



**DEPARTEMENT  
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**  
Gemeindeabteilung

## **Ablauf Gemeindeversammlung**

**Empfehlung**

**DVI/Gemeindeabteilung**

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>1. VORBEREITUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG</b> ..... | 3  |
| 1.1 ALLGEMEIN .....                                  | 3  |
| <b>1.2 EINBERUFUNG</b> .....                         | 3  |
| 1.3 RÄUMLICHKEITEN .....                             | 4  |
| <b>2. AUFGABENZUTEILUNG</b> .....                    | 4  |
| 2.1 AUFGABEN GEMEINDEVERSAMMLUNG .....               | 4  |
| 2.2 AUFGABEN GEMEINDERAT .....                       | 5  |
| <b>3. DURCHFÜHRUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG</b> ..... | 6  |
| 3.1 VORSITZ .....                                    | 6  |
| 3.2 AUSSTAND .....                                   | 6  |
| 3.3 ÖFFENTLICHKEIT .....                             | 7  |
| 3.4 VERHANDLUNG .....                                | 8  |
| 3.5 VERWENDUNG VON HILFSMITTELN .....                | 8  |
| 3.6 REDE- UND ANTRAGSRECHT .....                     | 8  |
| 3.7 ANTRAGSFORMEN .....                              | 9  |
| 3.8 ABSTIMMUNGSVERFAHREN .....                       | 9  |
| 3.9 VORSCHLAGSRECHT (ÜBERWEISUNGSANTRAG) .....       | 11 |
| 3.10 PROTOKOLL .....                                 | 12 |
| 3.11 KONSULTATIVABSTIMMUNG UND WIEDERERWÄGUNG .....  | 12 |
| <b>4. ABSCHLUSS DER GEMEINDEVERSAMMLUNG</b> .....    | 13 |
| 4.1 PUBLIKATION .....                                | 13 |
| 4.2 REFERENDUM .....                                 | 13 |
| 4.3 BESCHWERDEN .....                                | 13 |
| 4.4 VOLLZUG DER BESCHLÜSSE .....                     | 14 |

### Wichtigste Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Aargau vom 29. Juni 1980 (SAR 110.100)
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100)
- Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (Ortsbürgergemeindegesezt, OBBG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.200)
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Gemeindeverbände und Gemeindegemeinstalten (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 (SAR 617.113)
- Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 (SAR 131.100)
- Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 (SAR 131.111)
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesezt, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (271.200)

## **1. VORBEREITUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG**

### **1.1 ALLGEMEIN**

Nach § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (GG) vom 19. Dezember 1978 obliegt die Vorbereitung aller Geschäfte und die Antragsstellung zuhanden der ihm übergeordneten Gemeindeorgane dem Gemeinderat. Weitere Vorschriften dazu gibt es im kantonalen Recht nicht.

Grundsätzlich hat der Gemeinderat zu entscheiden, ob, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen und Ausgestaltungen der Gemeindeversammlung ein in ihren Zuständigkeitsbereich fallendes Geschäft zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll. Eine Ausnahme davon besteht dann, wenn eine Initiative eingereicht oder an der vorangegangenen Versammlung ein Anliegen mittels Vorschlagsrecht gemäss § 28 GG überwiesen worden ist. In diesen Fällen ist der Gemeinderat verpflichtet, das Geschäft auf die Traktandenliste zu setzen.

Bei der Festlegung des Versammlungstermins hat der Gemeinderat die Verhältnisse der Gemeinde zu berücksichtigen. Bezüglich Zeit und Ort ist die Gemeindeversammlung so anzusetzen, dass möglichst alle Stimmberechtigten daran teilnehmen können (Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Schulthess 2005, S. 464).

### **1.2 EINBERUFUNG**

Spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung sind die Stimmberechtigten vom Gemeinderat durch Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen anzubieten (§ 23 Abs. 1 GG). Wie weit die Bürgerinnen und Bürger für die Verhandlungen in der Gemeindeversammlung mit zusätzlichen Unterlagen und Informationen dokumentiert werden sollen, hat der Gemeinderat zu entscheiden. Zwar trägt eine möglichst umfassende Orientierung dazu bei, den Verlauf der Versammlung zu vereinfachen und zeitlich abzukürzen, weil sich die Stimmberechtigten schon vorgängig intensiver mit der Materie haben vertraut machen können. Doch gewährleistet gerade die Unmittelbarkeit der Versammlungsdemokratie, dass während der Behandlung und Beratung der einzelnen Traktanden der Gemeinderat um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen ersucht werden kann (AGVE 1992, S. 497).

Vorlagen, wie etwa das vollständige Budget oder die Rechnung, Reglemente etc. müssen nicht zwingend allen Stimmberechtigten abgegeben werden. Es sind verschiedene andere Lösungen denkbar:

- Abgabe pro Haushalt (kann sehr aufwändig sein; wer im Haushalt wird angeschrieben),
- Bestellsystem,
- Internet.

Die Akten sind öffentlich aufzulegen. Dieses Einsichtsrecht wird im Gemeindegesetz nirgends näher konkretisiert. Einzig bezüglich der Rechnungsaufgabe ist eine klare Regelung vorhanden. Demnach gehören – nebst der Jahresrechnung und der Kreditabrechnungen zusammen mit allen Berichten des Gemeinderates und der Prüfungsorgane – zudem zur Auflage:

- Erfolgsrechnung und Bilanz, inklusive Kontoblätter und Nebenrechnungen,
- Buchungs- und Geldbelege,
- Anhang zur Jahresrechnung,
- Anlagebuchhaltung,
- Steuerbuchhaltung,
- Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung,
- Lohnbuchhaltung.

Die Stimmberechtigten sollen sich aufgrund der Akten über die wesentlichen Gesichtspunkte eines Geschäftes informieren können. Dazu dienen behördliche Erläuterungen, Pläne, Kostenberechnungen, Voranschläge, Abrechnungen, Vertragstexte, Verordnungsentwürfe etc.

### **1.3 RÄUMLICHKEITEN**

Die im alten Wahlgesetz enthaltene Bestimmung, wonach die Gemeindeversammlung in einem öffentlichen, gut beleuchteten Lokal stattfinden muss, ist nicht ins neue Recht übernommen worden. Über die Räumlichkeiten bestehen somit keine Vorschriften mehr. Daraus folgt, dass grundsätzlich auch eine "Landsgemeinde" im Freien durchgeführt werden kann.

Die Gemeindeversammlung ist aber in jedem Fall so abzuhalten, dass eine zweifelsfreie und unverfälschte Willensbildung möglich bleibt. Das heisst, es muss Gewähr dafür bestehen, dass die Verhandlungen ordnungsgemäss abgewickelt werden können. Zudem darf während der Dauer der Versammlung keine Bewirtung erfolgen.

Die Stimmzählenden haben am Eingang die Stimmberechtigung der Eintretenden – in der Regel aufgrund des Stimmrechtsausweises – zu prüfen. Allfällige Gäste sind separat zu platzieren.

Das kantonale Recht schliesst nicht aus, dass während einer Gemeindeversammlung eine Pause eingelegt werden darf. Verlassen die Stimmberechtigten bei einer Unterbrechung das Lokal, ist in einem solchen Fall eine erneute Eingangskontrolle unerlässlich. Zudem ist auch nach jeder Unterbrechung die Anzahl der anwesenden Stimmberechtigten erneut zu erheben. Es kann ja sein, dass einzelne Personen nicht ins Lokal zurückkehren.

## **2. AUFGABENZUTEILUNG**

### **2.1 AUFGABEN GEMEINDEVERSAMMLUNG**

Die Kompetenzausscheidung zwischen den Gemeindeorganen, namentlich zwischen Gemeindeversammlung bzw. Einwohnerrat und dem Gemeinderat erfolgt im Gemeindegesetz aufgrund einer Aufzählung und einer Generalklausel. In § 20 GG sind die Aufgaben der Versammlung grundsätzlich abschliessend aufgelistet. Sie hat folgende Aufgaben und Befugnisse:

- die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses;
- die Entgegennahme des Rechenschaftsberichtes, der Jahresrechnung und der Kreditabrechnungen sowie die Beschlussfassung darüber;
- die Beschlussfassung über Verpflichtungskredite und neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben;
- die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen;
- die Festlegung der Entschädigungen der Mitglieder des Gemeinderates;
- die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten;
- die Beschlussfassung über die Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen;
- die Genehmigung von Verträgen über die Übertragung von Aufgaben an Dritte und von Gemeindeverträgen, deren Folgen für die Gemeinden oder unmittelbar deren Einwohner von erheblicher finanzieller Bedeutung sind;
- der Erlass von Reglementen, in denen Gebühren und Beiträge festgelegt werden, und von Vorschriften in Ausführung kantonaler Erlasse;
- die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, wenn die Gemeindeordnung nicht die Zuständigkeit des Gemeinderates vorsieht;

- der Erlass und die Änderung des Dienst- und Besoldungsreglementes für das Gemeindepersonal;
- die Beschlussfassung über die Verteilung des Vermögens und von Schulden bei Neuzuteilung von Gemeindegebieten und bei Bildung neuer Gemeinden;
- die Beschlussfassung über den Beitritt zu einem Gemeindeverband, einen allfälligen Austritt sowie über die Auflösung eines Verbandes;
- die Beschlussfassung über Änderung oder Neubildung von Gemeindepennamen, -wappen und -siegeln;
- die Beschlussfassung über die dem obligatorischen Referendum unterliegenden Gegenstände;
- die ihr durch die Gesetzgebung und die Gemeindeordnung, gestützt auf § 18 Abs. 1 lit. d–f, übertragen werden.

## **2.2. AUFGABEN GEMEINDERAT**

Hinsichtlich der Aufgaben des Gemeinderates enthält § 37 Abs. 2 GG eine exemplarische Aufzählung und bestimmt, dass ihm alle Befugnisse zustehen, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind. Ihm obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

- die Vorbereitung aller Geschäfte und die Antragstellung zuhanden der ihm übergeordneten Gemeindeorgane sowie der Vollzug der Beschlüsse derselben;
- die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Gemeinde, einschliesslich Gemeindeanstalten;
- die alljährliche Erstattung eines schriftlichen oder mündlichen Rechenschaftsberichtes über die Gemeindeverwaltung;
- die Aufnahme von Darlehen, Anleihen und Krediten, die der Finanzierung bereits beschlossener Aufgaben oder der Rückzahlung schon bestehender Schulden dienen;
- die Vertretung der Gemeinde in allen Rechtsstreitigkeiten, mit Einschluss notwendiger Enteignungsverfahren;
- die Sorge für die lokale Sicherheit gemäss Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 1) sowie der Erlass eines entsprechenden Reglementes;
- die ihm durch Spezialerlasse übertragenen Aufgaben;
- die Begründung und Aufhebung von Dienstbarkeiten (ausgenommen Baurechte und Kiesausbeutungsrechte), von Grundlasten und Grundpfandrechten zu Gunsten und zu Lasten der Gemeinde mit den entsprechenden grundbuchlichen Eintragungen und Löschungen;
- die Veranlassung von Vormerkungen und Anmerkungen im Grundbuch in den gesetzlich vorgesehenen Fällen;
- die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern, die Bürgerrechtsentlassung unter Vorbehalt der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht sowie die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts für Ausländerinnen und Ausländer, wenn dies die Gemeindeordnung vorsieht;
- die Vergebung öffentlicher Arbeiten und Lieferungen;
- alle weiteren, ihm durch Vorschriften des Kantons und der Gemeinde, namentlich der Gemeindeordnung, sowie durch Beschluss übergeordneter Organe übertragenen Aufgaben;
- die Wahl von Kommissionen, soweit sie nicht einem anderen Organ zusteht;
- die Wahl oder Anstellung des Gemeindepersonals;
- die Wahl oder Anstellung der weiteren, nach den einschlägigen Vorschriften vom Gemeinderat zu ernennenden Funktionäre.

Nicht geregelt im kantonalen Recht ist die Frage der Kompetenzdelegation der Gemeindeversammlung an den Gemeinderat. Das Bundesgericht gestattet die Delegation nur dann, wenn

- die Kantonsverfassung sie nicht ausschliesst,
- die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist,
- die Delegation sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und
- die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigsten Grundsätze in einem Gesetz im formellen Sinne geregelt werden (BGE 104 I a 310; AGVE 1993 S. 193).

Eine Blankodelegation im Sinne einer umfassenden Zuweisung einer solchen Kompetenz an die Exekutive verstösst gegen Sinn und Zweck von § 20 GG und gegen den klaren Willen des Gesetzgebers.

### **3. DURCHFÜHRUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG**

#### **3.1 VORSITZ**

Der Gemeindeammann hat den Vorsitz und leitet die Verhandlungen. Er sorgt für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (§ 24 Abs. 1 GG). Dem Gemeindeammann kommen somit sitzungspolizeiliche Befugnisse zu. Diese beinhaltet beispielsweise, Rednerinnen und Redner zur Sachlichkeit zu mahnen und sie allenfalls auffordern, zur Sache zu sprechen. Er kann Personen, die sich nicht daran halten, das Wort entziehen. Als einschneidendste Massnahme hat der Gemeindeammann auch die Möglichkeit, die Versammlung aufzulösen.

Zu Beginn informiert der Gemeindeammann die Stimmberechtigten über die Anzahl der Anwesenden und ob eine abschliessende Beschlussfassung möglich ist oder nicht (vgl. Ziff. 4.2). Das absolute Mehr spielt hingegen bei der Beschlussfassung keine Rolle, da die Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Aufzunehmen sind somit auch nicht die Stimmenthaltungen.

Der Gemeinderat nimmt – vorbehältlich der Ausstandsregelung – an den Abstimmungen teil. Wie die Stimmen ermittelt werden, legt das kantonale Recht nicht fest. Bei der Abstimmung über die Gemeinderechnungen führt der Präsident oder die Präsidentin der Finanzkommission den Vorsitz. Die Mitglieder des Gemeinderates, die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber sowie die Leiterin oder der Leiter Finanzen haben sich dabei der Stimme zu enthalten.

#### **3.2 AUSSTAND**

Nach § 25 Abs.1 GG ist die Ausstandspflicht in der Gemeindeversammlung für die Stimmberechtigten und die mit ihnen einschlägig Verwandten (Eltern, Ehegatte sowie Kinder mit ihren Ehegatten) dann gegeben, wenn am Verhandlungsgegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse besteht, das für die Betroffenen direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt.

Diese Ausstandspflicht gilt auch für die eingetragenen Partnerschaften.

Die Ausstandspflicht besteht nur für die eigentliche Abstimmung. An der Beratung des Geschäftes hingegen dürfen auch die Austrittspflichtigen teilnehmen.

Die Bestimmung von § 25 GG löst nicht bei jedem Geschäft mit finanziellen Konsequenzen für den Einzelnen die Ausstandspflicht aus. Vielmehr gibt es Verhandlungsgegenstände, bei denen diese Vorschrift nicht zur Anwendung gelangt, obwohl sie private Interessen berühren.

Die Praxis hat etwa eine solche Ausnahme bejaht bei der Beschlussfassung über Erschliessungsprojekte und deren Finanzierung (AGVE 1980, S. 500).

Der Entscheid über diese Geschäfte, bei denen öfters eine gewisse Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein mehr oder weniger starkes persönliches Interesse aufweist, ist vom Gesetzgeber bewusst in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung gelegt worden. Dass die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihr Stimmrecht ausüben können, entspricht hier dem Sinn dieser demokratischen Einrichtung. Das muss selbst für Verhandlungsgegenstände Geltung haben, deren Auswirkungen sich auf einzelne Grundstücke beschränken. Ansonsten müssten beim Erlass von Reglementen oder grösseren Erschliessungsprojekten, welche vielen Eigentümerinnen und Eigentümern Vor- und Nachteile bringen, diese konsequenterweise ebenfalls in den Ausstand treten. In kleineren Gemeinden, in denen das Eigentum in der Regel breit gestreut ist, würde jedoch mit einer derart weitgehenden Austrittsbestimmung die Funktionsfähigkeit der Versammlungsdemokratie in Frage gestellt, indem grosse Teile der Bürgerschaft von der Mitwirkung ausgeschlossen wären (AGVE 1985, S. 531 f).

Hingegen sind beim Erlass oder der Änderung des Personalreglements die Angestellten der Gemeinde zum Austritt verpflichtet.

Bei den in § 25 Abs. 2 GG genannten "Gesellschaften mit juristischer Persönlichkeit" handelt es sich um die Aktiengesellschaft, die Kommanditgesellschaft, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die Genossenschaft. Unter die "Personengesellschaften" fallen die einfache Gesellschaft, die Kollektivgesellschaft und die Kommanditgesellschaft (vgl. Kreisreiben betr. Durchführung der Gemeindeversammlung nach den Vorschriften des neuen Gemeinderechts, S. 4). Die Stiftungen und Vereine werden von der Bestimmung somit nicht erfasst. Ausstandspflichtig sind indes nur die Mitglieder der Verwaltung sowie – wenn vorhanden – des Ausschusses und der Geschäftsführung. Deren Verwandte sowie die Genossenschafterinnen und Genossenschafter selber müssen hingegen nicht in den Ausstand treten.

Die Gäste trifft nach konstanter Praxis die gleiche Ausstandspflicht wie die stimmberechtigten Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer selber. Das heisst, sie haben sich mit Ehegatten, Eltern und Kindern mit deren Ehegatten in den Austritt zu begeben, wenn sie an einem Verhandlungsgegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse besitzen (§ 25 Abs. 1 GG). Mit dem Ausstand soll auch eine unbeeinflusste Stimmabgabe gewährleistet werden.

### **3.3 ÖFFENTLICHKEIT**

Grundsätzlich ist die Gemeindeversammlung öffentlich. Die Öffentlichkeit kann aus sitzungspolizeilichen Gründen beschränkt werden, wenn in anderer Weise der ordnungsgemässe Ablauf der Versammlung nicht zu gewährleisten ist. Sie können nicht nur durch die gegebenen Platzverhältnisse (saubere Trennung von Stimmberechtigten und Gästen) motiviert sein, sondern sich auch deshalb als notwendig erweisen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Anwesenheit von Gästen die echte demokratische Auseinandersetzung in der Versammlung gestört und beeinträchtigt würde.

Die Presse hat in jedem Fall Zutritt. Gemeint sind nur die schreibenden Medien. Nach bisheriger Praxis dürfen Radio und Fernsehen keine Aufnahmen von Gemeindeversammlungen erstellen. Möglich wäre eine Bildaufnahme zu Beginn der Versammlung. Hingegen dürfen keine Voten oder Abstimmungen gefilmt werden.

### **3.4 VERHANDLUNG**

Wie bereits erwähnt, stellt grundsätzlich der Gemeinderat die Traktandenliste auf. Sie unterliegt an der Gemeindeversammlung keiner Diskussion und Beschlussfassung. Als sogenannter "Herr der Traktandenliste" ist der Gemeinderat auch befugt, einen Gegenstand abzusetzen. Sobald indes an der Versammlung mit der Beratung und Diskussion des fraglichen Geschäftes begonnen worden ist, steht ihm ein Rückzug nicht mehr zu.

Nur über ordnungsgemäss angekündigte Verhandlungsgegenstände kann materiell Beschluss gefasst werden (§ 23 Abs. 2 GG). Damit sollen die Stimmberechtigten vor überraschend gefällten Entscheiden geschützt werden.

Eine Eintretensdebatte ist im aargauischen Recht nicht vorgesehen. Sie ist nicht ausgeschlossen. Die Eintretensverhandlung stellt jedoch hohe Anforderungen an die Versammlungsleitung, da wohl die wenigsten Rednerinnen und Redner eine saubere Trennung zwischen Voten zum Eintreten und zur Sache machen.

Die Berichterstattung über die Vorlage erfolgt wohl in den meisten Fällen durch den zuständigen Ressortleiter. Es können allerdings auch Fachleute beigezogen werden. Diese haben sich auf eine objektive und sachliche Berichterstattung zu beschränken. Sie dürfen insbesondere keine Abstimmungsempfehlung abgeben.

Verschiedentlich ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Gemeinderat zu einem traktandierten Geschäft einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung stellen muss. Im Rahmen des Kreisschreibens vom 8. Mai 2015 betreffend Formulierung Abstimmungsfragen und Anträge sowie Antragstellung und Stellungnahme durch Gemeinderat ist dazu ausgeführt worden, dass die Anträge grundsätzlich positiv zu formulieren sind. Hingegen besteht kein gesetzlicher Zwang, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Es wird den Gemeinderäten allerdings empfohlen, eine klare Haltung zu allen traktandierten Geschäften einzunehmen (vgl. Kreisschreiben vom 8. Mai 2015).

### **3.5 VERWENDUNG VON HILFSMITTELN**

Ein generelles Verbot der Benützung des Beamers oder anderer Hilfsmittel lässt sich kaum rechtfertigen. Dies verstiesse gegen das Gebot, dass Gemeinderat und Stimmberechtigte an der Versammlung bei der Behandlung und Beratung der Geschäfte in etwa die gleich langen Spiesse haben sollten. Demgegenüber ist insbesondere beim Beamer auch keine völlige Freigabe denkbar. Es kann im Rahmen einer Versammlung nicht angehen, dass unter Umständen viel Zeit darauf verwendet werden muss, damit die Präsentation einer Stimmbürgerin oder eines Stimmbürgers auf dem System der Gemeinde überhaupt läuft oder dass man im schlimmsten Fall sogar einen Systemabsturz riskiert. Aus diesen Überlegungen folgt, dass der Gemeinderat Regeln über die Verwendung der Hilfsmittel hinsichtlich des Abgabezeitpunkts, des Umfangs der Präsentation sowie der technischen Anforderungen aufstellen darf.



### **3.6 REDE- UND ANTRAGSRECHT**

Nach § 27 Abs. 1 GG hat jeder Stimmberechtigte das Recht, zu den in der Traktandenliste aufgeführten Sachgeschäften Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache zu stellen. Das heisst, alle Versammlungsteilnehmenden verfügen zu sämtlichen Beratungsgegenständen über ein freies Rede- und Antragsrecht, welches grundsätzlich nicht gekürzt werden darf. Die direkte Demokratie der Gemeindeversammlung setzt definitionsgemäss die Freiheit des Gesprächs, der Informationsvermittlung und des Informationsbezuges voraus. Der Vorsitzende kann den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern weder das Wort entziehen noch es ihnen verweigern (Andreas Baumann, a.a.O., S. 446).

Ein schriftliches Antragsrecht im Vorfeld der Gemeindeversammlung ist im kantonalen Recht nicht vorgesehen. Es gilt das Mündlichkeits- und Unmittelbarkeitsprinzip. Ist eine Person am Datum der Versammlung, hat er jemanden zu suchen, der ihr Anliegen vertritt.

Dass in der Gemeindeversammlung die Vorlagen des Gemeinderates materiell abgeändert werden können, ist ein wesentlicher und ausschlaggebender Grundsatz der unmittelbaren Gemeindedemokratie (AGVE 1978, S. 488). Allerdings muss ein aus der Versammlungsmitte gestellter Antrag einen relevanten sachlichen Zusammenhang mit dem zur Diskussion stehenden Verhandlungsgegenstand aufweisen. Nicht geklärt ist bisher die Frage, ob es bei Anträgen zu einem Kreditbegehren hinsichtlich der Erhöhung eine Limite gibt. Auch in diesem Bereich ist von einer grösstmöglichen Freiheit für die Stimmberechtigten auszugehen. Das Begehren darf ferner nicht rechtswidrig sein. Die Versammlung kann die ihr vom Gemeinderat unterbreiteten Vorschläge annehmen, abändern, zurückweisen oder verwerfen. Das Antragsrecht gilt generell und grundsätzlich für alle Sachgeschäfte der Gemeindeversammlung.

Die Gäste dürfen die Verhandlungen der Versammlung nur passiv verfolgen. Ein Rede- oder gar Antragsrecht kommt ihnen nicht zu. Auch auswärtige Fachleute, die beigezogen werden, dürfen nur "fachspezifisch" referieren oder entsprechende Fragen beantworten. Keinesfalls dürfen sie Werbung für die Vorlage machen.

### **3.7 ANTRAGSFORMEN**

Man unterscheidet zwischen formellen und materiellen Anträgen. Zu ersteren – auch Ordnungsanträge genannt – gehören insbesondere der Rückweisungsantrag, der Wiedererwägungsantrag und der Antrag auf geheime Abstimmung. Sie führen nicht zu einer definitiven Erledigung des Sachgeschäftes. Demgegenüber stehen die materiellen Anträge – Anträge zum Inhalt – wie etwa Gegenantrag, Abänderungsantrag oder Ergänzungsantrag (z.B. bei Baukredit zusätzlich eine Solaranlage auf Dach).

### **3.8 ABSTIMMUNGSVERFAHREN**

Das kantonale Recht kennt keine Vorschriften, wie in der Gemeindeversammlung abzustimmen ist. Dem Gemeindeammann steht in der Festlegung des Abstimmungsverfahrens ein weites Ermessen zu. Das Prozedere muss gewährleisten, dass der wirkliche und unverfälschte Wille der Stimmberechtigten tatsächlich zum Ausdruck kommt. Das Prinzip des gleichen Stimmrechts erfordert ein Beschlussverfahren, das jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger die Möglichkeit gibt, zu allen als Anträgen formulierten Meinungen in einer Abstimmung Stellung zu nehmen; damit ist Gewähr geboten, dass das Resultat inhaltlich als richtig anerkannt wird, d.h. dass es sich mit dem wirklichen mehrheitlichen Versammlungswillen deckt.

Grundsätzlich ist erforderlich, dass in jeder Abstimmung die Fragestellung klar ist und die Stimmberechtigten orientiert sind, worüber sie beschliessen. In der Regel wiederholt der Gemeindeammann zur allgemeinen Klarheit vor der Willenskundgabe der Stimmbürgerinnen

und Stimmbürger den Gegenstand der Abstimmung und erläutert den weiteren Gang der Abstimmungen. Damit kann er von vorneherein Missverständnisse und Unklarheiten aus dem Wege räumen und erspart den Stimmberechtigten nachträgliche Streitigkeiten um das Abstimmungsverfahren. Der Gemeindeammann hat alle vorgebrachten Anträge entgegenzunehmen, wenn sie als solche bezeichnet werden. Einen Antrag stellen heisst, von der Versammlungsleiterin oder dem Versammlungsleiter zu verlangen, dass über den vorgebrachten Vorschlag abgestimmt wird. Macht der Stimmberechtigte einen "Vorschlag", ohne ihn ausdrücklich als Antrag zu bezeichnen, ihn aber klar formuliert und unmissverständlich zum Ausdruck bringt, von seinem Antragsrecht Gebrauch machen zu wollen, ist der Gemeindeammann gehalten, diesen "Vorschlag" als Antrag entgegenzunehmen. Allenfalls hat er den wahren Willen der antragstellenden Person durch Rückfragen zu erforschen.

Rückweisungs- und Rückstellungsanträge verfolgen das Ziel, einen Gegenstand nicht von vorneherein abzulehnen, sondern einer erneuten Prüfung durch den Gemeinderat unterziehen zu lassen und erst danach materiell zu entscheiden. Aus ihrer Natur folgt, dass der Gemeindeammann diese vor der Hauptabstimmung unterbreitet, da, wenn der Rückweisungs- oder Rückstellungsantrag gutgeheissen wird, sich eine Hauptabstimmung vorerst erübrigt. Wird er jedoch verworfen, ist die Hauptabstimmung einzuleiten. Wenn die Abstimmung über den Rückweisungsantrag zeitlich vorgezogen wird, was nicht verboten ist und aus rein verfahrensökonomischen Gründen sinnvoll sein kann, ist aber zumindest erforderlich, dass vor der Beschlussfassung darüber den Stimmberechtigten noch Gelegenheit eingeräumt wird, über den Rückweisungsantrag als solchen zu diskutieren.

Grundsätzlich sind dabei Unterabänderungsanträge vor den Abänderungsanträgen und Abänderungsanträge vor den Hauptanträgen zur Abstimmung zu bringen.

Bei einer Mehrzahl von positiven Alternativen stehen zwei Abstimmungsverfahren zur Verfügung: die Eventualabstimmung und die koordinierte Abstimmung. Nach dem Eventualprinzip wird eine Alternative einer anderen gegenübergestellt und ermittelt, welche der beiden ausscheiden soll. Die obsiegende Alternative wird ihrerseits einer weiteren Alternative gegenübergestellt. Sind alle bis auf eine Alternative ausgeschieden, ist diese der Schlussabstimmung zu unterstellen.

Das Beschlussverfahren nach dem Koordinationsprinzip kann als typisch schweizerisches Verfahren bezeichnet werden und ist der Wahlmethode nachgebildet. Stehen sich mehrere gegenseitig ausschliessende positive Alternativen gegenüber, werden diese gleichzeitig zur Abstimmung gebracht, wobei der Stimmberechtigte sich für eine Alternative ausspricht. Diejenige Alternative, welche die geringste Stimmenzahl auf sich vereinigt, scheidet aus. Das Abstimmungsverfahren wird wiederholt, bis schliesslich nur noch eine positive Alternative übrig bleibt. Diese wird einer letzten Abstimmung über ihre Annahme oder ihre Ablehnung unterworfen (Schlussabstimmung).

Selten wird in den Gemeindeversammlungen bei mehreren, sich ausschliessenden Anträgen die sog. Serienmethode angewendet. Dabei werden die Anträge in der Reihenfolge ihrer Einbringung, vorab jedoch der gemeinderätliche Antrag, zur Abstimmung gebracht, und zwar auf eine Weise, dass die Stimmberechtigten ihn annehmen oder ablehnen können. Die Annahme eines Antrages schliesst jede weitere Abstimmung aus, auch wenn noch andere Anträge verbleiben, über die noch nicht abgestimmt worden ist. Die Serienmethode führt zu einer undifferenzierten Befragung und widerspricht dem Grundsatz, dass die Stimmenden zu jedem Antrag Gelegenheit haben sollen, sich zu äussern. Sie ist darum untauglich und nicht zulässig.

In der Regel erfolgt die Willenskundgabe an der Gemeindeversammlung durch Handaufheben. Die Zustimmung oder Ablehnung muss durch eine gleichartige Kundgebung der Stimmberechtigten erfolgen. Die Vorsitzende oder der Vorsitzende darf also nicht für die Zustimmung Handerheben und für die Ablehnung Aufstehen verlangen, da sonst die Chancen ei-

nes Vorschlages alleine durch das Abstimmungsverfahren beeinflusst würden. Eine Auszählung der Stimmen hat bei Abstimmungen jeweils zu erfolgen, wenn dessen Ergebnis nicht zuverlässig geschätzt werden kann oder wenn dies ausdrücklich verlangt wird. Das Abstimmungsresultat ist eventuell auch für die Entscheidung von Bedeutung, ob der Beschluss der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterliegt, da über Sachgeschäfte, die von einem Fünftel der Stimmberechtigten beschlossen werden, abschliessend entschieden werden kann. Der Gemeindeammann darf in der Regel nicht davon ausgehen, dass das Fehlen eines Gegenantrages oder einer anderen Wortmeldung eine stillschweigende Annahme des gemeinderätlichen Vorschlages bedeutet.

Ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten kann die Vornahme einer geheimen Abstimmung verlangen. Der Gemeindeammann ist einerseits verpflichtet, dem mehrheitlichen Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nachzukommen. Andererseits kann er die geheime Abstimmung nicht von sich aus verfügen. Der Antrag auf geheime Abstimmung bezieht sich von Gesetzes wegen nur auf eine einzige Abstimmung, kann also nicht generell für bestimmte Geschäfte beschlossen werden.

Bei offenen Abstimmungen kann der Gemeindeammann bei ausgeglichenem Abstimmungsergebnis den Stichentscheid geben, während bei der geheimen Abstimmung bei Stimmgleichheit kein Beschluss zustande kommt. Der Stichentscheid ist unverzüglich zu fällen.

Die Wiederholung einer Sachabstimmung ist grundsätzlich nicht zulässig, wenn sie richtig und zweifelsfrei durchgeführt worden ist. Unklare und fehlerhafte Abstimmungen können vom Gemeindeammann selbst oder auf Antrag aus der Versammlung wiederholt werden. Die Diskussion um ein ganzes Traktandum darf dagegen nur wiederaufgenommen werden, wenn die Gemeindeversammlung einen Wiedererwägungsantrag annimmt.

### **3.9 VORSCHLAGSRECHT (ÜBERWEISUNGSANTRAG)**

Jeder anwesende Stimmberechtigte ist befugt, der Versammlung die Überweisung eines neuen Gegenstandes an den Gemeinderat zwecks Berichterstattung und Antragstellung vorzuschlagen (§ 28 Abs. 1 GG). Das Vorschlagsrecht wird grundsätzlich unter dem Sammeltraktandum "Verschiedenes" ausgeübt und stellt das eigentliche Initiativrecht der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung dar. Das Begehren kann in der Gemeindeversammlung, in welcher es gestellt wird, nur beraten, verworfen oder erheblich erklärt und an den Gemeinderat überwiesen werden. Seine materielle Gutheissung ist dagegen erst in einer der nächsten Versammlungen möglich.

Damit wird vermieden, dass die Bürgerschaft ohne gemeinderätliche Begutachtung und Antragstellung Beschlüsse fasst. Der Gemeinderat wird zunächst verpflichtet, den zu prüfenden Gegenstand auf die Traktandenliste der nächsten Gemeindeversammlung zu setzen und den Stimmberechtigten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, oder, falls dies nicht möglich ist, ihnen die Gründe für die Verzögerung darzulegen. Die materielle Erledigung des Vorschlages liegt danach wiederum in den Händen der Versammlung, auch wenn der Gemeinderat bei seiner Begutachtung zur Ansicht gelangt, der Vorschlag sei nicht weiter zu verfolgen. Die Exekutive verfügt jedoch über die Möglichkeit, die Stimmberechtigten vor der Beschlussfassung über die politischen Auswirkungen und die finanziellen Folgen des eingereichten Vorschlages zu orientieren und den gemeinderätlichen Standpunkt umfassend darzulegen. Dieses zweistufige Verfahren verhindert, dass die Gemeindeversammlung übereilte Beschlüsse fällt, deren Konsequenzen sie noch nicht überblickt, oder dass eine einseitig zusammengesetzte Gemeindeversammlung über die Köpfe der abwesenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hinweg Entscheidungen trifft.

Über die Formulierung des Vorschlages enthält das Gemeindegesetz keine Vorschriften. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sowohl ausgearbeitete Entwürfe als auch allgemeine

Anregungen möglich sind. Ein Vorschlag soll jedoch zumindest in klarer und unmissverständlicher Weise zum Ausdruck bringen, was er begehrt und erreichen will.

Gegenstand eines Vorschlages kann nur sein, was in die Entscheidungskompetenz der Gemeindeversammlung fällt. So kann nicht etwa die Änderung des Polizeireglements verlangt werden, da dies zu den Aufgaben des Gemeinderats gehört. Erfüllt ein Vorschlag diese Voraussetzung nicht, muss und darf der Gemeinderat das Begehren nicht entgegennehmen, da damit die gesetz- oder gemeindeordnungsmässige Kompetenzverteilung verletzt würde. Um gültig zu sein, muss ein Vorschlag zudem mit dem übergeordneten Recht im Einklang stehen sowie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durchführbar sein.

### **3.10 PROTOKOLL**

Das kantonale Recht enthält keine Bestimmungen über die Art und Weise der Protokollführung an der Gemeindeversammlung. Die Gemeinden sind bei der Abfassung autonom. Eigentliche Wortprotokolle werden heute kaum mehr erstellt.

Die Protokolle müssen gewissen, sich aus den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts ergebenden Minimalerfordernissen genügen. So haben sie wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen

- über die Verhandlungsfähigkeit,
- die gestellten Anträge,
- die gefassten Beschlüsse und
- die Ergebnisse der Verhandlungen

Ferner dürfen Protokolle keine Werturteile enthalten.

Es ist zulässig, von den Verhandlungen der Gemeindeversammlung Tonbandaufnahmen zu erstellen. Diese dienen der protokollführenden Person als Hilfsmittel. Die Aufnahmen dürfen auch von den Stimmberechtigten abgehört werden. Über die Frage, ob Tonbandaufnahmen zu erstellen sind, sollte die Versammlung selber entscheiden.

### **3.11 KONSULTATIVABSTIMMUNG UND WIEDERERWÄGUNG**

Konsultativabstimmungen sind grundsätzlich zulässig. Sie dürfen aber nur über Gegenstände erfolgen, über welche die Stimmberechtigten in einer späteren Abstimmung den endgültigen Entscheid zu fällen haben. Auch die Konsultativabstimmung ist ordnungsgemäss anzukündigen. Es kann also nicht einfach unter dem Traktandum "Verschiedenes" eine solche durchgeführt werden.

Die Zulässigkeit der Wiedererwägungsanträge ist im schweizerischen Staats- und Gemeinderecht weitgehend anerkannt. Das aargauische Gemeinderecht umschreibt das Vorschlagsrecht in einem weiten Ausmass, so dass Wiedererwägungsvorschläge ohne besondere Voraussetzungen zulässig sind. Es finden für sie dieselben Verfahrensregeln Anwendung, wie sie für die übrigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse gelten.

Nach § 27 Abs. 1 GG kommt den Stimmberechtigten ein weitgefasstes Antragsrecht zu. Gestützt darauf hat die Praxis stets den Standpunkt vertreten, dass auch das Stellen von Rückkommensanträgen – auch etwa Wiedererwägungsanträge genannt – ohne spezielle Voraussetzungen gestattet ist. Nur in den Fällen, in denen besondere gesetzliche Vorschriften dies speziell normieren, ist die Beschränkung des Antragsrechts statthaft (AGVE 2002, S. 623). Die Anwesenden können demnach bis zum Ende der Versammlung mittels Rückkommensantrag ein bereits beschlossenes Geschäft nochmals aufgreifen.

## **4. ABSCHLUSS DER GEMEINDEVERSAMLUNG**

### **4.1 PUBLIKATION**

Die gefassten Versammlungsbeschlüsse sind unverzüglich im Publikationsorgan zu veröffentlichen (§ 26 Abs. 2 GG). Aus der Veröffentlichung muss ersichtlich sein, welche Beschlüsse abschliessend gefasst sind und welche dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstehen (Weisungen über die Veröffentlichung von Beschlüssen der Einwohnergemeindeversammlung, der Ortsbürgergemeindeversammlung, des Einwohnerrates und der Abgeordnetenversammlung eines Gemeindeverbandes vom 30. September 1981).

Sowohl die Referendums- wie auch die Frist für die Gemeindebeschwerde knüpfen an das Datum der Publikation an. Beim Referendum beträgt sie 30 Tage, bei der Beschwerde 10 Tage.

### **4.2 REFERENDUM**

Positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn dies von einem Zehntel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen seit der Publikation schriftlich verlangt wird (§ 31 Abs. 1 GG). Die Gemeindeordnung kann die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf höchstens einen Viertel der Stimmberechtigten erhöhen (§ 31 Abs. 2 GG).

Das Referendum kann sich nur gegen den gesamten Beschluss richten. Im Rahmen der Abstimmung kann die Vorlage nur gutgeheissen oder abgelehnt werden. Der Kanton Aargau kennt kein konstruktives Referendum, mit dem etwa die Vorlage des Budgets mit einem anderen Steuerfuss verlangt werden könnte.

Das Referendum ist ausgeschlossen, wenn die beschliessende Mehrheit wenigstens einen Fünftel der Stimmberechtigten ausmacht. Entscheidend ist nicht – wie früher – das Anwesenheitsquorum, sondern das Beschlussquorum.

Erlass und Änderung der Gemeindeordnung, Beschlüsse über Änderungen im Bestand von Gemeinden und Beschlüsse auf Einführung der Organisation mit Einwohnerrat unterliegen dem obligatorischen Referendum.

Wird ein Referendum gegen einen negativen Beschluss ergriffen, ist die Abstimmungsfrage für die Urnenabstimmung positiv zu fassen.

### **4.3 BESCHWERDEN**

Allgemein verbindliche Erlasse von Gemeinden, Gemeindeverbänden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sowie Verwaltungsakte, die nicht in persönliche Verhältnisse eingreifen, können innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung mit Gemeindebeschwerde angefochten werden (§ 106 Abs. 1 GG).

Zur Beschwerdeführung befugt sind die Stimmberechtigten der jeweiligen Körperschaft. Die Beschwerde muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Gerügt werden können nur Verfahrensfehler (z.B. Missachtung der Ausstandsvorschriften).

#### **4.4 VOLLZUG DER BESCHLÜSSE**

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. a GG hat der Gemeinderat die Beschlüsse der Gemeindeversammlung zu vollziehen. Die Exekutive ist bei der Verwirklichung dieser Aufgabe grundsätzlich an den Willen der Stimmberechtigten gebunden. Bei der Konkretisierung und Individualisierung dieses Willens besitzt der Gemeinderat jedoch einen gewissen Ermessensspielraum, indem es in seiner Befugnis steht, alle zweckentsprechenden Vorkehren anzuordnen und die Modalitäten des Vollzuges festzulegen. Ein Versammlungsbeschluss kann in der Regel nicht alle Einzelheiten fixieren. Soweit dadurch das wesentliche Konzept nicht verändert wird, ist es Sache der Exekutive, selbständig Detailfragen zu lösen und die notwendigen Ergänzungen und Modifikationen vorzunehmen (AGVE 1982, S. 490 f.). Je konkreter ein Projekt von der Gemeindeversammlung beschlossen wird, desto begrenzter ist allerdings der Spielraum des Gemeinderates.

---