

§§ 1 Ziff. 2, 17 Abs. 1, 32, 76 Abs. 1, 77 Abs. 4, 80, 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG, § 16 Abs. 4 FHG; §§ 23 Abs. 1 Ziff. 3, 24 Abs. 2, 28 Abs. 2 Ziff. 2, 49 VRG. – Verfahren der offenen Abstimmung in der Gemeindeversammlung, Vorgehen bei mehreren Anträgen. – Formelles (E. I): Eintreten. – Materielles (E. II): Beschwerdegrund, sofortige Rüge von Verfahrensmängeln (E. 1); Verfahrensvorschriften des Gemeindegesetzes (E.2); Garantie der politischen Rechte (E. 3); Wahl- und Abstimmungsfreiheit (a) – Verfahren nach dem Prinzip der sukzessiven Elimination (b und c) – Verfahren der koordinierten Abstimmung (d) – Fragestellung nach dem (vorliegend nicht angewandten) Prinzip der sukzessiven Elimination (e) – Tatsächlich angewandte Fragestellung (f) – Potentielle Verfahrensmängel (g); Auswirkungen des Verfahrensmangels auf das Abstimmungsergebnis (E. 4); Unmöglichkeit einer ziffernmässigen Festlegung (a) – Ungewissheit der Versammlungsteilnehmer/innen über den Abstimmungsmodus (b); Rechtswidriger Inhalt des Gemeindeversammlungsbeschlusses (offen gelassen) (E. 5); Nur kassatorische Natur des Beschwerdeentscheides (E. 6); Zusammenfassung, Kosten und Parteientschädigungen (E. 7)

Sachverhalt:

A. Am ... 1998 fand in X. eine Bürgergemeindeversammlung statt, an welcher der Bürgerrat den Stimmberechtigten unter Traktandum Nr. 5 unter anderem folgende Anträge unterbreitete: "Antrag Nr. 1: Der Beschluss der Bürgergemeindeversammlung vom ... 1989, wonach Industrieland inskünftig nur im Baurecht veräussert werden kann, sei aufzuheben und das Industrieland in J. sei zum Verkaufe freizugeben" und "Antrag Nr. 2a: Es sei der Firma Z. AG, ein Stück Industrieland ab der Liegenschaft in J. im Ausmass von 5000 m² zu einem Preis von Fr. 270.- pro m², somit für Franken 1'350'000.-, zu verkaufen." In seinem Bericht und Antrag an die Stimmberechtigten führte der Bürgerrat aus, anlässlich der Versammlung vom 10. April 1989 habe die Bürgergemeinde beschlossen, Industrieland inskünftig nur noch im Baurecht abzugeben. Der Bürgerrat sei dabei ermächtigt worden, entsprechende Verhandlungen zu führen und Verträge abzuschliessen. Die Bürgergemeinde verfüge mittelfristig über genügend finanzielle Mittel, so dass sich von dieser Seite her ein Baulandverkauf nicht aufdränge. Mit der Abgabe von Industrieland im Baurecht blieben die heute vorhandenen Werte für die Zukunft erhalten. Die neueste Entwicklung im Landhandel zeige jedoch, dass je länger je mehr von einem Landerwerb im Baurecht abgesehen und das Bauland käuflich erworben werde, da einerseits der Finanzmarkt zur Zeit äusserst günstig sei und andererseits damit künftigen Schwankungen im Zinsbereich ausgewichen werden könne. Mit Schreiben vom 17. März 1998 sei nun Z. mit dem Gesuch an den Bürgerrat gelangt, der Firma Z. AG für die Erweiterung des Betriebes 5000 m² Bauland zu einem Preis von Fr. 270.- pro m² zu verkaufen.

B. Der Antrag Nr. 1 (Aufhebung des Beschlusses, wonach Industrieland nur im Baurecht abgegeben werden dürfe) wurde von der Bürgergemeinde-

versammlung nach kurzer Diskussion grossmehrheitlich gutgeheissen. Daran anschliessend fanden die Beratungen zu Antrag Nr. 2a (Verkauf von 5000 m² Industrieland an die Firma Z.AG zu einem Preis von Fr. 270.- pro m²) statt. Es entstand dabei eine längere Diskussion über die Angemessenheit des Verkaufspreises. Schliesslich wurden aus der Mitte der Versammlung zwei Anträge auf Herabsetzung des Verkaufspreises gestellt, nämlich ein solcher lautend auf Fr. 260.- pro m² (Antrag S.) und ein solcher lautend auf Fr. 250.- pro m² (Antrag M./E./D.). Im nun folgenden Abstimmungsverfahren hatten die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern zuerst über den Antrag S. (Fr. 260.- pro m²) zu befinden, den sie mit einer Gegenstimme ablehnten. Sodann wurde über den Antrag M./E./D. abgestimmt; dieser vermochte 66 Stimmen auf sich zu vereinigen. Der Vizepräsident – der Bürgerpräsident befand sich im Ausstand – erklärte daraufhin den Antrag M./E./D. zum Beschluss, weil dieser mit 66 Stimmen bei 127 anwesenden Stimmberechtigten das absolute Mehr erreicht habe. Über den Antrag des Bürgerrates (Fr. 270.- pro m²) brauche deshalb nicht mehr abgestimmt zu werden.

C. Gegen diesen Beschluss erhob H. G., im folgenden "Beschwerdeführer" genannt, mit Eingabe vom ... 1998 Beschwerde beim Regierungsrat mit den Anträgen, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und der Bürgerrat sei anzuweisen, das Geschäft zur erneuten Behandlung zu traktandieren.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im wesentlichen folgendes vor: Gemäss § 76 des Gemeindegesetzes könne jeder Stimmberechtigte Änderungsanträge stellen, soweit es das Gesetz nicht ausschliesse. Bei den zur Abstimmung gebrachten Anträgen aus dem Kreis der Versammlung habe es sich um solche Änderungsanträge gehandelt. Korrekterweise hätte der die Versammlung führende Vizepräsident zunächst eine Bereinigung der Änderungsanträge durchführen und den obsiegenden (Änderungs-) Antrag dem Antrag des Bürgerrates gegenüberstellen müssen. Jedenfalls sei es mit Sicherheit unrichtig gewesen, den Antrag des Bürgerrates überhaupt nicht der Abstimmung zu unterstellen. Zu erwähnen sei auch, dass bei Abstimmungen in der Gemeindeversammlung das offene Handmehr und nicht das absolute Mehr der Anwesenden gelte. Er habe sich nach der Abstimmung umgehend gemeldet und darauf hingewiesen, dass er das Vorgehen als falsch betrachte und sich noch entsprechend einsetzen werde.

D. Mit Vernehmlassung vom ... 1998 beantragt der Bürgerrat X., die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen.

Zur Begründung bringt der Bürgerrat im wesentlichen folgendes vor: Der Abstimmungsablauf sei in der Reihenfolge, wie sie der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde auf Seite 2 korrekt darstelle, erfolgt, mit der einzigen Ausnahme, dass es der Beschwerdeführer unterlassen habe, unmittelbar nach dem ersten Handmehr eine weitere Abstimmung über den Antrag des

Bürgerrates (Fr. 270.- pro m²) zu verlangen. Nachdem der Antrag M./E./D. das Handmehr und somit das absolute Mehr erreicht gehabt habe, habe sich eine zusätzliche Abstimmung über den Antrag des Bürgerrates erübrigt.

E. Mit Replik vom ... 1998 beantragt der Beschwerdeführer zusätzlich, die Verfahrenskosten seien dem Beschwerdegegner zu überbinden; im übrigen hält er an seinen in der Beschwerdeschrift gestellten Anträgen fest. Zur Vernehmlassung des Bürgerrates bringt er vor, das Versammlungsprotokoll sei betreffend das Traktandum 5/2a unvollständig. Er habe unmittelbar nach der Verkündung des Resultates durch den Vizepräsidenten das Wort verlangt und sich wie folgt geäußert: "Was geschieht mit dem Antrag des Bürgerrates? Ich habe noch nie erlebt oder gehört, dass an einer Gemeindeversammlung der Antrag der Behörde – Rückzug ausgenommen – nicht zur Abstimmung gebracht wurde. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das Vorgehen anlässlich der heutigen Versammlung richtig sein kann. Ich frage Euch – Vizepräsident inklusive Bürgerrat: Seid Ihr wirklich sicher, dass die Abstimmung so richtig durchgeführt wurde?" Die Antwort des Vizepräsidenten habe gelautet: "So ist es!" Daraufhin habe er (der Beschwerdeführer) geantwortet: "Ich kann das nicht glauben, ich werde mich noch darum bemühen." Im übrigen könne aus dem absoluten Mehr bei der fraglichen Abstimmung doch nicht geschlossen werden, dass bei einer Gegenüberstellung der Bürgerratsantrag nicht obsiegen könne. Jedenfalls seien viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verunsichert gewesen und hätten nicht verstanden, dass der Antrag des Bürgerrates nicht zur Abstimmung gekommen sei.

F. Mit innert erstreckter Frist eingereichter Duplik vom ... 1998 hält der Bürgerrat an seinen Anträgen fest. Zu den Vorbringen des Beschwerdeführers in dessen Replik äussert sich der Bürgerrat im wesentlichen wie folgt: Der Vizepräsident habe dem Beschwerdeführer nach dessen Intervention geantwortet, dass er sich bei den gemeindlichen Behörden über den Abstimmungsmodus informiert habe und ihm diese erklärt hätten, dass der Präsident – im vorliegenden Fall der Vizepräsident mit präsidialer Vollmacht – gemäss § 77 Abs. 4 des Gemeindegesetzes die Abstimmungsfolge bestimme, wenn sich mehrere Anträge gegenüberstünden. Der Bürgerrat vertritt im übrigen die Meinung, dass das Votum des Beschwerdeführers nicht als Antrag zur Abstimmung über den Bürgerratsbeschluss verstanden werden könne.

G. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien 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 Gemeindeversammlungsbeschlüssen mit dem auf die Beschlussfassung folgenden Tag (Ziff. 1). Neben den in ihrer Rechtsstellung unmittelbar Betroffenen ist jeder Aktivbürger zur Beschwerde befugt (Ziff. 2).

2. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss der Bürgergemeindeversammlung X., mit welchem der Bürgerrat ermächtigt werden sollte, ein gemeindliches Grundstück zu verkaufen. Nach § 1 Ziff. 2 GG handelt es sich bei Bürgergemeinden um Gemeinden im Sinne des Gemeindegesetzes. Angefochten ist somit ein Gemeindebeschluss im Sinne von § 17 Abs. 1 GG bzw. im Sinne von § 49 Abs. 1 VRG. Die vom Beschwerdeführer getroffene Rechtsvorkehr erweist sich demzufolge als grundsätzlich zulässig. Ebenso ist die Beschwerdefrist gewahrt: Der angefochtene Beschluss wurde an der Bürgergemeindeversammlung vom ... 1998 gefasst. Die achttägige Beschwerdefrist begann folglich am ... 1998 zu laufen und endigte am ... 1998. Mit Postaufgabe am ... 1998 (Poststempel) erweist sich die Beschwerde daher als rechtzeitig. Adressat der Beschwerdeschrift ist der Regierungsrat; die Beschwerde wird damit auch bei der zuständigen Instanz erhoben (vgl. §§ 17 Abs. 1 GG und 49 Abs. 1 VRG). Schliesslich ist der Beschwerdeführer stimmberechtigter Bürger von X. und als solcher zur Beschwerdeerhebung befugt. 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 Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 193). Ein Gemeindebeschluss verletzt unter anderem dann geltendes Recht, wenn er in einem Verfahren zustande gekommen ist, das unter formellrechtlichen Mängeln leidet (vgl. Marco Weiss, a.a.O., S. 193). Voraussetzung für eine erfolgreiche Beschwerdeerhebung wegen Mängeln des zur Beschlussfassung führenden Verfahrens ist in der Regel die sofortige Rüge eines erkannten Formfehlers (vgl. Marco Weiss, a.a.O., S. 193; GVP 1987/88, S. 178). Im vorliegenden Fall rügte der Beschwerdeführer unmittelbar nach der angefochtenen Beschlussfassung das angewendete Abstimmungsverfahren. Er ist damit seiner Rechtspflicht zur sofortigen Rüge des in der Beschwerde geltend gemachten Verfahrensmangels ausreichend nachgekommen.

2. Der Beschwerdeführer trägt in bezug auf das zur Beschlussfassung führende Verfahren vor, es sei unrichtig gewesen, dass der Antrag des Bürgerrates nicht zur Abstimmung gebracht worden sei. Korrekterweise hätte zuerst die Bereinigung der Änderungsanträge vorgenommen werden müssen, um dann den am Schluss obsiegenden Änderungsantrag dem Antrag des Bürgerrates gegenüberzustellen. Der Beschwerdeführer stützt sich dabei unter anderem auf das Gemeindegesetz. Dieses sieht in § 76 Abs. 1 vor, dass jede bzw. jeder Stimmberechtigte Änderungsanträge zu einer Gemeindeversammlungsvorlage stellen kann, soweit das Gesetz es nicht ausschliesst. Nach § 77 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt der Präsident die Abstimmungsfolge, wenn sich mehrere Anträge gegenüberstehen. Wird ein Einwand erhoben, entscheidet die Gemeindeversammlung (Satz 2). Diese Verfahrensvorschriften sind sehr allgemein gehalten, so dass der Beschwerdeführer aus ihnen nicht unmittelbar etwas für seinen Rechtsstandpunkt abzuleiten vermag. Immerhin ist vorauszusetzen, dass die Stimmberechtigten über das von der Versammlungsleitung festgelegte Vorgehen im Bild sind, damit sie sich überhaupt in die Lage versetzen können, Einwendungen dagegen zu erheben. Dafür, dass die Versammlungsleitung die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über das von ihr festgelegte Abstimmungsverfahren ausreichend informiert hätte, bestehen indessen keine Anhaltspunkte.

3. a) Nebst den Vorschriften des Gemeindegesetzes sind für das Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung auch die Anforderungen zu beachten, die sich aus der Garantie der politischen Rechte ergeben. Die Garantie der politischen Rechte umfasst unter anderem den Schutz der freien und unverfälschten Willenskundgabe. 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 entsprechend 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 f. E. 3 mit zahlreichen Hinweisen).

b) Mit Blick auf eine korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen und die rechtmässige Durchführung der Abstimmung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über das von der Versammlungsleitung gewählte Abstimmungsverfahren im Bilde waren und sie sich deshalb in die Lage versetzen konnten, die Tragweite ihres Abstimmungsverhaltens abzuschätzen. Es bestehen indessen – wie bereits vorstehend unter Ziff. 2 ausgeführt – keine Anhaltspunkte dafür, dass an der Versammlung einlässlich über das zur Anwendung gelangende Abstimmungsverfahren orientiert worden wäre. Damit stellt sich die Frage, mit was für einem Verfahrensablauf die Stimmberechtigten ohne diese Informationen rechnen durften bzw. mussten. Als Massstab hierfür ist auf ein Abstimmungsverfahren abzustellen, wie es ordentlicherweise in einer Gemeindeversammlung zur Anwendung gelangt. In der Regel ist dies ein Verfahren, das auf dem Prinzip der sukzessiven Elimination fusst (vgl. hierzu Peter Andri Vital, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, Diss. Zürich 1988, S. 107 ff. sowie H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, § 46 N 6.3 f.).

c) Auszugehen ist davon, dass in der Gemeindeversammlung stets ein selbständiger Antrag seitens des Gemeinderates vorliegt. Während der Diskussion sind die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ermächtigt, beliebig Gegenanträge, Abänderungsanträge, Unterabänderungsanträge und Ergänzungsanträge zur behördlichen Vorlage zu stellen. Beim Verfahren nach dem Prinzip der sukzessiven Elimination hat die Versammlungsleitung nun die gestellten Anträge zu qualifizieren und der logisch richtigen hierarchischen Stufe zuzuordnen. Nach der Zuordnung aller Anträge in die richtige Gruppe wird jeder Hauptantrag (Antrag der Behörde, evtl. Gegenanträge aus der Mitte der Versammlung) für sich bereinigt. Dies geschieht, indem über alle zu einem Hauptantrag verlangten Änderungen oder Ergänzungen sukzessive entschieden wird. Man beginnt mit der gedanklich untersten Stufe und bereinigt die folgenden Stufen nacheinander von unten nach oben, und zwar nach der allgemeinen Regel, dass Unterabänderungsanträge vor den Abänderungsanträgen und letztere vor den Hauptanträgen zu erledigen sind. Innerhalb der gleichen gedanklichen Stufe werden die verschiedenen gleichgeordneten Anträge ebenfalls nach dem Prinzip der sukzessiven Elimination behandelt. Es sind immer zwei sich gegenseitig ausschliessende Anträge einander gegenüberzustellen und zur Abstimmung zu bringen. Die Abstimmungsfrage lautet in diesen Fällen nicht "Wollt ihr X annehmen, ja oder nein?", sondern "Wollt ihr X oder wollt ihr Y annehmen?". Derjenige Antrag, der mehr Stimmen auf sich vereinigt, wird dann dem nächsten Antrag der gleichen Stufe gegenübergestellt. Dieses Verfahren wird so lange fortgesetzt, bis nur noch ein einziger Antrag auf derselben Stufe übrig bleibt. Auf dieselbe Weise werden auch die Anträge auf der obersten Stufe, d.h. der ursprüngliche Hauptantrag der Behörde – allenfalls mit Modifikationen, die auf einer unteren Stufe erfolgten – und die Gegenanträge einander gegen-

übergestellt und sukzessive ausgeschieden. Derjenige Antrag, der zuletzt noch übrig bleibt, untersteht dann einer obligatorischen Schluss- oder Hauptabstimmung. (Vgl. zum Ganzen: Peter Andri Vital, a.a.O., S. 107 ff. mit zahlreichen Hinweisen sowie H.R. Thalmann, a.a.O., § 46 N 6.3 f.).

d) Immerhin ist nach Auffassung von Vital auch ein Verfahren zulässig, das als "koordinierte Abstimmung" bezeichnet werden kann. Nach diesem Verfahren werden mehrere Hauptanträge – im Falle der Gemeindeversammlung also der Antrag der Behörde und die Gegenanträge aus der Mitte der Versammlung – zusammen der Abstimmung unterbreitet. Die Stimmbürgerin bzw. der Stimmbürger hat sich für einen dieser Anträge zu entscheiden und darf ihre bzw. seine Stimme nur einmal für einen Antrag abgeben. Erreicht kein Antrag in der ersten Abstimmungsrunde die absolute Mehrheit sämtlicher abgegebenen Stimmen, fällt derjenige Antrag mit der kleinsten Stimmenzahl weg. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis ein Antrag das absolute Mehr erreicht. Auch bei diesem System ist der am Schluss übrig gebliebene (Haupt-) Antrag einer Schlussabstimmung zu unterziehen. (Vgl. Peter Andri Vital, a.a.O., S. 112 f. sowie H.R. Thalmann, a.a.O., § 46 N 6.4). Weil kaum überprüft werden kann, dass die Stimmberechtigten nicht mehreren Anträgen zugleich zustimmen, ist dieses System für Abstimmungen mit offenem Handmehr jedoch nicht zu empfehlen.

e) Im vorliegenden Fall wären nach dem Prinzip der sukzessiven Elimination zuerst die beiden Änderungsanträge aus der Mitte der Versammlung (lautend auf einen Verkaufspreis von Fr. 260.- bzw. von Fr. 250.- pro m²) einander gegenüberzustellen gewesen. Die Frage hätte gelautet: "Wollt ihr einem Verkaufspreis von Fr. 260.- pro m² oder wollt ihr einem Verkaufspreis von Fr. 250.- pro m² den Vorzug geben?" Das Abstimmungsergebnis hätte daraufhin dem vom Bürgerrat beantragten Verkaufspreis gegenübergestellt werden müssen (z.B.: "Wollt ihr einem Kaufpreis von Fr. 250.- pro m² oder wollt ihr einem Verkaufspreis von Fr. 270.- pro m² den Vorzug geben?"). Das Ergebnis dieser Abstimmung hätte sodann in den bürgerrechtlichen (Haupt-) Antrag übernommen werden müssen. Der so bereinigte Hauptantrag wäre schliesslich der Schlussabstimmung zu unterziehen gewesen (z.B.: "Wollt ihr den Bürgerrat ermächtigen, der Firma Z.AG ein Stück Industrieland in Y. im Ausmass von 5000 m² zu einem Preis von Fr. 250.- pro m², somit für Fr. 1'250'000.-, zu verkaufen, ja oder nein?").

f) Demgegenüber hat die Versammlungsleitung vorliegend ein Verfahren gewählt, das als Form der "koordinierten Abstimmung" verstanden werden könnte. Ein solches Verfahren wäre an sich – wie bereits vorstehend unter Bst. d erwähnt – auch zulässig, wenngleich es nicht sehr empfehlenswert und gebräuchlich ist. Die Versammlungsleitung hat es allerdings unterlassen, eine Schlussabstimmung durchzuführen. Damit erhielt das gewählte Abstimmungsverfahren aber eher den Charakter einer Variantenabstimmung im Sinne von § 67 GG bzw. im Sinne von §§ 95^{bis} ff. des Gesetzes über

die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG, BGS 131.1). Aufgrund der Gesetzessystematik gilt dieses Verfahren jedoch nur für Urnenabstimmungen (es ist nicht zu verwechseln mit der Abstimmung über Varianten, die der Gemeinderat der Versammlung gestützt auf § 71 Abs. 2 GG unterbreiten kann!). Für Abstimmungen mit offenem Handmehr eignet sich das Variantenabstimmungsverfahren denn auch nicht, weshalb es in der Gemeindeversammlung grundsätzlich nicht angewendet werden soll (vgl. hierzu auch das Kreisschreiben der Direktion des Innern vom 16. Dezember 1983 zum Thema "Abstimmung über mehrere Anträge zum gleichen Gegenstand in der Gemeindeversammlung"). Beim Variantenabstimmungsverfahren nach zugerischem Recht ist übrigens das mehrfache "JA" zulässig. Damit hätte im vorliegenden Fall – bei Anwendung des Variantenabstimmungsverfahrens – auch der Antrag des Bürgerrates das erforderliche Mehr erreichen können, so dass die Abstimmung über diesen Antrag keineswegs überflüssig gewesen wäre.

g) Ungeachtet der Frage nach der entscheidungstheoretischen Richtigkeit steht jedenfalls fest, dass das gewählte Abstimmungsverfahren – sofern nicht überhaupt unzulässig – so doch aussergewöhnlich war und dass die Stimmberechtigten nicht mit einem solchen Verfahren rechnen mussten. Unter diesen Umständen ist aber davon auszugehen, dass die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über den Verfahrensablauf nicht richtig im Bilde waren und sie somit die Wirkungen ihres Abstimmungsverhaltens nicht genügend beurteilen konnten. Darin ist ein Verfahrensmangel zu erblicken, der zu einem Abstimmungsergebnis geführt haben könnte, das den Willen der Stimmberechtigten nicht korrekt zum Ausdruck bringt.

4. a) Wie sich dieser Verfahrensmangel auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt hat, entzieht sich einer ziffernmässigen Festlegung. Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass der Mangel deswegen bereits als erheblich zu betrachten und der angefochtene Beschluss aufzuheben wäre. Aufzuheben ist der angefochtene Beschluss nur – aber immerhin – dann, wenn der festgestellte Mangel erheblich ist und nach den gesamten Umständen beurteilt das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte. Es genügt, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereich des Möglichen liegt. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes. Von der Aufhebung der Abstimmung kann abgesehen werden, wenn die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering erscheint, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht kommt (vgl. BGE 119 Ia 273 f. E. 3b mit Hinweisen).

b) Der Mangel, dass die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über den Abstimmungsmodus im Ungewissen waren, wiegt schwer. Insbesondere der Umstand, dass über den Antrag des Bürgerrates nicht abge-

stimmt wurde bzw. keine Schlussabstimmung über den bereinigten Hauptantrag stattfand, dürfte neben den Beschwerdeführer noch verschiedene andere Stimmberechtigte in ihren Erwartungen an das Abstimmungsverfahren getäuscht haben. Aufgrund der in Gemeindeversammlungen gebräuchlichen Abstimmungsverfahren durften sie zumindest eine Schlussabstimmung über den (bereinigten) Hauptantrag erwarten. Es besteht somit eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ein anderes Stimmverhalten gezeigt hätten, wäre ihnen bekannt gewesen, dass auf die Abstimmung über den Antrag des Bürgerrates bzw. auf die Schlussabstimmung verzichtet werden sollte. Der an der fraglichen Versammlung zum Beschluss erhobene Antrag vereinigte bei 127 Anwesenden 66 Stimmen auf sich. Einmal angenommen, niemand habe sich der Stimme enthalten, wäre der angefochtene Beschluss nicht zustande gekommen, wenn nur schon drei dieser 66 Zustimmungenden anders gestimmt hätten. Unter diesen Umständen kann aber nicht gesagt werden, die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, erscheine als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht komme. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der angefochtene Beschluss aufzuheben.

5. Ein Gemeindeversammlungsbeschluss kann im übrigen nicht nur wegen Mängeln des zur Beschlussfassung führenden Verfahrens angefochten werden, sondern auch wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts (vgl. Marco Weiss, a.a.O., S. 193). Für den vorliegenden Fall sei in diesem Zusammenhang namentlich auf § 16 Abs. 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 28. Februar 1985 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BGS 611.1) verwiesen. Nach dieser Bestimmung hat die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte in der Regel zum Verkehrswert zu erfolgen. Schliesslich ist vorliegend auch die Verpflichtung der Bürgergemeinden zu einer gesunden Finanzverwaltung (vgl. hierzu § 32 GG) und zur (sorgfältigen) Verwaltung des Bürgergutes gemäss § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG in Erinnerung zu rufen. Es steht in dieser Hinsicht insbesondere die Frage im Raum, wie es sich mit diesen Grundsätzen vereinbaren lässt, dass die Bürgergemeindeversammlung – nota bene ohne erkennbare Gegenleistung – den von der Kaufinteressentin angebotenen Kaufpreis noch unterbietet und so der Bürgergemeinde eine Vermögenseinbusse von Fr. 100'000.- zufügt. Da die Beschwerde bereits infolge von Mängeln des zur Beschlussfassung führenden Verfahrens gutzuheissen ist, können die vorstehenden Fragestellungen indes offengelassen werden.

6. Der Beschwerdeführer beantragt neben der Aufhebung des angefochtenen Beschlusses, der Bürgerrat sei anzuweisen, das fragliche Geschäft zur erneuten Behandlung zu traktandieren. Dieser Antrag ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zulässig, und zwar deshalb, weil der Beschwerdeentscheid des Regierungsrates aufgrund der Gemeindeautonomie nur kas-

satorischer Natur sein kann (vgl. Marco Weiss, a.a.O., S. 193). Der diesbezügliche Antrag ist deshalb abzuweisen. Falls der Bürgerrat das fragliche Geschäft nicht von sich aus wieder traktandieren will, steht dem Beschwerdeführer immerhin der Versuch offen, eine erneute Traktandierung mittels Motion im Sinne von § 80 GG zu erwirken.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die fehlenden bzw. unzureichenden Kenntnisse der Stimmberechtigten über das zur Anwendung gelangende Abstimmungsverfahren einen Mangel des zur Beschlussfassung führenden Verfahrens darstellen. Dieser Mangel war geeignet, ein Abstimmungsergebnis hervorzurufen, welches nicht dem wirklichen Willen der Stimmberechtigten entspricht. Aufgrund der gesamten Umstände besteht eine nicht unerhebliche Wahrscheinlichkeit, dass das Abstimmungsergebnis ohne den Mangel anders ausgefallen wäre. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Bürgergemeindeversammlungsbeschluss aufzuheben. – Bei diesem Ausgang des Verfahrens hätte in Anwendung von § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Bürgergemeinde X. die Kosten zu tragen. Nach § 24 Abs. 2 VRG werden einer Gemeinde indessen nur dann Kosten auferlegt, wenn sie am Verfahren wirtschaftlich interessiert ist oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben hat. Vorliegend ist jedoch weder das eine noch das andere der Fall. Auf eine Kostenerhebung ist deshalb zu verzichten. Weil weder ein Verfahrensfehler im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch eine offenbare Rechtsverletzung zur Gutheissung der Beschwerde führt, fällt auch die Zusprechung einer Parteientschädigung ausser Betracht (vgl. § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG).

(RRB, 18. August 1998)

§§ 18, 33 Abs. 1, 37 GG; § 52 VRG. – *Vertretung der Gemeinde im Beschwerdeverfahren; Aufsichtsbeschwerde gegen den Stadtrat von Zug betreffend Vertretung im Beschwerdeverfahren gegen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates (GGR).* – *Formelles (E. I): Gesetzliche Grundlagen der Aufsichtsbeschwerde (E. 1); Zuständigkeit des Regierungsrates zur Behandlung der Aufsichtsbeschwerde (E. 2).* – *Materielles (E. II): Einer Aufsichtsbeschwerde ist nur Folge zu geben bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen (E. 1); Die Frage, wann bzw. bis zu welchem Zeitpunkt der GGR von seiner Befugnis, die Vertretung anders zu ordnen (§ 18 Abs. 2 GG), Gebrauch machen darf, ist kontrovers. Es liegt somit weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze noch eine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor. Der Aufsichtsbeschwerde ist deshalb keine Folge zu geben (E. 2b) – Um dem GGR die grösstmögliche Freiheit beim Entscheid über das weitere*