

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*

Vorgehen zu belassen, müsste der Stadtrat bei Beschwerdeentscheiden gegen GGR-Beschlüsse vorsorglich die dagegen zulässigen Rechtsmittel ergreifen (E 2d).

Sachverhalt:

A. Am 5. Februar 1998 hatte Gemeinderat Daniel Brunner beim Grossen Gemeinderat von Zug (GGR) einen parlamentarischen Vorstoss eingereicht mit dem Titel "Interpellation betreffend 'Einzonungsbefehl' des Verwaltungsgerichtes zum Hasenbühl". Darin wurde dem Stadtrat von Zug unter anderem die Frage gestellt, weshalb er nicht (wenigstens) vorsorglich staatsrechtliche Beschwerde gegen das Verwaltungsgerichtsurteil erhoben und dem GGR die Ausgangslage aufgezeigt sowie einen entsprechenden Beschlussentwurf vorgelegt habe, damit dieser als Volksvertretung in Kenntnis der möglichen finanziellen und erschliessungsmässigen Folgen hätte über die weiteren Schritte entscheiden können.

B. In seiner mündlichen Antwort vom 10. März 1998 verwies der Stadtrat von Zug unter anderem auf § 41 Abs. 2 VRG und § 18 Abs. 1 GG. Gestützt auf diese Bestimmungen sei auch in Fällen der vorliegenden Art grundsätzlich der Stadtrat zuständig für den Entscheid, ob Beschwerde erhoben werden solle oder nicht. Bei Parlamentsbeschlüssen könne der GGR gemäss § 18 Abs. 2 GG die Vertretung allerdings anders regeln. Davon habe der GGR hier jedoch nicht Gebrauch gemacht.

C. Mit Eingabe vom 13. März 1998 erhob Leo Granzio, Zug, Mitglied des GGR, beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde gegen den Stadtrat von Zug mit folgendem Antrag: Der Stadtrat sei anzuweisen, den GGR, allenfalls dessen Büro, jeweils zu orientieren, wenn gegen Parlamentsbeschlüsse Beschwerde geführt werde, damit der GGR seine Befugnis gemäss § 18 Abs. 2 GG wahrnehmen könne.

Zur Begründung wird im wesentlichen folgendes ausgeführt: Der Stadtrat habe nicht nur den Entscheid "Hasenbühl", sondern auch andere Beschwerdeentscheide gegen den Zonenplan und die Bauordnung in Rechtskraft erwachen lassen, nämlich den Entscheid "Sagi" und den Entscheid "Lorzmündung". In keinem dieser Fälle sei der GGR über die Eröffnung des Verfahrens oder über dessen Beendigung orientiert worden. Für die künftige Handhabung setze der Stadtrat mit seiner Interpellationsantwort ein unakzeptables Präjudiz, das der Korrektur bedürfe. Im Kern behaupte der Stadtrat nämlich, dass gemäss § 18 Abs. 1 GG sowie § 41 Abs. 2 VRG grundsätzlich er selber für den Entscheid zuständig sei, ob in einem Beschwerdeverfahren gegen Beschlüsse des GGR oder der Stimmbürger Beschwerdeentscheide an die nächste Instanz weitergezogen werden sollen. Diese Auslegung sei falsch. Der Stadtrat sei Exekutive und damit Vollzugsbehörde der Beschlüsse des GGR und der Stimmbürger. Soweit solche Beschlüsse vom Regierungsrat oder vom Verwaltungsgericht beanstandet

würden, müsse der GGR in Kenntnis gesetzt und ihm die Möglichkeit geboten werden, über einen allfälligen Weiterzug oder die Anerkennung des Urteils neu zu beschliessen. Die Meinung des Stadtrates, wonach der GGR bereits mit der Beschlussfassung über die Zonenplanung hätte entscheiden müssen, wer in einem allfälligen Beschwerdeverfahren die Vertretung der Stadt wahrzunehmen habe, widerspreche dem klaren Wortlaut von § 18 Abs. 2 GG. Wäre dies der Fall, müsste sich der GGR bei jedem Beschluss überlegen, wie bei einer allfälligen Beschwerde vorzugehen sei und entsprechend darüber beschliessen. Paragraph 18 Abs. 2 GG sage deutlich, dass dann die Vertretung anders geordnet werden könne, wenn gegen einen Beschluss Beschwerde geführt werde. Damit sei aber klargestellt, dass der GGR nicht zum voraus – quasi präventiv – solche Entscheide fällen müsse, sondern abwarten könne, bis eine Beschwerde erhoben werde. Voraussetzung dafür, dass der GGR diese Kompetenz auch wahrnehmen könne, sei jedoch eine entsprechende Information durch den Stadtrat.

D. Mit Stellungnahme vom 7. April 1998 beantragte der Stadtrat von Zug, die Aufsichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit mehr verlangt werde als die umgehende Information des Büros des GGR über hängige und eingereichte Beschwerden gegen Beschlüsse des GGR.

Zur Begründung bringt der Stadtrat im wesentlichen folgendes vor: Für die vorliegende Fragestellung bestehe eine durchaus klare, eindeutige und zweckmässige Regelung. Gemäss § 41 Abs. 2 VRG stehe zur Wahrung öffentlicher Interessen das Beschwerderecht den zuständigen Gemeinderäten (gemeint sind die Exekutiven) zu. Das Gemeindegesetz lege damit übereinstimmend in § 18 fest, dass im Beschwerdeverfahren die Gemeinde vom Gemeinderat vertreten werde. Damit würden dem Stadtrat eigenständige und umfassende Vertretungsbefugnisse zugewiesen, die grundsätzlich auch Geltung hätten in Beschwerdeverfahren, die Beschlüsse von Parlament und Volk beträfen. Etwas anderes gelte nur dann, wenn bei Beschwerden gegen parlamentarische Beschlüsse der GGR im Einzelfall etwas anderes beschlossen habe. Der GGR habe die Vertretungsbefugnis in solchen Verfahren bislang nie anders geregelt. Eine Ausnahme bestehe einzig bei der Beschwerde von Daniel Brunner gegen einzelne Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung. Dies erscheine auch als richtig, da hier parlamentsinterne Fragen der Redeordnung und des Abstimmungsverfahrens zur Diskussion stünden. Dass, ohne anderslautenden Entscheid des GGR im Einzelfall, der Stadtrat die Einwohnergemeinde Zug in Beschwerdeverfahren vertrete, erscheine auch sachlich als richtig. Diese Aufgabe müsse schon aus praktischen Gründen von einer Behörde wahrgenommen werden, die zur Wahrung von Fristen rasch tagen und entscheiden könne. Zudem sei der Stadtrat das geeignetere Gremium, um eine rechtliche Beurteilung vorzunehmen und die Fragen von Prozesschancen und -risiken abzuwägen. Solche Fragen sollten grundsätzlich nicht öffentlich in einem vierzigköpfigen Gremium debattiert

werden. Es sei deshalb wenig sinnvoll, die bewährte gesetzliche Regelung, die bisher stets praktiziert und vom Parlament akzeptiert worden sei, zu ändern.

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

Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 52 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) kann jedermann die Aufsichtsbehörde über Tatsachen in Kenntnis setzen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegen eine untere Verwaltungsbehörde von Amtes wegen erfordern. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei, und eine Pflicht zur Begründung von aufsichtsrechtlichen Entscheiden besteht nicht (Abs. 2 und 4). Die Art der Erledigung ist dem Anzeiger jedoch mitzuteilen (Abs. 3). Eine Beschwerdefrist braucht nicht eingehalten zu werden (vgl. Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 76). Ebenso wenig muss eine anfechtbare Verfügung vorliegen (vgl. Weiss, a.a.O.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1428; Imboden/Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1990, Nr. 145 B IIb).

2. a) Nach § 52 Abs. 1 VRG ist Aufsichtsbeschwerde bei der Aufsichtsbehörde zu führen. Als Aufsichtsbehörden im Sinne dieser Bestimmung kommen grundsätzlich nur Verwaltungsbehörden in Frage (vgl. Weiss, a.a.O., S. 77; vgl. auch Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1430), nicht jedoch Gerichte oder Parlamente. Vorliegend wird mittels Aufsichtsbeschwerde ein angebliches Fehlverhalten des Stadtrates von Zug gerügt. Da der Stadtrat die oberste Exekutiv- bzw. Verwaltungsbehörde der Einwohnergemeinde Zug ist, gibt es für diesen Fall keine Aufsichtsbehörde auf kommunaler Ebene. Es muss deshalb die Verbandsaufsicht des Kantons über die Gemeinden zum Tragen kommen.

b) Gemäss § 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) steht die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden dem Regierungsrat zu. Die Zuständigkeit für die Behandlung der vorliegenden Eingabe liegt folglich beim Regierungsrat. Dieser hat somit die Aufsichtsbeschwerde von Leo Granzio an die Hand zu nehmen.

II.

1. Gemäss § 37 GG besteht für die Aufsichtsbehörde nur dann Handlungsbedarf, wenn sie einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder

eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben feststellt. Mit anderen Worten ist einer Aufsichtsbeschwerde – entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechtes und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden – nur Folge zu geben bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen (vgl. H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141 – 150 N 8.5; vgl. für das zugerische Recht auch die sinngemässen Ausführungen von Marco Weiss, a.a.O., S. 76). Demgegenüber steht der Aufsichtsbehörde keine umfassende Prüfungsbefugnis zu. Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde (vgl. Thalman, a.a.O.).

2. a) Unbestritten ist, dass gestützt auf § 18 Abs. 1 GG grundsätzlich der Stadtrat die Einwohnergemeinde Zug in Beschwerdeverfahren zu vertreten hat, die gegen diese bzw. gegen deren Entscheide gerichtet sind. Ebenfalls Einigkeit besteht bei den im vorliegenden Verfahren Beteiligten darüber, dass der GGR gestützt auf § 18 Abs. 2 GG die Vertretung anders ordnen kann, wenn Beschwerde gegen einen seiner eigenen Beschlüsse geführt wird. Darüber hinaus stimmen die Beteiligten offenbar aber auch darin überein, dass der GGR bei Beschwerden gegen seine eigenen Beschlüsse nicht nur über die Art der Vertretung beschliessen kann, sondern auch darüber, ob ein den angefochtenen GGR-Beschluss aufhebender Beschwerdeentscheid an die nächsthöhere Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden soll oder nicht.

b) Streitig ist somit einzig die Frage, wann bzw. bis zu welchem Zeitpunkt der GGR von seiner Befugnis, die Vertretung anders zu ordnen, Gebrauch machen darf. Der Stadtrat scheint hier den Rechtsstandpunkt einzunehmen, der GGR müsse eine solche abweichende Vertretung bereits im Rahmen der Beschlussfassung über die Hauptsache anordnen. Demgegenüber vertritt der Aufsichtsbeschwerdeführer die Auffassung, ein solcher GGR-Beschluss müsse jederzeit möglich sein. Wie bereits die einlässlich begründeten Eingaben der Verfahrensbeteiligten zeigen, erweist sich die vorliegende Fragestellung als kontroverse. Ein Grund dafür dürfte im Umstand liegen, dass weder der Wortlaut des Gesetzes noch die Gesetzesmaterialien ohne weiteres eine eindeutige Antwort zulassen. Dementsprechend erscheint sowohl die Gesetzesauslegung des Stadtrates als auch diejenige des Aufsichtsbeschwerdeführers zumindest nicht als abwegig. Von einer Verletzung klaren materiellen Rechts, einer Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder einer Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen seitens des Stadtrates kann bei dieser Rechtslage aber nicht gesprochen werden. Der Aufsichtsbeschwerde von Leo Granzio ist deshalb keine Folge zu geben.

c) Immerhin sei im vorliegenden Zusammenhang auf den Umstand hingewiesen, dass die Frage, ob ein Beschwerdeentscheid angefochten werden

soll oder nicht, in der Regel erst nach Kenntnisnahme der Entscheidungsbegründung schlüssig beantwortet werden kann. Überdies ist es durchaus möglich, dass Verhältnisse, die eine von der Regel abweichende Rechtsvertretung nahelegen, erst im Verlauf des Verfahrens eintreten. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, eine andere Vertretung müsse auch noch zu einem späteren Zeitpunkt als demjenigen der Beschlussfassung des GGR über die Hauptsache angeordnet werden können. In diese Richtung zielt im übrigen auch ein Votum des Vorsitzenden der seinerzeitigen vorbereitenden Kommission des Kantonsrates betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes (vgl. Protokoll der 1. Sitzung vom 6. März 1979, S. 29). Danach erklärte dieser, bei § 18 Abs. 2 GG handle es sich um eine Ausnahmeregelung, z.B. für den Fall von Interessenkollisionen; ein solcher ausserordentlicher Vertreter müsse an der nächsten Versammlung bestimmt werden.

d) Sollte der GGR die Vertretung in Rechtsmittelverfahren gegen seine eigenen Beschlüsse jederzeit anders ordnen können, wäre er darauf angewiesen, vom Stadtrat jeweils über den Stand des Verfahrens orientiert zu werden. Indem der Stadtrat lediglich beantragt, die Aufsichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit mehr verlangt werde als die umgehende Information des Büros des GGR über hängige und eingereichte Beschwerden gegen GGR-Beschlüsse, erklärt er sich implizit zu einer derartigen Orientierung bereit. In denjenigen Fällen, in denen der GGR aus organisatorischen Gründen nicht in der Lage wäre, rechtzeitig zu handeln (z.B. bei Rechtsmittelfristen), hätte der Stadtrat vorsorglich alle diejenigen Vorkehren zu treffen, die notwendig wären, um dem GGR die grösstmögliche Freiheit beim Entscheid über das weitere Vorgehen zu belassen. In bezug auf Beschwerdeentscheide gegen GGR-Beschlüsse würde dies bedeuten, dass der Stadtrat vorsorglich die dagegen zulässigen Rechtsmittel ergreifen müsste.

(RRB, 20. Oktober 1998)

§§ 1 Ziff. 2, 17 Abs. 1, 75, 81 GG; §§ 23 Abs. 1 Ziff. 3, 25, 28 Abs. 2, 44, 49 VRG.
– *Behandlung einer Interpellation in der Gemeindeversammlung; Diskussion und Wortentzug.* – *Formelles (E. I): Auch Gemeindeversammlungsbeschlüsse verfahrensrechtlicher Art können angefochten werden (E. 1); Weitere Eintretensfragen (E. 2).* – *Materielles (E. II): Gemeindeversammlungsbeschlüsse können nur wegen Rechtsverletzung (materiell- und formellrechtlicher Art) angefochten werden (E. 1); Verhandlungsordnung nach § 75 GG (E. 2); Eine Interpellation dient nur dazu, der Exekutive Fragen zu Verwaltungsangelegenheiten zu stellen. Mit der Beantwortung der Fragen ist eine Interpellation grundsätzlich erledigt. Es fehlt das Bedürfnis für eine Diskussion zwecks Willensbildung für eine Beschlussfassung. (E. 3); Die Verhandlungsordnung nach § 75 GG ist deshalb auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nachdem eine Diskussion abgelehnt und dem Beschwer-*