

auch das andere der Fall. Auf die Erhebung einer Spruchgebühr ist deshalb zu verzichten. Die Zusprechung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht; an den Beschwerdeführer deshalb, weil er im vorliegenden Verfahren unterlegen ist (vgl. § 28 Abs. 2 VRG e contrario) und an die Einwohnergemeinde Baar deshalb, weil sie in Ausübung ihrer obrigkeitlichen Funktion und nicht als Partei mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt ist (vgl. § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG; GVP 1981/82, S. 114).

(RRB, 29. September 1998)

3. Gemeinden

Art. 5 BV; Art. 85 Bst. a BG über die Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110); §§ 3, 17 Abs. 1, 62, 105, 106 Abs. 2 GG; § 50 Abs. 2 KRB über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1); §§ 10 Abs. 3, 23 Abs. 1 Ziff. 3, 28 Abs. 2, 49 VRG. – Beschwerde gegen §§ 20, 43 und 54 der am 4. November 1997 verabschiedeten neuen Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GGR). – Formelles (E. I): Eintreten. – Materielles (E. II): Anfechtung nur bei Rechtsverletzung (E. 1); Verletzung verfassungsmässiger Rechte? (E. 2): Keine Verletzung der Meinungs- bzw. Meinungsäusserungsfreiheit? (E. 3); Keine Verletzung der politischen Rechte? (E. 4); Keine Willkür in dem zum Beschluss führenden Verfahren (E. 5); Anderweitige Verletzung von Bundes-, kantonalem oder kommunalem Recht? (E. 6): Keine analoge Anwendung der Vorschriften des Gemeindegesetzes über die Gemeindeversammlung (b) – Mindeststandard bezüglich der Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder des Grossen Gemeinderates (c); Zusammenfassung, Kosten und Parteientschädigungen (E. 7)

Sachverhalt:

A. Mit Beschluss Nr. 1103 vom 4. November 1997 verabschiedete der Grosse Gemeinderat von Zug (GGR) seine neue Geschäftsordnung (GeschO). Diese enthält folgende für das vorliegende Verfahren interessierende Bestimmungen (die darin verwendeten Funktionsbezeichnungen beziehen sich sowohl auf Frauen als auch auf Männer):

§ 20 – Berichterstattung und Anträge

¹ Die Kommissionen haben dem Rat schriftlich Bericht zu erstatten. Die Kommissionspräsidentin hat bis spätestens zehn Tage vor der entsprechenden Ratsitzung zuhänden der Stadtkanzlei den Kommissionsbericht abzuliefern.

² Die Kommissionspräsidentin ist in der Regel Berichterstatterin, welche die Anträge der Kommission vor dem Gesamtrat zu vertreten hat.

³ Bei geteilter Ansicht steht es einer Minderheit von mindestens drei Kommissionsmitgliedern frei, einen besonderen und schriftlichen Bericht und Antrag vorzulegen sowie eine eigene Berichterstatterin zu bezeichnen.

§ 43 – Interpellationen

¹ Jedes Ratsmitglied ist befugt, vom Stadtrat über irgend einen die städtische Verwaltung betreffenden Gegenstand durch Interpellation Auskunft zu verlangen. Die Interpellationen sind der Stadtkanzlei bis am Vorabend vor der nächsten Ratssitzung schriftlich und unterzeichnet einzureichen.

² Die Präsidentin gibt dem Rat von der Interpellation Kenntnis. Falls die Interpellantin keine schriftliche Antwort verlangt, ist sie nach Wunsch des Stadtrates sofort oder in der folgenden ordentlichen Sitzung zu beantworten. Verlangt die Interpellantin schriftliche Beantwortung, so hat diese innert drei Monaten zu erfolgen. Die Antwort des Stadtrates ist den Ratsmitgliedern zuzustellen.

³ Nach der Beantwortung der Interpellation durch den Stadtrat kann die Interpellantin zur Antwort Stellung nehmen. Der Rat kann anschliessend Diskussion beschliessen.

§ 54 – Schluss der Beratung und Abbruch der Diskussion

¹ Wird das Wort aus dem Rat nicht mehr verlangt, so schliesst die Präsidentin die Beratung.

² Ist ein Antrag auf Schluss der Beratung angenommen, wird das Wort nur noch den eingeschriebenen Rednerinnen sowie den Kommissionsberichterstatte-
rinnen und einer Vertreterin des Stadtrates erteilt.

³ Ist ein Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion angenommen, wird das Wort nur noch den Kommissionsberichterstatte-
rinnen und einer Vertreterin des Stadtrates bzw. bei parlamentarischen Vorstössen zusätzlich auch einer Vertreterin der Antragstellerinnen erteilt.

B. Gegen diesen Beschluss erhob Daniel Brunner, Artherstrasse 32, Zug (im folgenden "Beschwerdeführer" genannt), mit Eingabe vom 17. November 1997 Beschwerde beim Regierungsrat unter anderem mit dem Antrag, die Bestimmungen der §§ 20 (Berichterstattung und Anträge), 43 (Interpellationen) und 54 (Schluss der Beratung und Abbruch der Diskussion) der am 4. November 1997 durch den GGR verabschiedeten Geschäftsordnung seien aufzuheben und durch die bisherigen §§ 18, 41 und 54 zu ersetzen.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im wesentlichen folgendes vor: Der GGR habe am 4. November 1997 in einer einzigen Lesung über seine revidierte Geschäftsordnung beschlossen. Der Beschluss Nr. 1103 sei am 7. November 1997 im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht worden. Die achttägige Beschwerdefrist sei mit dem heutigen Tag gewahrt. Als Mitglied des Grossen Gemeinderates sei er durch die angefochtenen Bestimmungen, welche die Rechte von Minderheiten im Rat regelten respektive massiv beschnitten, und durch die Beeinträchtigung seines Stimmrechts unmittelbar in seinen Rechten betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. - In materieller Hinsicht stützt der Beschwerdeführer seine Eingabe auf Art. 4 der Bundesverfassung ab und rügt eine materielle Rechtsverweigerung, Willkür und einen Verstoss gegen die Meinungsäusserungsfreiheit. Die Art und Weise, wie die Geschäftsordnung des GGR geändert worden

sei, erfülle den Tatbestand der Willkür. Mit den angefochtenen Bestimmungen wolle eine teilweise nur sehr knappe Mehrheit des GGR die Spielregeln einschneidend ändern. Es zeige sich, dass der GGR am 4. November 1997 willkürlich und bewusst die Rechte politischer Minderheiten, und insbesondere auch deren Meinungsäusserungsfreiheit habe beschneiden wollen und somit auch deren Stimmrecht beeinträchtigt. Schon bei der Zusammensetzung der vorbereitenden Kommission, welche die neue Geschäftsordnung ausarbeiten sollte, habe sich gezeigt, woher der Wind wehe. Die Mehrheit des GGR habe entschieden, dass sich eine Siebner- und nicht eine grössere Kommission mit der Revision befassen sollte. Bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des GGR (13 FDP, 10 CVP, 7 SP, 4 SVP, 4 SGA/Parteilose und 2 Bunte Liste) sei somit klar gewesen, dass ein Teil des politischen Spektrums bzw. die Fraktion SGA/Parteilose und die Vertretung der Buntten Liste zum vornherein von den detaillierten Vorarbeiten zur Geschäftsordnungsrevision ausgeschlossen werden sollten. Die Siebner-Kommission habe sich in der Folge zusammengesetzt aus drei FDP, zwei CVP und je ein SP und SVP. – Das formelle Recht auf Kommissionsminderheitsberichte mit den Rechten einer parlamentarischen Berichterstatte(r)in bzw. eines Berichterstatte(r)s (§ 20) hätten neu nur noch Kommissionsminderheiten mit mindestens drei Mitgliedern. Dagegen habe die bisherige Geschäftsordnung überhaupt kein Quorum für die Abfassung eines Minderheitsberichts gekannt. Es sei festzuhalten, dass die Einreichung eines Minderheitsberichts die Transparenz über die zu fassenden Beschlüsse in der Regel erhöhe und somit beiden Teilen der Meinungsäusserungsfreiheit (jenem der 'Sendenden' wie jenem der 'Empfangenden') diene. In der für den GGR üblichen Kommissionsgrösse von sieben Mitgliedern sei somit ein extrem hohes Quorum verlangt. Ebenso zu beachten sei, dass der Status der Minderheitsberichterstatte(r)in bzw. des Minderheitsberichterstatte(r)s während der Debatte die Minderheit besser schütze; so könne eine Minderheitsberichterstatte(r)in bzw. ein Minderheitsberichterstatte(r) zum Beispiel jederzeit faktische Berichtigungen anbringen, während 'normale' Ratsmitglieder dafür in der Reihe ihrer Anmeldung beim Ratspräsidium 'anstellen' müssten. Ebenso dürften nach einem erfolgreichen Antrag auf Schluss der Diskussion die Kommissionsberichterstatte(r)innen bzw. -berichterstatte(r) noch einmal das Wort ergreifen. Ein Quorum von mindestens drei Kommissionsmitgliedern bedeute unter den konkreten Verhältnissen im Rat, dass die rot-grüne Minderheit bei der üblichen Kommissionsgrösse aus eigener Kraft nie das Recht auf einen Minderheitsbericht mit den entsprechenden Rechten während der Ratsdebatte habe. Dies führe das Instrument des Minderheitsberichts ad absurdum! – Noch verhängnisvoller sei die neu geschaffene Möglichkeit der einfachen Ratsmehrheit, nach Interpellationen eine Diskussion zu verhindern (neuer § 43). Bisher sei für eine Diskussionsverweigerung eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder nötig gewesen. Dass neu die Interpellant(in) bzw. der Interpellant das unveräusserliche Recht auf eine Antwort nach der stadträtlichen Interpellationsbeantwortung habe, ändere an

der Beschneidung der Minderheitenrechte und der Meinungsäusserungsfreiheit wenig. Denn angesichts der Unsicherheit, ob die (einfache) Ratsmehrheit eine Diskussion nach diesem 'gesicherten' Votum überhaupt gewähren werde, müsse eine Interpellantin bzw. ein Interpellant in einem einzigen Votum quasi 'alles' sagen. Schon dadurch könne die Ratsmehrheit finden 'Jetzt haben wir aber genug Unangenehmes gehört' und eine weitere Diskussion verhindern. Auf Grund der konkreten Geschichte des GGR lasse sich die neue Regel nicht anders, denn als willkürliche (materielle) Rechtsverweigerung und als Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit bezeichnen! Ergänzend sei betont, dass die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffend die angefochtenen Bestimmungen der neuen GeschO GGR praktisch gleichlautende Bestimmungen wie die alte aufweise: So setze die Geschäftsordnung des Kantonsrats (§ 26 Berichterstatter und Anträge) kein Quorum voraus, um einen Minderheitsbericht zu erstellen und damit über die Rechte einer Kommissionsberichterstatterin bzw. eines Kommissionsberichterstatters zu verfügen. Auch betreffend die Frage, ob nach der Beantwortung einer Interpellation durch die Exekutive eine Diskussion stattfinde, kenne die Geschäftsordnung des Kantonsrates (§ 40 Abs. 2) die bisher auch im GGR gültige Regelung, wonach eine Diskussion nur durch zwei Drittel der anwesenden Mitglieder verhindert werden könne. Eine Bestimmung über den Abbruch der Diskussion existiere für den Zuger Kantonsrat überhaupt nicht.

C. Mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 1997 beantragt das Büro des Grossen Gemeinderates von Zug, die Beschwerde sei abzuweisen.

Zur Begründung wird im wesentlichen folgendes ausgeführt: Paragraph 20 der Geschäftsordnung vom 4. November 1997 sehe vor, dass bei Meinungsverschiedenheiten in einer Kommission auch eine unterlegene Minderheit dem Plenum einen schriftlichen Bericht vorlegen könne. Der Berichterstatter dieser Minderheit geniesse – wie der Berichterstatter der Mehrheit – eine besondere Stellung im Plenum, insbesondere bei der Redeordnung (vgl. §§ 48 und 55 GeschO). Voraussetzung sei allerdings, dass die Minderheit aus mindestens drei Mitgliedern bestehe. Die alte Geschäftsordnung vom 17. März 1964 sehe die Möglichkeit eines Minderheitenberichts in ihrem § 18 Abs. 1 ebenfalls vor, wobei kein Mindestquorum vorgeschrieben sei, so dass an und für sich selbst ein einzelnes opponierendes Kommissionsmitglied einen eigenen Bericht habe verfassen können. Mit einem Mindestquorum von drei Mitgliedern werde gewährleistet, dass es sich um eine abweichende Meinung handle, der ein gewisses Gewicht zukomme, und es sich deshalb rechtfertigen lasse, dass sich die Ratsmitglieder mit dieser Auffassung auf Grund eines schriftlichen Berichts auseinandersetzen müssten. Würde dieses Quorum auf zwei reduziert oder ganz aufgehoben, so müsste sich der Rat allenfalls mit mehreren Minderheitenberichten auseinandersetzen oder mit schriftlich niedergelegten Auffassungen, die nur von einer klei-

nen Minderheit getragen würden. Dies würde nicht zuletzt auch einem der Ziele dieser Revision, der Steigerung der Effizienz, widersprechen. Abweichende Meinungen von einzelnen Kommissionsmitgliedern sollen selbstverständlich auch zum Ausdruck gebracht werden können; dazu solle aber nicht der schriftliche Bericht zur Verfügung stehen, sondern die Möglichkeit jedes einzelnen Ratsmitgliedes, im Plenum das Wort zu ergreifen und Anträge zu stellen. Eine derartige Regelung verletze weder die Meinungsäusserungsfreiheit noch sei sie willkürlich. Es frage sich überhaupt, ob mit der Ausgestaltung der parlamentarischen Abläufe in grundrechtlich geschützte Positionen der Ratsmitglieder eingegriffen werde, zumal diese hier eine besondere Organfunktion ausübten. – Der Beschwerdeführer beanstandete des weiteren § 43 Abs. 3 GeschO. Vorab sei festzuhalten, dass das Interpellationsrecht insofern gestärkt werde, als einem Interpellanten das unentziehbare Recht zustehe, zur Antwort des Stadtrates materiell Stellung zu nehmen, während bislang bei Verweigerung der Diskussion ein Interpellant lediglich habe erklären können, ob er von der erhaltenen Auskunft des Stadtrates befriedigt sei oder nicht (vgl. § 41 Abs. 3 aGeschO). Neu solle der Rat nach der Stellungnahme des Interpellanten darüber befinden, ob eine Diskussion stattfinden solle oder nicht (vgl. § 43 Abs. 3 GeschO). Dieser Beschluss solle neu mit einfacher Mehrheit erfolgen. Richtig sei, dass es die neue Regelung erleichtere, eine Diskussion über eine Interpellation zu verhindern. Auch diese Frage, mit welchem Mehrheitsbeschluss eine Diskussion im Nachgang zu einer Interpellation zugelassen oder verhindert werden solle, stehe grundsätzlich im freien Ermessen des Rats. Es gebe keine Vorschrift, welche die Beibehaltung eines erhöhten Quorums von zwei Dritteln erfordere. Auch aus Sinn und Zweck des Interpellationsrechts lasse sich nichts derartiges herleiten. Mit einer Interpellation werde die Exekutive nur verpflichtet, über einen in den Aufgabenkreis der Verwaltung fallenden Gegenstand Auskunft zu geben. Hingegen sei es nicht zwingend erforderlich, dass der Rat hernach stets eine Diskussion führe; darüber solle das Plenum im Einzelfall entscheiden. Auch in anderen Parlamenten sei es durchaus üblich, dass dieser Entscheid mit einfacher Mehrheit gefällt werde. – Schliesslich beantrage der Beschwerdeführer die Aufhebung von § 54 Abs. 3 GeschO. Diese Vorschrift regle den Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion. Dieser Antrag, der mit einfachem Mehr angenommen werde, stelle zweifellos einen massiven Eingriff in die Rechte des Parlamentariers dar. Ein vorzeitiger Abbruch der Diskussion, wenn er offensichtlich erfolge, um Anträge einer Minderheit zu verhindern, könne sich als missbräuchlich erweisen und deshalb angefochten werden. Dies lasse die hier angefochtene Regelung aber nicht als unzulässig erscheinen. Erforderlich sei nur (aber immerhin), dass sie nicht missbräuchlich verwendet werde. In Anbetracht der einschneidenden Wirkung würde das Parlament von diesem Instrument nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen, d.h. vor allem dann, wenn andere Mittel versagt hätten, um einen geordneten Ablauf der Debatte wieder herzustellen und deren Ende ordnungsgemäss herbeizuführen.

D. Mit Replik vom 3. März 1998 liess der Beschwerdeführer innert erstreckter Frist Stellung zur Vernehmlassung des Büros des Grossen Gemeinderates nehmen. Dabei liess er im wesentlichen folgendes ausführen: Die Stimmberechtigten hätten kraft eines ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgabe. Als 'Stimmberechtigte' müssten auch Parlamentarier bezüglich ihrer Willenskundgabe in kommunalen Parlamenten angesehen werden. Eine Beeinträchtigung des Rechtes, seinen Willen unverfälscht kundgeben zu können, müsse bei einem Parlamentarier dann angenommen werden, wenn er aus verfahrensmässigen Gründen seinen Willen (seine Meinung) zu einem konkreten Geschäft überhaupt nicht dem Ratsplenum mitteilen könne, oder aber die verfahrensmässigen Hürden so hoch seien, dass es im Parlamentsalltag bestimmten Gruppen von Parlamentariern verwehrt sei, sich frei äussern zu können. Verfahrensbestimmungen, die solches bewirkten, seien verfassungswidrig. Die Frage, ob die Möglichkeit eines Parlamentariers, sich zu allen in Beratung stehenden Geschäften und insbesondere auch zu Interpellationsantworten zu äussern, als Anspruch auf Mitwirkung bei der staatlichen Meinungsbildung von der Verfassung geschützt werde, sei zu bejahen. Die parlamentarische Willensbildung setze nämlich voraus, dass diejenigen, die als gewählte Parlamentarier zu dieser Willensbildung beitragen dürften, sich auch tatsächlich äussern könnten. Werde dies – allen oder einzelnen – verunmöglicht, könne dies zur Folge haben, dass Aspekte und Argumente, welche die Willensbildung zu beeinflussen vermöchten, dem Parlament vorenthalten und deshalb bei der Willensbildung nicht berücksichtigt würden. Das Büro des Grossen Gemeinderates werde geltend machen, es müsse zulässig sein, in einer Geschäftsordnung Vorkehren vorzusehen, welche geeignet seien, den Ratsbetrieb zu strukturieren. Auch seien solche Geschäftsordnungsbestimmungen rechtens, die es ermöglichen würden, Parlamentarier, welche einen effizienten Ratsbetrieb beeinträchtigten, in die Schranken zu weisen. Letzteres sei jedoch auch mit den Mitteln der Sitzungspolizei möglich. Der grosse Unterschied zwischen sitzungspolizeilichen Massnahmen und der Anwendung der Bestimmungen betreffend Diskussion nach erfolgter Interpellationsbeantwortung bzw. Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion bestehe nun aber darin, dass sitzungspolizeiliche Anordnungen dann, und nur dann erfolgen könnten, wenn hierfür konkrete Gründe für die Beeinträchtigung einer geordneten und effizienten Ratstätigkeit benannt werden könnten. Dabei müsse aber immer – dies als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips – eine Abwägung zwischen dem Rechtsgut eines geordneten Ratsbetriebes und demjenigen einer möglichst umfassenden Wahrung politischer Rechte der Parlamentarier vorgenommen werden. – In § 62 des Gemeindegesetzes werde festgehalten, dass für Einwohnergemeinden mit Grosseem Gemeinderat die Bestimmungen des zweiten Abschnittes ebenfalls gälten; dies unter dem Vorbehalt der Vorschriften des dritten Abschnittes (die Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat betreffend). In diesem dritten Abschnitt sei bezüglich der Organisation des Grossen Gemeinderates in § 106 Abs. 2 festgelegt, dass sich letzterer im

Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeordnung eine Geschäftsordnung gebe. Unter den in § 106 des Gemeindegesetzes verwendeten Begriff 'Organisation' falle all das, was im zweiten Abschnitt des Gemeindegesetzes spezifiziert sei, sei doch dieser zweite Abschnitt gerade mit dem Wort 'Organisation' überschrieben. Zu diesen Organisationsbestimmungen des zweiten Abschnittes gehörten insbesondere alle diejenigen Bestimmungen, welche sich mit der Gemeindeversammlung befassen, so beispielsweise bezüglich der Verhandlungsordnung (§ 75) und bezüglich des Interpellationsrechtes (§ 81). Insoweit der dritte Abschnitt des Gemeindegesetzes keine (anderslautenden) Bestimmungen enthalte, gälten für das städtische Parlament somit die gleichen Regelungen wie sie für die Gemeindeversammlung geschaffen worden seien. Auch in der Gemeindeversammlung könne sich – wie im Grossen Gemeinderat – das Problem stellen, dass wegen zu vieler Redner oder wegen zu langer Voten die Behandlung traktandierter Geschäfte in einer Art und Weise ausufere, die für eine seriöse und effiziente Geschäftsbehandlung nicht mehr tragbar sei. Der kantonale Gesetzgeber sei zur Lösung gelangt, dass die Redezeit beschränkt (§ 75 Abs. 2) oder ein Antrag auf Schluss der Beratung (ohne Diskussion) den Gemeindeversammlungsteilnehmern zur Abstimmung unterbreitet werden könne (§ 75 Abs. 3). Bei Annahme eines solchen Antrages dürften jedoch alle diejenigen, die sich vorher gemeldet hätten, noch zur Sache sprechen. Weitergehende Einschränkungen der politischen Rechte sehe das Gemeindegesetz keine vor. Es falle im übrigen schwer anzunehmen, dass in einem Parlament die Rechtsstellung der Parlamentarier eine schlechtere als für jeden Teilnehmer einer Gemeindeversammlung sein dürfe. Immerhin sei zu vermerken, dass jeder Parlamentarier von vielen Bürgern gewählt worden sei und somit in gewisser Weise ein bestimmtes Segment der Wählerschaft vertrete. Deshalb würde dann, wenn einem Parlamentarier politische Mitwirkungsrechte entzogen würden bzw. entzogen werden könnten, auch dessen Wähler in der Ausübung ihrer Rechte indirekt beeinträchtigt. Gemäss § 55 Abs. 3 sei es möglich, den Abbruch der Diskussion schon am Anfang einer Debatte zu beschliessen, mit der Folge, dass im Regelfall nur mehr ein Stadtrat bzw. – bei parlamentarischen Vorstössen – zusätzlich ein Gemeinderat überhaupt zur Sache sprechen könne. Eine solche Konsequenz wäre mit unserem demokratischen Grundverständnis nicht vereinbar. Ebenfalls nicht vereinbar wäre eine Situation, bei welcher unmittelbar vor dem Auftritt eines Parlamentariers, welcher dem konkreten Geschäft ablehnend gegenübersteht, ein Abbruch der Diskussion beschlossen würde. Es könnte so nämlich der Fall eintreten, dass während der Behandlung eines ganzen Gesetzes verhindert werden könnte, die Opposition zum Geschäft sprechen zu lassen. – Paragraph 81 des Gemeindegesetzes regle das Interpellationsrecht. Von Belang sei, dass im Gemeindegesetz die Beratung der Interpellationsantwort als normales Geschäft einer Gemeindeversammlung betrachtet werde und dabei bezüglich des Rederechtes der Gemeindeversammlungsteilnehmer keine (besonderen) Einschränkungen stipuliert seien. Es müsse dies deshalb, weil das Gemeindegesetz im dritten Abschnitt nichts anderes vorsehe, auch für

das städtische Parlament gelten. Dies sei auch sachlich geboten. Dem Grossen Gemeinderat obliege nämlich – wie den Gemeindeversammlungen auch – die Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinde- bzw. Stadtrates und die Oberaufsicht über die Verwaltung. Diese Aufsichtsrechte könnten – nebst der Behandlung des Voranschlages, des Jahresberichtes und der Jahresrechnung – nur durch das Institut der Interpellation wahrgenommen werden. Wenn nun zu solchen Interpellationen nur noch gesprochen werden könne, wenn der Rat dies ausdrücklich beschliesse, wären die Aufsichtsmöglichkeiten des Parlamentes in einer Weise eingeschränkt, die das kantonale Gemeindegesetz nicht zulasse. Die Erfahrung lehre nämlich, dass Interpellationen – zumindest hin und wieder – auch eingereicht würden, um einem 'eigenen' Exekutivvertreter die Möglichkeit zu geben, seine Leistungen in einem möglichst guten Licht zu präsentieren. Der Interpellant könne nun diese Leistung noch höher emporstilisieren und kein Ratsmitglied hätte bei Ablehnung von Diskussion anschliessend die Möglichkeit, die Dinge wieder etwas zurechtzurücken. So würde unter Umständen über eine bestimmte Amtsstelle ein viel zu guter Eindruck entstehen. Analog verhalte es sich im umgekehrten Fall, nämlich dann, wenn ein Parlamentarier eine das Dikasterium eines 'fremden' Exekutivvertreters betreffende Interpellation einreiche. Wenn nur der Interpellant selbst zur Interpellationsantwort Stellung nehmen könne, entfalle die Möglichkeit der parlamentarischen Unterstützung des betroffenen Exekutivvertreters. Es könnten so durch den Interpellanten unwidersprochen Dinge in die Welt gesetzt werden, die ein viel zu schlechtes Licht auf die betroffene Amtsstelle werfen.

E. Mit Duplik vom 6. April 1998 äussert sich das Büro des Grossen Gemeinderates zur Replik des Beschwerdeführers im wesentlichen wie folgt: Nach § 62 Abs. 2 GG gälten die Bestimmungen des zweiten Abschnittes unter dem Vorbehalt des dritten Abschnittes. In § 106 Abs. 2 GG werde der Grosse Gemeinderat ermächtigt und verpflichtet, 'sich im Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeordnung eine Geschäftsordnung' zu geben. Daraus könne nicht geschlossen werden, dass die Vorschriften im zweiten Abschnitt für die Gemeindeversammlung *tel quel* zu übernehmen seien. Wäre dies der Fall, müsste – wie in Gemeinden mit Gemeindeversammlung – eine Geschäftsordnung kaum erlassen werden, da das Verfahren für die Gemeindeversammlung in den §§ 69 bis 82 GG abschliessend geregelt sei. Aus der Überschrift zu § 106 GG lasse sich nichts anderes entnehmen als der Hinweis zum Inhalt dieses Paragraphen. Es könne sich deshalb nur Fragen, ob an den zur Diskussion stehenden Vorschriften ein sachlich hinreichendes Interesse bestehe und ob sie nicht gegen geschriebenes oder ungeschriebenes (Verfassungs)Recht verstiesse. Dies sei – wie bereits in der Vernehmlassung ausgeführt – nicht der Fall.

F. Auf die weiteren Ausführungen der Beteiligten ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) sowie nach § 49 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) können Gemeindeversammlungsbeschlüsse und Beschlüsse des Grossen Gemeinderates durch Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Gemäss § 49 Abs. 2 VRG kommen dabei die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde sinngemäss zur Anwendung mit folgenden für die Eintretensfrage massgeblichen Abweichungen: Die Beschwerdefrist beträgt acht Tage, und der Fristenlauf beginnt bei Beschlüssen des Grossen Gemeinderates mit dem auf die Publikation folgenden Tag (Ziff. 1). Ausser den in ihrer Rechtsstellung unmittelbar Betroffenen ist jeder Aktivbürger zur Beschwerde befugt (Ziff. 2).

2. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die neue Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat, welche dieser mit Beschluss Nr. 1103 vom 4. November 1997 verabschiedete. Angefochten ist somit ein Gemeindebeschluss im Sinne von § 17 Abs. 1 GG bzw. im Sinne von § 49 Abs. 1 VRG. Die vom Beschwerdeführer getroffene Rechtsvorgehensweise erweist sich demzufolge als grundsätzlich zulässig. Im weiteren ist die Beschwerdefrist gewahrt: Der angefochtene Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zug Nr. 45 vom 7. November 1997 veröffentlicht. Nach § 49 Abs. 2 Ziff. 1 VRG begann die achttägige Beschwerdefrist am darauffolgenden Tag, d.h. am 8. November zu laufen und hätte am 15. November geendet. Da der 15. November im Jahr 1997 jedoch auf einen Samstag fiel, erfolgte der Fristablauf gestützt auf § 10 Abs. 3 VRG erst am nächsten Werktag, d.h. am Montag, dem 17. November 1997. Mit Postaufgabe am letzten Tag der Beschwerdefrist (Poststempel vom 17. November 1997) erweist sich die Beschwerde somit als rechtzeitig erhoben. Adressiert ist die Beschwerdeschrift an den Regierungsrat, die für die Beschwerdebehandlung zuständige Instanz (vgl. §§ 17 Abs. 1 GG und 49 Abs. 1 VRG). Der Beschwerdeführer ist schliesslich Stimmbürger der Stadt Zug und als solcher zur Beschwerdeerhebung befugt (vgl. § 49 Abs. 2 Ziff. 2 VRG). Überdies ist er in seiner Rechtsstellung als Gemeindeparlamentarier betroffen, so dass ihm die Beschwerdebefugnis auch als unmittelbar Betroffenen zukommt (vgl. GVP 1987/88, S. 183). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

II.

1. Gemäss § 49 Abs. 2 Ziff. 3 VRG können Gemeindebeschlüsse nur wegen Rechtsverletzung angefochten werden. Keinen Beschwerdegrund stellt dagegen die Unzweckmässigkeit bzw. die blosse Unangemessenheit eines Beschlusses dar (vgl. Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechts-

pflge im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 193). Hinsichtlich seines Inhalts ist ein Gemeindebeschluss rechtsverletzend, wenn er gegen materielles eidgenössisches oder kantonales Recht verstösst oder wenn ihm gemeindliche Gesetze und Verordnungen entgegenstehen, es sei denn, er ändere das bestehende kommunale Recht in dem dafür vorgesehenen Verfahren ab (vgl. Weiss, a.a.O., S. 193). Mit der Beschwerde gegen Gemeindebeschlüsse kann indessen nicht nur geltend gemacht werden, der angefochtene Gemeindebeschluss verstosse gegen das materielle eidgenössische, kantonale oder kommunale Recht, sondern es können auch formalrechtliche Mängel des zum Beschluss führenden Verfahrens gerügt werden (vgl. Weiss, a.a.O., S. 193).

2. In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, mit den angefochtenen Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat würden verschiedene verfassungsmässige Rechte verletzt, so insbesondere die Meinungsäusserungsfreiheit und das verfassungsmässig garantierte politische Stimmrecht. Der Beschwerdeführer macht mit andern Worten eine Verletzung von auf Verfassungsstufe angesiedeltem Bundesrecht geltend. Ein Gemeindebeschluss, dessen Inhalt mit solchen, von der Bundesverfassung garantierten Rechten unvereinbar ist, verletzt Bundesrecht und leidet folglich an einer Rechtsverletzung im Sinne von § 49 Abs. 2 Ziff. 3 VRG (vgl. Weiss, a.a.O. S. 193). Würde diese Unvereinbarkeit für einzelne oder gar für alle der angefochtenen Bestimmungen des vorliegend fraglichen Erlasses bejaht, wäre die Beschwerde insoweit gutzuheissen, und die als verfassungswidrig beurteilten Bestimmungen wären aufzuheben. Vorerst sind nun Bestand und Umfang der angerufenen Grundrechte zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Frage zu beantworten, inwiefern bzw. in welcher Eigenschaft der Beschwerdeführer sich auf die behaupteten verfassungsmässigen Rechte berufen kann. Es stellt sich mithin die Frage nach dem persönlichen Geltungsbereich dieser Rechte.

3. Die Meinungsfreiheit bzw. Meinungsäusserungsfreiheit ist ein ungeschriebenes Grundrecht der schweizerischen Bundesverfassung (vgl. Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 89; derselbe in Kommentar BV, Meinungsfreiheit, Rz. 1; Karl Spühler, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, Rz. 362; je mit Hinweisen). Es handelt sich dabei um ein Menschenrecht, das grundsätzlich sowohl allen natürlichen als auch allen juristischen Personen zusteht (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte, S. 94; derselbe in Kommentar BV, Meinungsfreiheit, Rz. 27 f.). Die Meinungsfreiheit umfasst das Recht, sich selber eine Meinung zu bilden, eine eigene Meinung zu haben und diese mit allen erlaubten Mitteln an andere Personen weiterzugeben (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte, S. 92; derselbe in Kommentar BV, Meinungsfreiheit, Rz. 15). Weder die angefochtenen noch die übrigen Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat verunmöglichen es

indessen dem Beschwerdeführer, sich selber eine Meinung zu bilden, eine eigene Meinung zu haben und diese an andere Personen weiterzugeben. Sie verunmöglichen ihm – falls überhaupt – nur die Weitergabe mit Hilfe von parlamentarischen Instrumenten. Inwiefern dadurch die Meinungsäusserungsfreiheit des Beschwerdeführers verletzt wird, ist indessen nicht ersichtlich. Aus dem Umstand, dass er dem Grossen Gemeinderat angehört, kann der Beschwerdeführer jedenfalls keine besonderen verfassungsmässigen Rechte für sich ableiten. Die Meinungsfreiheit steht nämlich jedermann in gleicher Weise zu. Demgegenüber kann das parlamentarische Instrumentarium nur von einer kleinen Minderheit – den Volksvertreterinnen und Volksvertretern – in Anspruch genommen werden. Der Gebrauch dieses Instrumentariums kann folglich auch nicht unter dem Schutz des verfassungsmässigen Rechts der Meinungsfreiheit stehen. Bei dieser Rechtslage ist die Antwort auf die Frage, ob eine Verletzung der Meinungsfreiheit bzw. der Meinungsäusserungsfreiheit vorliege, nicht von der Möglichkeit abhängig, für die Verbreitung der eigenen Meinung das parlamentarische Instrumentarium gebrauchen zu können. Insofern erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet.

4. a) Im weiteren rügt der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung seiner politischen Rechte. Die politischen Rechte umfassen einerseits das Stimm- und Wahlrecht, d.h. das Recht zu wählen und gewählt zu werden, das Recht an obligatorischen bzw. fakultativen Referenden teilzunehmen sowie das Recht, Initiativen, Referendumsbegehren und Wahlvorschläge zu unterzeichnen (vgl. hierzu Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, N 594 ff.; Jörg Paul Müller, Grundrechte, S. 379 ff.). In den Genuss der politischen Rechte kommen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht nach Art. 369 ZGB entmündigt sind. Das so verstandene Stimm- und Wahlrecht wird von den angefochtenen Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat offensichtlich nicht beeinträchtigt.

b) Daneben beinhaltet die Garantie der politischen Rechte aber auch den Schutz der freien und unverfälschten Willenskundgabe. Hierbei handelt es sich um einen verfassungsmässigen Anspruch, welchen das Bundesgericht aus Art. 5 der Bundesverfassung ableitet (vgl. Blaise Knapp, in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 57 ff.). Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts räumt das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht der Bürgerin bzw. dem Bürger allgemein einen Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger ihren bzw. seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entspre-

chend mit ihrer bzw. seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Auf diese Grundsätze, welche auch als Wahl- und Abstimmungsfreiheit bezeichnet werden, hat das Bundesgericht eine Reihe von Prinzipien abgestützt. So werden auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zurückgeführt etwa die Ansprüche auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, auf Wahrung der Einheit der Materie, auf korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen, auf rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen und korrekte und zurückhaltende behördliche sowie private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. (Vgl. zum Ganzen BGE 121 I 141 E. 3 mit zahlreichen Hinweisen). Diese Grundsätze gelten für Volkswahlen und Volksabstimmungen. Nicht zur Anwendung gelangen sie demgegenüber – und entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – auf Wahlen und Abstimmungen in Parlamenten. Gegen parlamentarische Wahl- und Abstimmungsakte kann deshalb auch nicht Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 Bst. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; SR 173.110) geführt werden. (Vgl. hierzu Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 182 ff.; Karl Spühler, a.a.O., Rz. 152 f. und 174; Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 42; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, zweite Auflage, Bern 1994, S. 150 f.). Der Beschwerdeführer kann somit auch aus der Garantie der politischen Rechte nichts für seinen Rechtsstandpunkt ableiten.

5. a) Was das zur Beschlussfassung führende Verfahren anbetrifft, vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, die Art und Weise, wie die Geschäftsordnung vom Grossen Gemeinderat geändert worden sei, erfülle den Tatbestand der Willkür. Er führt hierzu aus, mit den angefochtenen Bestimmungen wolle eine nur sehr knappe Mehrheit des Grossen Gemeinderates die Spielregeln einschneidend ändern. Es zeige sich, dass der Grosse Gemeinderat am 4. November 1997 willkürlich und bewusst die Rechte politischer Minderheiten und insbesondere auch deren Meinungsäusserungsfreiheit habe beschneiden wollen und somit auch deren Stimmrecht beeinträchtigte. Schon bei der Zusammensetzung der vorberatenden Kommission, welche die neue Geschäftsordnung ausarbeiten sollte, habe sich gezeigt, woher der Wind wehe. Die Mehrheit des Grossen Gemeinderates habe entschieden, dass sich eine Siebner- und nicht eine grössere Kommission mit der Revision befassen sollte. Bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Grossen Gemeinderates sei somit klar gewesen, dass ein Teil des politischen Spektrums bzw. die Fraktion SGA/Parteilose und die Vertretung der Bunten Liste zum vornherein von den detaillierten Vorarbeiten zur Geschäftsordnungsrevision ausgeschlossen werden sollte.

b) Willkür bedeutet Entscheiden nach Belieben, ohne Ausrichtung an einem Massstab, an allgemeingültigen Gerechtigkeitsvorstellungen. Das Willkürverbot umfasst neben der Nichtanwendung auch die völlig falsche

Anwendung des Rechts. Eine willkürliche Rechtsanwendung liegt vor, wenn sie offensichtlich unhaltbar ist, in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft bzw. so weit vom massgebenden Rechtssatz abweicht, dass sie als Akt der Willkür erscheint. (Vgl. zum Ganzen: Georg Müller, in Kommentar BV, Art. 4, Rz. 48; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, zweite Auflage, Zürich 1993, Rz. 426 ff.; Jörg Paul Müller, Grundrechte, S. 239 f.). Die Einsetzung von Kommissionen für die Vorbereitung von Geschäften des Grossen Gemeinderates richtete sich bis Ende 1997 nach § 14 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 17. März 1964 (aGeschO). Nach dieser Bestimmung bestellte der Grosse Gemeinderat zur Vorbereitung eines Geschäftes dann eine besondere Kommission, wenn dies von einem Drittel sämtlicher Ratsmitglieder (14) verlangt wurde (Abs. 1). Die Mitgliederzahl wurde vom Grossen Gemeinderat von Fall zu Fall festgesetzt (Abs. 2). Bei dieser Rechtslage war der Grosse Gemeinderat frei, eine Siebnerkommission zu bestellen. Die Einsetzung von Kommissionen mit sieben Mitgliedern war denn auch durchaus üblich. Dies ergibt sich auch aus dem Protokoll des Grossen Gemeinderates vom 7. März 1995 (vgl. Ziff. 3, S. 55 ff.), wonach vorerst keine Einwendungen gegen die aus der Ratsmitte vorgeschlagene Siebnerkommission erhoben wurden. Erst als sich zeigte, dass die Fraktion SGA/Parteilose bei dieser Mitgliederzahl in der Kommission nicht vertreten sein würde, regte sich Widerstand. Der nachfolgend gestellte Rückkommensantrag auf eine Neunerkommission unterlag dann aber im Rat mit 14 zu 23 Stimmen. Unter diesen Umständen kann nicht davon gesprochen werden, dass die Einsetzung einer Siebnerkommission willkürlich gewesen wäre. Dass der Entscheid – wie vom Beschwerdeführer behauptet – politisch motiviert gewesen sei, ist nicht von Belang; auch politische Motive sind als Entscheidkriterien grundsätzlich legitim, ungeachtet der Frage, ob sie im konkreten Einzelfall zu einem zweckmässigen Ergebnis führen oder nicht. Abgesehen davon lässt sich allgemein feststellen, dass in einem Parlament viele Entscheidungen politisch motiviert sind.

6. a) Somit steht fest, dass die angefochtenen Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat keine verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers verletzen. Es stellt sich indessen die Frage, ob eine anderweitige Verletzung von Bundes-, von kantonalem oder von kommunalem Recht vorliege. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, in § 62 des Gemeindegesetzes werde festgehalten, dass für Einwohnergemeinden mit Grosseem Gemeinderat die Bestimmungen des zweiten Abschnittes ebenfalls gälten, dies unter dem Vorbehalt der Vorschriften des dritten Abschnittes. In diesem dritten Abschnitt sei bezüglich der Organisation des Grossen Gemeinderates in § 106 Abs. 2 GG festgelegt, dass sich der Grosse Gemeinderat im Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeordnung eine Geschäftsordnung gebe. Zu diesen Gesetzesbestimmungen gehörten insbesondere alle diejenigen Bestimmungen, welche sich mit der Gemeindever-

sammlung befassten, so beispielsweise bezüglich der Verhandlungsordnung (§ 75) und bezüglich des Interpellationsrechtes (§ 81). In der Gemeindeversammlung könne die Redezeit beschränkt (§ 75 Abs. 2) oder ein Antrag auf Schluss der Beratung gutgeheissen werden (§ 75 Abs. 3). Bei Annahme eines solchen Antrages dürften jedoch alle diejenigen, die sich vorher gemeldet hätten, noch zur Sache sprechen. Weitergehende Einschränkungen der politischen Rechte lasse das Gemeindegesetz nicht zu. Da demnach § 54 Abs. 3 GeschO dem kantonalen Gemeindegesetz widerspreche, sei diese Bestimmung aufzuheben. Entsprechendes verlangt der Beschwerdeführer für § 43 Abs. 3 Satz 2 GeschO, wonach im Anschluss an eine Interpellationsantwort eine Diskussion nur stattfindet, wenn der Rat eine solche beschliesst.

b) Gemäss § 106 Abs. 2 GG gibt sich der Grosse Gemeinderat im Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeordnung eine Geschäftsordnung. Nach Auffassung des Beschwerdeführers beinhaltet die in dieser Bestimmung verwendete Formulierung "im Rahmen des Gesetzes" eine Verweisung auf das Gemeindegesetz, insbesondere auf dessen § 62 Abs. 2. Paragraph 62 Abs. 2 GG bestimmt, dass für Einwohnergemeinden mit GROSSEM Gemeinderat die Bestimmungen des zweiten Abschnittes "Organisation" (geltend für Einwohnergemeinden mit ordentlicher Organisation) zur Anwendung gelangen, unter Vorbehalt der Vorschriften des dritten Abschnittes (Sonderbestimmungen für Einwohnergemeinden mit GROSSEM Gemeinderat). Daraus schliesst der Beschwerdeführer, die Vorschriften über die Gemeindeversammlung (vgl. 69 ff. GG) seien zumindest sinngemäss auch auf die Geschäftsbehandlung im GROSSEN Gemeinderat anwendbar. Diesem Schluss kann nicht gefolgt werden, und zwar aus den nachstehenden Gründen: Auszugehen ist von § 62 Abs. 1 GG. Danach gelten die Bestimmungen des zweiten Abschnittes grundsätzlich nur für diejenigen Einwohnergemeinden, welche nicht die Organisation mit GROSSEM Gemeinderat eingeführt haben. Im Sinne einer Ausnahme sind gemäss § 62 Abs. 2 GG die für Einwohnergemeinden mit ordentlicher Organisation geltenden Vorschriften soweit auf die Einwohnergemeinden mit GROSSEM Gemeinderat anwendbar, als im dritten Abschnitt keine besonderen Vorschriften bestehen. Mit § 106 Abs. 2 GG (betreffend Kompetenz des GROSSEN Gemeinderates, sich selber eine Geschäftsordnung zu geben) ist aber gerade eine solche Sondervorschrift geschaffen worden. Die Einschränkung, dass diese Geschäftsordnung sich u.a. "im Rahmen des Gesetzes" bewegen müsse, nimmt vor allem Bezug auf die unter dem Titel "GROSSER Gemeinderat" aufgeführten Bestimmungen, nicht jedoch auf die Vorschriften über die Gemeindeversammlung. Letztere sind weder sachlich noch nach deren Wortlaut unmittelbar auf den GROSSEN Gemeinderat anwendbar. Aber auch eine sinngemässe Anwendung auf die Geschäftsbehandlung im GROSSEN Gemeinderat war und ist nicht beabsichtigt, wie ein Blick in die Gesetzesmaterialien zeigt: Im seinerzeitigen regierungsrätlichen Bericht und Antrag (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Gemeindegesetz vom 12. Januar 1979, Kantonsratsvorlage Nr.

4263, S. 55, Kommentar zu § 105) wird denn auch ausdrücklich festgehalten, dass zu den Befugnissen des Grossen Gemeinderates eine Organisationsautonomie gehöre. Dem Grossen Gemeinderat steht somit beim Erlass seiner Geschäftsordnung ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Insbesondere ist er dabei – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht an die ausschliesslich für die Gemeindeversammlung geltenden Vorschriften des zweiten Abschnittes (Bst. C) des Gemeindegesetzes gebunden. Da die letztgenannten Vorschriften zu einem überwiegenden Teil abschliessend sind, bestünde andernfalls für den Grossen Gemeinderat – wie dessen Büro zutreffend vorträgt – gar kein Bedarf mehr für den Erlass einer Geschäftsordnung. Schliesslich gilt es in diesem Zusammenhang auch auf die in § 3 GG verankerte Gemeindeautonomie hinzuweisen. Danach sind die Gemeinden berechtigt (und verpflichtet), ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbstständig zu ordnen (vgl. § 3 Abs. 1 GG).

c) Immerhin ist im vorliegenden Zusammenhang in Betracht zu ziehen, dass der Grosse Gemeinderat bei Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation an die Stelle der Gemeindeversammlung tritt und nach § 105 GG auch deren Befugnisse wahrnimmt. Für die Geschäftsbehandlung im Grossen Gemeinderat muss deshalb ein Mindeststandard hinsichtlich der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der als Volksvertreterinnen bzw. -vertreter handelnden Parlamentsmitglieder gelten. Es geht dabei um grundlegende Prinzipien, die gleichsam begriffsnotwendig mit dem parlamentarischen System verbunden sind. Somit stellt sich die Frage, ob die angefochtenen Geschäftsordnungsvorschriften geeignet sind, den erwähnten Mindeststandard zu verletzen. Zu verneinen ist diese Frage zweifellos für die Einschränkung des Rechts der Kommissionsminderheit auf einen schriftlichen Minderheitsbericht, ebenso wie für die Einschränkung der Möglichkeit, nach einer Interpellationsantwort eine Diskussion zu führen. Der Zweck des Interpellationsrechts beschränkt sich ohnehin darauf, der Exekutive Fragen zu Verwaltungsangelegenheiten zu stellen. Aus diesem Grund ist eine Interpellation mit der Beantwortung der gestellten Fragen regelmässig erledigt. Insbesondere besteht im Anschluss an eine Interpellationsantwort kein Bedürfnis für eine Diskussion zwecks Willensbildung im Hinblick auf eine bestimmte Beschlussfassung materiellen Inhalts. Weniger klar ist die Antwort auf die Frage, ob § 54 Abs. 3 GeschO (Abbruch der Diskussion) die grundlegenden Prinzipien der parlamentarischen Geschäftsbehandlung verletze. Die überwiegende Zahl der Parlamentsordnungen in der Schweiz sieht denn auch vor, dass nach Annahme eines Ordnungsantrages auf Schluss bzw. Abbruch der Beratungen die eingeschriebenen Rednerinnen und Redner noch zur Sache sprechen dürfen (vgl. hierzu Zaccharia Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 358 f.; Ulrich Weiss, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1976, S. 198; Paul Stadlin [Hrsg.], Die Parlamente der schweizerischen Kantone, Zug 1990, synoptische Tabelle

XVI). Diese Regelung gilt im übrigen auch für den zugerischen Kantonsrat (vgl. § 50 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932, BGS 141.1). Demgegenüber gibt es vereinzelt aber auch Parlamente, in denen nach Annahme eines Antrages auf Schluss bzw. Abbruch der Diskussion niemand mehr bzw. nurmehr ein bestimmter Personenkreis das Wort ergreifen darf; dies ist beispielsweise der Fall in den kantonalen Parlamenten von Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus und St. Gallen (vgl. Stadlin, a.a.O., synoptische Tabelle XVI). Der entsprechende Beschluss erfordert in der Regel eine qualifizierte Mehrheit; dies ist jedoch nicht durchwegs der Fall (vgl. Stadlin, a.a.O.). Eine solche Regelung wird zwar zuweilen als problematisch, nicht jedoch als grundsätzlich unzulässig erachtet (vgl. hierzu insbesondere Antoine Santschy, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, thèse Neuchâtel 1982, S. 127; H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, N 4.3.5 zu § 105). Da ein Ordnungsantrag – auch ein solcher auf Abbruch der Diskussion – grundsätzlich jederzeit gestellt werden kann, bestünde – zumindest theoretisch – die Möglichkeit, mit diesem Mittel die parlamentarische Opposition von jeglicher Meinungsäusserung im Parlament auszuschliessen. Ein solches Vorgehen wäre jedoch als rechtsmissbräuchlich einzustufen (vgl. zum zürcherischen Recht: H.R. Thalmann, a.a.O., N 4.3.5 zu § 105). Massgebend ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz, dass vor Verabschiedung eines Parlamentsgeschäfts alle im Parlament vertretenen Gruppierungen sich an den Beratungen beteiligen können (vgl. hierzu Christoph Lanz in: *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"*, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, S. 200). Paragraph 54 Abs. 3 GeschO führt indessen nicht notwendigerweise zu einem rechtsmissbräuchlichen Ausschluss der Opposition von der parlamentarischen Geschäftsberatung. Im Gegenteil ist eine rechtmässige Anwendung der angefochtenen Vorschrift möglich und darf denn auch erwartet werden. Dementsprechend führt das Büro des Grossen Gemeinderates in seiner Vernehmlassung aus, in Anbetracht der einschneidenden Wirkung werde das Parlament vom Instrument "Abbruch der Diskussion" nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen, d.h. vor allem dann, wenn andere Mittel versagt hätten, um einen geordneten Ablauf der Debatte wieder herzustellen und deren Ende ordnungsgemäss herbeizuführen. In diesem Sinne stelle der Ordnungsantrag auf Abbruch der Diskussion eine Ultima Ratio dar. Unter diesen Umständen erscheint die angefochtene Bestimmung nicht als von vornherein rechtswidrig. Ist aber eine Vorschrift nicht von vornherein rechtswidrig, so besteht für den Regierungsrat kein Anlass, sie im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle aufzuheben. Die Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt als unbegründet. – Allerdings hindert dies den Regierungsrat nicht daran, die künftige Anwendung im konkreten Einzelfall zu überprüfen und – bei Vorliegen von Rechtsmissbrauch – den entsprechenden Parlamentsbeschluss aufzuheben. Auf eine rechtsmissbräuchliche Anwendung müsste beispielsweise dann geschlossen werden, wenn mit einem Abbruch der Diskussion – allein oder in Verbindung

mit § 20 Abs. 3 GeschO (Quorum für einen Minderheitsbericht) – bezweckt würde, eine parlamentarische Minderheit vom Ratsbetrieb auszuschliessen oder eine missliebige Minderheitsmeinung zu unterbinden. Sinn und Zweck der angefochtenen Bestimmungen bestehen denn auch einzig und allein darin, einen effizienten und reibungslosen Ratsbetrieb sicherzustellen; es dürfen damit insbesondere keine politischen Ziele verfolgt werden. Deshalb wird nur eine rechtsgleiche und willkürfreie Anwendung der fraglichen Bestimmungen einer regierungsrätlichen Prüfung im konkreten Einzelfall standhalten können.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die neue Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat weder mit § 20 Abs. 3 (Mindestgrösse der Kommissionminderheit, welche einen schriftlichen Minderheitsbericht erstatten darf) noch mit § 43 Abs. 3 (Diskussion im Anschluss an eine Interpellationsantwort nur, sofern vom Rat beschlossen) noch mit § 54 Abs. 3 (sofortiger Abbruch der Diskussion nach Annahme eines entsprechenden Antrages) in die verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers eingreift. Eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte liegt somit nicht vor. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers sind die gemeindegesetzlichen Bestimmungen über die Gemeindeversammlung (vgl. §§ 69 ff. GG) weder unmittelbar noch analog auf die Geschäftsbehandlung im Grossen Gemeinderat anwendbar. Der Grosse Gemeinderat geniesst deshalb beim Erlass seiner Geschäftsordnung grosse Autonomie. Zu beachten sind immerhin die Schranken, die sich aus den grundlegenden, begriffsnotwendig mit der parlamentarischen Geschäftsbehandlung verbundenen demokratischen Mitwirkungsprinzipien ergeben. Diese Schranken werden indessen durch die angefochtenen Bestimmungen nicht durchbrochen. Die neue Geschäftsordnung für den Grossen Gemeinderat vom 4. November 1997 ist folglich nicht zu beanstanden. Unter diesen Umständen erweist sich die Beschwerde als vollumfänglich unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. – Bei diesem Ausgang des Verfahrens hätte der Beschwerdeführer die Kosten zu tragen (vgl. § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Nach § 25 VRG können jedoch in besonderen Fällen, vorab wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden. Vorliegend sind beide Voraussetzungen für eine Herabsetzung der Kosten bzw. für einen Kostenerlass erfüllt. Es erscheint daher als angezeigt, auf die Erhebung von Kosten zu verzichten. Die Zuspreehung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht; an den Beschwerdeführer deshalb, weil er im vorliegenden Verfahren unterlegen ist (vgl. § 28 Abs. 2 VRG e contrario) und an die Stadt Zug deshalb, weil sie in Ausübung ihrer obrigkeitlichen Funktion und nicht als Partei mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt ist (vgl. § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG; GVP 1981/82, S. 114).

(RRB, 14. Juli 1998)