

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-*

deführer nur die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich zu äussern, ob er von der Interpellationsantwort befriedigt sei oder nicht, ist die Beschwerde unbegründet (E. 4); Zusammenfassung, Kosten und Entschädigungen (E. 5)

Sachverhalt:

A. Am 25. Mai 1998 fand in der Bürgergemeinde Zug eine Gemeindeversammlung statt, an welcher der Bürgerrat unter Traktandum Nr. 8 eine Interpellation von Beat Holdener betreffend die Abstimmungsvorlage über die künftige Nutzung des Kapuzinerklosters zu beantworten hatte. Nachdem der Bürgerpräsident mit seinen diesbezüglichen Ausführungen zu Ende war, erteilte er Beat Holdener das Wort, damit dieser erklären könne, ob er von der Antwort des Bürgerrates befriedigt sei oder nicht. Beat Holdener erklärte sich von der Antwort des Bürgerrates nicht befriedigt und begann daraufhin, zu jeder Fragestellung einzeln zu replizieren. Nach einiger Zeit wurde aus der Mitte der Versammlung der Antrag gestellt, die Diskussion sei abzubrechen, weil die Bürgerschaft noch gar keine Kenntnis vom Wortlaut der Abstimmungserläuterungen habe. Dieser Antrag wurde in der nachfolgenden Abstimmung von der Versammlung mit 65 zu 58 Stimmen gutgeheissen, worauf der Bürgerpräsident Beat Holdener das Wort entzog.

B. Mit Eingabe vom 2. Juni 1998 beschwerte sich Beat Holdener, Oberaltstadt 8, Zug, im folgenden "Beschwerdeführer" genannt, beim Regierungsrat über das unter Bst. A vorstehend dargestellte Vorgehen. Dabei beantragte er, es sei festzustellen, dass die Verhandlungsführung nicht den Vorschriften des Gemeindegesetzes entsprochen habe, und der Bürgerrat der Stadt Zug sei zu ermahnen, künftig die Vorschriften über die Verhandlungsordnung der Bürgergemeinde einzuhalten.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im wesentlichen folgendes vor: Im Anschluss an die Interpellationsbeantwortung habe man ihm das Wort zur Diskussion erteilt. Nach wenigen Sätzen sei er jedoch von einem Mitbürger unterbrochen worden, der einen Antrag auf Schluss der Beratungen habe stellen wollen. Der Bürgerrat habe sofort über den Antrag abstimmen lassen, wobei dieser mit knappem Mehr bei zahlreichen Enthaltungen angenommen worden sei. Es sei ihm (dem Beschwerdeführer) daraufhin das Wort entzogen worden, und er habe sein Votum nicht mehr beenden können, obwohl keine Redezeitbeschränkung verfügt worden sei und er lediglich Ausführungen zum Inhalt der Interpellationsantwort gemacht habe. Der Bürgerrat habe damit gegen § 75 Abs. 3 des Gemeindegesetzes verstossen, der besage, dass noch zur Sache sprechen könne, wer das Wort vor der Abstimmung über den Schluss der Beratung verlangt habe oder noch verlange. Diese Beschränkung der gesetzlich verankerten demokratischen Rechte sei umso bedenklicher, als dies im vorliegenden Fall die einzige Möglichkeit gewesen sei, zur bevorstehenden Abstimmung vom 28. Juni vom Bürgerrat verbindliche Auskünfte zu verlangen.

C. Mit Vernehmlassung vom 23. Juni 1998 beantragte der Bürgerrat der Stadt Zug, die Beschwerde sei abzuweisen.

Zur Begründung bringt der Bürgerrat im wesentlichen folgendes vor: Der Beschwerdeführer gehe von falschen gesetzlichen Grundlagen aus. Die Interpellation habe nicht auf der Traktandenliste gestanden, habe dies auch nicht gekannt, da sie erst zehn Tage vor der Gemeindeversammlung eingereicht worden sei. Paragraph 81 des Gemeindegesetzes besage, dass die Stimmberechtigten zu ausserhalb der auf der Traktandenliste stehenden Geschäfte Fragen stellen und Auskünfte über die Tätigkeit der Gemeindebehörden (...) verlangen könnten. Das Gesetz lasse die Frage offen, ob über eine Interpellation an der Gemeindeversammlung diskutiert werde, im Gegensatz z.B. zur Verfahrensordnung für den Kantonsrat oder den Grossen Gemeinderat. Mit der Beantwortung sei die Interpellation grundsätzlich erledigt. Somit könne § 75 Gemeindegesetz nicht herangezogen werden. Ferner sei festzuhalten, dass – obschon keine Diskussion hätte geführt werden müssen – der Bürgerpräsident dem Beschwerdeführer das Wort trotzdem überlassen habe. Nicht zutreffend sei dagegen, dass ihm bereits nach wenigen Sätzen das Wort wieder entzogen worden sei. Der Beschwerdeführer sei mittlerweile bei der vierten Frage (von sechs) seiner Interpellation angelangt gewesen, als ein Mitbürger den Diskussionsabbruch beantragt habe, mit der Begründung, die Diskussion beziehe sich auf eine Vorlage (bzw. einen Entwurf dazu), die gar noch nicht im Besitz der Bürger sei. Der Beschwerdeführer habe den zum Diskussionsabbruch führenden Beschluss akzeptiert, ohne dagegen an der Versammlung zu opponieren.

D. 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 mit 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). In inhaltlicher Hinsicht enthält das Gesetz keine Vorschriften, welche die Anfechtbarkeit eines Gemeindebeschlusses

einschränken würden. Bei dieser Rechtslage ist davon auszugehen, dass sowohl Beschlüsse mit materiellem Inhalt als auch solche verfahrensrechtlicher Art – sofern es sich nicht um blosse Zwischenentscheide handelt – angefochten werden können (vgl. zum in der vorliegenden Frage gleichlaufenden zürcherischen Recht: Simon Andreas Trippel, Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1988, S. 64 ff.).

2. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss der Bürgergemeindeversammlung der Stadt Zug, die Geschäftsbehandlung über die fragliche Interpellation abubrechen und dem Beschwerdeführer dementsprechend das Wort zu entziehen. Weil dieser Beschluss zur endgültigen Erledigung des Geschäftes führte, liegt nicht ein blosser Zwischenentscheid vor, sondern ein grundsätzlich anfechtbarer Endentscheid. Nach § 1 Ziff. 2 GG handelt es sich bei den 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 zulässig. Ebenso ist die Beschwerdefrist gewahrt: Der angefochtene Beschluss wurde an der Bürgergemeindeversammlung vom 25. Mai 1998 gefasst. Die achttägige Beschwerdefrist begann folglich am 26. Mai 1998 zu laufen und endigte am 2. Juni 1998. Mit persönlicher Übergabe am 2. Juni 1998 (vgl. Eingangsvermerk der Staatskanzlei) 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). Überdies ist der Beschwerdeführer stimmberechtigter Bürger der Stadt Zug und als solcher zur Beschwerdeerhebung befugt. Die Beschwerdeschrift erfüllt schliesslich auch die formellen Anforderungen gemäss § 44 VRG. 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). 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). Daneben können aber auch formellrechtliche Mängel des Beschlusses gerügt werden (vgl. Weiss, a.a.O.). Der Beschwerdeführer bringt in dieser Hinsicht vor, die Versammlung habe gegen § 75 Abs. 3 GG verstossen, indem sie ihm das Wort entzogen habe, obwohl keine Redezeitbeschränkung beschlossen worden sei und er zur Sache gesprochen

habe. Der Beschwerdeführer rügt somit sinngemäss, mit dem angefochtenen Beschluss werde kantonales Verfahrensrecht verletzt.

2. Nach § 75 Abs. 1 GG eröffnet der Gemeindepräsident die freie Beratung und erteilt jedem Anwesenden das Wort in der Reihenfolge, in der es verlangt wird. Sind zahlreiche Wortbegehren gestellt, kann der Präsident die Redezeit beschränken. Eine Beschränkung der Redezeit gilt nicht für die Berichterstatter des Gemeinderates (Abs. 2). Über einen Antrag auf Schluss der Beratung wird ohne Diskussion unverzüglich abgestimmt. Wer das Wort vor der Abstimmung verlangt hat oder noch verlangt, kann zur Sache noch sprechen (vgl. Abs. 3). Der Präsident kann einem Redner nach erfolgter Mahnung das Wort entziehen, wenn dieser offensichtlich nicht zur Sache oder ungebührlich spricht (Abs. 4). Diese Vorschriften stehen unter dem Marginale "Verhandlungsordnung". Sie enthalten Regeln, die den Ablauf der Beratungen über einen Verhandlungsgegenstand in der Gemeindeversammlung festlegen. Implizit wird damit aber vorausgesetzt, dass solche Beratungen überhaupt stattzufinden haben. Ob dies auf den vorliegenden Fall zutrifft, ist nachstehend zu prüfen.

3. Beim fraglichen Gemeindeversammlungsgeschäft handelt es sich um die Antwort zu einer vom Beschwerdeführer eingereichten Interpellation. Mittels Interpellation im Sinne von § 81 GG können die Stimmberechtigten dem Gemeinderat Fragen ausserhalb der auf der Traktandenliste stehenden Geschäfte stellen und Auskünfte über die Tätigkeit der Gemeindebehörden, der öffentlich-rechtlichen Anstalten oder anderer mit gemeindlichen Aufgaben betrauter Personen verlangen, soweit hierfür ein öffentliches Interesse besteht (Abs. 1). Werden solche Anfragen spätestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung schriftlich dem Gemeinderat eingereicht, sind sie sofort zu beantworten. Bei kurzfristigeren Anfragen steht dem Gemeinderat die sofortige Beantwortung frei (Abs. 2). Das Instrument der Interpellation im Sinne von § 81 GG dient somit nur – aber immerhin – dazu, der Exekutive Fragen zu Verwaltungsangelegenheiten zu stellen. Mit der Beantwortung der gestellten Fragen ist eine Interpellation deshalb regelmässig erledigt. Insbesondere kann der Sinn des Interpellationsrechts nicht darin liegen, mit Hilfe dieses Instrumentes der Gemeindeversammlung gegen deren Willen eine Diskussion zu einem nicht traktandierten Geschäft aufzuzwingen. Weil zu einer Interpellation kein (materieller) Beschluss zu fassen ist, besteht im übrigen auch kein Bedürfnis für eine Diskussion zwecks Willensbildung im Hinblick auf eine Beschlussfassung. Dementsprechend ist in § 81 GG eine Diskussion nicht vorgesehen. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass im Anschluss an eine Interpellationsbeantwortung in der Gemeindeversammlung grundsätzlich keine Diskussion geführt wird.

4. Verschiedenenorts entspricht es indessen der Usanz, die Anwesenden anzufragen, ob eine Diskussion gewünscht werde, und die Versammlung – sofern ein solcher Wunsch geäussert wird – einen entsprechenden Beschluss

fassen zu lassen. Im vorliegenden Fall ist letzteres jedoch nicht geschehen; im Gegenteil lehnte die Versammlung eine Diskussion ausdrücklich ab. Angesichts der Begründung des zur Beschlussfassung führenden Antrages kann der angefochtene Beschluss jedenfalls nicht anders verstanden werden: Da die Bürgerinnen und Bürger über den Gegenstand der Interpellation gar nicht im Bilde waren, erschien es ihnen offensichtlich als verfehlt, eine Diskussion darüber zu führen. Unter diesen Umständen fand aber vorliegend gar keine Diskussion, und damit auch keine "freie Beratung" im Sinne von § 75 GG statt. Es verbleibt deshalb kein Raum für eine Verhandlungsordnung, die sich nach § 75 GG zu richten hätte; diese Bestimmung wurde denn auch folgerichtig gar nicht angewendet. Der Beschwerdeführer vermag somit aus § 75 Abs. 3 GG nichts für seinen Rechtsstandpunkt ableiten. Bei der gegebenen Sach- und Rechtslage hatte er insbesondere keinen Anspruch darauf, sein Votum zu Ende führen zu dürfen; im Gegenteil hätte ihm das Wort überhaupt nicht erteilt werden müssen. Dass ihm der Bürgerpräsident dennoch die Möglichkeit einräumte, kurz zu erklären, ob er von der Interpellationsantwort befriedigt sei oder nicht, ist ein Entgegenkommen, aus dem der Beschwerdeführer keine besonderen Rechte für sich ableiten kann. Unter diesen Umständen ist der angefochtene Beschluss jedoch nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Anschluss an eine Interpellation in der Gemeindeversammlung grundsätzlich keine Diskussion stattfindet. Auch im vorliegenden Fall verhielt es sich damit nicht anders. Der Beschwerdeführer vermag sich deshalb nicht mit Erfolg auf § 75 Abs. 3 GG zu berufen. Er hatte somit keinen Anspruch darauf, sein Votum zur Sache noch zu Ende zu führen. Die Beschwerde erweist sich folglich als 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 erfüllt. Es erscheint daher als angezeigt, auf die Erhebung von Kosten 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 Bürgergemeinde 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, 3. November 1998)