorgfältige Interessenabwägung erforderlich. Ist es zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für einen Ausschluss erfüllt sind, liegt die Vermutung zugunsten der Teilnahme. Der Gemeindevorstand kann bereits bei der Einladung zur Gemeindeversammlung oder anlässlich derselben, bei der Behandlung einzelner Geschäfte, den Ausschluss anordnen.
- 71 Wollen Medienvertretende oder andere Versammlungsteilnehmende den Gang der Versammlung auf Bild- und Tonträgern aufnehmen, hat vorgängig die **Zustimmung der Versammlung** zu erfolgen.²⁴ Aufnahmen haben das Potenzial, die freie Meinungsäußerung der Stimmberechtigten zu beeinträchtigen. Auch wenn die Gemeindeversammlung den Einsatz von Bild- und Tonträgern erlaubt hat, kann jede stimmberechtigte Person verlangen, dass ihre Äusserung und Stimmabgabe nicht aufgezeichnet werden.
- 72 Die soeben erwähnten Voraussetzungen sind auch zu beachten, wenn die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung über elektronische Medien (Livestream o. ä.) gewährleistet werden soll.
- 73 Für die **Protokollierung** der Gemeindeversammlung darf diese auf Tonträgern aufgezeichnet werden. Hierfür ist **keine** Einwilligung von der Versammlung einzuholen. Die Protokollerstellung ist eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde. In der Art der technischen Hilfsmittel für die Protokollerstellung ist der Vorstand frei. Es spielt keine Rolle, ob das Protokoll anhand von Handnotizen, dem Mitschreiben mit dem PC oder eben durch Transkription von Tonaufnahmen geschieht. Die Aufnahmen sind einzig für die Protokollierung zu verwenden (und danach zu löschen).

²² Art. 22 Abs. 3 GG.

²³ Vgl. Botschaft GG zu Art. 22, S. 233.

²⁴ Art. 22 Abs. 2 GG.

5.4 Kontrolle der Stimmberechtigten

Jede Gemeinde führt ein Stimmregister, in welchem die in eidgenössischen, kantonalen, regionalen und **kommunalen** Angelegenheiten Stimmberechtigten eingetragen sind. Das Stimmregister bildet die **ausschliessliche** Grundlage für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde.²⁵ Eintragungen oder Streichungen im Stimmregister sind vor einer Wahl oder Abstimmung bis zum **fünften Vortag** des Termins vorzunehmen.²⁶ Danach gilt eine Sperrfrist bis zum Wahl- oder Abstimmungsgang.

Beispiel:

Am Freitag um 20:15 Uhr findet die Gemeindeversammlung statt. Der fünfte Vortag ist der vorangehende Sonntag. Da am Wochenende die Gemeindekanzlei geschlossen ist, müssen Eintragungen und Streichungen im Stimmregister faktisch bis am Freitag vor der Gemeindeversammlung vorgenommen sein. Personen, die sich während laufender Sperrfrist bei der Gemeinde (polizeilich) anmelden, werden bei erfüllten Voraussetzungen erst nach Ablauf der Sperrfrist im Stimmregister eingetragen.

Bei Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung ist sicherzustellen, dass einzig Stimmberechtigte daran teilnehmen. Das kantonale Recht enthält keine Vorgaben, wie die Stimmberechtigung zu kontrollieren ist. Den Gemeinden steht es frei, dazu selber Regelungen zu erlassen.

Grössere Gemeinden stellen den Stimmberechtigten vor der Gemeindeversammlung (analog der Urnenabstimmung) i.d.R. **Stimmkarten bzw. Stimmrechtsausweise** zu, um an der Versammlung mittels Eingangskontrolle die Stimmberechtigung zu prüfen. Als Mittel der vereinfachten Kontrolle ist dies zu begrüssen. Sofern im Gemeinderecht zu diesem Verfahren keine ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht, dürfen stimmberechtigte Teilnehmende ohne Stimmkarte jedoch nicht ausgeschlossen werden. Das Stimmregister ist zur Prüfung der Stimmberechtigung alleine massgebend und legitimiert zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen.

In **kleineren Gemeinden** – wo man sich kennt und der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber die Neuzugezogenen bekannt sind – erfolgt die Kontrolle häufig durch eine Befragung der Versammlung im Sinn einer **Selbstdeklaration**. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident stellt am Anfang der Versammlung die

²⁵ Art. 3, 5 und 6 VPR.

²⁶ Art. 5 Abs. 2 GPR.

Frage, ob auch nichtstimmberechtigte Personen anwesend sind. Wenn **Gäste** zugegen sind, sollten diese separat platziert werden, um die Kontrolle bei den Wahlen und Abstimmungen zu vereinfachen. Die Stimmberechtigung einzelner Personen ist im Einzelfall zu überprüfen, sollte diese zweifelhaft sein oder von jemandem bestritten werden. Die Überprüfung ist anhand des Stimmregisters vorzunehmen. Auch kleineren Gemeinden wird die Abgabe von Stimmrechtsausweisen zur Überprüfung der Stimmberechtigung empfohlen.

Beispiel:

Einen Tag nach der Gemeindeversammlung kommt eine stimmberechtigte Person auf die Gemeindekanzlei und beklagt sich darüber, dass ein nichtstimmberechtigter Gast an den Abstimmungen der gestrigen Versammlung teilgenommen hat. Die Abstimmungsergebnisse waren deutlich. Was bedeutet dies für die Gemeinde?

Die Teilnahme von nichtstimmberechtigten Personen an Abstimmungen der Gemeinde ist unzulässig bzw. rechtswidrig. Dies hätte die Gemeinde verhindern müssen. Sofern eine rechtswidrige Handlung nicht geradezu "nichtig" ist – wovon vorliegend auszugehen ist –, führt diese (nur) zur Anfechtbarkeit. Der Beschluss der Gemeindeversammlung unter Mitwirkung einer nichtstimmberechtigten Person ist daher nicht automatisch ungültig oder aufgehoben. Sofern gegen den Beschluss nicht durch eine stimmberechtigte Person Beschwerde geführt wird,²⁷ bleibt dieser unverändert bestehen. Auch wenn gegen die Abstimmung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben wird, bedeutet dies nicht automatisch, dass die Abstimmung vom Gericht aufgehoben wird. Das Gericht wird eine Abstimmung nur aufheben, wenn der Fehler bzw. die rechtswidrige Handlung **erheblich ist und das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte**. Im vorliegenden Fall wäre der Stimmenunterschied massgeblich. Ist die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel (Teilnahme einer nichtstimmberechtigten Person) anders ausgefallen wäre, derart gering, dass dies nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden kann, wird eine Abstimmung praxisgemäss nicht aufgehoben.

²⁷ Siehe dazu Kap. 6.2. Erkennbare Mängel müssen an der Gemeindeversammlung sofort gerügt werden, ansonsten entfällt das (nachträgliche) Beschwerderecht.

5.4.1 Behördenmitglieder als Stimmberechtigte

Behördenmitglieder zählen zu den Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung. An einer Wahl oder Abstimmung partizipieren diese Personen nicht als gewählte Behördenmitglieder, sondern als **Teil der stimmberechtigten Bevölkerung**, d. h. sie können ihre politischen Rechte grundsätzlich wie alle anderen Personen ohne Vorgaben oder Einschränkungen ausüben. Behördenmitglieder sind bei Abstimmungen nicht verpflichtet, gemäss dem Antrag und Empfehlung ihrer eigenen (oder einer anderen) Behörde abzustimmen. Bei offenen Gemeindeabstimmungen wird dabei ersichtlich, welche Personen den vom Kollegium gefällten Entscheid nicht mittgetragen haben. Konflikte mit den Grundsätzen des Kollegialitätsprinzips lassen sich hierbei nicht immer ganz vermeiden.²⁸

5.4.2 Kein Ausstand an Gemeindeversammlungen

Das Vorsehen einer Ausstandspflicht für Teilnehmende der Gemeindeversammlung ist nicht möglich.²⁹ Jede stimmberechtigte Person kann bei allen Geschäften der Gemeindeversammlung mitwirken und mitentscheiden, auch wenn sie **unmittelbar persönlich betroffen** ist. Mit anderen Worten schliesst weder eine persönliche Betroffenheit als Behördenmitglied noch eine solche als Privatperson von der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung aus.

²⁸ Siehe dazu auch die Ausführungen in Kap. 5.8.1.

²⁹ Art. 22 Abs. 4 GG.

5.5 Begrüssung und Feststellung der gültigen Einberufung

- 80 Das Gemeindepräsidium eröffnet die Versammlung und begrüsst die Anwesenden. Von Vorteil erkundigt sich das Präsidium zu Beginn der Versammlung, ob jemand Beanstandungen zur Einberufung hat. Dadurch erhalten die Stimmberechtigten die ausdrückliche Gelegenheit, solche zum richtigen Zeitpunkt vorzubringen. Die Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen – z. B. bei der Einberufung der Gemeindeversammlung – müssen bei gegebener Zumutbarkeit schon **vor oder spätestens anlässlich der Gemeindeversammlung** gerügt werden. Andernfalls entfällt das Beschwerderecht.³⁰ Die Rüge muss vor der Behandlung des materiellen Geschäfts vorgebracht werden.
- 81 Gehen keine Beanstandungen ein, soll die gültige Einberufung der Versammlung und deren Beschlussfähigkeit ausdrücklich festgestellt werden. Dies gibt eine gewisse Sicherheit, dass gefällte Beschlüsse später nicht durch ein Gericht wegen Verfahrensmängeln in der Einberufung aufgehoben werden.
- 82 Gehen Beanstandungen zur Einberufung ein – z. B. die zehntägige Traktandierungsfrist sei nicht eingehalten worden –, sind diese durch den Vorstand zu prüfen. Sollte sich hierbei bestätigen, dass die Einladung nicht ordnungsgemäss erfolgte, ist die Versammlung nicht beschlussfähig. Konsequenterweise wird diese abgebrochen und erneut (korrekt) einberufen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die gefällten Versammlungsbeschlüsse wegen Verfahrensmängeln durch das Gericht aufgehoben werden. Teilt der Vorstand die Rügen zur Einberufung nicht, begründet er dies und fährt mit der Versammlung fort.
- 83 Wird aus der Versammlung die Verletzung von Verfahrensbestimmungen gerügt, muss dies im Versammlungsprotokoll festgehalten werden.³¹

³⁰ Siehe Kap. 6.2.

³¹ Art. 11 Abs. 1 GG.

5.6 Wahl der Stimmenzählenden

Die Gemeinden setzen für Abstimmungen und Wahlen die notwendige Anzahl Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler oder ein Stimmbüro nach ihren eigenen Vorschriften ein. Sofern eine Gemeinde keine Regelungen dazu erlassen hat, kommen die Bestimmungen des GPR sinngemäss zur Anwendung.³² Gestützt darauf kann der Gemeindevorstand ein Stimmbüro oder Stimmenzählende (mind. 2 Personen) bestimmen oder die Aufgabe selbst übernehmen. 84

5.7 Genehmigung / Änderung Traktandenliste

Die Bedeutung der Traktandenliste liegt darin, dass an der Gemeindeversammlung einzig "ordentlich" traktandierte Geschäfte behandelt werden können.³³ Der Gemeindevorstand bestimmt die Traktandenliste.³⁴ 85

Nach der Eröffnung der Versammlung wird die **Geschäftsreihenfolge** vorgestellt. In der Regel fragt die Versammlungsleitung zu Beginn der Gemeindeversammlung aktiv, ob es Einwände gegen die Traktandenliste gibt. Die Stimmberechtigten haben nun die Möglichkeit, mit Ordnungsanträgen Änderungen an der Traktandenliste zu verlangen. Zu beachten ist, dass die Gemeindeversammlung nur **Änderungen an der Reihenfolge** der Traktanden vornehmen kann. So kann bspw. ein als wichtig erachtetes Geschäft vorgezogen werden. Nicht zulässig sind hingegen spontane Ergänzungen der Traktandenliste. Die zehntägige Traktandierungsfrist³⁵ ist zwingend einzuhalten. Auch das "Abwürgen" eines Geschäfts mittels Antrag auf **Streichung** des entsprechenden Traktandums ist **nicht zulässig**. Dieser Antrag stellt de facto einen Nichteintretensantrag dar.³⁶ Ein solcher Antrag wäre bei der Behandlung des entsprechenden Traktandums vorzubringen, da ansonsten bereits bei einer allfälligen Diskussion über die Geschäftsreihenfolge – und daher verfrüht – in die Beratung einzelner Geschäfte eingestiegen würde. 86

Gehen keine Anträge zur Traktandenliste ein, ist von einem stillschweigenden Einverständnis auszugehen. 87

³² Art. 9 ff. GPR.

³³ Siehe Kap. 4.3.

³⁴ Es kann auch eine Verpflichtung auf Traktandierung bspw. gestützt auf einzuhaltende Fristen bei Initiativen und Motionen geben.

³⁵ Art. 21 Abs. 2 GG.

³⁶ Vgl. die Ausführungen dazu in Kap. 5.9.1.

- 88 Dem Gemeindevorstand kommt die Verantwortung für die Traktandenliste zu. Er hat nur entscheidreife Geschäfte der Versammlung vorzulegen. Ist ein Geschäft traktandiert, dürfen die Stimmberechtigten von der Behandlung des Geschäfts an der Gemeindeversammlung ausgehen. In **Ausnahmefällen** ist es dem Vorstand dennoch erlaubt, ein Geschäft von der Traktandenliste zu streichen, ohne dass die Versammlung diesem Entscheid zustimmen muss. Hierfür müssen **sachlich haltbare Gründe** vorliegen: Merkt der Gemeindevorstand wenige Tage vor der Gemeindeversammlung, dass die Grundlagen für ein Geschäft (z. B. Kostenberechnungen, Projektpläne etc.) falsch oder fehlerhaft sind oder neue Tatsachen aufgetreten sind, die eine völlig neue Ausgangslage darstellen und eine erneute Vorberatung durch den Vorstand notwendig machen, kann dies ein Grund für einen zulässigen Rückzug durch den Vorstand darstellen. Eine Streichung aus taktischen Gründen, weil noch **Optionen** geprüft werden sollen oder ein Rückzug ohne Begründung sind demgegenüber nicht rechtens.
- 89 Dass der Vorstand ein Geschäft in Ausnahmefällen von sich aus zurückziehen kann, gründet darauf, dass er – als Teil der staatlichen Willensbildung – verpflichtet ist, alle Geschäfte zuhanden der Gemeindeversammlung vorzubereiten, diese über alle wesentlichen Gesichtspunkte eines Geschäfts zu informieren und Antrag zu stellen. Von dieser Verpflichtung kann er sich einerseits nicht befreien, andererseits kann ihm von der Versammlung seine diesbezügliche Verantwortung auch nicht entzogen werden, sollte er zum Schluss kommen, dass die Voraussetzungen zur Behandlung des Geschäfts nicht (mehr) erfüllt sind.
- 90 Der Entscheid zum Rückzug eines Traktandums kann entweder schon vor der Gemeindeversammlung gefällt und kundgetan werden oder spätestens zu Beginn der Versammlung bei der Vorstellung der Traktandenliste. Sobald mit der Behandlung eines Traktandums begonnen worden ist, entscheidet die Gemeindeversammlung über das weitere Schicksal des Geschäfts.

Zulässige Anpassungen der Traktandenliste:

- Änderung der Reihenfolge der Traktanden
- Rückzug eines Traktandums durch den Gemeindevorstand (bis zum Beginn der Versammlung [Traktandenliste])

Unzulässige Änderungen der Traktandenliste:

- Einführen von zusätzlichen Traktanden an der Versammlung
- Streichen von Traktanden durch die Versammlung

5.8 Vorstellung des Geschäfts und Antrag des Gemeindevorstands

An der Gemeindeversammlung stellt der Vorstand die Geschäfte vor und erläutert diese. Analog den Erfordernissen an eine Botschaft hat die Präsentation der Geschäfte **objektiv, vollständig und wahrheitsgetreu** zu erfolgen. In diesem Stadium steht die Information der Stimmberechtigten im Vordergrund. Dazu können auch Hilfsmittel wie Videopräsentationen, Flipcharts etc. eingesetzt werden. 91

Handelt es sich beim Geschäft um eine Motion oder Initiative, soll der Urheberschaft die Möglichkeit gegeben werden, nach der Vorstellung durch den Vorstand die eigenen Erläuterungen abzugeben. 92

Die Vorstellung des Geschäfts erfolgt entweder durch die Versammlungsleitung oder durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher. Der Gemeindevorstand kann auch **sachverständige Personen** zur Erläuterung eines Geschäfts beiziehen. Diese ersetzen dann zumindest teilweise die Erläuterungen des Gemeindevorstands. Die Sachverständigen sind in ihren Ausführungen zur Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet und haben sich auf die ihnen übertragenen Themen zu beschränken. Sie sind in diesem Sinn Teil der rechtskonformen Information, weshalb der Beizug durch den Gemeindevorstand beschlossen werden kann. Politische Stellungnahmen sind durch sachverständige "Experten" keine abzugeben. 93

Nach der Vorstellung des Geschäfts wird der Antrag des Gemeindevorstands unterbreitet und danach die Diskussion für alle Stimmberechtigten eröffnet. 94

Werden durch stimmberechtigte Versammlungsteilnehmende nichtstimmberechtigte "Sachverständige" (als Zuschauende) an die Versammlung mitgenommen, um deren Position zu unterstützen, können sich diese, wenn überhaupt, nur mit dem Einverständnis der Gemeindeversammlung äussern.³⁷ 95

³⁷ Siehe dazu Kap. 5.3.

5.8.1 Vorstand als Kollegialbehörde

- 96 Das **Kollegialitätsprinzip** stellt einen ungeschriebenen Organisationsgrundsatz der Bündner Gemeinden dar.³⁸ Der Gemeindevorstand wie auch die anderen Gemeindebehörden sind Kollegialorgane. Verschiedene Ansichten und Meinungsdivergenzen dürfen und sollen im Kollegium ausgetragen werden. Hier ist denn auch keine Zurückhaltung gefordert. Die Themen sollen kontrovers diskutiert und danach soll abgestimmt werden. Ist ein Entscheid gefällt, soll er (auch) von den "unterlegenen" Behördenmitgliedern nach aussen "mit einer Stimme" und "kollegial" mitgetragen werden. Dazu gehört der Verzicht auf abweichende Stellungnahmen und Interventionen bspw. bei der Vorstellung und Antragsstellung eines Geschäfts während der Gemeindeversammlung. Die Minderheitsmeinung oder die Mehrheitsverhältnisse in der Behörde werden nicht kundgetan.
- 97 Es stellt sich immer wieder die Frage, ob sich ein Behördenmitglied an der öffentlichen Meinungsbildung **als Privatperson** beteiligen und somit von seinen politischen Rechten im Vorfeld einer Abstimmung Gebrauch machen darf. Das Bundesgericht beurteilt es in steter Rechtsprechung als zulässig, dass sich Behördenmitglieder persönlich engagieren dürfen.³⁹ Dies wird solange als zulässig erachtet, als klar ist, dass sie ihre **private** Meinung und nicht die Behördenmeinung zum Ausdruck bringen. Das Bundesgericht hielt fest, dass nichts ein Behördenmitglied hindert, an einem "Abstimmungsfeldzug" teilzunehmen und von dem ihm als Bürger zustehenden Recht auf freie Meinungsäusserung Gebrauch zu machen, soweit dies nicht mit verwerflichen Mitteln – z. B. unter Verwendung öffentlicher Gelder, irreführender Angaben, vertraulicher Informationen usw. – erfolgt. Das Behördenmitglied hat aber gegenüber den Stimmberechtigten klarzustellen, dass es seine persönliche Meinung vertritt.⁴⁰
- 98 In der Rechtslehre wird diese langjährige bundesgerichtliche Praxis vor allem bei Äusserungen von Mitgliedern der Exekutive zu eigenen Vorlagen mehrheitlich **kritisiert**.⁴¹ Diese sei hinsichtlich der politischen Willensbildung problematisch, da eine private Stellungnahme in der allgemeinen Wahrnehmung kaum von einer amtlichen Äusserung zu trennen sei. In der Tat ist dieser Spagat nur schwerlich möglich.

³⁸ Für die Kantonsregierung ist das Kollegialprinzip in Art. 38 Abs. 2 KV verankert. Dieses Prinzip gehört zu den Eigenheiten des schweizerischen Regierungssystems und ist allgemein anerkannt, auch wenn es für die Gemeinden nicht explizit im GG verankert ist.

³⁹ BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295 f.; BGer, Urteile 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.5; 1C_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 4.2.

⁴⁰ BGE 119 Ia 271 E. 3d; ZBI 83/1982, S. 206; BGE 112 Ia 335; 98 Ia 615, 624.

⁴¹ Lorenz Langer, Die Zulässigkeit individueller Stellungnahmen von Regierungsmittgliedern, ZBI 5/2021, S. 252-256, Christoph Auer, Interventionen bei Wahlen und Abstimmungen: Auswege und neue Lösungsansätze, ZBI 5/2021, S. 245 f.

Ein Behördenmitglied tut gut daran, sich als Privatperson **nicht aktiv** in den Abstimmungskampf einzugeben und sich gegen die eigene Behördenmeinung zu stellen. Aufgrund der Treue- und Loyalitätspflicht von Behördenmitgliedern und aufgrund des Kollegialitätsprinzips ist allergrösste Zurückhaltung, wenn nicht gar ein völliger Verzicht, auf abweichende Stellungnahmen und Interventionen gegen die vom Kollegium vertretene Meinung geboten.

99

Zu individuellen Positionsbezügen vor Wahlen existiert keine bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die herrschende Lehre spricht sich in diesem Kontext jedoch für eine grosszügigere Praxis aus und qualifiziert individuelle Wahlempfehlungen von Behördenmitgliedern als grundrechtlich geschützte Meinungsäusserungen und somit als zulässig. Die Wählerinnen und Wähler seien durchaus in der Lage, die Empfehlungen einzelner Behördenmitglieder einzuordnen. Anders als bei Abstimmungen gibt es hier keinen behördlichen Informationsauftrag.

100

5.9 Die Beratung der Vorlage im Allgemeinen

Nachdem der Gemeindevorstand das Geschäft vorgestellt und erläutert hat, eröffnet er die Beratung (Diskussion). Alle stimmberechtigten Personen haben das Recht, sich zur Vorlage zu äussern sowie Fragen und Anträge zu stellen. Die Versammlungsleitung erteilt den Stimmberechtigten das Wort in der Reihenfolge, wie es verlangt wird. Personen, die noch nicht gesprochen haben, sollte der Vorrang vor jenen gelassen werden, die das Wort bereits gehabt haben. Grundsätzlich ist die Diskussion frei. Redezeitbeschränkungen kommen in aller Regel nicht zur Anwendung. Die Diskussion wird erst beendet, wenn niemand mehr das Wort verlangt.

101

Im Interesse eines geordneten und zielgerichteten Ablaufs der Gemeindeversammlung sind gewisse Einschränkungen des Äusserungsrechts denkbar. Dazu zählt etwa die Beschränkung der **Redezeit** oder der **Anzahl Wortmeldungen** pro Person und Traktandum. Sofern sich solche Einschränkungen nicht auf kommunales Gesetzesrecht abstützen lassen, können diese mit einfachem Versammlungsbeschluss beschlossen werden. Über die Spielregeln bzw. die Beschränkungen bei der Behandlung eines Geschäfts ist **zu Beginn der Beratung** abzustimmen. Behördenmitglieder werden in ihrer Funktion nicht von solchen Beschränkungen erfasst. Eine Einschränkung des Äusserungsrechts darf nicht dazu führen, dass eine Vorlage nur noch oberflächlich behandelt wird oder

102

man sich nicht mehr effektiv zu einer Vorlage äussern kann. Eine Redezeitbeschränkung darf daher nicht zu kurz angesetzt sein. Auch sollte man sich mindestens zwei Mal zu einem Geschäft äussern dürfen. Möglich wäre auch, die Teilnehmenden zu einer freiwilligen Redezeitbeschränkung anzuhalten.

- ¹⁰³ Ausufernde oder vom Thema abweichende Rednerinnen und Redner können zur Kürze ermahnt werden. Zu Personen, die sich ungebührlich verhalten bzw. zum Thema Ruhe und Ordnung vgl. die Ausführungen in Kap. 5.1.1.
- ¹⁰⁴ Mittels **Ordnungsantrag** kann auf den Gang der Beratung eingewirkt werden. Solche Anträge (z. B. auf Schluss der Diskussion) sind teilweise unumgänglich, um festgefahrene und inhaltlich erschöpfte Diskussionen zu beenden. Der Ordnungsantrag auf Schluss der Diskussion ist nicht in jedem Stadium der Beratung zulässig. Wenn ein Geschäft noch nicht genügend beraten werden konnte, d. h. die Stimmberechtigten sich noch kein ausreichendes Bild für einen Entscheid machen konnten, kann die Diskussion nicht abgebrochen werden. Unzulässig wäre ein solcher Antrag auch, wenn sich in der Beratung erst eine Seite (Befürworter oder Gegner) überwiegend äussern konnten und die gegenteilige Meinungsäusserung mittels Schluss der Diskussion zu verhindern versucht würde. Die Versammlungsleitung hat in solchen Fällen korrigierend einzugreifen bzw. die unzulässigen Anträge der Abstimmung zu entziehen.
- ¹⁰⁵ Werden durch stimmberechtigte Personen unklare Anträge gestellt oder Äusserungen angebracht, ist deren genaue Gehalt von der Versammlungsleitung durch **Rückfragen** zu klären. Dies trifft insbesondere zu, wenn nicht eindeutig ist, ob jemand lediglich die Meinung äussert, oder ob ein Antrag gestellt wird.
- ¹⁰⁶ An der Gemeindeversammlung gilt das Unmittelbarkeitsprinzip. Möchte eine stimmberechtigte Person an der Versammlung partizipieren und Einfluss nehmen, **muss diese anwesend sein**. Äusserungen und Anträge werden i.d.R. **mündlich** vorgebracht.⁴² Wer an der Gemeindeversammlung nicht anwesend ist, hat kein Recht darauf, dass eine vorgängig eingereichte schriftliche Eingabe verlesen und diskutiert wird, oder dass über einen eingereichten Antrag abgestimmt wird. Eine Stellvertretung, die im Namen einer anderen Person an der Versammlung teilnimmt und abstimmt, ist unzulässig.

⁴² Sofern keine gegenteiligen Regelungen bestehen, wäre theoretisch auch denkbar, dass eine anwesende (stimmberechtigte) Person einen Antrag dem Vorstand schriftlich übergibt.

Bis die Beratung beendet ist, können die von den Stimmberechtigten eingebrachten Anträge von diesen wieder zurückgezogen werden. Danach stellt die Versammlungsleitung den **"Schluss der Diskussion"** fest und es wird zur Abstimmung übergegangen. Ab diesem Zeitpunkt sind keine Voten oder Anträge mehr zum Geschäft möglich. 107

5.9.1 Eintretensdebatte

Eine Eintretensdebatte zu einem Geschäft mit anschliessender Eintretensabstimmung sieht das kantonale Recht⁴³ nicht vor. Eine stetig durchgeführte Eintretensdebatte ist den Bündner Gemeinden meist fremd. Es wird vorwiegend direkt mit der materiellen Behandlung des Geschäfts begonnen. Das Eintreten findet stillschweigend statt.⁴⁴ 108

Eine Eintretensdebatte kann mit einem Ordnungsantrag auf **Nichteintreten** herbeigeführt werden. Sie dient der Klärung, ob auf ein Geschäft überhaupt näher einzugehen ist oder ob das Geschäft **ohne Beratung abgelehnt** werden soll. 109

Wird ein Nichteintretensantrag gestellt, ist dieser vor einer Entscheidung (Nichteintreten: "Ja" oder "Nein") bloss summarisch zu verhandeln. Hierbei ist auf eine klare Trennung von Voten zum Eintreten und Voten, die bereits das materielle Geschäft betreffen, zu achten. Letztere sind in einer Eintretensdebatte unerwünscht. Den Stimmberechtigten könnte diese Trennung schwerfallen, so dass die Versammlungsleitung entsprechend zu steuern hat. Wollen sich die Stimmberechtigten inhaltlich zum Geschäft äussern, ist auf das Geschäft einzutreten und der Ordnungsantrag auf Nichteintreten abzulehnen. 110

Ein angenommener Nichteintretensentscheid bedeutet einen sofortigen Abschluss des Geschäfts. Die Vorlage ist abgelehnt. Der Entscheid führt nicht dazu, dass der Gemeindevorstand das Geschäft zur Überarbeitung und nochmaligen Unterbreitung zurückzunehmen hat. Hierfür würde der Rückweisungsantrag zur Verfügung stehen. 111

⁴³ Eine Ausnahme stellt die Wiedererwägung dar. In einem ersten Schritt wird auf ein Geschäft, über welches die Stimmberechtigten bereits befunden haben, zurückgekommen. Dies kann mittels Antrag des Gemeindevorstandes, einer Initiative oder einer Motion geschehen. Fälschlicherweise wird teilweise angenommen, dass die Forderung nach dem qualifizierten Mehr bereits bei der Einreichung des Wiedererwägungsgesuches durch die Stimmberechtigten (Motion) erfüllt sein müsse. Zu diesem Zeitpunkt erfordert das Gesuch jedoch lediglich eine einfache Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, womit es vom Vorstand als verbindlicher Auftrag entgegenzunehmen ist. Die Beschlussfassung über das Geschäft findet sodann in einem zweistufigen Verfahren statt. In einer ersten Abstimmung wird über die Eintretensfrage entschieden, wonach nach Zustandekommen der Zweidrittelmehrheit über das Geschäft beraten, darüber abgestimmt und mit einfacher Mehrheit entschieden wird.

⁴⁴ Die Vorlage des Geschäfts und Antragstellung durch den Vorstand kann als impliziter Antrag auf Eintreten verstanden werden.

5.10 Antragsarten

- 112 Anträge können bei der Beratung von Vorlagen **spontan** eingebracht werden. Eine vorgängige Traktandierung oder die Ankündigung an den Gemeindevorstand sind nicht nötig. Letzteres ist nicht verboten und kann für die Behandlung in der Versammlung dienlich sein.
- 113 Es kann zwischen zwei Kategorien von Anträgen unterschieden werden:
- **Anträge zum Verfahren (Ordnungsanträge)**
Diese werden als "Verfahrensanträge", "Ordnungsanträge" oder auch "formelle Anträge" bezeichnet. Nachfolgend wird die Bezeichnung **Ordnungsantrag** verwendet.
 - **Anträge zur Sache (Sachanträge)**
Diese werden als "Sachanträge", "Änderungsanträge" oder auch "materielle Anträge" genannt. Nachfolgend wird die Bezeichnung **Sachanträge** verwendet.
- 114 Deren Unterscheidung hat für die verfahrensrechtliche Behandlung Bedeutung, da Ordnungsanträge **vor** den Sachanträgen zu behandeln sind.
- 115 Um was für einen Antrag es sich im konkreten Fall handelt, ist anhand des Gehalts, bzw. aus dem mit dem Antrag verfolgten Ziel und nicht anhand der verwendeten Bezeichnung zu bestimmen.

5.10.1 Ordnungsanträge

- 116 Ordnungsanträge sind während der Behandlung eines Geschäfts grundsätzlich **jederzeit** möglich. Da sie darauf abzielen, den Ablauf der Verhandlung zu ändern, geht deren Behandlung jener von Sachanträgen vor. Über Ordnungsanträge ist – nach deren Beratung⁴⁵ – **sofort** abzustimmen. Andernfalls könnten diese gar keine Wirkung erzielen und wären dementsprechend sinnlos. Wird ein Rückweisungsantrag gestellt, so würde es keinen Sinn ergeben, hängige Sachanträge noch zu behandeln. Wird die Rückweisung angenommen, entfällt die Schlussabstimmung zum Geschäft.

⁴⁵ Eine Beratung von Ordnungsanträgen ist möglich. Zwingend ist diese jedoch vielfach nicht (z. B. Antrag auf schriftliche Abstimmung, Antrag auf eine Pause). Notwendig ist eine Beratung insbesondere bei einem Antrag auf Rückweisung (siehe die Ausführungen sogleich).

Es gibt keine abschliessend definierte Anzahl von Ordnungsanträgen. In der Praxis kommen folgende vor:

117

Ordnungsantrag	Erläuternde Bemerkungen
Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Traktanden	<p>Dadurch können als wichtig erachtete Geschäfte vorgezogen werden.</p> <p>(Siehe dazu auch die Ausführungen in Kap. 5.7)</p>
Antrag auf Nichteintreten	<p>Ein Nichteintretensantrag hat zum Ziel, dass ein Geschäft ohne inhaltliche Behandlung und ohne "Wenn und Aber" abgelehnt wird. Eine Diskussion zum Geschäft wird als überflüssig erachtet.</p> <p>Ein angenommener Nichteintretensentscheid bedeutet die Ablehnung der Vorlage und ein sofortiger Abschluss des Geschäfts.</p> <p>(Siehe dazu die Ausführungen in Kap. 5.9.1)</p>
Rückweisungsantrag	<p>Mit dem Rückweisungsantrag wird ein Geschäft dem Gemeindevorstand zur nochmaligen Prüfung zurückgegeben. Der Antrag kann dadurch begründet sein, dass eine Vorlage zwar nicht grundsätzlich abgelehnt wird, die Gemeindeversammlung die Vorlage jedoch nicht für beschlussreif hält und sich zu deren spontanen Verbesserung ausserstande sieht. Soll ein Geschäft in seiner Ausgestaltung wesentlich verändert werden (z. B. ein Bauprojekt wird wesentlich vergrössert und mit weiteren Bauteilen ergänzt) oder soll eine weniger aufwändige Lösung des Geschäfts gefunden werden, ist eine Rückweisung meist unumgänglich.⁴⁶</p> <p>Aus der Beratung des Rückweisungsantrags hat hervorzugehen, aus welchem Grund das Geschäft zurückgegeben wird. Für den Vorstand muss erkennbar sein, welche Änderungen an der Vorlage oder welche weiteren Abklärungen gewünscht sind. Wenn ein Geschäft ohne Begründung zurückgewiesen wird, handelt es sich um einen verdeckten Nichteintretens- oder Ablehnungsantrag.</p> <p>Es besteht für den Vorstand eine politische aber keine rechtliche Pflicht, ein zurückgewiesenes Geschäft nach den Wünschen der Stimmberechtigten zu überarbeiten und der Versammlung nochmals vorzulegen. Zusätzliche Abklärungen können erge-</p>

⁴⁶ Bspw. wegen der Identität des Geschäfts (siehe Kap. 5.11.2) oder um die finanziellen Folgen und die entsprechende Kredithöhe zu bestimmen.

	ben, dass ein Geschäft nochmals in der ursprünglichen Version oder überhaupt nicht mehr vorgelegt wird.
Antrag auf Redezeitbeschränkung, Antrag auf Beschränkung der Wortmeldungen pro stimmberechtigte Person	<p>Diese Anträge können für das jeweils anstehende Geschäft gestellt werden (z. B. Redezeit max. 5 Minuten, max. zwei Wortmeldungen zum Geschäft).</p> <p>Über Einschränkungen ist vor Beginn der Beratung abzustimmen.</p> <p>Die Behörden sind von den Beschränkungen nicht betroffen.</p> <p>(Siehe dazu die Ausführungen in Kap. 5.9)</p>
Antrag auf Unterbrechung der Verhandlung	Bei lang andauernden Verhandlungen kann eine Unterbrechung für eine Pause beantragt werden.
Verschiebungsantrag	Die Behandlung des Geschäfts wird auf die nächste Gemeindeversammlung verschoben (z. B. wenn die Versammlung schon sehr lange gedauert hat).
Antrag auf Schluss der Diskussion	<p>Der Antrag verlangt den Abbruch der Beratung. Wird er angenommen, wird zur Abstimmung übergegangen.</p> <p>Der Abbruch einer Diskussion ist nur möglich, wenn die wesentlichen Standpunkte zu einem Geschäft beraten werden konnten.⁴⁷</p> <p>Wenn der Antrag auf Schluss der Diskussion zulässig ist, wird über diesen sofort abgestimmt. Auch Personen, die sich vor dem Antrag auf Schluss der Diskussion gemeldet haben, sollten nicht mehr zu Wort kommen. Ansonsten kann es zu problematischen Situationen kommen, wenn durch diese Personen wiederum neue Anträge eingebracht werden, die diskutiert werden müssten (z. B. Rückweisungsantrag).</p>
Antrag auf schriftliche Abstimmung	<p>In der Regel wird an der Versammlung per Handmehr abgestimmt.</p> <p>Die Bündner Gemeinden mit Gemeindeversammlung haben meist eine Bestimmung im kommunalen Recht, die es einer qualifizierten Minderheit erlaubt, eine schriftliche Abstimmung zu beantragen. Dem Gemeindevorstand steht dieses Recht teilweise auch zu. Die Gemeindeverfassung oder das Abstimmungs- und Wahlgesetz geben Auskunft darüber, wie viele der anwesenden Stimmberechtigten</p>

⁴⁷ Vgl. BGer Urteil 1P.99/2003 vom 20.07.2007, E. 5.2.3 sowie Rz. 104 vorne.

tigten (Achtung: nicht der Stimmenden!) einem solche Antrag zustimmen müssen. Kennt das kommunale Recht keine Bestimmung dazu, kann eine Mehrheit der Stimmenden eine schriftliche Abstimmung verlangen.

Für eine schriftliche Abstimmung sind amtliche Stimmzettel zu verwenden.⁴⁸

Hinweis: Zur Bereinigung einer Vorlage sind schriftliche Abstimmungen untauglich, da diese zu langwierigen Verfahren führen können und die Stimmzettel hierfür nicht vorliegen dürften. Schriftliche Abstimmungen werden bei Ordnungsanträgen und Schlussabstimmungen (Annahme oder Ablehnung des Geschäfts) angewendet.

5.10.2 Sachanträge

Sachanträge zielen auf eine **inhaltliche Änderung** des Geschäfts.

118

Sie sind zu **fast allen** Geschäften möglich. Hierbei spielt es keine Rolle, ob eine Vorlage des Gemeindevorstands, eine Initiative oder eine Motion zu behandeln sind.

119

Ausnahmen:

- Nicht möglich sind Sachanträge bei der **Genehmigung der Jahresrechnung**. Die Jahresrechnung wird von den Behörden/Verwaltung nach den Rechnungsvorschriften erstellt. Spätestens nach dem Jahresabschluss prüft die Geschäftsprüfungskommission – häufig unter Mitwirkung einer externen Revisionsgesellschaft – die Jahresrechnung. Die Rechnungslegung kann durch die Stimmberechtigten nicht selbständig verändert werden. Ausgaben, die von den Stimmberechtigten allenfalls nicht gutgeheissen oder bei welchen die Ausgabezuständigkeiten hinterfragt werden, können nicht mittels Streichung aus der Jahresrechnung rückgängig gemacht werden. Die Gemeindeversammlung hat bei der Jahresrechnung eine politische Aufsicht und kann das Geschäft nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Eine Nichtgenehmigung der Jahresrechnung hat keine direkten rechtlichen Folgen. Sie entspricht einer politischen Missfallenskundgebung, die unter Umständen Anlass für eine genauere Überprüfung durch die Ge-

⁴⁸ Sofern die Gemeinde dazu keine eigenen Regelungen kennt, bei sinngemässer Anwendung der Bestimmungen des GPR.

schaftsprüfungskommission geben kann. Wird die Jahresrechnung nicht genehmigt, ist das Geschäft trotzdem abgeschlossen. Eine nochmalige Vorlage findet nicht statt.

- Wird der Gemeindeversammlung ein **Vertrag** – z. B. für eine interkommunale Zusammenarbeit oder eine Gemeindefusion – vorgelegt, stellt dieser das erreichte Verhandlungsergebnis zwischen den Beteiligten dar. Da Verträge eine übereinstimmende Willenserklärung voraussetzen, können diese im Genehmigungsverfahren durch das zuständige Organ kaum mehr in Frage gestellt werden, was ein oft beklagtes, aber nur schwer korrigierbares *Demokratiedefizit* bedeutet. Würde ein Vertrag in der abschliessenden Zuständigkeit der Gemeindeversammlung einseitig geändert, wäre dies gleichbedeutend mit der Ablehnung des vorgelegten Geschäfts.

¹²⁰ Ein "Antrag" auf Annahme oder Ablehnung einer Vorlage ist kein Antrag, sondern eine **Abstimmungsempfehlung** zuhanden der Stimmberechtigten, die Vorlage in der Schlussabstimmung anzunehmen oder eben abzulehnen.

5.11 Zulässigkeitsprüfung von Anträgen

¹²¹ Anträge im Rahmen einer Initiative oder teilweise auch bei einer Motion⁴⁹ können hinsichtlich ihrer Zulässigkeit, d. h. ihrer Rechtmässigkeit **zum Voraus** überprüft und beurteilt werden. Artikel 77 GPR bestimmt, dass Initiativen, deren Inhalt rechtswidrig ist, den Stimmberechtigten nicht unterbreitet werden.

¹²² Ungleich **schwieriger** verhält es sich mit spontanen Anträgen aus der Mitte der Versammlung. Ob ein Antrag im Widerspruch zum Recht von Bund, Kanton oder Gemeinde steht, ist oft nur mit vertieften Kenntnissen des jeweiligen Rechtsgebiets zu beantworten. Trotzdem hat die Versammlungsleitung alle gestellten Anträge zu prüfen. **Rechtswidrige Anträge hat sie abzulehnen und nicht zur Abstimmung zu bringen.**

⁴⁹ Wenn über die Erheblicherklärung der Motion erst an einer nächsten Gemeindeversammlung abgestimmt wird.

Sachanträge können aus verschiedenen Gründen rechtswidrig sein. Im Vordergrund stehen die drei nachfolgend beschriebenen Kategorien: 123

- Der Antrag verstösst gegen **materielles Recht** (Kap. 5.11.1);
- Der Antrag verletzt die **Identität des Geschäfts** (Kap. 5.11.2);
- Der Antrag verletzt den **Grundsatz der Einheit der Materie** (Kap. 5.11.3).

Ist ein Antrag rechtswidrig, betrifft dies vielfach mehrere dieser Kategorien. 124

Für **Ordnungsanträge** ist die rechtliche Zulässigkeit ebenfalls zu klären. Beispiele **unzulässiger Ordnungsanträge** wurden vorangehend bereits erwähnt. Unzulässig sind solche etwa dann, wenn eine vorberatende Gemeindeversammlung mittels Ordnungsanträgen einen Entscheid der letztlich zuständigen Urnenabstimmung zu vereiteln versucht,⁵⁰ ein Rückweisungsantrag gestellt wird, obwohl damit die Abweisung der Vorlage bezweckt wird oder der Schluss der Diskussion gefordert wird, obwohl das Geschäft für eine Meinungsbildung noch nicht genügend beraten werden konnte.⁵¹ 125

Ist die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Antrags offensichtlich, wird darüber sofort befunden. Die Rechtswidrigkeit kann aber auch **ungewiss** sein. Unter Umständen kann es in einer solchen Situation sinnvoll sein, die Versammlung kurz zu unterbrechen, um die Frage der Rechtmässigkeit im Vorstand oder mit der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber besprechen zu können. Wenn Unsicherheiten verbleiben und die Frage nicht mit restloser Sicherheit beantwortet werden kann, hat sich die Versammlungsleitung für die ihr **richtig erscheinende Lösung** zu entscheiden. Wird ein solcher Antrag zur Abstimmung gebracht, würden allfällige Opponenten dagegen auf den Beschwerdeweg verwiesen. Dies gilt im Übrigen auch für Antragsstellende von (rechtswidrigen) Anträgen, über die nicht abgestimmt wird. 126

5.11.1 Verstoss gegen materielles Recht

Viele Themen- und Regelungsbereiche der Gemeinde sind durch das übergeordnete Recht von Bund und Kanton beeinflusst. Anträge, die in einem Widerspruch dazu stehen, sind nicht zur Abstimmung zuzulassen. Auch das gemeindeeigene Recht ist zu beach- 127

⁵⁰ Siehe Kap. 3.3.

⁵¹ Siehe Kap. 5.9 und Kap. 5.10.1.

ten. Dieses kann zwar vom zuständigen Organ – in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht – angepasst werden, was jedoch in dem hierfür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zu geschehen hat und dementsprechend zu traktandieren wäre. Unzulässig ist ein einzelfallweises Abweichen von kommunalen Vorschriften durch einen Beschluss der Gemeindeversammlung.

- 128 Die Gemeindeversammlung kann Entscheide nur im eigenen Zuständigkeitsbereich fällen. Unzulässig sind in diesem Sinn Sachanträge, die in die **Vollzugskompetenzen von Behörden** eingreifen.

Beispiele:

- In der Bürgergemeinde wird das kommunale Bürgerrechtsgesetz behandelt. Bei der Regelung der Gebühren wird aus der Versammlung der Antrag gestellt, dass das Einbürgerungsverfahren für ausländische Personen mindestens 3000 Franken kosten solle. Das Bundesrecht und das kantonale Recht⁵² schreiben vor, dass Einbürgerungsgebühren dem Kostendeckungsprinzip entsprechen müssen. Die höchstens noch zulässige Gebühr liegt in Graubünden bei 2000 Franken pro ausländische Person. Dieser Antrag verstösst gegen übergeordnetes Recht und darf nicht zur Abstimmung zugelassen werden.
- In der Gemeinde besteht Unmut über die Praxis der Baubehörde betreffend Erteilung/Verweigerung von Baubewilligungen. An der Gemeindeversammlung wird mittels Motion beantragt, die Baubewilligung für ein bestimmtes Projekt zu erteilen. Diese Motion ist unzulässig. Die Aufgabe zur Prüfung von Baugesuchen und Erteilung oder Verweigerung einer Bewilligung kommt zwingend der Baubehörde zu.⁵³ Ein Eingriff der Gemeindeversammlung in die Vollzugskompetenzen von Behörden ist nicht möglich.
- An der Gemeindeversammlung ist die Kreditbewilligung für einen neuen Gemeindefestsaal inklusive Küche für Festanlässe im Betrag von 1,5 Mio. Franken traktandiert. Während der Behandlung des Geschäfts werden die Anträge gestellt, dass bei einer (Kredit-)Bewilligung die Baumeister- und Schreinerarbeiten (von 350 000 und 170 000 Franken) an die in der Gemeinde heimischen Unternehmen X und Y zu erteilen sind. Diese Anträge sind unzulässig. Der Gemeindeversammlung kommt einzig die Kompetenz zu, über den Kredit bzw. das Projekt zu

⁵² Art. 25 Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüG; BR 130.100).

⁵³ Art. 86 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100).

entscheiden. Der Vollzug liegt beim Gemeindevorstand. Dieser hat bei Arbeitsvergaben das Beschaffungsrecht zu beachten. Bauleistungen des Bauhauptgewerbes (Baumeister) können nur unter 300 000 Franken und Leistungen des Baunebengewerbes (Schreiner) nur unter 150 000 Franken – jeweils durch den Vorstand – freihändig vergeben werden.⁵⁴

5.11.2 Identität des Geschäfts

Ein Geschäft darf während der Beratung weder in seiner **wesentlichen Bedeutung und Ausrichtung** noch in seinen **finanziellen Auswirkungen** grundlegend geändert werden. Mit anderen Worten muss das Geschäft seine **Identität bewahren** und im Wesentlichen **das Gleiche** bleiben. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus formalrechtlichen Gründen: Ein in wesentlichen Punkten geändertes Geschäft konnte der Vorstand nicht vorberaten und dazu Antrag stellen. Diesem würde auch die erforderliche Traktandierung fehlen, da solch weitgehende Änderungen für Stimmberechtigte, die sich gegen den Besuch der Versammlung entschieden haben, nicht "voraussehbar" waren. 129

Darüber hinaus müssen von Stimmberechtigten eingebrachte Sachanträge zu einem Geschäft hinsichtlich der Tragweite und Auswirkung (bspw. finanziell) von der Gemeindeversammlung einigermaßen **ingeordnet und abgeschätzt** werden können. Ist dies nicht möglich und müssen hierfür erst Abklärungen durch den Gemeindevorstand vorgenommen werden, ist der Antrag unzulässig. Vor diesem Hintergrund sind Streichungen von Teilen einer Vorlage (z. B. eines Bauprojekts) weniger problematisch als die Ergänzung und Erweiterung mit neuen Teilen, bei welchen die Machbarkeit und finanziellen Folgen noch völlig ungewiss sind. 130

Ob die Identität gewahrt wird, ist im Einzelfall zu prüfen. 131

Beispiele:

- Traktandiert ist ein Kredit von 8 Mio. Franken für ein neues Schulhaus. An der Gemeindeversammlung wird der Antrag gestellt, der Schulhausneubau soll mit einem Hallenbad ergänzt werden. Die Identität des Geschäfts wäre verletzt, da die Vorlage wesentlich erweitert, d. h. verändert würde, was sich auch finanziell niederschläge. Eine solch weitgehende Veränderung einer Vorlage müsste durch den Vorstand zuerst sorgfältig ausgearbeitet/geplant und mit den errechneten

⁵⁴ Siehe Anhang 2 IVöB.

Kosten in einem neuen Geschäft vorgelegt werden. Ebenfalls würde sich die Frage stellen, ob die Einheit der Materie verletzt wäre (Kap 5.11.3).

- An der Gemeindeversammlung wird die **Totalrevision** des Schulgesetzes behandelt. Bei einer Totalrevision kann jede Bestimmung angepasst, neue Bestimmungen eingeführt oder bestehende Bestimmungen gestrichen werden. Sofern die Anpassungen im Zusammenhang mit dem Schulgesetz stehen und nicht völlig sachfremde Themen betreffen, ergeben sich keine Probleme mit der Identität des Geschäfts. Unzulässig wäre hingegen die Aufnahme von Bestimmungen, die das Baugesetz oder das Steuergesetz der Gemeinde betreffen.
- Der Gemeindeversammlung wird ein Verpflichtungskredit von 40 000 Franken für eine finanzielle Unterstützung des Fussballclubs unterbreitet. Aus der Versammlung kommt der Antrag, den Betrag auf 50 000 Franken zu erhöhen. Eine solche Änderung ist im Hinblick auf die Identität des Geschäfts unproblematisch.

5.11.3 Einheit der Materie

- ¹³² Die Stimmberechtigten können ihren Willen nur dann unverfälscht zum Ausdruck bringen, wenn nicht mehrere unterschiedliche Sachfragen derart miteinander verbunden werden, dass die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt werden, weil sie nicht frei zwischen den einzelnen Teilen wählen können.
- ¹³³ Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, unterschiedliche Materien und Sachfragen ohne gemeinsame Ausrichtung zu einer einzigen Abstimmungsvorlage zu verbinden. Solche Vorlagen müssen den Stimmberechtigten **getrennt zur Abstimmung** unterbreitet werden.
- ¹³⁴ Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere **sachlich zusammenhängende** Vorlagen miteinander verknüpft werden. Der unbestimmte Rechtsbegriff des "sachlichen Zusammenhangs" lässt den Behörden einen **erheblichen Spielraum**.
- ¹³⁵ Aus dem Grundsatz der Einheit der Materie ist auch das **Trennungsverbot** abgeleitet. Gegenstände, die sich **gegenseitig bedingen** und ein **einheitliches Ganzes** bilden, dürfen nicht künstlich getrennt und in separaten Abstimmungen vorgelegt werden.

Dadurch würden Sachzwänge entstehen, da das eine gar nicht ohne das andere angenommen werden könnte. Mit dem Trennungsverbot soll bspw. bei Kreditvorlagen verhindert werden, dass durch eine "Salamitaktik" eine Umgehung der Ausgabenkompetenzen erfolgt.

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist in erster Linie vom Gemeindevorstand bei der Unterbreitung von Geschäften zuhanden der Stimmberechtigten zu beachten. Dieser Grundsatz hat auch Relevanz bei Anträgen von Stimmberechtigten, wenn mittels Ordnungsantrag verlangt wird, ein einzelnes Traktandum in mehrere Geschäfte aufzuteilen oder einzelne traktandierte Geschäfte zu einem einzelnen Geschäft zusammenzufassen.

136

Beispiele:

- Sowohl der Musikverein wie auch der Turnverein der Gemeinde haben in diesem Jahr ein Musik- bzw. ein Turnfest auf der Agenda. Beide haben die Gemeinde um Beiträge angefragt. Für die Gemeindeversammlung wurde traktandiert: Beitrag an den Musikverein, 40 000 Franken; Beitrag an den Turnverein, 60 000 Franken. Eine stimmberechtigte Person äussert sich an der Versammlung dahingehend, dass sie es fair und richtig finden würde, wenn beide Vereine die Beiträge der Gemeinde erhalten würden. Die Person stellt den (Ordnungs-)Antrag, man solle in einer Abstimmung über die beiden Beiträge entscheiden. Dieser Antrag ist unzulässig und nicht zur Abstimmung zu bringen. Er verletzt die Einheit der Materie. Das Zusammenfassen der beiden Ausgaben, die keinen Zusammenhang haben, hätte zur Folge, dass die Stimmberechtigten nicht mehr frei über die einzelnen Beiträge entscheiden könnten. Befürworter des Beitrags an den Musikverein befürworten nicht automatisch den Beitrag an den Turnverein und umgekehrt.
- Die Gemeinde benötigt zusätzlichen Schulraum. In der Nähe des Freibads soll ein neues Schulhaus für 12 Mio. Franken gebaut werden. Das Freibad ist sanierungsbedürftig (es wird mit Kosten von 1,5 Mio. Franken gerechnet). Um die Lärmbelastung so kurz wie möglich zu halten und um Synergien bei der Baustelleninstallation zu nutzen, soll der Schulhausneubau und die Sanierung des Freibads gleichzeitig geschehen. Es wird ein Verpflichtungskredit Neubau Schulhaus / Sanierung Freibad von 13,5 Mio. Franken traktandiert. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zum Grundsatz der Einheit der Materie. Der Schulhaus-

neubau und die Sanierung des Freibads stehen nicht in einem direkten Zusammenhang zueinander. Damit die Stimmberechtigten frei entscheiden können, sind beide Projekte in separaten Kreditvorlagen zur Abstimmung zu bringen.

5.12 Bereinigen von Sachanträgen

5.12.1 Allgemeines

- ¹³⁷ Gehen bei der Behandlung eines Geschäfts **mehrere Sachanträge** (z. B. Änderungs- und Unteränderungsträge) ein, so ist ein **Bereinungsverfahren** durchzuführen. Liegen viele Sachanträge vor, können recht komplizierte Situationen entstehen. In der Praxis sind Geschäfte mit Antragshäufungen jedoch eher selten. Aufgrund inhaltlicher Beschränkungen (Grundsatz der Identität des Geschäfts⁵⁵) sind Anträge, die ein Geschäft (z. B. Bauvorhaben) allzu weit ändern oder erweitern wollen, vielfach gar nicht möglich.
- ¹³⁸ Das kantonale Recht enthält keine Vorgaben zum Abstimmungsverfahren. Sofern zum Abstimmungsverfahren in der Gemeindeverfassung oder im kommunalen Abstimmungs- und Wahlgesetz nichts geregelt ist, bieten sich zur Bereinigung von Anträgen zwei Verfahren an:
- Bereinigung nach dem **Prinzip der sukzessiven Elimination**⁵⁶ (auch paarweise Elimination, paarweises Ausmehren, Eventualmethode oder Cupsystem genannt);
 - Bereinigung nach der **Koordinationsmethode**.⁵⁷
- ¹³⁹ Bestehen in der Gemeinde keine Vorschriften zum Abstimmungsverfahren, wird dieses von der Versammlungsleitung bestimmt.
- ¹⁴⁰ Je nachdem, wieviele Anträge eingegangen sind bzw. je nach Komplexität des Bereinigungsverfahrens kann ein kurzer Unterbruch der Versammlung zur Festlegung und Vorbereitung des Abstimmungsverfahrens hilfreich sein.

⁵⁵ Siehe Kap. 5.11.2.

⁵⁶ Nachfolgendes Kap. 5.12.4.

⁵⁷ Nachfolgendes Kap. 5.12.5.

Damit die Stimmberechtigten im Klaren darüber sind, wie das Abstimmungsverfahren verläuft, ist eine **vorgängige Information** durch die Verfahrensleitung sinnvoll und nötig. Haben die Stimmberechtigten Fragen, sind diese **vor** der Abstimmung zu beantworten. Den Stimmberechtigten sollte immer klar sein, wo man sich im Verfahren gerade befindet und worüber genau abgestimmt wird. 141

Schriftliche Abstimmungen sind im Bereinigungsverfahren faktisch ausgeschlossen. Das Verfahren ist zu aufwändig. In der Schlussabstimmung, in der über die Annahme oder Verwerfung des bereinigten Antrags mit "Ja" oder "Nein" abgestimmt wird, ist eine schriftliche Abstimmung wiederum möglich. 142

5.12.2 Unterscheidung von Sachanträgen

Sachanträge können in **Haupt-, Änderungs- und Unteränderungsanträge** unterteilt werden. Die Nomenklatur diesbezüglich ist nicht einheitlich. In der Praxis wird der Änderungsantrag auch Abänderungsantrag genannt oder es werden Bezeichnungen wie **Gegenantrag** oder **Ergänzungsantrag** (beides Änderungsanträge) verwendet. 143

Hauptanträge sind Vorlagen, die selbständig beschlossen werden können und vollziehbar sind. Dazu zählt der Antrag des Vorstands zu einem Geschäft, Initiativen, Motionen oder der Gegenvorschlag zu einer Initiative oder Motion. Auch Änderungsanträge aus der Versammlung können Hauptanträge sein, wenn der Hauptantrag des Vorstands in seiner Substanz betroffen ist.⁵⁸ Vielfach wird nur der Antrag des Vorstands zu einer Vorlage als Hauptantrag bezeichnet, da dieser sozusagen der erste Antrag im Abstimmungsverfahren darstellt. 144

Änderungsanträge zielen auf einen Nebenpunkt der Vorlage. Der Änderungsantrag setzt einen bestehenden (Haupt)Antrag voraus, der abgeändert werden soll. **Unteränderungsanträge** beziehen sich auf einzelne Punkte eines Änderungsantrags. 145

⁵⁸ Vgl. untenstehendes Beispiel mit dem Steuerfuss (Rz. 149). Die Änderungsanträge zum Vorschlag des Vorstands sind auf der Stufe eines Hauptantrags.

5.12.3 Einordnung und Behandlung von Sachanträgen

- ¹⁴⁶ Das Ziel bei der Auflösung von verschiedenen Sachanträgen ist, dass am Schluss noch **ein** Antrag übrigbleibt.
- ¹⁴⁷ Alle während der Beratung gestellten Sachanträge werden von der Versammlungsleitung **gesammelt**. Es wird nicht bereits während der Diskussion über einzelne Sachanträge abgestimmt. Sachanträge werden nach dem Ende der Diskussion **gesamthaft** bereinigt und zur Abstimmung gebracht. Dabei finden zwischen den einzelnen Abstimmungsgängen keine Diskussionen mehr statt, neue Sachanträge sind nicht mehr zulässig. Hingegen sind Ordnungsanträge zum Abstimmungsverfahren weiterhin möglich.
- ¹⁴⁸ Für die Bereinigung mehrerer Sachanträge ist ein **Ablaufschema** für die Abstimmung festzulegen.⁵⁹ Die eingegangenen Anträge werden bewertet bzw. es wird geschaut, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Folgende Grundsätze sind zu beachten:

- In **einem ersten Schritt** ist abzuklären, ob sich Anträge **gegenseitig ausschliessen**. Ist dies nicht der Fall, können beide Anliegen angenommen oder abgelehnt werden. Die Anträge werden einzeln zur Abstimmung gebracht.

Beispiel: Behandelt wird der Verpflichtungskredit für die Renovation des Schulhauses. Da die finanzielle Lage der Gemeinde kritisch ist, möchten einige Stimmberechtigte Einsparungen am Projekt vornehmen. Eine Person stellt den Antrag, dass auf den Ausbau des Dachstocks verzichtet werden soll. Eine andere Person ist der Meinung, der Keller brauche nicht renoviert zu werden und stellt einen Antrag dazu. Die beiden Anliegen schliessen sich gegenseitig nicht aus und beide können angenommen oder abgelehnt werden.

- Anträge, die sich **gegenseitig ausschliessen** (es kann nicht beiden Anträgen gleichzeitig zugestimmt werden), müssen gegenübergestellt und aufgelöst werden. Die Anträge sind in Gruppen zusammenzufassen. Es werden immer Anträge der "gleichen Stufe" zusammengenommen.
- Bei der Auflösung von sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen werden **Unterabänderungsanträge vor Änderungsanträgen und Änderungsanträge vor den Hauptanträgen bereinigt**. Abstimmungsgruppen werden "von unten nach oben",

⁵⁹ In der Literatur wird z. T. von einem **Entscheidungsbaum** gesprochen.

d. h. "vom Kleinen zum Grossen" bereinigt. Die geringsten Änderungen an der Vorlage werden zuerst bereinigt. Die Details einer Vorlage müssen bereinigt sein, damit die Stimmberechtigten das ganze "Bild" vor sich haben, bevor über die Hauptanträge entschieden wird.

- Das Bereinigungsverfahren wird solange fortgeführt, bis nur noch ein Antrag übrig bleibt, der in die Schlussabstimmung geht. Nach der Bereinigung könnte der Eindruck entstehen, dass der letzte Antrag den Willen der Stimmberechtigten äussert. Dem ist nicht so: Personen, die beim Bereinigungsverfahren mitstimmen, aber das Geschäft (z. B. von Anfang an oder nach dessen Bereinigung) ablehnen, können diese Haltung erst in der Schlussabstimmung mit einem "Nein" ausdrücken.

5.12.4 Methode der sukzessiven Elimination

Bei der sukzessiven Elimination werden von mehreren, sich ausschliessenden Anträgen derselben Stufe immer **zwei gegenübergestellt**. Jede stimmberechtigte Person hat **nur eine Stimme** und hat sich **entweder** für den einen Antrag (A) **oder** den anderen Antrag (B) zu entscheiden. Der obsiegende Antrag dieser Abstimmung wird dem nächsten Antrag (C) gegenübergestellt und der Sieger daraus dem nächsten Antrag (D) und so weiter. In welcher Reihenfolge die Anträge gegenübergestellt werden, spielt keine Rolle. Die Stimmberechtigten können sich immer für den von ihnen favorisierten Antrag entscheiden. In der Praxis dürften häufig zuerst die Anträge aus der Versammlung gegenübergestellt werden, bevor der auf diese Weise "siegende" Antrag dem (Haupt-)Antrag des Gemeindevorstands gegenübergestellt wird.

149

Beispiel:

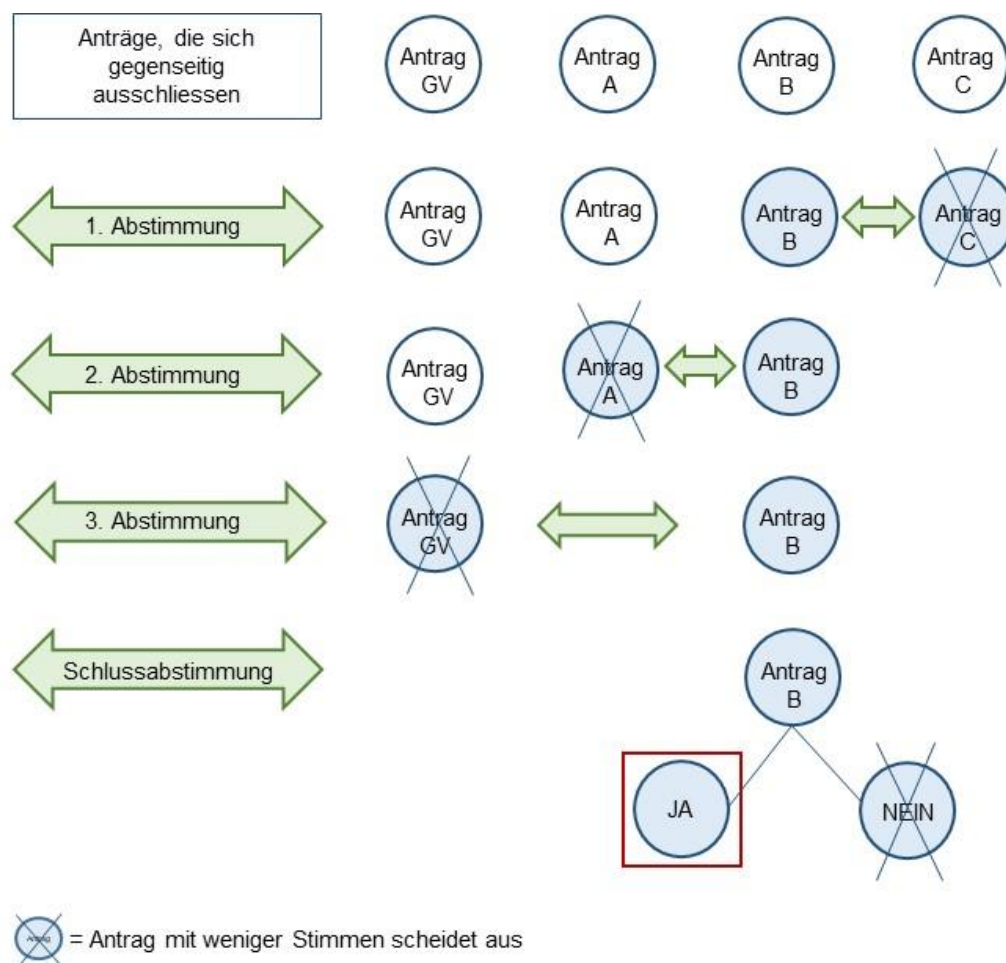
An der Gemeindeversammlung wird die Festsetzung des Steuerfusses für das nächste Jahr behandelt. Aktuell liegt der Steuerfuss bei 120 Prozent. Der Gemeindevorstand stellt den Antrag, den Steuerfuss auf 110 Prozent zu senken. Folgende Anträge gehen zum Geschäft ein:

- Steuerfuss auf 110 Prozent festlegen (Antrag Gemeindevorstand)
- Steuerfuss bei 120 Prozent belassen (Antrag A)
- Steuerfuss auf 100 Prozent festlegen (Antrag B)
- Steuerfuss auf 90 Prozent festlegen (Antrag C)

Bevor einer dieser Anträge zur Schlussabstimmung (Ja/Nein) gebracht werden kann, sind die verschiedenen – sich ausschliessenden – Anträge (auf der Stufe eines Hauptantrags) zu bereinigen. Das Bereinigungsverfahren könnte folgendermassen ablaufen:

Zuerst werden die Anträge B und C gegenübergestellt. Antrag B geht als Sieger hervor. Diesem wird nun Antrag A gegenübergestellt. B obsiegt erneut. Nun wird Antrag B dem Antrag des Gemeindevorstands gegenübergestellt. Antrag B geht als Sieger hervor. Die Bereinigung ist abgeschlossen. Antrag B ist der letzte verbliebene Antrag, der nun der Schlussabstimmung (Ja/Nein) unterstellt wird. Wie oben erwähnt, könnte die Reihenfolge der Abstimmungen auch **anders** gestaltet werden.

Methode der sukzessiven Elimination



5.12.5 Koordinationsmethode

Bei der Bereinigung von mehreren Anträgen derselben Stufe mittels Koordinationsmethode werden alle Anträge "**nebeneinander**" zur Abstimmung gebracht. Dies beinhaltet auch den Antrag des Vorstands (auf Stufe Hauptantrag). Der Antrag mit den **wenigsten Stimmen** scheidet aus.⁶⁰ Das Verfahren wird solange wiederholt, bis nur noch ein Antrag übrigbleibt oder ein Antrag das absolute Mehr (die Hälfte aller Stimmen + 1) erreicht hat. Erreicht ein Antrag das absolute Mehr, so würde sich dieser bei jedem weiteren Abstimmungsgang durchsetzen. Der so hervorgegangene Antrag wird der Schlussabstimmung unterstellt.

150

Wie bei der Methode der sukzessiven Elimination hat jede stimmberechtigte Person immer nur **eine Stimme** pro Abstimmungsgang zur Verfügung. Man kann sich in jeder Abstimmungsrunde für den favorisierten Antrag entscheiden. Bei der Bereinigung werden noch keine definitiven Beschlüsse gefasst. Dies geschieht erst bei der Schlussabstimmung.

151

Beispiel (Identisches Beispiel wie bei der sukzessiven Elimination):

An der Gemeindeversammlung wird die Festsetzung des Steuerfusses für das nächste Jahr behandelt. Aktuell liegt der Steuerfuss bei 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Der Gemeindevorstand stellt den Antrag, den Steuerfuss auf 110 Prozent zu senken. Folgende Anträge gehen zum Geschäft ein:

- Steuerfuss auf 110 Prozent festlegen (Antrag Gemeindevorstand)
- Steuerfuss bei 120 Prozent belassen (Antrag A)
- Steuerfuss auf 100 Prozent festlegen (Antrag B)
- Steuerfuss auf 90 Prozent festlegen (Antrag C)

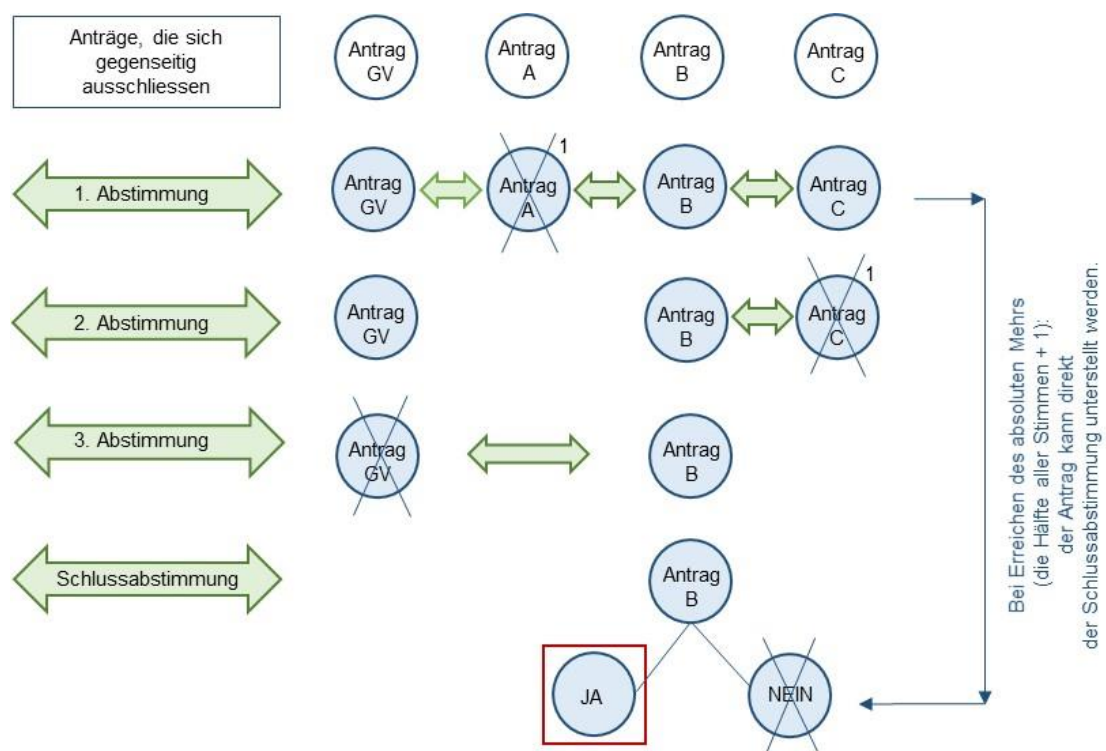
Bevor einer dieser Anträge zur Schlussabstimmung (Ja/Nein) gebracht werden kann, sind die verschiedenen Anträge zu bereinigen. Nach der Koordinationsmethode verläuft das Abstimmungsverfahren folgendermassen:

Alle Anträge werden einander gleichzeitig gegenübergestellt. Alle Stimmberechtigten haben **nur eine Stimme** und können diese ihrem favorisierten Antrag geben. Antrag

⁶⁰ Variante: Es wird in einer zusätzlichen Abstimmung darüber abgestimmt, welcher der beiden Anträge mit den wenigsten Stimmen ausscheiden soll. Dieses Verfahren wird auch "**Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde**" bezeichnet. Vgl. dazu das Abstimmungsverfahren im Grossen Rat (Art. 60 Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGÖ; BR 170.140]).

A hat bei dieser Abstimmung am wenigsten Stimmen erhalten und scheidet aus.⁶¹ Nun wird das Verfahren mit dem Antrag des Gemeindevorstands und den Anträgen B und C wiederholt. In dieser Runde vereinigt Antrag C am wenigsten Stimmen auf sich und scheidet aus. Nun werden noch der Antrag des Gemeindevorstands und Antrag B gegenübergestellt. Antrag B obsiegt. Dieser wird nun der Schlussabstimmung unterstellt.

Koordinationsmethode



= Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus

¹ **Variante:** In einer zusätzlichen Abstimmung wird darüber abgestimmt, welcher von den beiden Anträgen mit den wenigsten Stimmen ausscheiden soll (**Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde**).

⁶¹ Bei der Koordinationsmethode **mit Hoffnungsrunde** scheidet dieser Antrag nicht automatisch aus. Es wird in einer weiteren Abstimmung entschieden, welcher der beiden Anträge mit am wenigsten Stimmen ausscheiden soll.

Dasselbe Beispiel mit einem Antrag, der das **absolute Mehr** erreicht, könnte folgendermassen aussehen:

Alle Anträge werden einander gegenübergestellt. Es nehmen 100 Stimmberechtigte an der Abstimmung teil. Niemand enthält sich der Stimme. Die einzelnen Anträge vereinigen folgende Stimmenzahlen auf sich:

- Antrag Gemeindevorstand (60 Stimmen)
- Antrag A (1 Stimme)
- Antrag B (25 Stimmen)
- Antrag C (14 Stimmen)

Das Bereinigungsverfahren kann an diesem Punkt beendet werden. Der Antrag des Gemeindevorstands hat mit 60 Stimmen das absolute Mehr ($100 : 2 = 50 + 1 = 51$) erreicht. Die Anträge A bis C können in diesem Fall, auch wenn sie bis auf einen Antrag bereinigt wurden, nicht mehr Stimmen als der Antrag des Gemeindevorstands erhalten. Über den Antrag des Gemeindevorstands ist eine Schlussabstimmung durchzuführen.

Die Koordinationsmethode wird zum Teil deshalb nicht empfohlen, weil ein Abstimmungsverfahren mit einem möglichen absoluten Mehr für die Stimmberechtigten nur schwer verständlich ist. Da das absolute Mehr bei Abstimmungen ansonsten keine Bedeutung hat, ist diese Kritik nachvollziehbar. Theoretisch – aber wenig sinnvoll – könnte man dieses "Problem" damit umgehen, dass das Bereinigungsverfahren weitergeführt wird, auch wenn ein Antrag das absolute Mehr erreicht hat. 152

Ein Vorteil der Koordinationsmethode kann darin gesehen werden, dass die Stimmberechtigten **von Anfang an** demjenigen Antrag die Stimme geben können, den sie favorisieren. Erst wenn der favorisierte Antrag ausscheidet, hat man sich für einen anderen zu entscheiden. Das Verfahren kann in diesem Sinn verständlicher wirken als die Methode der sukzessiven Elimination. 153

Bei der Koordinationsmethode kann die Kontrolle darüber schwierig sein, ob alle Stimmberechtigten pro Abstimmungsgang nur **eine Stimme** abgegeben haben. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, könnte folgende Vorgehensweise angewendet werden: 154

- 155 Alle Stimmberechtigten werden gebeten, für den Abstimmungsgang aufzustehen. Jeder Antrag wird einzeln zur Abstimmung gebracht (wer stimmt für Antrag A, wer stimmt für Antrag B usw.). Dabei wird durch Handerheben abgestimmt. Diejenigen, die dem zur Abstimmung stehenden Antrag ihre Stimme geben, setzen sich nach der Stimmenzählung hin und können für die folgenden Anträge nicht mehr stimmen.

5.12.6 Stimmengleichheit im Bereinigungsverfahren

- 156 In der Bereinigungsphase wird entschieden, welche Änderungen an der Vorlage vorgenommen werden sollen. Man hat sich immer **entweder** für die eine **oder** die andere Variante auszusprechen. In diesem Verfahrensstadium kann ein Abstimmungsverfahren **nie** enden. Es werden noch keine definitiven Beschlüsse gefasst. Dies geschieht erst mit der Schlussabstimmung über den letztlich verbliebenen Antrag mit "Ja" oder "Nein".
- 157 Stimmengleichheit im Bereinigungsverfahren bedeutet eine echte **Pattsituation**. Die in fast allen Gemeindeverfassungen bzw. kommunalen Abstimmungs- und Wahlgesetzen vorkommende Regelung, dass bei Stimmengleichheit eine Vorlage abgelehnt ist, kann hier nicht zur Anwendung gelangen: Einer der Anträge **muss** weiterkommen. Ideal wäre, wenn die Gemeinde eine Regelung aufwiese, die das Vorgehen in dieser Situation bestimmt. Besteht keine Regelung, hat die Gemeindeversammlung zu bestimmen, nach welcher Methode die Pattsituation aufgelöst wird. Dies könnte mittels Los-Entscheid, Münzwurf oder auch durch einen Stichentscheid des Präsidiums geschehen.

5.12.7 Beispiele zum Bereinigungsverfahren

158 **Beispiel 1:**

Der Musikverein "Harmonie" richtet dieses Jahr ein grosses Musikfest aus. Er fragte die Gemeinde um einen Unterstützungsbeitrag an. An der Gemeindeversammlung wird das Traktandum: "Beitrag an den Musikverein Harmonie; 40 000 Franken" behandelt. In der Versammlung werden folgende Anträge gestellt:

- Beitrag von 40 000 Franken (Antrag Gemeindevorstand)
- Beitrag von 20 000 Franken (Antrag A)
- Beitrag von 60 000 Franken (Antrag B)
- Keinen Beitrag (Antrag C)

- Beitrag von 40 000 Franken, wenn im Gegenzug das zinslose Darlehen der Gemeinde an den Turnverein im Betrag von ebenfalls 40 000 Franken in einen à fonds perdu-Beitrag umgewandelt wird (Antrag D)

Vorliegend sind die sich gegenseitig ausschliessenden Anträge (auf der Stufe Hauptantrag) zu bereinigen. Der Antrag (C) ist kein Antrag, sondern eine **Abstimmungsempfehlung** zuhanden der Schlussabstimmung. Anträge auf Ablehnung der Vorlage sind mit dem Hinweis, dass die Vorlage in der Schlussabstimmung abgelehnt werden kann, "ad acta" zu legen. Der Antrag (D) ist rechtswidrig (u. a. Verletzung der Einheit der Materie und Identität des Geschäfts⁶²) und ist von der Versammlungsleitung nicht zur Abstimmung zu bringen. Das Anliegen (Umwandlung des Darlehens des Turnvereins in einen à fonds perdu-Beitrag) könnte die antragsstellende Person an der Versammlung mittels Motion⁶³ einbringen. Im vorliegenden Beispiel sind also die Anträge (A) und (B) sowie der Antrag des Gemeindevorstands zu bereinigen. Diese sich gegenseitig ausschliessenden Anträge können entweder mittels der Methode der sukzessiven Elimination oder mit der Koordinationsmethode bereinigt werden.

Beispiel 2:

In der Gemeinde werden in den nächsten Jahren sehr starke Geburtenjahrgänge eingeschult. Die Schulräumlichkeiten reichen nicht mehr aus. Der Gemeindevorstand hat Abklärungen zu möglichen Schulraumerweiterungen getroffen. Traktandiert für die Gemeindeversammlung ist eine **Konsultativabstimmung** über den Neubau eines Schulhauses mit Flachdach auf der gemeindeeigenen Parzelle Z.

Während der Beratung werden folgende Anträge gestellt:

- Standort Y und eine Photovoltaikanlage auf das Dach
- Standort X
- Erstellung eines Giebeldachs
- Eine thermische Solaranlage auf das Dach
- Erweiterung mit einer Schulbibliothek
- Anstelle einer Schulbibliothek soll ein Mehrzweckraum mit digitaler Präsentationstechnik erstellt werden

⁶² Siehe Kap. 5.11 ff.

⁶³ Zur Motion siehe Kap. 5.15.

Für die Bereinigung der Anträge (Änderungsanträge) ist ein **Ablaufschema** zu erstellen.⁶⁴ Anträge, die sich gegenseitig ausschliessen, sind in Gruppen zu fassen. Abstimmungsgruppen sind "von unten nach oben", d. h. "vom Detail zum Grundsatz" zu bereinigen. Die Reihenfolge der Bereinigung der Gruppen ist nur relevant, wenn sich diese gegenseitig beeinflussen. In diesem Beispiel hat sowohl die Dachform als auch der Standort einen Einfluss auf die Erstellung der Photovoltaik- oder die thermische Solaranlage (auf dem Flachdach können die Panels besser ausgerichtet werden), weshalb die Frage des Standorts und der Dachform hier vorzuziehen sind.

160 Es werden folgende Abstimmungsgruppen in folgender möglicher Reihenfolge zur Abstimmung gebracht und aufgelöst:

1. Abstimmung: Die Standorte Z, Y und X werden einander gegenübergestellt → Annahme: Sieger Standort Z
2. Abstimmung: Flachdach oder Giebeldach: → Annahme: Sieger Flachdach
3. Abstimmung: Photovoltaikanlage, thermische Solaranlage oder keines von beidem → Annahme: Sieger Photovoltaikanlage
4. Abstimmung: Erweiterung mit Schulbibliothek oder Mehrzweckraum mit digitaler Präsentationstechnik oder keines von beidem → Annahme: Sieger Mehrzweckraum mit digitaler Präsentationstechnik

Damit sind alle Änderungsanträge bereinigt und es liegt ein Antrag für die Schlussabstimmung vor.

5. Schlussabstimmung: Neubau eines Schulhauses mit den vorgenommenen Modifikationen → ja oder nein?

5.13 Ermittlung des Abstimmungsergebnisses in der Schlussabstimmung

161 Abgesehen von wenigen Ausnahmen (z. B. Anpassung von Minderheitsschutzbestimmungen des Fusionsvertrags⁶⁵) ist eine Abstimmung angenommen, wenn die **Anzahl Ja-Stimmen die Anzahl Nein-Stimmen übersteigt (relatives Mehr)**. Enthaltungen oder Personen, die an der Abstimmung nicht teilnehmen, beeinflussen das Abstimmungsergebnis nicht.

⁶⁴ Siehe dazu Kap. 5.12.3.

⁶⁵ Art. 68 Abs. 2 GG.

Für die Annahme eines Antrags in der Schlussabstimmung ist ein Mehr an Ja-Stimmen gegenüber Nein-Stimmen erforderlich. **Stimmengleichheit** reicht für die Annahme eines Antrags nicht aus. Bei Stimmengleichheit liegt in diesem Fall **keine** "Pattsituation" vor. In den meisten Bündner Gemeinden sieht das gemeindeeigene Recht vor, dass eine Vorlage bei Stimmengleichheit abgelehnt ist. Vereinzelt wird bei Stimmengleichheit dem Präsidium bei offenen Sachabstimmungen der **Stichentscheid** zugesprochen. Auch wenn dieses Vorgehen nicht völlig ausgeschlossen ist, ist eine solche Zusatzstimme eines Stimmberechtigten mit Blick auf die Stimmrechtsgleichheit kritisch zu sehen.⁶⁶ 162

Üblicherweise werden bei einer Abstimmung zuerst die Ja-Stimmen und danach die Nein-Stimmen erhoben. Oft werden auch die **Enthaltungen** abgefragt, obwohl diese keinen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben. Da häufig Versammlungsteilnehmende an einer Abstimmung **gar nicht teilnehmen** (sich also auch nicht enthalten), kann es an einer Gemeindeversammlung zu Schwankungen in der Zahl der an Abstimmungen teilnehmenden Stimmberechtigten kommen, was für Verwirrung sorgen kann. 163

Eine Enthaltung kann bei der offenen Abstimmung mit der Nichtteilnahme an einer Abstimmung gleichgesetzt werden. 164

Sofern das Gemeinderecht dazu keine Vorgaben macht, muss die Anzahl an Enthaltungen – als auch die Gesamtzahl der an der Abstimmung teilnehmenden – **nicht** erhoben werden.⁶⁷ Eine solche Pflicht lässt sich auch nicht aus dem sinngemäss anwendbaren GPR ableiten.⁶⁸ Wenn in einer Gemeinde gemäss ihrer Praxis die Enthaltungen abgefragt werden, wäre eine Abkehr davon zumindest vorgängig anzuzeigen. Dasselbe gilt für die Feststellung der Gesamtzahl der Stimmenden. 165

5.13.1 Schriftliche Abstimmung an der Gemeindeversammlung

Bei einer schriftlichen Abstimmung an der Gemeindeversammlung wird i.d.R. die Zahl der Stimmberechtigten, die Gesamtzahl der eingegangenen Wahl- und Stimmzettel, die Zahl der Ja- und der Nein-Stimmen sowie die Anzahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel erhoben. Leere und ungültige Stimm- und Wahlzettel werden für die Ermittlung des Ergebnisses **nicht gezählt**. Weist die Gemeinde keine eigenen Vorschriften 166

⁶⁶ Vgl. jedoch die Ausführungen zum Stichentscheid im Bereinigungsverfahren in Kap. 5.12.6.

⁶⁷ Anders ist dies bspw. im Grossen Rat des Kantons Graubünden. Deren Mitglieder sind verpflichtet, ihre Stimme abzugeben oder sich der Stimme zu enthalten (Art. 62 Abs. 3 Geschäftsordnung des Grossen Rates; BR 170.140).

⁶⁸ Insb. Art. 32 GPR.

zur schriftlichen Abstimmung auf, sind die genannten Werte in Anwendung des GPR⁶⁹ zu erheben.

5.14 Konsultativ- und Grundsatzabstimmung

- ¹⁶⁷ Eine **Konsultativabstimmung**⁷⁰ bezeichnet eine Befragung der Stimmberechtigten, die nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid führt. Es handelt sich um eine **Meinungsäusserung der Stimmberechtigten im Verfahren einer Abstimmung**. Mittels Konsultativabstimmung kann für ein bestimmtes Geschäft die "politische Temperatur" gemessen werden. Es ist auch ein Instrument, das den Stimmberechtigten ermöglicht, sich bereits in einem früheren Stadium der Willensbildung einzugeben und nicht erst anlässlich des endgültigen Entscheids über Gesetze und andere Sachfragen. Auch wenn eine Konsultativabstimmung **rechtlich unverbindlich** ist, so kommt ihr eine politische Bedeutung insofern zu, als sich die Behörde nur schwerlich über das Abstimmungsergebnis hinwegsetzen wird. Sie erhält damit einen "Kompass" für das weitere Vorgehen in einer bestimmten Angelegenheit.
- ¹⁶⁸ Das Verfahren für eine Konsultativabstimmung richtet sich nach dem **ordentlichen Abstimmungsverfahren**.⁷¹ Dies bedingt unter anderem, dass eine Konsultativabstimmung über ein Geschäft auf der Traktandenliste verzeichnet ist und der Vorstand einen Antrag gestellt hat. Unzulässig sind spontan abgehaltene Konsultativabstimmungen – etwa unter dem Traktandum "Varia".
- ¹⁶⁹ Konsultativabstimmungen haben im Zusammenhang mit **konkreten** Projekten oder Entscheidungsgrundlagen zu erfolgen und nicht als generelle, undifferenzierte Fragestellungen.
- ¹⁷⁰ Das Merkmal der rechtlichen Unverbindlichkeit unterscheidet die Konsultativabstimmung von der sogenannten **Grundsatzabstimmung**.⁷² Ein Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten ist für den Gemeindevorstand **verbindlich**. Ist eine Grundsatzfrage bejaht worden, ist er verpflichtet, das Vorhaben mit dieser Stossrichtung voranzutreiben und

⁶⁹ Art. 32 ff. GPR.

⁷⁰ Die gesetzliche Grundlage, damit Konsultativabstimmen abgehalten werden können, findet sich in Art. 18 GG.

⁷¹ Vgl. Art. 18 Abs. 2 GG.

⁷² Die Begriffe der Konsultativ- und Grundsatzabstimmung werden in der Praxis nicht immer einheitlich verwendet (vgl. BGer Urteil 1C_51/2014, E.2.3; BGE 104 Ia 226, E. 2 f.).

eine entsprechende Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. Der Entscheid stellt einen Vorabbeschluss dar, bevor über die definitive ausgearbeitete Vorlage abgestimmt wird. Dem Grundsatzentscheid kommt insofern begrenzte Bedeutung zu, als die Stimmberechtigten sich bei der späteren definitiven Beschlussfassung über ihren früheren Grundsatzentscheid hinwegsetzen können.

5.15 Motion

An der Gemeindeversammlung kann jede stimmberechtigte Person den Antrag stellen, der Gemeindevorstand möge sich einer bestimmten Frage annehmen und einen Vorschlag zuhanden der Gemeindeversammlung ausarbeiten. Die Motion ist das Initiativrecht an der Gemeindeversammlung. Eine Motion kann sich nur auf Gegenstände beziehen, die im **Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten** liegen. Mittels Motion kann nicht in die Zuständigkeiten der Exekutive eingegriffen werden.⁷³ 171

Eine Motion wird oft unter dem Traktandum "Varia" eingereicht. Ein solches Begehren kann auch bei der Behandlung eines traktandierten Geschäfts eingebracht werden, wenn es damit im Zusammenhang steht. Bei der Behandlung einer Teilrevision der Gemeindeverfassung (z. B. Bestimmungen zum Schulrat) könnte mittels Motion verlangt werden, dass der Vorstand zu weiteren Bestimmungen (z. B. betreffend Baukommission) eine Teilrevision ausarbeiten und vorlegen soll.⁷⁴ 172

Eine Motion kann sich auf Themen beziehen, die **nicht** auf der Traktandenliste verzeichnet sind. Der Grund liegt darin, dass mit der Erheblicherklärung einer Motion der Vorstand lediglich zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichtet wird. Definitiv Beschluss gefasst wird – über die ausgearbeitete und traktandierte Vorlage – erst zu einem späteren Zeitpunkt. 173

Eine Motion wird in der Form der **allgemeinen Anregung** gestellt. Die Gemeinde kann über diese Mindestanforderung hinausgehen und mittels Grundlage im kommunalen Recht auch die Form des **ausgearbeiteten Entwurfs** zulassen.⁷⁵ 174

⁷³ Vgl. auch die Ausführungen in Kap. 5.11.1.

⁷⁴ Vgl. auch das Beispiel in Kap. 4.3.

⁷⁵ Art. 73 ff. GPR.

- 175 Das Motionsbegehren muss rechtmässig sein, andernfalls ist es nicht zur Abstimmung zuzulassen.⁷⁶
- 176 Eine Motion ist von der Versammlung als "**erheblich**" zu erklären, damit der Gemeindevorstand zum Tätigwerden verpflichtet wird. Die Erheblicherklärung kann unmittelbar oder erst an einer nächsten Versammlung erfolgen. Die Gemeinde bestimmt im kommunalen Recht den Zeitpunkt der Erheblicherklärung.
- 177 Es empfiehlt sich, die Erheblicherklärung nicht in der gleichen Versammlung durchzuführen, in der eine Motion gestellt wird. Der Überraschungsfaktor verhindert oftmals eine saubere Auseinandersetzung mit einem aufgeworfenen Thema und der Frage, ob dazu tatsächlich eine Vorlage ausgearbeitet werden soll. Die Frage der Gültigkeit der Motion lässt sich ebenfalls mit mehr Zeit prüfen.
- 178 Wenn die Motion für erheblich erklärt wird, ist der Gemeindevorstand verpflichtet, bis zur nächsten Gemeindeversammlung oder spätestens innert Jahresfrist den Stimmberechtigten eine ausgearbeitete Vorlage zu unterbreiten.⁷⁷
- 179 Der Gemeindevorstand⁷⁸ kann einer Motion einen **Gegenvorschlag** gegenüberstellen. Liegt ein solcher vor, kommt es zu einer Abstimmung über zwei Hauptanträge (ausgearbeiteter Vorschlag in Umsetzung der Motion sowie der Gegenvorschlag). In den meisten Gemeinden ist das Abstimmungsverfahren in diesem Fall analog der Abstimmung über eine Initiative mit Gegenvorschlag geregelt. Oft sieht das kommunale Recht vor, dass zuerst zwischen dem Gegenvorschlag und der Motion entschieden wird. Die Stimmberechtigten haben nur eine Stimme und können entweder für den Gegenvorschlag oder die Motion stimmen. Personen, die beides ablehnen, können ihre Stimme derjenigen Vorlage geben, die sie bei einer Annahme bevorzugen würden. Danach entscheidet die Gemeindeversammlung durch definitive Abstimmung über Annahme oder Verwerfung jenes Vorschlags, der aus der ersten Abstimmung hervorgegangen ist. Die Stimmberechtigten, die weder die Motion noch den Gegenvorschlag befürworten, haben nun die Möglichkeit, die Vorlagen abzulehnen.

⁷⁶ Siehe die Ausführungen in Kap. 5.11 und 5.11.1.

⁷⁷ Art. 75 Abs. 2 GPR.

⁷⁸ In der Vorberatung zuhanden der Urnenabstimmung liegt dieses Recht bei der vorberatenden Gemeindeversammlung.

6. Nach der Gemeindeversammlung

6.1 Protokoll der Gemeindeversammlung

Über die Gemeindeversammlung ist ein Protokoll zu führen. Ein solches ist für den Nachvollzug wichtig und sollte deshalb rasch erstellt sowie zugänglich gemacht werden, weil die Erinnerung an das Besprochene und das Beschlossene noch frisch ist. 180

Das Protokoll ist eine förmliche, standardisierte Niederschrift der wesentlichen Punkte einer Versammlung. Mit der Protokollierung sollen Ablauf und Inhalt der Verhandlungen wahrheitsgetreu aufgezeichnet werden. Das Protokoll dient für den Fall späterer Unklarheiten der Beweissicherung, der Rechtssicherheit und dem Schutz der Rechtsunterworfenen. Im Sinn einer Selbstkontrolle dient das Protokoll der nachträglichen Rekonstruierbarkeit der wesentlichen Inhalte einer Gemeindeversammlung. Darüber hinaus kommt dem Protokoll aber auch schlichte Informationsfunktion zu (bspw. für an der Versammlung nicht anwesende Personen). 181

Protokolle haben **wahrheitsgetreu** zu sein. Sie haben wiederzugeben, was sich an der Gemeindeversammlung ereignet hat, was geäußert und beschlossen wurde. Unerheblich ist, ob die erfolgten und so protokollierten Äusserungen inhaltlich wahr sind. 182

6.1.1 Ausgestaltung des Protokolls

Inhaltlich können Protokolle unterschiedlich abgefasst werden. Grundsätzlich kann zwischen **Beschluss-, Wort- und Diskussionsprotokollen** unterschieden werden. Zu beachten ist der vorgeschriebene Mindestinhalt.⁷⁹ Ausser den Ergebnissen von Wahlen und Abstimmungen muss das Protokoll auch allfällige Beanstandungen zur Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen beinhalten, weil die rechtzeitige Rüge eines erkennbaren Mangels Voraussetzung dafür ist, dass das Beschwerderecht nicht entfällt. 183

⁷⁹ Art. 11 GG.

Art der Protokollierung	Erläuternde Bemerkungen
Beschlussprotokoll	Gibt die unkommentierten, nicht weiter begründeten Beschlüsse ohne Voten wieder.
Wortprotokoll	Hält den vollständigen und wortgetreuen Verlauf der Versammlung fest.
Diskussionsprotokoll	Das Diskussionsprotokoll bezweckt, neben den getroffenen Beschlüssen auch den Verlauf der Beratung, allfällige Begründungen von Anträgen und Beschlüssen, einzelne Voten, Fragen und Antworten sowie aktenwürdige Vorkommnisse festzuhalten. Es dient u. a. der Information und Transparenz. So soll zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden können, wie und unter welchen Umständen Beschlüsse getroffen worden sind. Anträge sind i.d.R. wörtlich zu protokollieren. Die wesentlichen Überlegungen und Äusserungen sind aufzunehmen, ohne dass diese jedoch wortwörtlich wiedergegeben werden. Das verlangt zum einen eine gewisse Vollständigkeit und erlaubt zum andern die wahrheitsgetreue Zusammenfassung der Vorgänge und Voten auf das Wesentliche. ⁸⁰ Hierbei steht es nicht im Belieben des Protokollführers, Voten aus der Versammlung, die aus seiner persönlichen Sicht für die Behandlung des Geschäfts nicht bedeutungsvoll sind, beiseite zu lassen. Es kommt ihm bei der Ausfertigung des Protokolls indes ein gewisses Ermessen zu.

- ¹⁸⁴ Wie weit die Gemeinde bei der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Protokolle geht, ist ihr überlassen. In der Regel findet sich diesbezüglich keine Regelung im kommunalen Recht. Besondere Bedeutung kommt deshalb der Praxis der Gemeinde zu, welche kontinuierlich und willkürfrei beizubehalten ist. Aufgrund der Bedeutung, die dem Protokoll zukommt, ist bei einer Änderung der inhaltlichen Ausgestaltung die Aufnahme einer Regelung dazu im kommunalen Recht, wenn nicht gar erforderlich, so doch zu empfehlen.
- ¹⁸⁵ Teilweise möchten Versammlungsteilnehmende ihre Aussagen wörtlich protokolliert haben. Sofern das kommunale Recht oder die Praxis zur Protokollierung nicht einen solchen Anspruch gewähren, kann grundsätzlich keine einzelfallweise Wortprotokollierung

⁸⁰ Vgl. Urteil BGer 1C_28/2013 E. 2.3.

verlangt werden. Auf Verlangen sind hingegen Tatsachen und Äusserungen wörtlich zu protokollieren, wenn diese die **Rechtstellung einer Person** unmittelbar betreffen.⁸¹

6.1.2 Publikation des Versammlungsprotokolls

Die Protokolle der Gemeindeversammlung sind spätestens **einen Monat** nach der Versammlung auf ortsübliche Weise zu veröffentlichen. Sofern sich in der Gemeindeverfassung keine Bestimmungen zur Publikation finden, richtet sich die „**ortsübliche Weise**“ nach den Gepflogenheiten der Gemeinde. In der Regel wird das Protokoll auf der gemeindeeigenen Website publiziert und zusätzlich auf der Kanzlei aufgelegt. Ersteres ist unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen möglich und sinnvoll. 186

6.1.3 Einsprache gegen das Versammlungsprotokoll

Einsprachen gegen das Protokoll sind **innert der Auflagefrist von 30 Tagen** schriftlich an den Gemeindevorstand einzureichen. Einspracheberechtigt sind die Stimmberechtigten der Gemeinde. 187

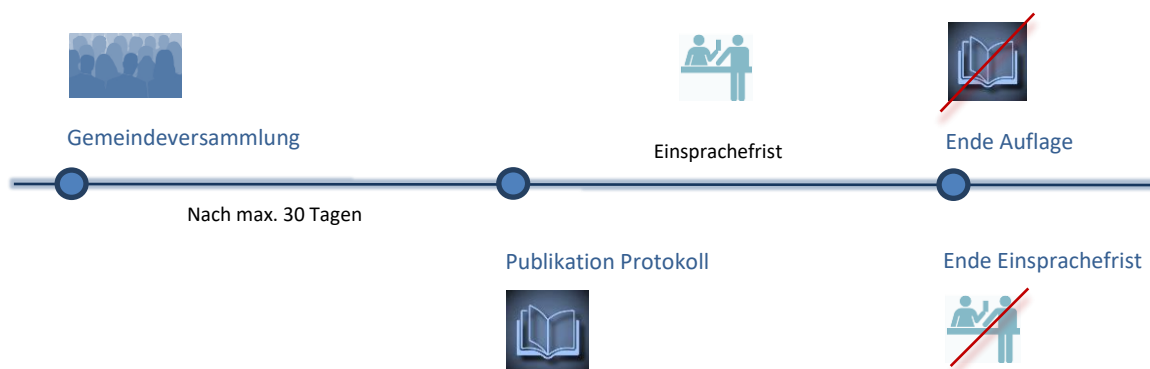
Mit einer Einsprache gegen das Protokoll kann beanstandet werden, dass dieses die gefassten Beschlüsse nicht korrekt wiedergibt, Lücken in der Wiedergabe wesentlicher Aussagen bestehen oder dass es Aussagen in einer Weise wiedergibt, die deren tatsächlichem Sinn zuwiderlaufen. Mit einer Beanstandung soll auf einfache Weise auf mutmassliche Ungereimtheiten des Protokolls hingewiesen werden, damit diese bereinigt werden können. 188

Eine allenfalls fehlerhafte Verhandlungsführung oder Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung kann mit einer Einsprache gegen das Protokoll hingegen **nicht** gerügt werden. Hierfür würden die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten ans Verwaltungsgericht offenstehen (vgl. Kap. 6.2). 189

⁸¹ Gestützt auf einen alten, soweit ersichtlich aber grundsätzlich immer noch gültigen Entscheid des Verwaltungsgerichts (PVG 1969, Nr. 4), kann ein Anspruch auf eine Protokollerklärung bestehen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Protokollerklärung muss sich auf einen Behandlungsgegenstand im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung beziehen.
- Dieser Behandlungsgegenstand muss in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einem für die betreffende Versammlung traktandierten Geschäft stehen.
- Es muss ein besonderes schutzwürdiges Interesse persönlicher oder sachlicher Natur vorliegen, das durch die übliche Art der Protokollierung nicht gewahrt werden kann.

Schema Auflage des Protokolls und Einsprachefrist:



6.1.4 Genehmigung des Versammlungsprotokolls

- ¹⁹⁰ Das Protokoll der Gemeindeversammlung ist nach seiner Ausfertigung von den Stimmberechtigten zu genehmigen. Wenn innert Frist keine Einsprachen eingehen, gilt das Protokoll als **stillschweigend** genehmigt. Eine formelle Genehmigung an der Gemeindeversammlung ist nicht notwendig bzw. gar ausgeschlossen. In der Praxis hat sich etabliert, dass zu Beginn der Versammlung (bspw. nach der Begrüssung unter einem Traktandum Protokoll) darüber informiert wird, dass keine Einsprachen gegen das Protokoll eingegangen sind und dieses genehmigt ist.
- ¹⁹¹ Gehen innert der Auflagefrist Einsprachen ein, sind diese an der nächsten Gemeindeversammlung zu behandeln und das Protokoll formell zu genehmigen.
- ¹⁹² Bei der Behandlung einer Protokolleinsprache können sich gestützt auf das allgemeine Rede- und Antragsrecht an der Gemeindeversammlung alle Stimmberechtigten zum Traktandum äussern und abstimmen (auch Personen, die nicht an der vorgängigen Versammlung teilgenommen haben). **Neue Änderungsvorschläge** zum Protokoll können an der Versammlung jedoch **nicht mehr vorgebracht** werden.
- ¹⁹³ Eine Einsprache gegen das Protokoll ist faktisch ein bereits vor der Gemeindeversammlung eingegebener Antrag, das Protokoll zu ändern. Der Gemeindevorstand hat der Gemeindeversammlung die Einsprachen zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. Es wird darüber abgestimmt, ob dem Antrag auf Änderung des Protokolls zugestimmt

wird oder nicht. Gehen mehrere Einsprachen ein, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang zueinander stehen, sind diese einzeln zur Abstimmung zu bringen. Sich gegenseitig ausschliessende Protokolleinsprachen müssen gegenübergestellt und gegenseitig aufgelöst werden. Über das geänderte Protokoll ist eine Schlussabstimmung durchzuführen.

Wenn bereits während der **laufenden** Einsprachefrist wieder eine Gemeindeversammlung angesetzt ist, kann an dieser das Protokoll noch nicht behandelt bzw. bereinigt werden. Die Behandlung allfälliger Einsprachen findet in diesem Fall an der darauffolgenden Versammlung statt. 194

Problematisch kann der Genehmigungsakt des Protokolls dann werden, wenn ein an sich korrektes Protokoll aus politischen oder emotionalen Gründen durch die Versammlung abgelehnt wird. Wird ein Protokoll nicht genehmigt, so geht diesem in erster Linie die Beweiskraft ab. **Unmittelbare** weitere **Folgen** ergeben sich aber **nicht**. Die an der Gemeindeversammlung gefällten Beschlüsse bleiben trotz nicht genehmigtem Protokoll in Kraft. Im Endeffekt liegt ein nichtgenehmigtes Protokoll vor. 195

Ob das Protokoll nur als Ganzes genehmigt oder nicht genehmigt werden kann, ist rechtlich nicht restlos klar. Es sind jedoch keine stichhaltigen Gründe ersichtlich, weshalb ein Protokoll nicht **in Teilen** genehmigt bzw. abgelehnt werden können sollte. 196

6.1.5 Einsicht in das Protokoll

Die Gemeindeversammlungen sind grundsätzlich öffentlich, weshalb auch ihre Protokolle **öffentlich** sind und von allen Personen eingesehen werden dürfen. 197

Sofern die Öffentlichkeit von der Behandlung einzelner Geschäfte ausgeschlossen wurde,⁸² ist auch das Protokoll für diesen Teil nicht öffentlich. Die Einsicht wird (analog zu der Einsicht in Behördenprotokolle) nur gewährt, wenn **schutzwürdige Interessen** geltend gemacht werden können. 198

⁸² Art. 22 Abs. 3 GG.

6.1.6 Datenschutz bei Protokollveröffentlichung im Internet

- 199 Bei der Veröffentlichung von Gemeindeversammlungsprotokollen, die Personendaten enthalten, ist die Gemeinde für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich.
- 200 Die im Internet verbreiteten Daten können von allen jederzeit an jedem Ort aufgerufen und genutzt werden. Sie sind kaum mehr kontrollierbar, wobei persönliche Daten sehr leicht sammelbar, speicherbar sowie schnell und einfach verteilbar sind. Die Publikation im Internet hat somit eine andere Dimension als die Auflage des Protokolls auf der Gemeindekanzlei. Darum ist bei Daten, die ins Internet gestellt werden, dem **Persönlichkeitsschutz** erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.⁸³ Bei der Datenveröffentlichung im Internet ist daher eigenständig und unabhängig davon, ob bereits gedruckte und veröffentlichte Publikationen (z. B. Protokoll auf der Gemeindekanzlei) vorliegen, der Datenschutz zu wahren.
- 201 Die Gemeindeversammlungsprotokolle können weltanschauliche oder politische Ansichten der Versammlungsteilnehmenden enthalten. Solche Auffassungen gelten als besonders schützenswerte Personendaten. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist auf die Nennung der Votanten i.d.R. zu verzichten bzw. eine Anonymisierung (z. B. durch Schwärzen oder Ersetzen der Namen durch anonymisierende Buchstaben) ist rechtlich vorausgesetzt.⁸⁴ Daran ändert der Umstand nichts, dass die Versammlungen selber öffentlich sind und auch Nichtstimmberechtigte daran teilnehmen dürfen. Der erhöhte Schutz von Daten im Internet dient dem Schutz der freien Meinungsäußerung an der Gemeindeversammlung. Die politische Diskussion könnte sich durch eine Internetpublikation möglicherweise erschweren und die Voten an Versammlungen wären tendenziell weniger offen.
- 202 Es kann auch vorkommen, dass Gemeindeversammlungsteilnehmende ihre Voten explizit unter Nennung ihres Namens im Protokoll aufgeführt sehen wollen. Dies ist datenschutzrechtlich unproblematisch, wenn die Person der Veröffentlichung im Einzelfall **eingewilligt** hat.
- 203 Allgemein **zugängliche Personendaten** sind nicht geheim. Beispielsweise sind öffentlich bekannt gegebene oder auf der Internetseite der Gemeinde publizierte Behördenmitglieder in diesem Sinn als allgemein zugängliche Personendaten zu qualifizieren. Im

⁸³ Vgl. Tätigkeitsbericht 2005 des Datenschutzbeauftragten des Kantons Graubünden, S. 12.

⁸⁴ Vgl. Tätigkeitsbericht 2018 des Datenschutzbeauftragten des Kantons Graubünden, S. 10 ff.

Hinblick auf die Datenschutzgesetzgebung erscheint es unproblematisch, wenn in der Rubrik des Gemeindeversammlungsprotokolls die Namen der Behördenmitglieder angegeben sind.

6.2 Anfechtung von Versammlungsbeschlüssen

Gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung kann beim Verwaltungsgericht⁸⁵ des Kantons Graubünden **Beschwerde** geführt werden. 204

Gegen rechtsetzende Erlasse beträgt die Frist 30 Tage. Bei einem Eingriff in das Stimmrecht sowie bei Wahlen und Abstimmungen beträgt die Frist 10 Tage. Zur Beschwerde ist legitimiert, wer in der betreffenden Gemeinde **stimmberechtigt** ist. Grundsätzlich beginnt die Frist nach der Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens jedoch mit der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung, sofern eine amtliche Veröffentlichung erfolgt. 205

Das Recht zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde (z. B. wegen Verfahrensfehlern oder der Verletzung von Zuständigkeiten) erlischt, wenn ein **erkennbarer Mangel** nicht sofort angezeigt wird.⁸⁶ 206

Gemäss ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts⁸⁷ müssen Fehler in der Vorbereitung und in der Durchführung des Abstimmungsverfahrens schon **vor oder spätestens anlässlich der Gemeindeversammlung** gerügt werden. Sinn und Zweck dieser sofortigen Rügepflicht liegt darin, dass festgestellte Verfahrensfehler unmittelbar behoben werden können und dadurch das Risiko einer späteren Aufhebung und Wiederholung einer Abstimmung minimiert werden kann. Es wäre zudem stossend und im Widerspruch zum Grundsatz von Treu und Glauben, wenn eine Stimmberechtigte oder ein Stimmberechtigter in Kenntnis eines Verfahrensmangels erst den Ausgang der Abstimmung abwarten würde, um dann beim Vorliegen eines missliebigen Abstimmungsergebnisses ein Rechtsmittel zu ergreifen. 207

⁸⁵ Ab 2025 als Obergericht bezeichnet.

⁸⁶ Art. 21 Abs. 3 GG.

⁸⁷ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts V 20 14, E. 6.4.

- 208 Allzu hohe Anforderungen werden an die Erkennbarkeit des Mangels hingegen nicht gestellt. Eine Beschwerde wird allgemein nur dann als treuwidrig angesehen, wenn ein **offensichtlicher Verfahrensfehler** vorliegt, der bei gebührender Sorgfalt seitens der Stimmberechtigten ohne weiteres **erkennbar** gewesen wäre. Es kann den in verfahrensrechtlichen Belangen meist ungeschulten Versammlungsteilnehmenden nicht zugemutet werden, schwierige Verfahrensfragen sofort zu analysieren und allfällige Mängel unmittelbar zu erkennen und anzuzeigen. Wird der Mangel unter Anwendung der pflichtgemässen Sorgfalt als "nicht leicht erkennbar" betrachtet, ist eine Beschwerde als zulässig anzusehen, obwohl die Stimmberechtigten vor oder anlässlich der Gemeindeversammlung die Verletzung ihrer politischen Rechte nicht gerügt haben.

Beispiel:

Eine stimmberechtigte Person stellt an der Versammlung einen Antrag, der unbegründet nicht zur Abstimmung gebracht wird. Die Person hat diesen Mangel sofort zu beanstanden. Dieser Verfahrensmangel ist offensichtlich und setzt keine Fachkenntnisse voraus, weshalb eine Beanstandung an der Versammlung zumutbar und daher Voraussetzung für eine Beschwerde darstellt.

- 209 Damit ein Beschluss oder eine Wahl der Gemeindeversammlung auf eine Beschwerde hin aufgehoben wird, genügt die alleinige Verletzung von Verfahrensvorschriften nicht. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung führt ein festgestellter Verfahrensmangel nur dann zur Aufhebung einer Abstimmung (oder Wahl), wenn die gerügten Unregelmässigkeiten **erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten**. Dabei ist die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung zu berücksichtigen. 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 gezogen werden kann, so wird von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen. Liegt eine Beeinflussung des Ergebnisses im Bereich des praktisch Möglichen, so ist der Mangel als erheblich einzustufen, was zur Aufhebung der Abstimmung führt.⁸⁸

⁸⁸ Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018, E. 6.1 in: ZBI 10/2019, S. 568.

6.3 Publikation von Erlassen und Beschlüssen

Erlasse und Beschlüsse der Gemeinde können nur Wirkung entfalten, wenn sie bekannt sind. 210

Erlasse der Gemeinde sind amtlich zu publizieren und in einer allgemein zugänglichen Sammlung nachzuführen.⁸⁹ Personen müssen Kenntnis nehmen können vom Recht, das unter Umständen auf sie Anwendung finden wird. Zu publizieren sind **sämtliche rechtsetzenden Bestimmungen**. Dazu zählen die Gemeindeverfassung, Gesetze und Verordnungen, welche nicht nur verwaltungsinterne Rechte und Pflichten enthalten. Letztere, sog. Verwaltungsverordnungen, sind nicht von der Publikationspflicht erfasst. Auch die Grundlagen von interkommunalen Zusammenarbeitsformen (z. B. die Statuten eines Gemeindeverbands oder einer interkommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalt) sind zu publizieren, soweit sie nicht rein rechtsgeschäftlicher Natur sind. 211

Damit die Rechtsammlung der Gemeinde zweckmässig eingesehen werden kann, ist diese auf der **Website der Gemeinde** zu veröffentlichen und hat das aktuell geltende Recht zu enthalten. Wird ein Erlass totalrevidiert, wird der alte Erlass durch den neuen ersetzt. Bei Teilrevisionen ist der fragliche Erlass anzupassen. Die Änderungen sind **im Erlass einzubauen**. Unzweckmässig wäre eine Darstellung im "Korrekturmodus" oder das Durchstreichen von "alten" Bestimmungen im Erlass und das Aufführen der "neuen" revidierten Bestimmung am Ende des Erlasses. 212

Exkurs: Die Erlasse der Gemeinde sind einheitlich zu bezeichnen. Auf Gemeindeebene sollen Erlasse nur als **Verfassung, Gesetz und Verordnung** ergehen.⁹⁰ Die Terminologie ist heute in der Praxis uneinheitlich. Häufig anzutreffen sind etwa die Bezeichnungen Reglement, Weisung, Richtlinie, (Benützungs-)Ordnung oder dergleichen. Diese Bezeichnungen sollten nicht mehr zur Anwendung gelangen. Bei neuen Erlassen ist die vorgegebene Terminologie zu berücksichtigen. Sinnvollerweise sollten auch bestehende Erlasse in diesem Sinn bezeichnet werden. Eine angepasste Bezeichnung ändert nichts an der bisherigen Kompetenzordnung. Die Erlasse werden durch dasjenige Organ wie bisher behandelt. Die Änderung der Bezeichnung ist durch dasjenige Organ vorzunehmen, welches für den Erlass zuständig ist. Eine Änderung kann im Einzelfall bei einer nächsten Revision vorgenommen werden oder es werden sämtliche Erlasse der Gemeinde in einem Durchgang angepasst. Dazu werden in einem Mantelerlass alle Erlasse 213

⁸⁹ Art. 5 Abs. 3 und 4 GG.

⁹⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 2 GG.

mit den geänderten Titeln aufgeführt und als eine Vorlage dem zuständigen Organ unterbreitet.

- ²¹⁴ **Beschlüsse** der Gemeinde sind zu publizieren, wenn diese allgemeinverbindlich sind, d. h. wenn Personen **Pflichten auferlegt oder Rechte eingeräumt** werden (sog. Allgemeinverfügungen wie bspw. Signalisationen im Strassenverkehr), wenn damit Fristen ausgelöst oder anderweitig Recht und Pflichten einhergehen (z. B. Publikation des Protokolls der Gemeindeversammlung,⁹¹ Entscheide der Gemeindeversammlung, die einem allfälligen fakultativen Referendum unterliegen, Ausschreibung von Gemeindewahlen mit Anmeldeverfahren usw.). Veröffentlicht wird im amtlichen Publikationsorgan.

⁹¹ Art. 11 Abs. 2 GG.

7. Literatur (Auswahl)

ARN DANIEL/FRIEDRICH UELI/FRIEDLI PETER/MÜLLER MARKUS/MÜLLER STEFAN/WICHTERMANN JÜRIG (Hrsg.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999.

ARN DANIEL/STRECKER MIRJAM, Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen nach bernischem Gemeinderecht, Bern 2009.

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Totalrevision des Gemeindegesetzes, Heft Nr. 3/2017-2018, S. 187–407.

FETZ URSIN, Bündner Gemeinderecht, Zürich/Basel/Genf 2020.

GEMEINDEABTEILUNG KANTON AARGAU, Ablauf Gemeindeversammlung, Aarau.

GEMEINDEAMT KANTON ZÜRICH, Leitfaden der Gemeindeversammlung, Zürich 2018.

JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS/JENNI VITTORIO (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017.

RASCHEIN ROLF/VITAL P. ANDRI, Bündnerisches Gemeinderecht, 2. Aufl., Chur 1991.

THALMANN HANS RUDOLF, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, mit Ergänzungsband, Zürich 2011.

VITAL P. ANDRI, Das Verfahren der bündnerischen Gemeindeversammlung, Diss., Zürich 1988.

8. Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BR	Bündner Rechtsbuch
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heisst
Diss.	Dissertation
ev.	eventuell
f., ff.	und folgende (Seite/Seiten)
Fr.	Franken
GG	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden (BR 175.050)
GGO	Geschäftsordnung des Grossen Rates (BR 170.140)
GPR	Gesezt über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (BR 150.100)
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
Kap.	Kapitel
KBüG	Bürgerrechtsgesezt des Kantons Graubünden (BR 130.100)
KRG	Raumplanungsgesezt für den Kanton Graubünden (BR 801.100)
KRVO	Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (BR 801.110)
KV	Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100)
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (BR 803.710)
max.	maximal
min.	mindestens
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
o. ä.	oder ähnliches
PVG	Praxis des Verwaltungsgerichts
Rz.	Randziffer
S.	Seite
sog.	sogenannte
u. E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid
VGer	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VPR	Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer(n)
z. T.	zum Teil

