



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindefürsorgeamt
Abteilung Gemeinderecht

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
www.zh.ch/gaz

Leitfaden Leitung der Gemeinde- versammlung

Oktober 2018, Ergänzung: August 2021, Stand: Juni 2026

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	1
A. VOR DER GEMEINDEVERSAMMLUNG	3
1. Allgemeines	3
2. Geschäfte bzw. Vorlagen	4
2.1. Antragsrecht des Gemeindevorstands	4
2.2. Einzelinitiative von Stimmberechtigten	5
3. Einladung zur Gemeindeversammlung	6
4. Vorbereitung für die Gemeindeversammlung	6
B. DIE GEMEINDEVERSAMMLUNG IM ÜBERBLICK	7
1. Die Leitung der Gemeindeversammlung	7
2. Ablauf der Gemeindeversammlung	7
2.1. Begrüssung	7
2.2. Wahl der Stimmenzählenden	8
2.3. Genehmigung der Traktandenliste	8
3. Vorstellung des Geschäfts	8
4. Beratung des Geschäfts	9
5. Nachträgliche Urnenabstimmung	9
6. Anfragen nach § 17 GG	9
7. Abschluss der Gemeindeversammlung	10
C. BERATUNG DES GESCHÄFTS IM DETAIL	10
1. Äusserungs- und Antragsrecht	10
2. Anträge in der Versammlung	12
2.1. Antragsarten	12
2.1.1. Ordnungsanträge	13
2.1.2. Änderungsanträge	15
2.2. Behandlung der Anträge	16
2.2.1. Zulässigkeitsprüfung	16
2.2.2. Abstimmungsordnung	18
2.2.3. Abstimmungsverfahren	22
D. NACH DER GEMEINDEVERSAMMLUNG	23
1. Protokoll	23
2. Veröffentlichung der Beschlüsse	26
3. Systematische Rechtssammlung	26
4. Vollzug der Beschlüsse	26
E. BESONDERHEITEN BEI DER VORBERATENDEN GEMEINDEVERSAMMLUNG	26
F. CHECKLISTE	28



Zusammenfassung

In der Gemeindeversammlung treffen die Stimmberechtigten wichtige politische Entscheide. Ausserdem übt die Gemeindeversammlung die politische Kontrolle über die Behörden und die Verwaltung aus. Die Leitung der Gemeindeversammlung ist daher eine verantwortungsvolle Aufgabe. Das Gemeindegesetz enthält Vorschriften zur Durchführung der Gemeindeversammlung, die durch allgemeine Regelungen der Versammlungsdemokratie und der Praxis ergänzt werden. Der Leitfaden gibt einen Überblick über Vorgaben und Empfehlungen zur Durchführung von Gemeindeversammlungen.

Versammlungen sind frühzeitig festzulegen und rechtzeitig vorzubereiten. Geschäfte werden durch den Gemeindevorstand oder eine Initiative den Stimmberechtigten in der Versammlung zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Versammlung ist mindestens 4 Wochen vor deren Durchführung anzukündigen, und die relevanten Akten sind aufzulegen. Den Stimmberechtigten ist mindestens 2 Wochen vor der Versammlung der Beleuchtende Bericht zuzustellen. Unmittelbar vor der Versammlung sind sodann verschiedene wichtige Vorbereitungshandlungen zu treffen.

Das Präsidium des Gemeindevorstands leitet die Gemeindeversammlung. Die Versammlungsleitung sorgt dafür, dass die Versammlung recht- und ordnungsgemäss durchgeführt wird. Ihr kommt besondere Entscheidungskompetenzen zu. Am Anfang der Versammlung werden die Stimmenzählenden gewählt und die Traktandenliste genehmigt. Ein Mitglied des Gemeindevorstands erläutert sodann das Geschäft in sachlicher und verständlicher Form. Gegebenenfalls hat das Präsidium der Rechnungsprüfungskommission (RPK) den Antrag (Abschied) der Kommission zu begründen. Anschliessend wird die Beratung über das Geschäft eröffnet. Stimmberechtigte können sich zum Geschäft äussern und Anträge stellen. Die Versammlungsleitung sorgt für einen geordneten und korrekten Ablauf. Stimmberechtigte dürfen Anträge zum Verfahren (Ordnungsanträge) und zur Sache (Änderungsanträge) stellen. Die Versammlungsleitung prüft, ob die Anträge zulässig sind. Im Besonderen sind Änderungsanträge unzulässig, die ein Geschäft in seiner wesentlichen Bedeutung verändern wollen. Ordnungsanträge sind grundsätzlich sofort zur Abstimmung zu bringen. Änderungsanträge sind zu sammeln. Für die Bereinigung dieser Änderungsanträge gelten besondere gesetzliche Regelungen (gleichzeitige Abstimmung über alle gleichgeordneten Anträge, die sich gegenseitig ausschliessen, nach der Eliminationsmethode). Sind alle Änderungsanträge bereinigt, findet die Schlussabstimmung über das Geschäft statt. Das Abstimmungsverfahren erfolgt in der Regel mit Handerheben. Die Stimmen werden nicht gezählt, wenn sich ein klares Abstimmungsergebnis ergibt.

Im Weiteren dürfen die Stimmberechtigten vor der Versammlung dem Gemeindevorstand über eine Angelegenheit der Gemeinde von allgemeinem Interesse eine Anfrage einreichen, die in der Versammlung beantwortet wird. Das Gesetz enthält dazu Fristen und Vorgehensvorschriften. Die Versammlungsleitung schliesst die Versammlung mit dem Hinweis auf die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel.

Nach der Gemeindeversammlung ist innert Frist das Protokoll der Gemeindeversammlung zu erstellen und auf der Website der Gemeinde zu veröffentlichen. Die Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind mit Hinweis auf die möglichen Rechtsmittel im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu veröffentlichen. Erlasse der Gemeindeversammlung sind in die systematische Rechtssammlung der Gemeinde aufzunehmen.



Gesetzesabkürzungen

BV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
GG	Gemeindegesezt vom 20. April 2015 (LS 131.1)
GPR	Gesezt über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)
IDG	Gesezt über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)
IDV	Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (LS 170.41)
KV	Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101)
PBG	Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (LS 700.1)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
VGG	Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (LS 131.11)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)

Weiterführende Informationen und Literatur

Webseiten:

- ♦ [Gemeinden](#)
- ♦ [Gemeindeabstimmungen](#)
- ♦ [Gemeindewahlen](#)

[Checkliste Gemeindeversammlung](#)

[Folien Leitung Gemeindeversammlung](#)

[Leitfaden Beleuchtender Bericht](#)

[Merkblatt häufige Fragen Budgetverfahren](#)

[Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden](#)

[Leitfaden zur Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden](#)

Praxisbeispiele auf der [Informationsplattform der Zürcher Gemeinden](#)



A. VOR DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

1. Allgemeines

Eine gute Vorbereitung der Gemeindeversammlung ist von zentraler Bedeutung. So sollte der Gemeindevorstand mit Vorteil bereits im Vorjahr die Termine für die ordentlichen Gemeindeversammlungen festlegen¹. Bei der Vorbereitung der Gemeindeversammlung kommen sowohl dem Gemeindevorstand als auch dem Gemeindeschreiber spezifische Aufgaben zu.

In aller Regel beginnt der Vorlauf für eine bestimmte Versammlung bereits viele Wochen vor der Versammlung. Ratsam ist es, den konkreten Verfahrensablauf verbindlich zu regeln. Die einzelnen Geschäfte sind frühzeitig zur Antragstellung in den Gemeindevorstand einzubringen. Nur so können rechtliche Fragen sowie auch politische Entscheide² mit Bedacht getroffen werden.

Zu den zu klärenden Themen bzw. zu treffenden Beschlüssen gehören insbesondere:

- Der Gemeindevorstand beschliesst über die Vorlage bzw. seinen Antrag an die Stimmberechtigten³.
- Es ist zu klären, ob die Rechnungsprüfungskommission (RPK) einbezogen werden muss⁴.
- Datum, Ort und Uhrzeit der ordentlichen und ausserordentlichen⁵ Gemeindeversammlungen müssen bestimmt werden.
 - Diese Festlegungen müssen so getroffen werden, dass es den Stimmberechtigten ermöglicht wird, an der Versammlung teilzunehmen (unterschiedliche Wochentage wählen, Koordination mit anderen Versammlungen oder Ereignissen). Auch muss für die Wahl des Veranstaltungsorts abgeschätzt werden, wie viele Stimmberechtigte mutmasslich teilnehmen werden, ansonsten muss ein grösserer Veranstaltungsort gewählt werden.

¹ Es sind mindestens zwei Gemeindeversammlungen im Jahr durchzuführen: die Erste bis Ende Juni zur Abnahme der Jahresrechnung und die Zweite bis Ende Dezember zur Festlegung des Budgets und des Steuerfusses.

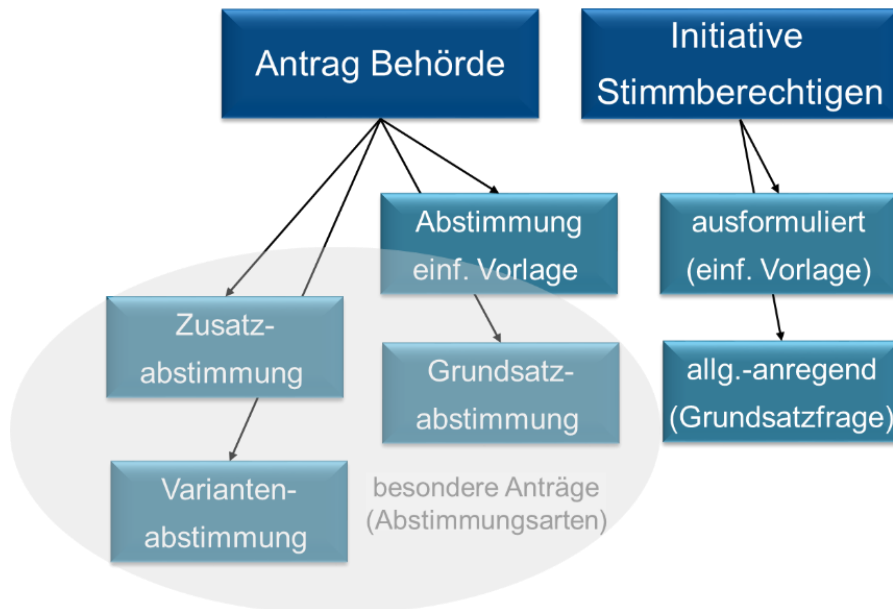
² Wie z.B. die besondere Information von politischen Parteien oder Interessengruppen.

³ Das Geschäft muss in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen (z.B. keine gebundene Ausgabe).

⁴ Die RPK prüft sämtliche Geschäfte von finanzieller Tragweite (vgl. § 59 GG).

⁵ Der Gemeindevorstand hat so viele Gemeindeversammlungen einzuberufen, wie notwendig sind, um die anstehenden Geschäfte behandeln zu können.

2. Geschäfte bzw. Vorlagen



2.1. Antragsrecht des Gemeindevorstands

In aller Regel unterbreitet der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten Vorlagen zur Beschlussfassung. Der Antrag des Gemeindevorstands muss grundsätzlich Auskunft über sämtliche wesentliche Bestandteile des Geschäfts geben⁶. Der Gemeindevorstand darf den Antrag bis vor der Abstimmung zurückziehen. Das Antragsrecht kann der Gemeindevorstand wie folgt wahrnehmen:

- In aller Regel unterbreitet der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten eine **einzelne Vorlage** zur Beschlussfassung⁷. Die Vorlage bzw. der Antrag muss so bestimmt sein, dass sie bzw. er unmittelbar vollziehbar ist.
- Möchte der Gemeindevorstand, dass über einen ergänzenden Punkt zu einer (Haupt-)Vorlage nur dann abgestimmt wird, wenn diese angenommen wird, führt er eine **Zusatzabstimmung** durch; der Zusatzantrag steht unter der Bedingung, dass der (Haupt-)Antrag angenommen wird.

Beispiel:

Antrag (Hauptvorlage): Bewilligung eines Kredits für den Bau eines Kindergartens.
Zusatzantrag, falls die Hauptvorlage angenommen wird: Zusätzliche Bewilligung eines Kredits für einen Spielplatz zum Kindergarten.

- Ausnahmsweise kann der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten eine Grundsatzfrage unterbreiten (**Grundsatzabstimmung**). Dies ist dann der Fall, wenn er zu

⁶ Bei der Abstimmung über eine Grundsatzfrage (Grundsatzabstimmung) ist es der Natur des Geschäfts entsprechend nicht möglich, detaillierte Informationen bereitstellen zu können.

⁷ Antragsrecht nach § 11 GG.



einem Vorhaben nur einen grundsätzlichen Entscheid der Stimmberechtigten einholen will, ohne eine unmittelbar vollziehbare Vorlage auszuarbeiten. Bei Annahme der Grundsatzfrage ist der Gemeindevorstand jedoch verpflichtet, eine detaillierte Umsetzungsvorlage zu erarbeiten. Die Umsetzungsvorlage muss unmittelbar vollziehbar sein.

Beispiel:

Soll ein neuer Kindergarten gebaut werden? (somit keine Renovation des alten Kindergartens)

- Ausnahmsweise kann der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten auch zwei Anträge, d.h. zwei Vorlagen zur Abstimmung unterbreiten (**Varianten- oder Alternativabstimmung**). Tut er dies, so muss er diejenige Vorlage (Variante) bezeichnen, die er bevorzugt.

Beispiel:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredits für den Bau eines Kindergartens.

Variantenantrag: Renovation des bestehenden Kindergartens.

Der Gemeindevorstand empfiehlt den Stimmberechtigten, den Hauptantrag anzunehmen.

2.2. Einzelinitiative von Stimmberechtigten

Eine einzelne stimmberechtigte Person ist ebenfalls berechtigt, der Gemeindeversammlung Vorlagen zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Zu diesem Zweck kann sie dem Gemeindevorstand eine Initiative einreichen über einen Gegenstand, der in die Zuständigkeit der Versammlung fällt. Verstösst die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht, ist die Vorlage der Versammlung vorzulegen. Folgende zwei Formen sind zulässig:

- Eine stimmberechtigte Person reicht eine ausformulierte Initiative ein, wenn über eine Vorlage beschlossen werden soll, die unmittelbar vollziehbar ist. Dies entspricht wesensmässig der einfachen Vorlage des Gemeindevorstandes.

Beispiel:

In der Verordnung über die allgemeinen Verwaltungsgebühren soll der § 9 wie folgt ergänzt werden:

"²Die Verwaltungsstelle unterrichtet die gebührenpflichtige Person vorgängig über die voraussichtliche, nach Aufwand festzusetzende Gebühr."

- Eine stimmberechtigte Person reicht eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein, wenn über eine Grundsatzfrage (siehe obiges Beispiel) Beschluss gefasst werden soll. Dies entspricht wesensmässig der Grundsatzabstimmung des Gemeindevorstandes.



3. Einladung zur Gemeindeversammlung

Steht fest, welche Geschäfte der Gemeindeversammlung vorzulegen sind, hat der Gemeindevorstand Folgendes vorzukehren:

- Die Ankündigung der Gemeindeversammlung erfolgt mindestens 4 Wochen vor der Versammlung im öffentlichen Publikationsorgan. Die Ankündigung enthält – nebst Datum, Ort und Uhrzeit – die Bezeichnung der Geschäfte⁸.
- Die für die Geschäfte relevanten Akten sollen den Stimmberechtigten zur Einsicht in der Gemeindeverwaltung bereit liegen (Aktenuflage)⁹ bzw. auch elektronisch bereitgestellt werden.
- Der Gemeindevorstand beschliesst über den Beleuchtenden Bericht und stellt ihn den Stimmberechtigten mindestens 2 Wochen vor der Versammlung zu¹⁰.
 - Der Beleuchtende Bericht hat die Stimmberechtigten insbesondere über die wesentlichen Punkte des Geschäfts bzw. der Vorlage auf sachliche und verständliche Weise zu informieren. Er enthält gegebenenfalls einen Antrag (Abschied) der RPK und eine Stellungnahme der Initianten¹¹.
 - Auf die Pflicht zur Zustellung kann der Gemeindevorstand verzichten, wenn in der Ankündigung der Gemeindeversammlung darauf hingewiesen wird, dass der Beleuchtende Bericht in der Gemeindeverwaltung aufliegt und auf Verlangen kostenlos zugestellt wird.

4. Vorbereitung für die Gemeindeversammlung

An der letzten Sitzung des Gemeindevorstands vor der Gemeindeversammlung sowie unmittelbar vor der Versammlung sind insbesondere folgende Vorbereitungsschritte zu treffen:

- Beschlussfassung über die Beantwortung von allfällig eingegangenen Anfragen und sicherstellen, dass der anfragenden Person die Antwort mindestens einen Tag vor der Versammlung zugestellt wird.
- Absprachen über Präsentationen an der Gemeindeversammlung¹² und Klärung von allfälligen Fach- und Vorgehensfragen.
- Vorbereitung für die Wahl der Stimmenzählenden.
- Bereitstellen des für die Versammlung notwendigen Materials:

⁸ Die Bezeichnung der Geschäfte ist so vorzunehmen, dass erkennbar ist, um was es bei der Vorlage geht. Für allfällige Anfragen nach § 17 GG ist zwingend ein Traktandum zu reservieren.

⁹ Zwar wird die Aktenuflage im GG nicht mehr explizit erwähnt. Ein Anspruch auf Akteneinsicht ergibt sich aber bereits schon aus dem Informations- und Datenschutzgesetz.

¹⁰ Der Beleuchtende Bericht enthält ebenfalls die Traktandenliste und die Informationen betreffend Datum, Zeit und Ort der Versammlung.

¹¹ Der Beleuchtende Bericht darf für weitere Unterlagen auf die Website der Gemeinde verweisen. Bei der Rechnungs- und Budgetversammlung ist mindestens ein Link auf die vollständige Jahresrechnung bzw. Budgetvorlage zwingend (vgl. § 3 VGG).

¹² Es empfiehlt sich, nicht nur für die Versammlungsleitung, sondern auch für die Ressortvorstände, die ein Geschäft vorzustellen haben, ein Drehbuch oder eine Checkliste zu erarbeiten.



- Stimmregister¹³, Akten, Gesetze
- Behälter, Stimmzettel und Schreibzeug für eine allfällige geheime Abstimmung
- Hilfsmittel (Mikrophon, Beamer etc.)
- Allfällige Drehbücher, Checklisten
- Organisieren von ausreichendem Platz¹⁴

B. DIE GEMEINDEVERSAMMLUNG IM ÜBERBLICK

Die Gemeindeversammlung ist öffentlich und auch für Nicht-Stimmberechtigte und Medien zugänglich¹⁵. Die Medien müssen das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis wahren¹⁶.

1. Die Leitung der Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung wird durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Gemeindevorstands (Versammlungsleitung) geleitet. Ist sie bzw. er verhindert, übernimmt ihre bzw. seine Stellvertretung die Versammlungsleitung¹⁷. Die Versammlungsleitung darf nicht delegiert werden¹⁸.

Die Versammlungsleitung sorgt dafür, dass die Gemeindeversammlung recht- und ordnungsgemäss durchgeführt wird. Aus diesem Grund kommen ihr besondere Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zu, die nachfolgend in den einzelnen Abschnitten erwähnt sind. Z.B. hat die Versammlungsleitung die Anzahl der Stimmberechtigten feststellen zu lassen. Verlassen Stimmberechtigte die Gemeindeversammlung oder stossen neue hinzu, ist dies – so gut wie möglich – festzuhalten¹⁹.

2. Ablauf der Gemeindeversammlung

2.1. Begrüssung

Die Versammlungsleitung begrüsst die Anwesenden und stellt fest, dass die Einladung rechtmässig erfolgt²⁰ und die Versammlung beschlussfähig ist²¹. Anschliessend hat sie

¹³ Zur Feststellung der Stimmberechtigung; das Stimmregister sollte zumindest in elektronischer Form an der Versammlung verfügbar sein.

¹⁴ Ist das Lokal zu klein für die Anzahl der Stimmberechtigten, darf die Versammlung nicht durchgeführt, sondern muss verlagert werden.

¹⁵ Das GG sieht zwar die Möglichkeit vor, die Öffentlichkeit von der Versammlung auszuschliessen. In der Praxis besteht jedoch kaum ein Anwendungsfall dafür.

¹⁶ Z.B. dürfen sie keine Aufnahmen machen, aus welchen ersichtlich ist, wie gewisse Stimmberechtigte abgestimmt haben (Stimmgeheimnis).

¹⁷ Die Präsidentin bzw. der Präsident muss die Versammlungsleitung für die Behandlung eines Geschäfts seiner Stellvertretung übertragen, falls bei ihr bzw. ihm ein Ausnahmegrund vorliegt (§ 5a Verwaltungsverfahrensgesetz).

¹⁸ Schulgemeinden dürfen die Versammlungsleitung nicht dem Gemeindepräsidium der politischen Gemeinde übertragen.

¹⁹ Insbesondere, weil dies für die Abstimmung bei gewissen Ordnungsanträgen notwendig ist (geheime Abstimmung, nachträgliche Urnenabstimmung). In der Praxis kann die Bestimmung der Anzahl der Stimmberechtigten schwierig sein. In schwierigen Fällen, bei welchen mit Anträgen zur geheimen Abstimmung oder nachträglichen Urnenabstimmung gerechnet werden kann, sollte die Versammlungsleitung eine Nachzählung vornehmen.

²⁰ Die Einladung erfolgt rechtzeitig, wenn sie mindestens vier Wochen vor der Versammlung im amtlichen Publikationsorgan verkündet wurde.

²¹ Es braucht keine Mindestanzahl an Stimmberechtigten, damit die Versammlung beschlussfähig ist.



Nicht-Stimmberechtigte anzuweisen, sich auf die für diesen Zweck bezeichneten Plätze zu setzen. Die Versammlungsleitung entscheidet über die Stimmberechtigung einer Person, falls diese umstritten ist²².

2.2. Wahl der Stimmenzählenden

Die Versammlungsleitung schlägt eine genügende Anzahl stimmberechtigter Personen als Stimmenzählende vor. Vermehrt die Versammlung den Vorschlag nicht, gelten die genannten Personen als gewählt²³. In diesem Fall ist keine Wahl durch Handerheben erforderlich. Nicht wählbar sind Verwaltungsangestellte, Behördenmitglieder und weitere Personen, die bei der Erarbeitung des Geschäfts bzw. der Vorlage mitgewirkt haben.

Wird mehr als eine stimmenzählende Person gewählt, werden nach der Wahl die Auszählungssektoren festgelegt und die Anzahl der Stimmberechtigten in jedem Auszählungssektor sowie insgesamt ermittelt²⁴.

2.3. Genehmigung der Traktandenliste

Die Traktandenliste kann vor der Genehmigung geändert werden²⁵. Zulässig ist:

- die Änderung der Reihenfolge der Traktanden.
- der Rückzug eines Geschäfts durch die beantragende Behörde bzw. die Initianten bei Initiativen.

3. Vorstellung des Geschäfts

Das Geschäft wird von einem Mitglied des Gemeindevorstands in sachlicher und verständlicher Form erläutert²⁶. Im Regelfall sollen die wesentlichen Aspekte des Beleuchtenden Berichts zusammengefasst werden. Das Behördenmitglied kann eine sachverständige Person zur Erläuterung des Geschäfts beiziehen. Auch diese ist zur Objektivität und Sachlichkeit verpflichtet.

Handelt es sich um ein Geschäft mit finanzieller Tragweite, ist das Präsidium der RPK berechtigt, den Antrag (Abschied) der Kommission zu begründen. Handelt es sich beim Geschäft um eine Initiative, darf die Initiantin oder der Initiant eine mündliche Stellungnahme abgeben²⁷.

²² Vgl. Fussnote 14.

²³ Werden mehr Personen vorgeschlagen als die notwendige Zahl der Stimmenzählenden, erfolgt die Wahl nach § 26 Abs. 3 GG (Wahl mit Handerheben).

²⁴ Vgl. Fussnote 20.

²⁵ Nicht zulässig ist es, ein neues Geschäft mit einem Antrag am Tag der Versammlung auf die Traktandenliste zu setzen.

²⁶ Es sollen die Vor- als auch die Nachteile des Geschäfts objektiv aufgezeigt werden. Das Mitglied des Gemeindevorstands ist nicht zur Neutralität verpflichtet, sondern soll die Auffassung des Gemeindevorstands erläutern. In der Praxis werden die Erläuterungen oftmals visualisiert anhand einer Präsentation vorgenommen.

²⁷ Aus Gleichbehandlungsüberlegungen sollte nicht nur dem Präsidium der RPK, sondern auch der Initiantin oder dem Initianten ermöglicht werden, die Stellungnahme visualisiert anhand einer Präsentation abgeben zu können.



4. Beratung des Geschäfts

Nach der Vorstellung eröffnet die Versammlungsleitung die Beratung bzw. die Diskussion unter den Stimmberechtigten²⁸. Die Versammlungsleitung erteilt den Stimmberechtigten, die sich äussern möchten, in aller Regel in der Reihenfolge das Wort, in der sie sich melden. Es dürfen sich sämtliche Stimmberechtigten zum Geschäft äussern und Anträge stellen. Die Diskussion wird grundsätzlich beendet, wenn niemand mehr das Wort verlangt. Wird zur Abstimmung geschritten, sind keine Diskussionsbeiträge mehr möglich. In aller Regel endet die Beratung mit der Abstimmung über das Geschäft (Schlussabstimmung). Zum Verfahren vergleiche das Kapitel C.

5. Nachträgliche Urnenabstimmung

Nach erfolgter Schlussabstimmung über ein Geschäft kann 1/3 der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung beschliessen, dass der Beschluss der Versammlung (Zustimmung oder Ablehnung des Geschäfts) der nachträglichen Urnenabstimmung unterstellt wird²⁹. Die nachträgliche Urnenabstimmung (fakultatives Referendum) kann nicht verlangt werden, wenn es um ein Geschäft gemäss § 10 Abs. 2 GG geht³⁰.

6. Anfragen nach § 17 GG

Anfragen über eine Angelegenheit der Gemeinde von allgemeinem Interesse, die spätestens zehn Arbeitstage vor einer Versammlung dem Gemeindevorstand schriftlich eingereicht werden, sind in der Gemeindeversammlung zu beantworten³¹. Der Gemeindevorstand ist verpflichtet, seine Antwort der anfragenden Person schriftlich einen Tag vor der Versammlung zuzustellen, damit sich diese auf die Gemeindeversammlung vorbereiten kann³². Weil dem Gemeindevorstand Anfragen auch nach Veröffentlichung der Traktanden in Zusammenhang mit der Ankündigung der Versammlung eingereicht werden können, sind sie in der Ankündigung u.U. nur als thematisches Traktandum "Anfragen" aufzuführen.

In der Versammlung werden die Anfrage und deren Beantwortung in aller Regel verlesen. Die anfragende Person kann zur Antwort des Gemeindevorstands mündlich Stellung nehmen. Sofern es die Gemeindeversammlung beschliesst³³, kann über die Anfrage diskutiert werden. Es ist jedoch nicht möglich, Änderungsanträge zu stellen, zusätzliche Abklärungen zu verlangen, Aufträge zu erteilen oder Beschlüsse zu fassen.

²⁸ In der Versammlung wird nicht über das Eintreten auf das Geschäft abgestimmt, da auf das Geschäft eingetreten werden muss.

²⁹ Verlassen Stimmberechtigte den Saal oder kommen neue hinzu, ist für die Berechnung des Drittels massgebend, wie viele Stimmberechtigte bei der Schlussabstimmung über das Geschäft anwesend waren, auch wenn die Abstimmung über die nachträgliche Urnenabstimmung zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt wird. Der Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung muss noch in derselben Versammlung gestellt werden.

³⁰ Z.B. Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses, Genehmigung von Rechnungen, Wahlen in der Versammlung, Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen.

³¹ Anfragen gemäss § 17 GG können auch als Email eingereicht werden.

³² Dies ist ebenfalls per Email zulässig.

³³ Jede stimmberechtigte Person kann einen Antrag auf Diskussion stellen. Die Versammlung stimmt darüber ab.



7. Abschluss der Gemeindeversammlung

Zum Abschluss der Gemeindeversammlung stellt die Versammlungsleitung fest, dass sämtliche traktandierten Geschäfte behandelt wurden und weist auf die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel hin.

Die nachstehende Musterformulierung kann verwendet werden, sofern die spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. in den Bereichen des Planungs- und Baurechts oder des Steuerrechts) nicht eine besondere Rechtsmittelbelehrung verlangen.

"Gegen diesen Beschluss kann, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Bezirksrat [Name, Adresse]

- wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte innert 5 Tagen schriftlich Rekurs in Stimmrechtssachen (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 21a und § 22 Abs. 1 VRG).

- und im Übrigen innert 30 Tagen schriftlich Rekurs erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 20 und § 22 Abs. 1 VRG).

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

[Die Kosten des Rekursverfahrens hat die unterliegende Partei zu tragen. In Stimmrechtssachen werden Verfahrenskosten nur erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist.]"

Schliesslich gibt die Versammlungsleitung formell bekannt, dass die Gemeindeversammlung geschlossen ist, dankt den Anwesenden für deren Teilnahme.

C. BERATUNG DES GESCHÄFTS IM DETAIL

1. Äusserungs- und Antragsrecht

Nachdem der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten das Geschäft erläutert hat, wird in der Gemeindeversammlung die Beratung darüber eröffnet. Dabei hat **jede stimmberechtigte Person** in der Gemeindeversammlung die Möglichkeit, sich zu melden, ihre Meinung zu äussern und Anträge zu stellen.

Die Äusserungen werden mündlich gemacht, d.h. die stimmberechtigte Person muss in der Gemeindeversammlung anwesend sein³⁴. Die stimmberechtigte Person kann ihre Anträge spontan einbringen und bis zur Abstimmung zurückziehen oder ändern.

- **Behördenmitglieder** vertreten grundsätzlich die Entscheide der Behörde. Der Gemeindevorstand wie auch die anderen Gemeindebehörden sind Kollegialorgane. Auf Grund

³⁴ Es ist nicht zulässig, eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter in die Gemeindeversammlung zu entsenden oder die Äusserung bzw. den Antrag vor der Gemeindeversammlung nur schriftlich einzureichen. Die stimmberechtigte Person kann dem Präsidium oder der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber vor der Gemeindeversammlung bekannt geben (muss aber nicht), dass sie einen Antrag stellen wird. In der Gemeindeversammlung muss sich die stimmberechtigte Person jedoch auch tatsächlich melden, weil ansonsten der Antrag nicht gültig ist.

des Kollegialprinzips³⁵ haben die Behördenmitglieder sich an die Anträge³⁶ und die Begründung ihrer Behörde zu halten. Nur ausnahmsweise darf das Kollegialprinzip missachtet werden, falls das Behördenmitglied aus gewichtigen und sachlichen Gründen die Kollegialmeinung nicht mittragen kann. In diesen selten zu haltenden Ausnahmefällen darf das Behördenmitglied die eigene Meinung gegen aussen vertreten. In der Gemeindeversammlung ist das Äusserungsrecht überdies mit dem Stimmrecht verbunden. Streng rechtlich betrachtet kann das Kollegialprinzip das Stimmrecht in der Gemeindeversammlung nicht einschränken³⁷.

- **Sachverständige** dürfen den Gemeindevorstand bei der Erläuterung des Geschäfts unterstützen. Sie sind, wie der Gemeindevorstand selbst, zur Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet. Weil sie die Erläuterungen des Gemeindevorstands zumindest teilweise ersetzen und somit die Voraussetzung für eine rechtskonforme Information des Abstimmungsorgans sind, muss die Gemeindeversammlung nicht ihr Einverständnis geben, dass der Sachverständige sich äussert. Über den Beizug von Sachverständigen kann daher der Gemeindevorstand im Vorfeld bzw. die Versammlungsleitung entscheiden³⁸. Sachverständige, die von einzelnen stimmberechtigten Personen in die Gemeindeversammlung eingeladen werden, um die Ansicht dieser Stimmberechtigten zu unterstützen, dürfen sich nur mit Einverständnis der Gemeindeversammlung äussern.
- **Nicht stimmberechtigte Personen** sind als Zuschauer zu betrachten³⁹. Sie dürfen sich grundsätzlich in der Gemeindeversammlung nicht äussern⁴⁰. Aus wichtigen Gründen kann ihnen ausnahmsweise das Wort erteilt werden. Hierbei ist jedoch Zurückhaltung geboten. Der Entscheid darüber, ob eine nicht stimmberechtigte Person das Wort erhält, hat die Versammlung zu fällen⁴¹. Stellen solche Personen Anträge, sind diese unbeachtlich.

Die Versammlungsleitung erteilt den Stimmberechtigten in aller Regel das Wort in der Reihenfolge, in der sich die Stimmberechtigten melden. Grundsätzlich ist jeder stimmberechtigten Person, die sich meldet, die Möglichkeit zu geben, sich zu äussern⁴². Ebenso darf jede stimmberechtigte Person grundsätzlich solange sprechen, wie sie möchte⁴³. Die Versammlungsleitung hat indessen die Pflicht, dafür zu sorgen, dass alle sachrelevanten Meinungen zu einem Geschäft geäußert werden können⁴⁴.

Die Versammlungsleitung muss abschweifende, ausufernde Rednerinnen und Redner zur Kürze ermahnen. Sie entscheidet über die Massnahmen gegenüber Ruhestörenden. Das

³⁵ § 39 Abs. 3 GG.

³⁶ Die Versammlungsleitung kann oder muss der Gemeindeversammlung Verfahrensankträge unterbreiten. Sie ist deshalb berechtigt, Ordnungsankträge zu stellen. Änderungsankträge darf sie hingegen nur stellen, wenn der Gemeindevorstand zuvor einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

³⁷ Zum Verhältnis Kollegialprinzip und Stimmrecht siehe Ausführungen unter Kapitel C. 2.2.3.

³⁸ Soweit Sachverständige nicht in der Gemeinde stimmberechtigt sind, dürfen sie keine Anträge stellen.

³⁹ Das gilt auch für das Gemeindepersonal, wenn es in der Gemeinde nicht stimmberechtigt ist.

⁴⁰ Dies gilt insbesondere für nicht stimmberechtigte Grundeigentümer bei Planungsankträgen. Diese können ihre Rechte grundsätzlich im vorangehenden Auflageverfahren gemäss PBG geltend machen.

⁴¹ Ausser sie gilt als sachverständige Person der Behörde, dann entscheidet die Behörde oder der Versammlungsleiter darüber, ob sie sich äussern kann.

⁴² Ausnahme: Nach angenommenem Antrag auf Abbruch der Diskussion. Aber auch hier geht die Praxis davon aus, dass die sich bereits angemeldeten Personen noch äussern dürfen, bevor über den Ordnungsantrag abgestimmt wird.

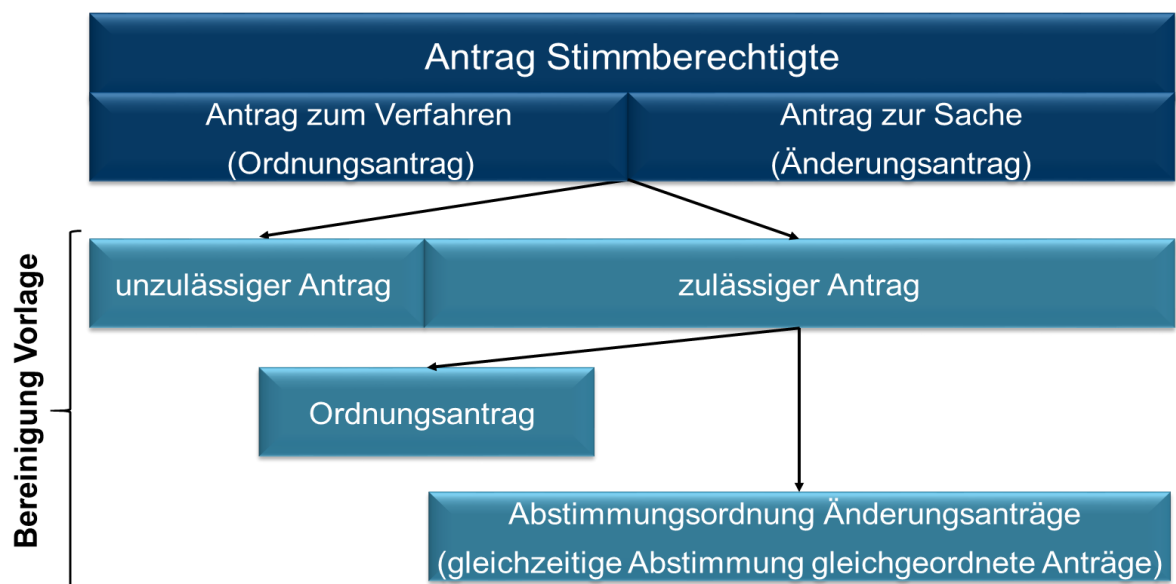
⁴³ Es sei denn, für das betreffende Geschäft wurde ein Antrag auf Redezeitbeschränkung angenommen.

⁴⁴ Die Versammlungsleitung muss ihrer Aufgabe in neutralem Sinne nachkommen.

Wort darf einer stimmberechtigten Person allerdings nur entzogen werden, wenn dies angedroht wurde, aber damit keine Wirkung erzielt werden konnte. Dies darf nicht leichtthin erfolgen, denn Wortentzug bedeutet, dass die politischen Rechte der betreffenden stimmberechtigten Person eingeschränkt werden⁴⁵.

Ist der Versammlungsleitung unklar, ob die stimmberechtigte Person lediglich ihre Meinung äussert oder ob sie einen Antrag stellt, ist die Versammlungsleitung verpflichtet **nachzufragen**. Wenn nötig, bietet sie Hilfestellung bei der Formulierung des Antrags, jedoch ohne die antragstellende Person zu beeinflussen. Der Antrag muss den Willen der antragstellenden Person wiedergeben.

2. Anträge in der Versammlung



2.1. Antragsarten

Stimmberechtigte Personen dürfen in der Gemeindeversammlung Anträge zum Verfahren oder Anträge zur Sache stellen.

- Anträge zum Verfahren – in der Praxis Ordnungsanträge genannt – wollen Einfluss auf das Verfahren zur Behandlung der Anträge in der Gemeindeversammlung nehmen.
- Anträge zur Sache – in der Praxis Änderungsanträge genannt – zielen darauf ab, die Vorlage oder einen anderen Änderungsantrag inhaltlich zu ändern. Dadurch können Stimmberechtigte auf eine Vorlage gestaltend einwirken.

⁴⁵ Stört eine Person die Versammlung dermassen, dass sie nicht mehr ordnungsgemäss durchgeführt werden kann, darf die Versammlungsleitung als weitergehende Massnahme anordnen, dass diese Person die Versammlung zu verlassen hat. Die Versammlungsleitung darf androhen, dass die störende Person im Sinne von Art. 292 StGB bestraft wird, wenn sie sich der Anordnung widersetzt. Die Bestimmung soll vorgelesen, und dies im Protokoll ausdrücklich erwähnt werden. Wenn die Versammlung trotz Treffen aller Massnahmen nicht mehr ordnungsgemäss durchgeführt werden kann, bleibt der Versammlungsleitung als letzte Massnahme nichts mehr Anderes übrig, als die Versammlung zu schliessen und sie zu vertragen.

- Das Antragsrecht als politisches Recht⁴⁶ wird mündlich ausgeübt und steht allen Stimmberechtigten, grundsätzlich einschliesslich den Behördenmitgliedern, zu⁴⁷. Ordnungsanträge von Behördenmitgliedern⁴⁸ sind grundsätzlich unproblematisch, zumal sie nicht in einem Gegensatz zum Antrag der Behörde zu einer Abstimmungsvorlage stehen und das Kollegialprinzip nicht verletzen. Änderungsanträge von Behördenmitgliedern in ihrer Rolle als Stimmberechtigte sollten hingegen nur zurückhaltend und ausschliesslich unter Wahrung des Kollegialprinzips gestellt werden. Das Kollegialsystem beraubt die Behördenmitglieder weder ihrer Meinungsfreiheit noch der politischen Rechte, es verpflichtet sie jedoch bei deren Ausübung zu grosser Zurückhaltung. In der Praxis lässt es sich jedoch nicht immer verhindern, dass ein Behördenmitglied gestützt auf sein Recht auf Ausübung der politischen Rechte vom Entscheid der Behörde abweichend einen Änderungsantrag stellt, abstimmt oder sich der Stimme enthält.

2.1.1. Ordnungsanträge

Gewisse Ordnungsanträge sind im Gesetz erwähnt⁴⁹, andere nicht. Grundsätzlich gibt es keine abschliessende Anzahl von Ordnungsanträgen. In der Praxis sind insbesondere Folgende anzutreffen:

Ordnungsantrag	Erläuternde Bemerkungen
Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Traktanden	Die vorgeschlagene Traktandenliste soll im Sinne des Antrags geändert werden ⁵⁰ .
Antrag auf Verschiebung des Geschäfts	Das Geschäft soll nicht an dieser, sondern an einer der nächsten Gemeindeversammlungen behandelt werden ⁵¹ .
Antrag auf Redezeitbeschränkung	Antrag auf zeitliche Beschränkung der Redezeit der Stimmberechtigten für ein bestimmtes Geschäft (z.B. max. 5 Minuten). Die Beschränkung muss verhältnismässig sein, damit die freie Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten weiterhin gewährleistet ist. Die Versammlungsleitung und die behördlichen Sachverständigen sind von der Redezeitbeschränkung nicht betroffen. Ihre Ausführungen sollten jedoch nicht ausufern.

⁴⁶ § 2 lit. d GPR i.V.m. § 22 Abs. 2 GG.

⁴⁷ VGer, VB.2023.00377 vom 13.09.2023, E. 5.2.

⁴⁸ Mit Ausnahme des Rückweisungsantrags.

⁴⁹ So z.B. der Antrag auf Redezeitbeschränkung und auf Abbruch der Diskussion in § 22 Abs. 3 und 4 GG.

⁵⁰ Z.B. damit ein wichtiges Geschäft, das unbedingt behandelt werden muss, vorgezogen wird.

⁵¹ Z.B. bei nicht termingebundenen Geschäften, wenn die Versammlung bereits sehr lange gedauert hat. Der Gemeindevorstand ist aber befugt, das Geschäft zurückzuziehen und aus diesem Grund nicht an einer der nächsten Versammlungen zu traktandieren.



Antrag auf Abbruch der Diskussion	Die Beratung soll abgebrochen werden. Rednerinnen und Redner, die sich bereits vor der Antragsstellung zu Wort gemeldet haben, sollen noch das Wort erhalten. Anschliessend ist über den Antrag abzustimmen.
Rückweisungsantrag	Die Behörde wird beauftragt, das Geschäft, das als nicht abstimmsreif beurteilt wird, im Sinne der Beratung zu überarbeiten. Damit können jedoch keine Aufträge an die Behörde verbunden werden. Rückweisungsanträge beziehen sich stets auf das Geschäft als Ganzes. Sie setzen eine vorgängige Diskussion über das Geschäft voraus und müssen begründet werden (echter Rückweisungsantrag). Es muss darin erkennbar sein, welche Abklärungen erwünscht sind. Bei Annahme des Rückweisungsantrags entfällt die Schlussabstimmung zum Geschäft. Es besteht keine rechtliche, sondern lediglich eine politische Pflicht, das Geschäft nach den Wünschen der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung zu überarbeiten. Auch besteht keine rechtliche Pflicht, das Geschäft an einer der nächsten Gemeindeversammlungen zu traktandieren; das Geschäft kann auch zurückgezogen werden. Wird ein Rückweisungsantrag nicht begründet oder wird damit materiell eine andere Vorlage verlangt, handelt es sich um einen unechten Rückweisungsantrag. Solche Anträge sind missbräuchlich. In so einem Fall sind entsprechende Voten als Antrag auf Ablehnung der Vorlage zu verstehen.
Rückkommensantrag	Eine bereits getätigte Abstimmung soll wiederholt werden, weil sich neue Erkenntnisse ergeben haben und die Abstimmung daher in Wiedererwägung gezogen werden sollte. Ein solcher Antrag ist bis zum Ende der Versammlung zulässig.
Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Abstimmung	Die in der Regel von der Versammlungsleitung vorgeschlagene Abstimmungsordnung soll geändert werden. Dies ist nur innerhalb der gesetzlichen Schranken möglich (z.B. Abstimmung über Budget zwingend vor Abstimmung über Steuerfuss).

Antrag auf geheime Abstimmung	Ein Viertel der in der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten kann eine geheime Abstimmung verlangen. Die Stimmabgabe erfolgt auf amtlich ausgegebenen Stimmzetteln. Unzulässig ist eine geheime Abstimmung zur Bereinigung der Vorlage ⁵² , zulässig hingegen bei Ordnungsanträgen ⁵³ und Schlussabstimmungen (Annahme/Ablehnung Geschäft).
Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung	Ein Drittel der in der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten kann verlangen, dass über einen in der Schlussabstimmung ergangenen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird ⁵⁴ .

2.1.2. Änderungsanträge

Änderungsanträge beziehen sich auf die traktandierte Vorlage oder auf einen anderen Änderungsantrag. Sie setzen somit einen bestehenden Hauptantrag oder Änderungsantrag voraus. Damit können keine neuen Geschäfte auf die Traktandenliste gesetzt werden.

Sie zielen darauf hin, eine inhaltliche Änderung des Antrags zu bewirken. Änderungsanträge stehen in aller Regel mit einem untergeordneten Punkt einer Vorlage oder eines anderen Änderungsantrags insofern auf "gleicher Höhe", als sie diesen ausschliessen. Es kann nicht gleichzeitig beiden Anträgen zugestimmt werden, weil sie sich widersprechen. Ein Änderungsantrag kann sich auch auf den Änderungsantrag einer anderen stimmberechtigten Person als Ganzes beziehen und diesen vollständig ausschliessen.

Möchte eine stimmberechtigte Person etwas völlig Neues anstossen, d.h. ein Geschäft auf die Traktandenliste der Gemeindeversammlung setzen lassen, muss sie schriftlich beim Gemeindevorstand eine Initiative einreichen⁵⁵.

Änderungsanträge sind auch zu traktandierten Einzelinitiativen möglich. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Initiative die Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs aufweist.

Unzulässig sind Änderungsanträge hingegen bei Geschäften im Rahmen der politischen Kontrolle (Genehmigung der Jahresrechnung, von Abrechnungen über Verpflichtungskredite oder – soweit vorhanden – des Geschäftsberichts).

⁵² § 25 Abs. 1 zweiter Satz GG.

⁵³ Insbesondere kann z.B. die Abstimmung über eine nachträgliche Urnenabstimmung geheim durchgeführt werden.

⁵⁴ Nicht möglich bei den in § 10 GG erwähnten Geschäften. Nicht möglich bei Ordnungsanträgen, nur bei einer Schlussabstimmung.

⁵⁵ Anders als eine Volksinitiative in einer Parlamentsgemeinde enthält eine Einzelinitiative ein Anliegen einer einzelnen Person und ihre demokratische Legitimität steht deshalb nicht über jene des Änderungsantrags einer anderen stimmberechtigten Person in der Gemeindeversammlung.

Beispiele:

Vorlage ist der Neuerlass der Gebührenordnung für Verwaltungsgebühren.

Der Änderungsantrag kann sich z.B. auf eine einzelne Bestimmung der Gebührenordnung beziehen: "Art 10, der die Behörde ermächtigt, einen Kostenvorschuss zu verlangen, sei zu streichen."

Der Änderungsantrag kann sich auch auf den Antrag eines anderen Stimmberechtigten beziehen, der z.B. eine Regelung für die Gebührenstundung vorschlägt. Der Änderungsantrag kann darauf Bezug nehmen und eine andere Regelung für die Gebührenstundung vorschlagen.

Eine Wortmeldung auf Ablehnung des Geschäfts (Verwerfung) ist kein Antrag. Er ist als Aufforderung an die Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung zu verstehen, anlässlich der Schlussabstimmung die Vorlage abzulehnen.

2.2. Behandlung der Anträge

2.2.1. Zulässigkeitsprüfung

Stellen Stimmberechtigte Anträge, wird zuerst geprüft, ob die Anträge zulässig sind (**Zulässigkeitsprüfung**). Ist es offensichtlich, kann sofort entschieden werden, ob der Antrag rechtskonform ist und zugelassen werden muss. Eine sofortige Prüfung ist in aller Regel bei Ordnungsanträgen zwingend und schafft im Übrigen auch bei Änderungsanträgen Sicherheit. Ist die Prüfung von Letzteren indessen schwierig, kann sie auch später – nach einer Pause – vor der Bekanntgabe der Abstimmungsordnung erfolgen⁵⁶.

Anträge sind unzulässig, wenn sie rechtswidrig sind. Sie dürfen nicht zur Abstimmung gebracht werden. Über die Zulässigkeit hat die Versammlungsleitung zu entscheiden. Sie ist für eine ordnungsgemässe Durchführung der Versammlung verantwortlich.

Ordnungsanträge sind in der Regel zulässig, sie dürfen aber nicht dazu gebraucht werden, um gesetzliche Vorschriften zu umgehen⁵⁷. In der Praxis können solche Fälle unzulässiger Anträge vorkommen:

- Das Gesetz sieht zwecks Meinungsbildung der Stimmberechtigten zwingend eine Beratung der Vorlagen vor. Ein Ordnungsantrag zum Abbruch der Diskussion ist nur zulässig, wenn die Stimmberechtigten in der Versammlung die wesentlichen Meinungen hinreichend äussern konnten⁵⁸.
- Ein Rückweisungsantrag bezweckt, eine nicht abstimmungsreife Vorlage zur Überarbeitung an den Gemeindevorstand zurückzuweisen. Wird etwas Anderes damit bezweckt, insbesondere die Vorlage abzulehnen, ist ein solcher unechter Rückweisungsantrag unzulässig, denn die Stimmberechtigten können die Vorlage im Rahmen der Schlussabstimmung ablehnen⁵⁹.

⁵⁶ Es kann z.B. die Meinung des Gemeindeschreibers eingeholt werden.

⁵⁷ Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung bei der Festsetzung des Budgets und Steuerfusses etc. (§ 10 Abs. 2 GG).

⁵⁸ Insbesondere dürfen Ordnungsanträge nicht dazu führen, dass die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung verletzt wird oder Minderheiten unterdrückt werden und nicht zu Wort kommen können. Z.B. muss beim Antrag auf Abbruch der Diskussion bereits eine Diskussion stattgefunden haben und darf der Antrag nicht bereits nach einem Votum gestellt werden. Ebenso wäre ein Antrag auf Abbruch der Diskussion unzulässig, falls Minderheitsmeinungen noch nicht geäussert werden konnten.

⁵⁹ Der Antrag, das Budget zwecks Überarbeitung zurückzuweisen, ist zulässig, auch wenn das GG vorsieht, dass das Budget bis Ende Jahr beschlossen werden muss. Ein solches Vorgehen erweist sich dann als sinnvoll, wenn im Budget zahlreiche

- Rückweisungsanträge sind auch bei Verträgen mit Dritten (z.B. Baurechtsvertrag) und bei interkommunalen Zusammenarbeitsverträgen (z.B. Anschlussvertrag oder Zweckverbandsstatuten etc.) als zulässig zu betrachten. Dann kann der Gemeindevorstand die Verhandlungen mit der Vertragspartei im Sinne der Rückweisung aufnehmen und der Gemeindeversammlung einen neuen Vertrag zur Genehmigung vorlegen. Bei privaten Gestaltungsplänen ist indessen eine Rückweisung unzulässig, weil die Gemeinde grundsätzlich keine Parteilstellung hat und keine Neuverhandlung einleiten kann.
- Ein Antrag auf Änderung der Abstimmungsordnung bei der Bereinigung der Vorlage ist nur zulässig, wenn die vom Gesetz vorgeschriebenen Regelungen zur Abstimmungsordnung dafür Raum lassen⁶⁰.
- Ein Antrag auf Nichteintreten ist unzulässig, weil das Eintreten auf ein Traktandum in der Gemeindeversammlung obligatorisch ist.

Bei **Änderungsanträgen** kann die Zulässigkeitsprüfung viel schwieriger sein als bei Ordnungsanträgen. Damit Änderungsanträge zulässig sind,

- dürfen sie nicht gegen das übergeordnete Recht von Bund, Kanton und Gemeinde verstossen⁶¹.
- müssen sie grundsätzlich in die Entscheidzuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen⁶². Änderungsanträge, die sich z.B. auf den Vollzug des Beschlusses beziehen, greifen in die Vollzugskompetenz des Gemeindevorstandes ein und sind daher unzulässig.

Ausserdem darf der Änderungsantrag die Vorlage weder in ihrer **wesentlichen Bedeutung** und **Ausrichtung noch in ihren finanziellen Auswirkungen grundlegend** verändern. Die Vorlage muss ihre Identität wahren. Die Änderung muss somit

- einen engen Zusammenhang mit der traktandierten Vorlage aufweisen (Grundsatz der Einheit der Materie) und darf die Vorlage nur in untergeordneter Weise verändern⁶³,
- hinsichtlich ihrer Auswirkung abschätzbar sein; die anwesenden Stimmberechtigten müssen die Auswirkung (finanzielle, rechtliche, praktische) des Änderungsantrags abschätzen und beurteilen können. Ist dies nicht möglich, weil zuerst Abklärungen notwendig sind, ist der Antrag unzulässig.
- für die Stimmberechtigten, die nicht an der Gemeindeversammlung anwesend sind, "voraussehbar" sein; wenn eine stimmberechtigte Person nicht damit rechnen muss, dass ein solcher Änderungsantrag in der Versammlung gestellt wird, ist er unzulässig, weil die Person im berechtigten Vertrauen auf diese Praxis der Versammlung ferngeblieben ist.

Änderungen vorgenommen werden sollen, die einer Abklärung bedürfen. Ein pauschaler Kürzungsantrag ist nicht zulässig, könnte jedoch als Rückweisungsantrag entgegengenommen werden, da er zur Überarbeitung und nochmaligen Unterbreitung des Budgets führt. Die Ablehnung des Budgets hat ähnliche Folgen wie die Rückweisung, weil das Budget zwingend bis Ende März beschlossen werden muss und es daher, wie bei einer Rückweisung wieder als Antrag in die Versammlung eingebracht werden muss. Das Besondere bei der Ablehnung ist, dass das Budget von den Stimmberechtigten bereinigt worden ist. Daher kann es einfacher sein, eine neue Budgetvorlage auszuarbeiten.

⁶⁰ Bei Abstimmungsrunden über Gruppen gleichgeordneter Anträge kann es zulässig sein, die Reihenfolge der Bereinigung der Abstimmungsrunden zu ändern.

⁶¹ Bei der Abnahme von Rechnungen oder Geschäftsberichten sind keine eigentlichen Änderungsanträge möglich (Ausnahme: Berichtigung von Rechnungsfehlern, Schreibfehlern).

⁶² Änderungsanträge, die bei Annahme der Vorlage zur Folge haben würden, dass die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung nicht mehr gegeben wäre (z.B. Erhöhung Kredit in die Ausgabenkompetenz der Urne oder Reduktion Kredit in die Ausgabenkompetenz des Gemeindevorstands), sind wie Rückweisungsanträge zu behandeln.

⁶³ Darüber hinausgehende Anliegen sind auf dem Weg der Einzelinitiative einzubringen.

Folgende Beispiele sind in der Praxis denkbar:

Unzulässige Änderungsanträge	Erläuternde Bemerkungen
Antrag, wonach Baufirma XY zu beauftragen ist, den Bau des Kindergartens zu erstellen.	Die Gemeindeversammlung kann über den Kredit für den Bau des Kindergartens beschliessen. Der Vollzug des Baus (Auftragsvergabe) fällt aber in die Kompetenz des Gemeindevorstands.
Antrag, im Rahmen einer Änderung der Gebührenordnung die Einbürgerungsgebühr auf Fr. 4'000 pro Fall festzulegen.	Das Bundesrecht schreibt vor, dass für Einbürgerungsgebühren das Kostendeckungsprinzip gilt. Die beantragte Regelung verletzt höherrangiges Recht, weil die Gebühr weit höher ist als bei der Gemeinde anfallenden Verfahrenskosten.
Antrag auf eine Reduktion des Spielplatzes auf die Hälfte der vorgesehenen Grösse.	Hier handelt es sich um eine wesentliche Änderung der Vorlage.
Antrag zur Änderung eines Baurechtsvertrags (Erhöhung des Baurechtszinses).	Verträge dürfen nicht einseitig geändert werden. Ein solcher Antrag kann nur als Rückweisungsantrag entgegengenommen werden, im Sinne der gewünschten Änderung Neuverhandlungen mit den Vertragsparteien aufzunehmen.
Antrag auf die Erhöhung des Kredits für den Anbau eines Kindergartens von Fr. 600'000 auf Fr. 900'000.	Bei einer Erhöhung eines Kredits um 50 % ist in der Regel von einer wesentlichen Veränderung des Geschäfts auszugehen.
Antrag auf die Erhöhung eines Kredits für eine Turnhalle von Fr. 950'000 auf Fr. 1'050'000, wenn die Gemeindeversammlung nur für Ausgaben bis 1 Mio. zuständig ist.	Führt die Erhöhung der Ausgabe dazu, dass nicht mehr die Gemeindeversammlung, sondern die Urne für deren Bewilligung zuständig ist, kann in der Gemeindeversammlung nicht darüber abgestimmt werden.

2.2.2. Abstimmungsordnung

Der Versammlungsleiter darf im Regelfall erst dann zur Abstimmung schreiten, wenn die Diskussion erschöpft ist und sich niemand mehr zu Wort meldet. Die in der Beratung gestellten Anträge sind in der folgenden Reihenfolge zu behandeln:

- Über zulässige **Ordnungsanträge** ist in aller Regel sofort abzustimmen, weil sie darauf abzielen, das Verfahren in der Gemeindeversammlung sofort zu ändern⁶⁴.

⁶⁴ Z.B. Antrag zur Redezeitbeschränkung. Ausnahme: Z.B. kann ein Rückkommensantrag erst beschlossen werden, wenn über einen Antrag in der Schlussabstimmung abgestimmt worden ist. Wird ein Antrag auf Abbruch der Diskussion angenommen, ist es üblich und zulässig, Personen, die sich bereits vor dem Antrag auf Abbruch der Diskussion gemeldet hatten, noch zu Wort kommen zu lassen.

Eine Diskussion über Ordnungsanträge ist in der Regel weder erforderlich noch üblich (so z.B. bei einem Antrag zur geheimen Abstimmung, nachträglichen Urnenabstimmung oder Redezeitbeschränkung). Eine Diskussion ist ausnahmsweise notwendig, wenn ein besonderer Grund dafür weiter besteht.

Beispiele:

Eine Diskussion ist insbesondere bei einem Rückweisungsantrag zwingend notwendig, muss doch der Gemeindevorstand wissen, in welcher Hinsicht er die zurückgewiesene Vorlage zu überarbeiten hat.

Soll mit einem Rückkommensantrag ein vorangehender, nicht offensichtlicher Fehler bei einer Abstimmung korrigiert werden können, ist es zulässig, eine kurze Diskussion darüber zu führen, welche Gründe für einen solchen Antrag vorliegen.

- **Änderungsanträge** müssen anhand der gesetzlich vorgeschriebenen Regelung bereinigt werden (vgl. § 23 GG). Dies setzt voraus, dass sie zuerst gesammelt werden müssen, bevor die Abstimmungsordnung festgelegt werden kann. Bei Vorliegen vieler Änderungsanträge kann dies anspruchsvoll sein. Es ist daher zu empfehlen, die vorhandenen Anträge nicht nur vorzulesen, sondern auch zu visualisieren. Eventuell ist vorgängig eine Pause notwendig, damit die korrekte Abstimmungsordnung festgelegt werden kann. Die Versammlungsleitung informiert die Stimmberechtigten vor der Abstimmung darüber, in welcher Reihenfolge abgestimmt werden soll, und fragt⁶⁵, ob sie damit einverstanden sind⁶⁶.
Für die Abstimmung über **Änderungsanträge** sind folgende Regeln zu beachten:
 - **1. gleichgeordnete, sich ausschliessende Anträge**
Zunächst stellt die Versammlungsleitung fest, ob mehrere Anträge zu demselben Punkt vorliegen, die sich gegenseitig ausschliessen. Dies ist dann der Fall, wenn nebst dem Antrag des Gemeindevorstands (Vorlage bzw. Geschäft) zu einem bestimmten Punkt mindestens ein Änderungsantrag vorliegt, der sich auf diesen Punkt bezieht. Die Anträge schliessen sich aus, wenn den beiden Anträgen nicht gleichzeitig zugestimmt werden kann, weil die Abstimmungsergebnisse sich sonst widersprechen würden (Gegenanträge). Alle Anträge, die sich im umstrittenen Punkt ausschliessen, werden der gleichen Abstimmungsgruppe zugeordnet.
 - **2. Abstimmungsrunden nach dem Prinzip "vom Kleinen zum Grossen"**
Die Frage, welche Abstimmungsgruppe zuerst den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorgelegt wird, beantwortet sich nach dem Prinzip "vom Kleinen zum Grossen". D.h. es werden zuerst die Abstimmungsgruppen bereinigt, welche die Anträge enthalten, die die kleinsten Änderungen der Vorlage verlangen.
 - **3. Bereinigungsverfahren**
Innerhalb einer Abstimmungsgruppe werden den Stimmberechtigten sämtliche gleichgeordneten, sich ausschliessenden Anträge (d.h. Änderungsanträge der

⁶⁵ Die Versammlungsleitung führt alle gestellten Anträge und deren Hierarchie auf und erläutert Abstimmungsreihenfolge.

⁶⁶ Stimmberechtigte, die mit der Abstimmungsordnung nicht einverstanden sind, können einen Ordnungsantrag auf Änderung der Abstimmungsordnung stellen. Dies ist nur in engen Grenzen zulässig, weil das Gesetz das grundsätzliche Prinzip vorschreibt. Die Versammlungsleitung kann die Stimmberechtigten bereits zu diesem Zeitpunkt darüber informieren, dass sie die Abstimmungsordnung beanstanden müssen, wenn sie vorhaben, aus diesem Grund einen Stimmrechtsrekurs zu erheben.

Stimmberechtigten und der Antrag des Gemeindevorstands zu demselben Punkt) gleichzeitig zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Bereinigung solcher Anträge erfolgt im Rahmen von «Eventualabstimmungen». Eine geheime Abstimmung beim Bereinigungsverfahren ist ausgeschlossen⁶⁷. Jede stimmberechtigte Person hat pro Abstimmungsdurchgang nur eine Stimme. Sie darf nur einem Antrag ihre Stimme geben (stehen sich nur zwei Anträge gegenüber, ist damit der umstrittene Punkt bereits bereinigt). Nach dem ersten Abstimmungsdurchgang scheidet der Antrag aus, der die wenigsten Stimmen erhalten hat (Eliminationsmethode). Über die verbleibenden Änderungsanträge wird wiederum auf dieselbe Weise abgestimmt. Das Vorgehen wird wiederholt, bis nur noch der Änderungsantrag übrigbleibt, der die meisten Stimmen erhalten hat. Über den obsiegenden Änderungsantrag findet keine Schlussabstimmung statt. Die Vorlage wird im umstrittenen Punkt im Sinne dieses obsiegenden Antrags bereinigt.

Mehrere gleichgeordnete Hauptanträge werden auf dieselbe Weise bereinigt. Ebenso bei einer Initiative mit Gegenvorschlag.

- **4. Wiederholung Bereinigungsverfahren**
Nun folgt die Bereinigung allfällig weiterer Abstimmungsgruppen gemäss obigen Vorgaben in Punkt 2 und 3.
- **5. Schlussabstimmung**
Sind alle Abstimmungsgruppen und damit alle Änderungsanträge bereinigt worden, liegt die Vorlage (in der bereinigten Form) für die Schlussabstimmung bereit. Die Bereinigung der Vorlage bedeutet noch nicht, dass die Stimmberechtigten ihr zugestimmt haben. Dies wird erst im Rahmen der Schlussabstimmung geklärt⁶⁸. Mit der Schlussabstimmung ist das Abstimmungsverfahren abgeschlossen. Über das Geschäft kann an der Gemeindeversammlung nur dann nochmals beraten und abgestimmt werden, wenn ein Rückkommensantrag angenommen wird.

⁶⁷ § 25 Abs. 1 zweiter Satz GG.

⁶⁸ Stimmberechtigte, die sich bei den Bereinigungsabstimmungen der Stimme enthalten haben, weil sie ohnehin gegen die Vorlage sind, müssen die Gelegenheit haben, ihren Willen im Rahmen der Schlussabstimmung kundzutun.

**Einfaches Beispiel für eine Abstimmungsrunde mit Schlussabstimmung**

Der Gemeindevorstand beantragt die Kreditbewilligung für einen Sportplatz mit 300 Tribünenplätzen (Antrag 300), ein Stimmberechtigter beantragt eine Änderung auf 100 Tribünenplätze (Antrag 100), eine andere Stimmberechtigte beantragt eine Änderung auf 50 Tribünenplätze (Antrag 50).

Die Anträge sind zulässig, beziehen sich auf den gleichen Punkt (gleichgeordnet) und schliessen sich alle aus (weil nur einem Antrag zugestimmt werden kann). Die Anträge sind daher der gleichen Abstimmungsgruppe zuzuordnen.

Jede stimmberechtigte Person muss sich nun im ersten Durchgang entscheiden, welchem Antrag sie ihre Stimme gibt. Antrag 50, Antrag 100 oder Antrag 300.

Erster Abstimmungsdurchgang

Antrag	Anzahl Stimmen
50 Plätze	40 Stimmen
100 Plätze	10 Stimmen
300 Plätze	50 Stimmen

Resultat: Der Antrag 100 hat am wenigsten Stimmen erhalten und fällt für den zweiten Durchgang weg.

Es findet ein zweiter Abstimmungsdurchgang statt, in diesem wird über den Antrag 50 und den Antrag 300 abgestimmt. Jede stimmberechtigte Person muss sich wieder entscheiden, welchem Antrag sie ihre Stimme gibt. Antrag 50 oder Antrag 300.

Zweiter Durchgang

Antrag	Anzahl Stimmen
50 Plätze	45
300 Plätze	55

Der Antrag 300 hat mehr Stimmen erhalten. Wird ein Sportplatz gebaut, erhält dieser 300 Tribünenplätze.

Bestehen zu weiteren umstrittenen Punkten sich gegenseitig ausschliessende Anträge (z.B. Antrag Gemeindevorstand: Sportplatz mit vier Flutlichtern; Antrag Stimmberechtigte: Sportplatz mit zwei Flutlichtern), müssen auch diese bereinigt werden.

Sind sämtliche Änderungsanträge (Abstimmungsrunden) bereinigt, findet die Schlussabstimmung statt. In dieser soll darüber abgestimmt werden, ob der Sportplatz, so wie er nach der Abstimmung über sämtliche Änderungsanträge aussieht (300 Tribünenplätze), tatsächlich gebaut werden soll.

**Schlussabstimmung**

Antrag	Anzahl Stimmen
Bewilligen Sie den Kredit von Fr. 450'000 für den Bau des Sportplatzes?	60 Nein
	55 Ja

Die Stimmberechtigten stimmen gegen das ganze Projekt. Es wird kein Sportplatz und damit auch keine Tribüne gebaut.

2.2.3. Abstimmungsverfahren

Die folgenden Grundsätze gelten sowohl für die Bereinigung der Vorlage als auch für die Schlussabstimmung:

- Auch wenn nur wenige Stimmberechtigte anwesend sind, kann die Gemeindeversammlung gültige Beschlüsse fassen. Es gibt keine Vorschrift, wonach eine Mindestanzahl von Stimmberechtigten anwesend sein muss.
- In der Gemeindeversammlung wird grundsätzlich offen abgestimmt **durch Handerheben**. Ein Viertel der Stimmberechtigten, die in der Gemeindeversammlung anwesend sind, können jedoch mit einem Ordnungsantrag eine geheime Abstimmung verlangen⁶⁹.
- Ein Geschäft ist angenommen, wenn es **mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen** erhält (relatives Mehr). Stimmenthaltungen haben insofern keine Auswirkungen. Anders verhält es sich bei Anträgen über die geheime Abstimmung und nachträgliche Urnenabstimmung (sogenannte Quorumsabstimmungen). Hier muss das gesetzlich vorgegebene Mindestquorum für die Annahme des Ordnungsantrags erreicht werden⁷⁰.
- Üblicherweise werden bei einer Abstimmung die Stimmen zunächst nicht **ausgezählt**, da sich in Gemeindeversammlungen oft eindeutige Abstimmungsergebnisse ergeben. Die Auszählung der Stimmen ist nur dann notwendig, falls sich nicht zweifelsfrei feststellen lässt, wo das Mehr der Stimmen liegt. Es ist zulässig, dass eine stimmberechtigte Person bei der Wiederholung der Abstimmung, die dann ausgezählt wird, anders abstimmt als bei der erstmaligen Abstimmung.
- Nach erfolgter Auszählung der einzelnen Stimmen gibt die Versammlungsleitung das Abstimmungsergebnis bekannt. Eine Wiederholung der Abstimmung zwecks Nachzählung ist danach nicht mehr möglich.
- Bei offenen Abstimmungen stimmt die Versammlungsleitung nicht mit. Bei Stimmengleichheit fällt sie den Stichentscheid⁷¹. Die Nichtteilnahme an offenen Abstimmungen

⁶⁹ Ausgeschlossen beim Bereinigungsverfahren, vgl. § 25 Abs. 1 zweiter Satz GG.

⁷⁰ Für das Zustandekommen einer geheimen Abstimmung muss ein Viertel der in der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten dem entsprechenden Antrag zustimmen (§ 25 Abs. 1 GG). Bei der nachträglichen Urnenabstimmung bedarf es eines Drittels (Art. 86 Abs. 3 KV). Stimmenthaltungen wirken sich in diesen Fällen als Nein-Stimmen aus.

⁷¹ § 24 Abs. 3 GG, Stimmenthaltung oder Wiederholung der Abstimmung wäre nicht zulässig.

gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Die Versammlungsleitung kann bei offenen Abstimmungen über Ordnungsanträge auf geheime Abstimmung oder auf nachträgliche Urnenabstimmung (Quorumsabstimmungen) mitstimmen⁷². Zudem stimmt sie an geheimen Abstimmungen mit⁷³. Ergibt sich bei einer geheimen Abstimmung Stimmengleichheit, gilt das Geschäft als abgelehnt⁷⁴.

- **Behördenmitglieder** (Gemeindevorstand, Schulpflege, Rechnungsprüfungskommission etc.), die in der Gemeinde stimmberechtigt sind, dürfen mit abstimmen. Dabei ist das Kollegialprinzip zu beachten. Dieses besagt, dass eine Behörde als Organ ganzheitlich berätet und handelt, und ihre Mitglieder die getroffenen Entscheide des Kollegiums deshalb «mit einer Stimme» gegen aussen zu vertreten haben. Mehrheitsbeschlüsse einer Behörde sind daher grundsätzlich auch von Mitgliedern mitzutragen, die dem Beschluss nicht zustimmen. Stimmt ein Behördenmitglied gegen den Antrag seiner eigenen Behörde, ist seine Stimmabgabe dennoch rechtlich gültig. Dem kantonalen Recht fehlt eine Rechtsgrundlage für eine entsprechend Einschränkung des Stimmrechts. Dieses ist ohnehin durch die Bundesverfassung geschützt⁷⁵. In der Praxis wirft eine abweichende Stimmabgabe eines Behördenmitglieds gleichwohl die Frage auf, inwiefern damit das «Wesen» des Kollegialprinzips verletzt wird. Das Kollegialprinzip will die Führungsfunktion der Behörde stärken, indem gegen aussen nur die Mehrheitsentscheide der Behörde vertreten werden dürfen. Minderheitsmeinungen, die gegen aussen transparent gemacht werden, schwächen die Leitungsfunktion der Behörde. Daher wird in der Praxis oftmals die Auffassung postuliert, dass Behördenmitglieder nur in Ausnahmefälle gegen den Antrag der eigenen Behörde stimmen und sich in solchen Fällen vielmehr der Stimme enthalten sollten⁷⁶. Hält sich ein Behördenmitglied nicht an das Kollegialprinzip, sollte das betreffende Behördenmitglied in der Gemeindeversammlung aber darauf hinweisen, dass es diese Äusserung oder den Antrag als stimmberechtigte Privatperson und nicht als Behördenmitglied vorbringt⁷⁷.

D. NACH DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

1. Protokoll

Über die Gemeindeversammlung ist ein Protokoll zu führen. Dieses dient dazu, den Ablauf und den Inhalt der Verhandlungen wahrheitsgetreu festzuhalten. Die Protokollierung kann

⁷² § 24 Abs. 3 GG ist hier nicht anwendbar, vgl. VGer, VB.2023.00377 vom 13.09.2023, E. 5.3.

⁷³ § 25 Abs. 3 GG.

⁷⁴ § 4 Abs. 4 VGG.

⁷⁵ § 34 Abs. 1 BV; in Lehre und Praxis ist anerkannt, dass das Kollegialprinzip dort seine Grenzen findet, wo die Garantie der politischen Rechte, insbesondere des Stimmrechts, beeinträchtigt würde. Danach können sich unter besonderen Umständen «Konfliktlagen» einstellen, in denen auch von der Pflicht, Entscheide des Kollegiums gegen aussen zu vertreten, abgewichen werden darf.

⁷⁶ Diese Auffassung ist insofern nachvollziehbar, wenn man sich vor Augen führt, dass ein Behördenmitglied gemäss Kollegialprinzip unter Umständen bis zur Abstimmung gegenüber den Stimmberechtigten den Antrag der Behörde vertreten muss, in der Abstimmung indessen gegen den Antrag stimmen kann. Dies könnte in der Praxis die Glaubwürdigkeit des Behördenmitglieds und der Behörde in Frage stellen.

⁷⁷ Wird ein Behördenmitglied in einer Frage, die für dieses – aus politischen, fachlichen oder persönlichen Gründen – von subjektiv sehr hoher Bedeutung ist, in die Minderheit versetzt, hat es das weitere Vorgehen im Kollegium zur Sprache zu bringen. Kann keine für alle Behördenmitglieder tragbare Lösung gefunden werden, muss in ausserordentlichen Konstellationen dem betroffenen Mitglied zugestanden werden, seine abweichende Haltung in angemessener Art und Weise offen legen zu können.

anhand von Handnotizen, durch Mitschreiben mit dem Computer oder mittels Tonaufnahmen erfolgen. Für Tonaufnahmen zur Protokollierung ist keine Einwilligung der Gemeindeversammlung erforderlich. Die Versammlung ist jedoch über deren Erstellung zu informieren. Werden Tonaufnahmen erstellt, empfiehlt es sich, deren Verwendung in einem Organisationserlass zu regeln. Die Tonaufnahmen dürfen ausschliesslich zur Erstellung des Protokolls verwendet werden und sind nach der Transkription zu löschen. Tonaufnahmen können das Protokoll nicht ersetzen.

Hinsichtlich des Inhalts des Protokolls gilt es folgendes zu beachten: Gemäss § 6 Abs. 2 GG muss ein Protokoll mindestens die Beschlüsse, (allfällige) Wahlergebnisse sowie Beanstandungen zum Verfahren enthalten. Ein reines **Beschlussprotokoll**, das neben dem Ergebnis der Schlussabstimmung auch sämtliche Ergebnisse von Ordnungsanträgen und die Bereinigung von Änderungsanträgen festhält, genügt den Anforderungen an die Protokollierung nach Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht⁷⁸. Auch bei einem Beschlussprotokoll muss deshalb der wesentliche Inhalt der Versammlung so protokolliert werden⁷⁹, dass der Gang der Versammlung auch für Aussenstehende transparent ist. Findet zu einem Traktandum eine Diskussion statt, ist deshalb mindestens der wesentliche Inhalt der Voten einzelner Versammlungsteilnehmender zu protokollieren. Es ist somit mindestens ein **Verhandlungsprotokoll** (Diskussionsprotokoll) zu führen. Dadurch wird auch ermöglicht, dass Rechtsmittelinstanzen im Falle eines Rekurses den Ablauf der Versammlung hinreichend nachvollziehen können.

Über ein Verhandlungsprotokoll hinaus ist es auch möglich, ein **Wortprotokoll** zu führen, in welchem alle Voten aufgenommen werden, die in der Versammlung geäussert wurden.

Im Protokoll der Gemeindeversammlung sind die folgenden Formalia festzuhalten: Ort, Zeit, Traktanden, Name der vorsitzenden Person sowie der Stimmzählerinnen und Stimmzähler und Anzahl der Stimmberechtigten.

In einem Gemeindeerlass (Erlass der Stimmberechtigten) oder Behördenerlass (Erlass des Gemeindevorstands) ist die Art der Protokollierung zu regeln. Weiter ist festzulegen, wer das Protokoll führt bzw. wie die protokollführende Person bestimmt wird, bis wann das Protokoll fertigzustellen ist, und welche Personen das Protokoll zu unterzeichnen haben. Denkbar ist, dass das Protokoll zur Bezeugung seiner Richtigkeit wie früher von der Versammlungsleitung und den Stimmzählenden unterzeichnet wird. Es könnte aber auch aus Gründen der Effizienz im Erlass geregelt werden, dass das Protokoll fortan von Versammlungsleitung und der Person (in aller Regel die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber), die das Protokoll geführt und erstellt hat, zu unterzeichnen ist. Damit bezeugt die Person die Richtigkeit.

Das Protokoll der Gemeindeversammlung muss einsehbar sein. Dem ist genüge getan, wenn eine Einsichtnahme auf der Gemeindekanzlei möglich ist. Heutzutage wird das Protokoll in vielen Gemeinden auf der gemeindeeigenen Webseite veröffentlicht (z.B. während 30 Tagen oder länger), auch wenn das Gesetz dies nicht vorschreibt⁸⁰.

⁷⁸ VGer, VB.2023.00377 vom 13.09.2023, E. 4.2 und VGer, VB.2019.00724 vom 19.12.2019, E. 4.3.

⁷⁹ Allenfalls unter Zuhilfenahme technischer Hilfsmittel.

⁸⁰ § 7 Abs. 1 GG verlangt eine Veröffentlichung im kommunalen Publikationsorgan nicht. Daraus ist zu schliessen, dass die Publikation des Protokolls keine eigentliche amtliche Publikation ist.



Vor der Veröffentlichung ist sicherzustellen, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden⁸¹. Dies kann insbesondere durch die Löschung oder Anonymisierung personenbezogener Angaben erfolgen.

Gegen das Protokoll ist kein Rekurs mehr möglich. Die Berichtigung des Protokolls kann nur mit Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat begehrt werden. Im Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittels (z.B. Rekurs) wäre die Berichtigung höchstens unselbständig, d.h. in Verbindung mit einem anderen Begehren möglich. Eine Rechtsmittelbelehrung wird rechtlich nicht verlangt. Ein Hinweis auf die Aufsichtsbeschwerde ist aber ohne Weiteres erlaubt.

Protokolle werden chronologisch geordnet aufbewahrt und sind vor Änderungen zu schützen. Auf Gesuch hin können sie in dieser Zeit eingesehen werden

⁸¹ IDG und IDV.

2. Veröffentlichung der Beschlüsse

Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind zu veröffentlichen unter Hinweis auf die möglichen Rechtsmittel. Jeder Beschluss ist mit der einschlägigen Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Die Veröffentlichung erfolgt im amtlichen Publikationsorgan⁸². Dieses kann auch das Internet sein. Ein Gemeinde- oder Behördenersass hat die entsprechenden Modalitäten zu regeln.

Weitere Hinweise zur Publikation vgl. [Webseite](#) des Kantons Zürichs (Politik & Staat > Wahlen & Abstimmungen > Publikation).

Muster für Rechtsmittelbelehrungen vgl. [Webseite](#) des Kantons Zürichs (Politik & Staat > Gemeinden > Rechtsschutz & Aufsicht).

3. Systematische Rechtssammlung

Erlasse der Gemeindeversammlung sind zusätzlich in ihrer aktuell geltenden Fassung in der systematischen Rechtssammlung zu veröffentlichen. Ausführlich zur systematischen Rechtssammlung vgl. [Webseite](#) des Kantons Zürichs (Politik & Staat > Gemeinden > Hilfsmittel für die Gemeindeorganisation).

4. Vollzug der Beschlüsse

Hat die Gemeindeversammlung einen Beschluss gefasst, der unmittelbar vollziehbar ist, ist der Gemeindevorstand verpflichtet, diesen Beschluss nach Ablauf der Rechtsmittelfrist innert angemessener Frist umzusetzen⁸³.

E. BESONDERHEITEN BEI DER VORBERATENDEN GEMEINDEVERSAMMLUNG

An einer vorberatenden Gemeindeversammlung werden Geschäfte vorberaten, über welche die Stimmberechtigten anschliessend an der Urne abstimmen. Eine vorberatende Gemeindeversammlung gibt es nur, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht⁸⁴. Grundsätzlich gelten für die vorberatende Gemeindeversammlung dieselben Regeln wie für eine ordentliche Gemeindeversammlung. Folgende Besonderheiten gilt es bei vorberatenden Gemeindeversammlungen zu berücksichtigen:

- Es finden nie vorberatende Gemeindeversammlungen für Initiativen statt⁸⁵. Initiativen, deren Gegenstand der Abstimmung an der Urne unterliegt, gelangen direkt an die Urne, ohne dass sie an einer vorberatenden Gemeindeversammlung behandelt werden. Die

⁸² § 7 Abs. 1 GG.

⁸³ Nach einer Grundsatzabstimmung sowie Abstimmung über eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung kann nicht sofort mit der Umsetzung begonnen werden. Der Gemeindevorstand hat in diesem Fall innert 18 Monaten eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, über die die Stimmberechtigten wiederum abstimmen müssen.

⁸⁴ § 16 Abs. 1.

⁸⁵ § 16 Abs. 1 GG.

Gemeindeordnung kann ausserdem vorsehen, dass weitere Geschäfte von der vorberatenden Gemeindeversammlung ausgeschlossen sind⁸⁶.

- Über Geschäfte, die von einem Zweckverband beantragt werden, findet keine vorberatende Gemeindeversammlung statt.
- Das Geschäft, das in der vorberatenden Gemeindeversammlung behandelt wird, wird in die Traktandenliste der ordentlichen Gemeindeversammlung integriert. Es findet in der Regel keine separate Gemeindeversammlung für das vorzuberautende Geschäft statt.
- Der Gemeindevorstand verfasst für die vorberatende Gemeindeversammlung einen Beleuchtenden Bericht, der auch Stellungnahmen aller relevanten Behörden und den Abschied der Rechnungsprüfungskommission enthält, falls es sich um ein Geschäft mit finanzieller Tragweite handelt.
- Grundsätzlich haben die Stimmberechtigten in der vorberatenden Gemeindeversammlung dieselben Rechte wie in jeder Gemeindeversammlung. Sie können sich zum Geschäft äussern sowie Fragen und Änderungsanträge stellen. Über Änderungsanträge wird an der vorberatenden Gemeindeversammlung abgestimmt. Die Stimmberechtigten können die Vorlage somit abändern. Es ist auch möglich, in der vorberatenden Gemeindeversammlung einen Rückweisungsantrag zu stellen. Wird er angenommen, geht das Geschäft zur Überarbeitung an die Behörde zurück. Die Bereinigung der Anträge in der vorberatenden Gemeindeversammlung erfolgt nach den, in Kapitel C aufgeführten Regeln. Anträge auf Ablehnung des Geschäfts sind nicht zulässig, da in der vorberatenden Gemeindeversammlung keine Schlussabstimmung stattfindet.
- Eine Schlussabstimmung über das Geschäft findet in der vorberatenden Gemeindeversammlung nicht statt. Anstelle der Schlussabstimmung beschliessen die Stimmberechtigten am Ende der Vorberatung im Rahmen einer Abstimmung, ob sie der Urne die Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfehlen (Abstimmungsempfehlung)⁸⁷. Die Stimmberechtigten entscheiden erst an der Urne über die Annahme oder Ablehnung des Geschäfts.
- Verändert die vorberatende Gemeindeversammlung eine Vorlage des Gemeindevorstands, kann dieser den Stimmberechtigten an der Urne nebst der durch die Stimmberechtigten veränderte Vorlage auch seine ursprüngliche Vorlage unterbreiten (**Doppelantrag**). An der Urne erfolgt alsdann eine Variantenabstimmung mit Stichfrage. Vom Doppelantragsrecht **kann** der Gemeindevorstand Gebrauch machen; er ist hierzu jedoch nicht verpflichtet. Macht der Gemeindevorstand vom Doppelantragsrecht Gebrauch, darf er seine ursprüngliche Vorlage nicht verändern.
- Für die Urnenabstimmung ist ein neuer Beleuchtender Bericht zu verfassen. In der Regel kann ein Teil des Beleuchtenden Berichts für die vorberatende Gemeindeversammlung übernommen werden. Im Beleuchtenden Bericht zur Urnenabstimmung müssen nebst den Ausführungen zum Geschäft die wichtigsten Argumente der vorberatenden Gemeindeversammlung und die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung aufgeführt werden. Zudem ist erneut Stellungnahmen aller anderen Behörden,

⁸⁶ Zu empfehlen ist, dass Verträge mit Dritten und interkommunale Verträge der Vorberatung entzogen werden. Dafür ist eine entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung notwendig.

⁸⁷ Der Klarheit halber sollten die Stimmen ausgezählt werden, damit aus dem Beleuchtenden Bericht die Mehr- und Minderheitsverhältnisse hervorgehen.



die etwas zu Sache zu sagen haben und der Abschied der Rechnungsprüfungskommission abzuholen und in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen, falls es sich um ein Geschäft von finanzieller Bedeutung handelt.

Die vorberatende Gemeindeversammlung ist von der nachträglichen Urnenabstimmung zu unterscheiden. Wird an einer (normalen) Gemeindeversammlung über ein Geschäft entschieden, kann eine stimmberechtigte Person eine nachträgliche Urnenabstimmung beantragen. Stimmt ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten dem Antrag zu, wird über das Geschäft nochmals an der Urne abgestimmt. Bei einer nachträglichen Urnenabstimmung findet keine vorberatende Gemeindeversammlung statt.

F. CHECKLISTE

Vgl. Beilage als Separatum