
Die Leitung einer Versammlung

Seminar der SVP des Kantons Zürich vom 8. Februar 2006

1	Einleitung	2
2	Die Eröffnung der Versammlung	2
2.1	Formelles: Einleitung / Mitteilungen.....	2
2.2	Ziel der Versammlung / Standortbestimmung.....	2
2.3	Traktandenliste	2
2.4	Wahl der Stimmezähler	3
2.5	Feststellung der Zahl der Stimmberechtigten	3
2.6	Personen ohne Stimmrecht.....	3
3	Die Behandlung der Geschäfte	3
3.1	Bekanntgabe des Antrages und Erläuterung.....	3
3.2	Diskussion.....	4
3.3	"Versammlungspolizei".....	5
3.4	Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Stimmberechtigten	5
3.5	Das Abstimmungsverfahren	6
3.5.1	Änderungsanträge	6
3.5.2	Grenzen der Änderungsanträge.....	6
3.5.3	Rückweisung von Anträgen.....	7
3.5.4	Bereinigung der verschiedenen Anträge	7
3.5.5	Offene oder geheime Abstimmung.....	8
3.5.6	Stimmgleichheit.....	9
3.5.7	Besonderheiten.....	9
4	Anhang	12
4.1	Parteiversammlungen	12
4.2	Das Vereinsrecht nach dem Zivilgesetzbuch (ZGB)	14

1 Einleitung¹

Eine Sitzung muss geführt sein. Der Vorsitzende ist der Chef. Er sorgt für eine speditive Versammlungsführung und ist verantwortlich für den Verlauf der Sitzung und die Ergebnisse. Das ist besonders wichtig, wenn es darum geht, Anträge untergeordneter Gremien, zu vertreten.

Der Vorsitzende ist der Chef.

Der Vorsitzende muss Autorität ausstrahlen. Die Sitzungsteilnehmer müssen spüren, dass er auf ein bestimmtes Ziel hinsteuert, dass er weiss, was er will².

2 Die Eröffnung der Versammlung

Versammlungen sollten einen offiziellen Charakter haben. Dieser kommt beispielsweise in der Einhaltung bestimmter Formen zum Ausdruck.

2.1 Formelles: Einleitung / Mitteilungen³

Je nach Art und Bedeutung der Versammlung kann es sinnvoll sein, zumindest zuhanden des Protokolls, einige formelle Feststellungen zu machen. Diese können sich zum Beispiel auf die Art der Einladung oder auf die Einhaltung der Fristen beziehen. In der Regel ist gleich anschliessend die Frage zu stellen, ob jemand in diesem Zusammenhang eine Beanstandung vorzubringen hat.

2.2 Ziel der Versammlung / Standortbestimmung

Wichtig ist, dass die Anwesenden realisieren, dass der Vorsitzende eine klare Vorstellung des Sitzungsverlaufs hat. Es empfiehlt sich, das Heft gleich zu Beginn der Versammlung in die Hand zu nehmen. Dazu eignen sich die Klarstellungen, warum die Sitzung überhaupt stattfindet, und was deren Ziel ist. Das kann in wenigen Sätzen geschehen.

Jede Sitzung muss ein klares Ziel haben.

Möglich ist auch eine Standortbestimmung, deren Ziel es jedoch in erster Linie sein muss, die künftige Richtung vorzugeben.

2.3 Traktandenliste

Zu den üblichen, gesetzlich aber nicht zwingenden Formalien der Versammlungseröffnung gehört die Frage nach der Traktandenliste. Dies ist auch der beste Moment, um eine Umstellung der Reihenfolge vorzuschlagen oder den Rückzug von Vorlagen bekannt zu geben.

¹ Dieser Leitfaden basiert auf „Die Leitung einer Gemeindeversammlung“ des Gemeindeamts des Kantons Zürich.

² Sofern diese Regel eingehalten wird, besteht die Gefahr nicht, im Falle einer Abstimmungs-niederlage das Gesicht zu verlieren. Wer mit einer klaren Haltung politisiert, verschafft sich Respekt.

³ Gemeindeversammlungen werden oft, ohne dass dies gesetzlich verlangt wäre mit der Frage begonnen, ob jemand Beanstandungen an der Vorbereitung vorzubringen habe. Die Frage hat insofern Bedeutung, als bei der Feststellung ernsthafter Mängel, welche eine gültige Beschlussfassung in Frage stellen könnten, auf die Behandlung bestimmter Geschäfte verzichtet oder die Versammlung überhaupt verschoben werden müsste (Beschwerde § 151 Gemeindegesetz/GG).

2.4 Wahl der Stimmzähler⁴

Es ist zulässig, die Stimmzähler erst dann zu bestellen, wenn eine Abstimmung oder eine Wahl durchzuführen ist. Es empfiehlt sich jedoch, vorbereitet zu sein, für den Fall, dass über die Stimmberechtigung einzelner Versammlungsteilnehmer oder über Vorgehensfragen befunden werden muss.

Um das zeitraubende Vorschlagsverfahren zu umgehen, kann man von Seiten des Präsidiums einen Wahlvorschlag unterbreiten. Es ist der Versammlung jedoch die Gelegenheit zu geben, selber Vorschläge zu machen. Gehen keine ein, so können die vom Präsidium vorgeschlagenen Personen für gewählt erklärt werden.

2.5 Feststellung der Zahl der Stimmberechtigten

Die erste Aufgabe der Stimmzähler ist dann die Feststellung der Zahl der Stimmberechtigten, die der Versammlung bekannt gegeben werden soll. Diese Zahl hilft allen Beteiligten, bei späteren Auszählungen die Plausibilität der Resultate zu beurteilen. Sie sollte evtl. im Laufe der Versammlung wiederholt werden, wenn grössere Zu- oder Abgänge stattgefunden haben.

2.6 Personen ohne Stimmrecht⁵

Nicht vergessen werden sollte die gesetzlich vorgeschriebene Frage nach Personen ohne Stimmrecht⁶, denn es gibt immer wieder Personen, die aus irgendwelchen Gründen am Ausgang von Geschäften persönlich interessiert sind, z.B. bei der Revision von Bau- und Zonenordnungen, weshalb durch eine klare Trennung zwischen Stimmberechtigten und Nichtstimmberechtigten unterschieden werden muss.

In Beschwerden wird im nachhinein oft die Behauptung aufgestellt, es hätten Unberechtigte bei Abstimmungen mitgewirkt. Solchen, meist unbewiesenen Behauptungen, kann mit dieser Ordnungsfrage wirksam begegnet werden.⁷

3 Die Behandlung der Geschäfte

Es gehört zur Sitzungsvorbereitung, Klarheit herzustellen bezüglich der zu behandelnden Anträge. Es gilt, ein Palaver zu verhindern, und deshalb muss wann immer möglich über klare Anträge abgestimmt werden.

3.1 Bekanntgabe des Antrages und Erläuterung

Der Antrag des Vorstands ist in der Regel der Hauptantrag, der vom Vorsitzenden oder von einer anderen Person präsentiert und erläutert wird.⁸

⁴ In Gemeindeversammlungen gehören die Stimmzähler neben dem Präsidenten und dem Schreiber zur Vorsteherschaft (§ 46 Ziff. 2 GG).

⁵ Betrifft Gemeindeversammlungen.

⁶ § 46 Ziff. 3 GG.

⁷ Es erscheint heute als selbstverständlich, dass die Antrag stellenden Behörden, wenn es um sehr komplexe Geschäfte geht, Experten als Auskunftspersonen zur Gemeindeversammlung einladen. Solche Sachverständige sollen jedoch nicht die behördlichen Vorlagen vertreten, sondern lediglich für besondere Auskünfte bereitstehen. Die Versammlung sollte jedoch um ihr Einverständnis zur Mitwirkung dieser Personen befragt werden.

⁸ An Gemeindeversammlungen sollte hierauf auch dann nicht verzichtet werden, wenn den Stimmberechtigten eine schriftliche Weisung zugestellt wurde. Die Ausführungen können sich in solchen Fällen auf eine Wiederholung der wichtigsten Entscheidungsgründe und auf allfällige Zusatzinformationen beschränken. Das Gesetz nennt in erster Linie den Präsidenten, in zweiter Linie "einen von der Behörde bestellten Berichterstatter". Die Priorität sollte umgekehrt lauten. Um eine möglichst objektive Versammlungsleitung zu gewährleisten, sollte sich der Präsident so weit es geht, aus der Begründung der Vorlagen heraushalten. Ausnahmen sollen auch hier die Regel bestätigen: Es

Der Vorsitzende stellt den Hauptantrag zur Diskussion. Es braucht nur abgestimmt zu werden, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wird. Wird kein Gegenantrag gestellt, so gilt der Hauptantrag als angenommen.

3.2 Diskussion

Den Erläuterungen folgt die allgemeine Aussprache der Stimmberechtigten, bzw. der Versammlungsteilnehmer. Handelt es sich um komplexe Geschäfte oder ist aus anderen Gründen eine ausgedehnte Debatte zu erwarten, lohnt und rechtfertigt es sich, diese seitens der Leitung zu strukturieren.

Am nächsten liegt die Aufteilung in die Grundsatzdiskussion und die Behandlung von Detailfragen, wobei sowohl über die Grundsatzfragen wie über die Einzelfragen diskutiert werden soll. In der allgemeinen Aussprache hat von Gesetzes wegen grundsätzlich jeder das Recht sich zu äussern.

Zu den wichtigsten Aufgaben des Versammlungsleiters gehört es, bei der Worterteilung Gerechtigkeit walten zu lassen, d.h. vor allem die Reihenfolge der Wortmeldungen zu beachten und in erster Linie das Wort jenen zu erteilen, die sich noch nicht geäußert haben.

**Der Versammlungsleiter muss bei der Worterteilung
Gerechtigkeit walten lassen.**

mag Vorlagen geben, die der Präsident selber erarbeitet hat, so dass er keinem Kollegen zumuten kann, sie zu vertreten. Gelegentlich besteht auch die Gefahr, dass ein entscheidendes Argument in der Diskussion nicht zur Geltung kommt, auch das rechtfertigt eine Intervention des Präsidenten.

Handelt es sich bei Geschäften um Anträge einer Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (Fürsorgebehörde, Gesundheitsbehörde, usw.), hat natürlich diese Behörde den Vortritt und die Stellungnahme des Gemeinderats zu solchen Anträgen folgt an zweiter Stelle.

Anträge einer Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen

Handelt es sich bei Geschäften um Anträge einer Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (Fürsorgebehörde, Gesundheitsbehörde, usw.), hat natürlich diese Behörde den Vortritt und die Stellungnahme des Gemeinderats zu solchen Anträgen folgt an zweiter Stelle.

Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission

Sodann muss der Rechnungsprüfungskommission Gelegenheit zur Äusserung gegeben werden. Generell ist zu Toleranz zwischen Exekutivbehörden und dem Prüfungsorgan aufgerufen. Institutionell stehen sich diese beiden Organe gegenüber, Meinungsverschiedenheiten können darum nicht ausbleiben und sollen ausgetragen werden. Ein fruchtbares Zusammenwirken ist möglich, wenn jede Behörde die andere in ihrer anders gearteten Funktion anerkennt. Die Rechnungsprüfungskommission ist nicht ein Gegner, der sich in Dinge einmischt, von denen er nichts versteht. Sie stellt vielmehr eine notwendige kritische Instanz dar, welche die Anträge genauer prüft, als dies der gewöhnliche Stimmbürger in der Regel tut oder tun kann, und die Einblick in Unterlagen besitzt, die nicht jedermann zugänglich sind. Umgekehrt muss aber auch der Rechnungsprüfungskommission immer wieder vor Augen gehalten werden, dass Gemeinderäte bestellt sind, um die Aufgabe der Gemeinde zu lösen und dass es nicht ihre Absicht ist, den Stimmberechtigten zu übervorteilen. „Erfahrungsgemäss besteht bei der Überprüfung von beantragten neuen Ausgaben, sei es im Voranschlag, sei es durch Spezialbeschlüsse, die Gefahr von Übergriffen des Prüfungsorgans in die Antragsbefugnis der Prüfungsbehörden. Es ist Aufgabe der Exekutive, die jeweils sachlich und technisch zweckmässige Lösung für eine Aufgabe vorzuschlagen, während die Rechnungsprüfungskommission sich nur mit der wirtschaftlichen Seite befassen soll. Indessen lassen sich Fragen der Wirtschaftlichkeit oft nicht ohne Berücksichtigung verschiedener sachlicher Lösungen beantworten, so dass eine eindeutige Grenzziehung nicht immer möglich ist. Im Zweifelsfalle ist die Zuständigkeit des Prüfungsorgans zu bejahen, dies um so eher, als es sich ja stets nur um ein Antragsrecht und nicht um eine Entscheidungsbefugnis der Rechnungsprüfungskommission handelt“ (H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage 2000, § 140 N. 2.6).

3.3 "Versammlungspolizei"

Unter den Begriff der "Versammlungspolizei" fällt das Recht des Vorsitzenden, Viel- und Langredner zur Kürze zu mahnen oder ihnen unter Umständen sogar das Wort zu entziehen. Er kann Ruhestörer, die wiederholt den Gang der Verhandlungen stören, wegweisen oder notfalls die Versammlung auflösen, wenn es nicht gelingt, die gestörte Ordnung wiederherzustellen. Zu diesen Entscheiden bedarf er keiner Zustimmung der Versammlung.

3.4 Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Stimmberechtigten

Die Versammlung selber kann den Gang der Verhandlungen durch Ordnungsanträge und -beschlüsse beeinflussen. Gebräuchlich sind folgende Ordnungsanträge⁹:

- auf geheime Beratung
- auf Änderung der Traktandenliste
- auf Verschiebung der Behandlung
- auf Begrenzung der Redezeit
- auf Schliessung der Rednerliste
- auf Abbruch der Beratung
- Rückkommensantrag

Der häufigste Antrag dieser Art ist der Antrag auf Schluss der Diskussion. Weil dadurch das Recht zur Meinungsäusserung stark eingeschränkt wird, soll diesem Antrag nur stattgegeben werden, wenn mutmasslich die wichtigsten Argumente bekannt sind und allfällige Änderungsanträge gestellt wurden.¹⁰

Über die Anträge auf Ende der Diskussion sowie auf Beschränkung der Redezeit ist sofort abzustimmen, ebenso über den Antrag auf Unterbruch der Verhandlung, den Antrag auf Verschiebung eines Traktandums auf einen späteren Versammlungstermin oder Aufhebung der Versammlung wegen vorgerückter Zeit.¹¹

Über Anträge auf...

- **Beendigung der Diskussion,**
- **Beschränkung der Redezeit,**
- **Unterbruch der Verhandlung,**
- **Aufhebung der Versammlung oder**
- **Verschiebung eines Traktandums**

...ist sofort abzustimmen.

⁹ Auswahl nach der Geschäftsordnung des Zürcher Gemeinderats. Die GeschO GR kennt somit, im Gegensatz zu anderen Regelungen, eine detaillierte Aufzählung möglicher Ordnungsanträge. In Beachtung des Gesetzmässigkeitsprinzips ist davon auszugehen, dass diese Aufzählung abschliessenden Charakter hat, dass also Ordnungsanträge anderen Inhalts nicht zulässig sind.

¹⁰ Es wird gelegentlich in einer Gemeindeversammlung dieser Antrag gleich zu Beginn der Aussprache gestellt, das führt zur Knebelung der Stimmberechtigten und ist ein klarer Rechtsmissbrauch. Zulässig ist, obwohl im Gesetz nicht vorgesehen, der weniger weit gehende Antrag auf Redezeitbeschränkung, um die Diskussion zu straffen.

¹¹ In einigen Gemeinden ist es auch üblich, über Ordnungsanträge noch zu diskutieren. Zwingend ist das nicht, denn es kann leicht zu neuen Weiterungen führen.

Der Grundsatz der sofortigen Abstimmung gilt, entgegen einer verbreiteten Meinung, nicht für alle Ordnungsanträge. Es gibt einige Anträge, die sich auf das Verfahren beziehen, die deshalb ebenfalls Ordnungsanträge sind, aber ihrer Natur nach die Ausschöpfung der Diskussion erfordern. Zu erwähnen sind vor allem die Rückweisung einer Vorlage oder die Überweisung einer Vorlage an eine Kommission zur weiteren Prüfung.

Über Anträge, welche die Bereinigung und die Schlussabstimmung über eine Vorlage überflüssig machen, ist erst nach der Diskussion abzustimmen. Ebenso über den Antrag auf geheime Abstimmung oder Abstimmung mit Namensaufruf.

Entsprechende Beschlüsse machen die Bereinigung und die Schlussabstimmung über eine Vorlage überflüssig, über die Anträge muss deshalb nach Schluss der Diskussion zuerst abgestimmt werden. Das Gleiche gilt für den Antrag über verschiedene Teile einer Vorlage getrennt abzustimmen. Auch über einen Antrag auf geheime Abstimmung muss erst bei Schluss der Diskussion befunden werden.¹²

Nicht ausgeschlossen ist, dass nach parlamentarischem Brauch bei Beschluss auf Abbruch der Diskussion diejenigen, die sich bereits vorher zu Wort gemeldet haben, noch zum Zug kommen. Es kann auch Usanz sein, über Ordnungsanträge noch zu diskutieren. Zwingend ist das nicht, denn es kann leicht zu neuen Weiterungen führen.

3.5 Das Abstimmungsverfahren

3.5.1 Änderungsanträge

Dies ist zweifellos der schwierigste Abschnitt einer Versammlung, sofern es sich nicht um einfache Geschäfte handelt, die mit Ja und Nein entschieden werden können. Am ehesten treten Schwierigkeiten bei Änderungsanträgen aus der Mitte der Versammlung und deren Bereinigung auf.¹³

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Gemeindeversammlungen. Sie lassen sich jedoch analog auf Versammlungen, wie Parteiversammlungen, übertragen.

3.5.2 Grenzen der Änderungsanträge

Nicht jeder vorgebrachte Änderungsantrag kann als solcher entgegengenommen und zur Abstimmung gebracht werden. Eine Versammlung kann nur gültig verhandeln und beschliessen über Traktanden, die gehörig angekündigt wurden. Sog. Änderungsanträge die eine Vorlage als Ganzes verändern, so dass nicht mehr vom angekündigten Geschäft gesprochen werden kann, müssen deshalb vom Versammlungsleiter zurückgewiesen werden.

Eine Versammlung kann nur gültig verhandeln und beschliessen über Traktanden, die gehörig angekündigt wurden.

¹² Bei der nachträglichen Urnenabstimmung über Gemeindeversammlungsbeschlüsse (§ 116 Abs. 1 Ziffer 2 GG) darf die Feststellung des nötigen Quorums nicht vor der Schlussabstimmung erfolgen, denn massgeblich für das Quorum ist die Zahl der bei der Schlussabstimmung anwesenden Stimmberechtigten.

¹³ § 48 Abs. 2 GG.

Dabei ist zu erwähnen, dass es oft nicht leicht ist, die Tragweite von Änderungsanträgen unter dem erwähnten Aspekt schlüssig zu beurteilen. Klare Fälle sind leicht aufgezählt und beurteilt:

Der Antrag, ein bestimmtes Bauvorhaben an einem andern Standort zu verwirklichen und derjenige, statt zweier Normturnhallen eine Sporthalle zu bauen, sind zweifellos als unzulässig zurückzuweisen.

Wie aber soll man sich verhalten, wenn statt eines Flachdaches ein Satteldach, statt der konventionellen Ölheizung eine Holzschnitzelfeuerung vorgeschlagen wird?

Ein wichtiges Beurteilungskriterium in solchen Fällen ergibt sich aus der Frage:

Sind Stimmberechtigte und Behörden in der Lage die Tragweite solcher Änderungen, insbesondere in finanzieller Hinsicht, zu ermessen oder lässt sich im vornherein sagen, dass die Auswirkungen von untergeordneter Natur sind?

3.5.3 Rückweisung von Anträgen

Verfahrensrechtlich ist fraglich, ob der Versammlungsleiter überhaupt berechtigt ist, Anträge zurückzuweisen, da dies kein geringfügiger Eingriff in die Rechte eines Stimmberechtigten ist.

Das Gesetz erwähnt nur das Antragsrecht des Stimmberechtigten¹⁴, von der Zurückweisung durch den Versammlungsleiter sagt es nichts. Und doch muss davon ausgegangen werden, dass er nicht nur das Recht sondern auch die Pflicht dazu hat. Das Bundesgericht hat zu den Initiativen den Grundsatz entwickelt, dass den Stimmberechtigten keine Anträge unterbreitet werden sollen, die zu einem unzulässigen Beschluss führen können (BGE 92 I 359). Das Gleiche muss auch für diese Frage gelten.

Bei der Rückweisung von Anträgen ist Zurückhaltung geboten. Sie leitet sich ab aus dem Grundsatz, dass den Stimmberechtigten keine Anträge unterbreitet werden sollen, die zu einem unzulässigen Beschluss führen können.

Der Stimmberechtigte ist nicht wehrlos. Glaubt er, ein Antrag sei zu Unrecht nicht akzeptiert worden, kann er den Beschwerdeweg beschreiten.

Der Versammlungsleiter kann auch im Zweifelsfall einen Antrag zur Abstimmung bringen, dabei aber die Versammlung gleichzeitig auf seine Bedenken aufmerksam machen und das Recht der Behörde auf eine Beschwerde vorbehalten.¹⁵

3.5.4 Bereinigung der verschiedenen Anträge

Liegen Änderungsanträge vor, so sind diese zuerst durch Abstimmungen zu bereinigen. Hierauf erfolgt die Abstimmung über die Hauptanträge.

Gleichgeordnete Änderungs- und Hauptanträge werden nebeneinander zur Abstimmung gebracht. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus. Das Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Antrag verbleibt.

¹⁴ dito

¹⁵ § 153 GG.

Für einen einzelnen, zulässigen Änderungsantrag ist dieses Verfahren einfach: Es wird darüber mit Ja oder Nein entschieden, dadurch ist auch die Gegenüberstellung zur behördlichen Vorlage im betreffenden Punkt erfolgt und erledigt; beim abgelehnten Änderungsantrag hat die behördliche Auffassung obsiegt, beim angenommenen Änderungsantrag gilt die Vorlage im betreffenden Punkt als geändert. Unnötig ist es, zuerst separat über den behördlichen Antrag in der betreffenden Frage und dann über den Änderungsantrag abzustimmen. Es könnten beide Abstimmungen zu einem positiven Resultat führen, worauf doch eine Gegenüberstellung nötig würde.

Zuerst ist über Änderungs- und Unteranträge abzustimmen. Der aus dieser Bereinigung als siegreich hervorgehende Antrag ist dem Hauptantrag gegenüberzustellen.

Liegen mehrere, sich gegenseitig ausschliessende Änderungsanträge zum gleichen Punkt vor, sind sich diese Anträge je zu Zweien gegenüberzustellen und zu eliminieren bis nur ein einziger übrigbleibt, über den dann wie erwähnt, befunden werden kann.

Zu den Änderungsanträgen sind auch Unteränderungsanträge möglich. Das erfordert eine Bereinigung der Unteränderungsanträge bis der Inhalt der Änderungsanträge feststeht und diese ihrerseits bereinigt werden können.

Wichtig ist, beim Verhältnis der Anträge zueinander und deren Bereinigung nicht nur, dass die Logik der Sache stimmt, sondern die Versammlungsteilnehmer müssen auch gedanklich nachvollziehen können, worüber sie bei jeder Abstimmungsfrage entscheiden.

Dafür gibt es einige praktische Hinweise: Es empfiehlt sich, dass auch der Versammlungsleiter und nicht nur der Schreiber sich jeden Antrag notiert, damit keiner übergangen wird und jederzeit klare Verhältnisse bestehen.

Vor jeder Teilabstimmung wird der Wortlaut des Antrags nochmals bekannt gegeben. Zu Beginn des Abstimmungsverfahrens muss die Reihenfolge der Abstimmungen bekannt gegeben werden.

Den Versammlungsteilnehmern muss klar sein, worüber genau abgestimmt wird. Vor der Abstimmung ist der Wortlaut des Antrags darum zu wiederholen.

Die Versammlungsteilnehmer haben Gelegenheit, dagegen Einwendungen zu machen und ein anderes Vorgehen vorzuschlagen. Über entsprechende Ordnungsanträge wird abgestimmt.

Am Ende eines komplexen Abstimmungsverfahrens darf zudem die Schlussabstimmung über die bereinigte Vorlage nicht vergessen werden.

3.5.5 Offene oder geheime Abstimmung

Wie soll die einzelne Abstimmung durchgeführt werden? Wenn bei offener Abstimmung mit eindeutigen Mehrheiten gerechnet werden kann, genügt es, wenn der Versammlungsleiter die Ja und Nein-Stimmen aufruft und ohne Zählung das Ergebnis feststellt. Ist das Ergebnis zweifelhaft oder wird Auszählung verlangt, müssen die einzelnen Stimmen

gezählt werden¹⁶. Dabei empfiehlt es sich, dass die Stimmzähler ihre Teilresultate laut und vernehmbar melden und der Schreiber sie ebenso deutlich wiederholt.

Das erlaubt der Versammlung eine gewisse Kontrolle. Es hilft Fehler zu vermeiden und stärkt das Vertrauen in eine korrekte Ermittlung des Ergebnisses. Vermindert wird so auch die Gefahr, dass durch eine fehlerhafte Addition ein falsches Resultat bekannt gegeben wird.

Demgegenüber ist das geheime Abstimmungsverfahren arbeitsintensiver. Es kann aber bei besonderen Geschäften, vor allem wenn persönliche Interessen von Anwesenden im Spiel sind, erwünscht sein. Diese Möglichkeit trägt dem Einwand Rechnung, dass das demokratische Grundrecht des Abstimmungsheimnisses nicht gewahrt sein könnte.

Wird ein entsprechendes Begehren gestellt, soll man ohne weiteres feststellen, ob die notwendige Unterstützung dafür (1/4 der anwesenden Stimmberechtigten¹⁷) zustande kommt.

3.5.6 Stimmengleichheit

Eine Bemerkung noch zur Stimmengleichheit. Da der Präsident bei offener Abstimmung nicht mitstimmt, hat er bei Stimmengleichheit den Stichentscheid abzugeben, dazu ist er verpflichtet¹⁸.

**Bei offener Abstimmung stimmt der Präsident nicht mit.
Bei Stimmengleichheit ist er verpflichtet, den Stichentscheid zu fällen.**

Bei geheimer Abstimmung kann er mitstimmen, dafür entfällt sein Recht, allenfalls den Stichentscheid zu fällen. Bei Stimmengleichheit gilt ein Antrag in diesem Fall als nicht angenommen.

Bei geheimer Abstimmung dagegen kann er mitstimmen und darf deshalb im Falle der Stimmengleichheit nicht nochmals stimmen, d.h. es gibt hier keinen Stichentscheid. Im Ergebnis bedeutet das, dass eine Mehrheit für einen Antrag nicht zustande gekommen ist, der Antrag also abgelehnt wurde.

3.5.7 Besonderheiten

Initiativen

Initiativen sind, wie behördliche Vorlagen, Anträge an die Gemeindeversammlung und unterliegen grundsätzlich dem gleichen Verfahren¹⁹. Ein Unterschied liegt darin, dass die Behandlung mit der mündlichen Begründung des Initianten beginnt, worauf die Stellungnahme der Behörde folgt. Zu betonen ist, dass das Antragsrecht der Stimmberechtigten gemäss § 48 Abs. 2 GG im vollem Umfang auch in Bezug auf Initiativen gilt, sie können also Anträge auf Verwerfung, Verschiebung oder Abänderung stellen. Die Praxis betrachtet es als selbstverständlich, dass dazu, wie in Kanton und Bund, Gegenvorschläge seitens der Behörden zulässig sind.

Wie aber wird abgestimmt über Initiative und Gegenvorschlag, die sich gegenseitig ausschliessen? Denkbar wäre die blosse Gegenüberstellung, bei welcher ermittelt wird, welcher Vorschlag mehr Stimmen auf sich vereinigt, worauf dann über den obsiegenden

¹⁶ § 46 Ziff. 5 GG.

¹⁷ Statuten können ein anderes Quorum vorschreiben.

¹⁸ § 46 Ziff. 5 GG.

¹⁹ § 50 GG.

eine Schlussabstimmung durchzuführen wäre. Gegen dieses Vorgehen kann natürlich ein ähnlicher Vorwurf erhoben werden, wie seinerzeit bei eidgenössischen Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag, dass nämlich ein allgemein vorherrschender Wille zur Durchsetzung einer Neuerung nicht voll zum Ausdruck gelangt. Wer sich sowohl zu Initiative wie zum Gegenvorschlag positiv stellt, muss sich zu früh für oder gegen einen Vorschlag entscheiden. Korrekter ist deshalb die separate Abstimmung mit Ja und Nein über beide Anträge; nur wenn beide angenommen werden, ist noch eine Stichfrage zu stellen.

Bei der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag ist die Möglichkeit zu geben, beides abzulehnen oder beides anzunehmen.

Falls beide Anträge in separaten Abstimmungen angenommen werden, kommt es zur Stichfrage.

Vorberatende Gemeindeversammlung

Zahlreiche Gemeinden kennen die Vorberatung von Vorlagen der Urnenabstimmung in der Gemeindeversammlung (§ 116 N. 4 Kommentar Thalman). Es handelt sich darum, Geschäfte, welche obligatorisch einer Urnenabstimmung unterliegen, in einer vorausgehenden Gemeindeversammlung vorzubereiten. Hier hat man vermutlich in erster Linie an die Gemeindeordnung gedacht. Die Stimmberechtigten sollen die Möglichkeit erhalten, zu einer Revision der Gemeindeordnung nicht nur an der Urne Ja oder Nein zu sagen, sie sollen die Möglichkeit erhalten, die Vorlage in einzelnen Belangen zu ändern.

In der vorberatenden Versammlung werden solche Geschäfte behandelt wie Geschäfte für welche die Gemeindeversammlung zuständig ist, und zwar bis und mit der Bereinigung der Änderungsanträge. Lediglich die Schlussabstimmung findet an der Urne, nicht in der Versammlung statt. Die Gemeindeversammlung spricht deshalb keine Empfehlung über Annahme oder Ablehnung an der Urne aus. Beachtet werden muss in diesem Zusammenhang indessen, dass das Ergebnis der Vorberatung mit einer Rechtsmittelbelehrung (Beschwerde) und Rechtsmittelfrist publiziert werden muss.

Probleme des Initiativrechtes in der Vorberatung

Bei Initiativen zeigt sich noch in stärkerem Masse als bei behördlichen Vorlagen das Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch des Antragstellers, dass über seinen Vorschlag im vorgeschriebenen Urnenabstimmungsverfahren entschieden wird, und dem Recht der Gemeindeversammlung, die Geschäfte zu bereinigen, d.h. nach ihrem Willen zu modifizieren. Man wird Änderungen an Initiativen grundsätzlich zulassen müssen, denn nichts spricht im Wortlaut des Gesetzes dafür, dass Initiativen von der Bereinigung im Rahmen der Vorberatung ausgenommen sind. Der Rahmen für Änderungen wird aber verhältnismässig eng gezogen werden müssen (Thalman, a.a.O., § 116 N. 4.6).

Nachträgliche Urnenabstimmung über Gemeindebeschlüsse

Schliesslich sei noch auf die Schwierigkeit hingewiesen, wenn eine nachträgliche Urnenabstimmung über Gemeindeversammlungsbeschlüsse verlangt wird. Findet nach der Schlussabstimmung ein Begehren um Urnenabstimmung die nötige Unterstützung von mindestens einem Drittel der anwesenden Stimmberechtigten, muss die Vorlage, so wie sie der Schlussabstimmung unterstand, noch einer Urnenabstimmung unterstellt werden (Art 86, Abs. 2 KV).

Dabei handelt es sich in der Regel um umstrittene Geschäfte mit knappen Mehrheiten und es geht häufig auch bei der Feststellung des Quorums um wenige Stimmen. Daher

ist es wichtig, dass die Versammlungsleitung stets zuverlässig die Zahl der Anwesenden kennt. Man kann sich folglich nicht auf die Zählung zu Beginn der Versammlung verlassen, denn es gibt im Laufe einer länger dauernden Versammlung Zu- und Abgänge. Unter Umständen lohnt es sich dann nochmals eine Zählung vorzunehmen.

Protokoll

Am Schluss einer Gemeindeversammlung sollten die Stimmberechtigten noch darauf aufmerksam gemacht werden, wo und wann das Protokoll eingesehen werden kann und dass allfällige Beanstandungen bezüglich der Verhandlungsführung sofort vorgebracht werden müssen. Denn diesbezügliche Verfahrensfehler können im Beschwerdeverfahren²⁰ nur geltend gemacht werden, wenn sie in der Versammlung selbst gerügt wurden.

²⁰ § 151 GG.

4 Anhang

4.1 Parteiversammlungen

Parteien sind in aller Regel als Vereine organisiert und unterstehen daher den Bestimmungen des ZGB Art. 60ff.

In den meisten Vereinen wird alljährlich eine Hauptversammlung durchgeführt. Dabei gibt es sehr oft Diskussionen über die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen. Dies ist auf die minimale gesetzliche Regelung und die teilweise schwer verständlichen Statutenbestimmungen zurückzuführen.

4.1.1 Gesetzliche Regelung

Art. 67 ZGB schreibt bezüglich Stimmrecht und Mehrheit im Verein folgendes vor:

¹ Alle Mitglieder haben in der Vereinsversammlung das gleiche Stimmrecht.

² Die Vereinsbeschlüsse werden mit Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder gefasst.

³ Über Gegenstände, die nicht gehörig angekündigt sind, darf ein Beschluss nur dann gefasst werden, wenn die Statuten es ausdrücklich gestatten.

Diese Gesetzesbestimmung hat in der Rechtsliteratur zu erheblichen Differenzen geführt. Immerhin ist klar, dass im Gesetz selbst keine Quorumsvorschrift enthalten ist (Ausnahme Art. 74 ZGB betreffend Umwandlung des Vereinszweckes).

Damit ein rechtsgültiger Vereinsbeschluss gefasst werden kann, bedarf es nach Gesetz weder der Anwesenheit einer bestimmten Mindestzahl von Mitgliedern (qualifizierte Anwesenheit) noch der Zustimmung eines besonders hohen Anteils an anwesenden Mitgliedern (qualifiziertes Mehr). Jede ordnungsgemäss einberufene Vereinsversammlung ist also beschlussfähig.

4.1.2 Mögliche Mehrheiten

Absolutes Mehr: Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält.

Relatives Mehr: Gewählt ist der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl, ohne Rücksicht darauf, wie viele Prozente der Stimmen er erhalten hat.

Qualifiziertes Mehr: Es wird z.B. eine Zweidrittel- oder eine Dreiviertelmehrheit verlangt. Auch ein „doppeltes Mehr“ z.B. von Volk und Ständen ist ein qualifiziertes Mehr.

Die Statuten können die gesetzliche Regelung ergänzen oder abändern. So kann insbesondere dem Präsidenten oder Vorsitzenden der Stichentscheid zugesprochen werden.

**Ohne statutarische Grundlage
gibt es keinen Stichentscheid.**

Leider führen die Statutenbestimmungen jedoch oftmals zu Verwirrungen, indem unklare Formulierungen verwendet werden. In solchen Fällen ist der Statuteninhalt durch Auslegung zu ermitteln, sofern dies überhaupt möglich ist.

Wird in den Statuten ausdrücklich festgehalten, dass Wahlen und Abstimmungen mit dem einfachen Mehr der anwesenden ordentlichen Vereinsmitglieder erfolgen, so ist dies nichts anderes als eine Konkretisierung der gesetzlichen Vorschrift in folgender Hinsicht:

- a) das einfache Mehr steht im ausdrücklichen Gegensatz zum relativen Mehr; Stimmenthaltungen gelten somit als Nein-Stimmen;
- b) nur die ordentlichen Vereinsmitglieder werden bei der Ermittlung der Mehrheitszahl berücksichtigt. Passivmitglieder, Gönnermitglieder und andere Teilnehmer ohne Stimmrecht dürfen nicht berücksichtigt werden.

4.1.3 Vereinspraxis

In der Vereinspraxis wird häufig beobachtet, dass Stimmenthaltungen nicht mitgezählt werden; dies in der Überlegung, dass die Stimmenthaltung nicht der Nein-Stimme gleichzusetzen sei. Besteht in einem Verein nachweisbar eine derartige Abstimmungs- oder Wahlpraxis, so müsste eine plötzliche Praxisänderung als rechtsmissbräuchlich qualifiziert werden, selbst wenn die gesetzliche Regelung dafür spricht.

Eine plötzliche Praxisänderung kann rechtsmissbräuchlich und damit unzulässig sein.

Zusammenfassend soll deshalb vom einfachen Mehr (gleichbedeutend mit absolutem Mehr) ausgegangen werden, sofern nicht ausdrücklich gegenteilige Statutenbestimmungen bestehen. Werden dennoch in ständiger Praxis Stimmenthaltungen nicht mitgezählt, so sollte ein Praxiswechsel nur zusammen mit einer Statutenpräzisierung vorgenommen werden.

4.2 Das Vereinsrecht nach dem Zivilgesetzbuch (ZGB)

Art. 60

A. Gründung

I. Körperschaftliche Personenverbindung

¹ Vereine, die sich einer politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohltätigen, geselligen oder andern nicht wirtschaftlichen Aufgabe widmen, erlangen die Persönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist.

² Die Statuten müssen in schriftlicher Form errichtet sein und über den Zweck des Vereins, seine Mittel und seine Organisation Aufschluss geben.

Art. 61

II. Eintragung

¹ Sind die Vereinsstatuten angenommen und ist der Vorstand bestellt, so ist der Verein befugt, sich in das Handelsregister eintragen zu lassen.

² Betreibt der Verein für seinen Zweck ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe, so ist er zur Eintragung verpflichtet.

³ Der Anmeldung sind die Statuten und das Verzeichnis der Vorstandsmitglieder beizufügen.

Art. 62

III. Vereine ohne Persönlichkeit

Vereine, denen die Persönlichkeit nicht zukommt, oder die sie noch nicht erlangt haben, sind den einfachen Gesellschaften gleichgestellt.

Art. 63

IV. Verhältnis der Statuten zum Gesetz

¹ Soweit die Statuten über die Organisation und über das Verhältnis des Vereins zu seinen Mitgliedern keine Vorschriften aufstellen, finden die nachstehenden Bestimmungen Anwendung.

² Bestimmungen, deren Anwendung von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist, können durch die Statuten nicht abgeändert werden.

Art. 64

B. Organisation

I. Vereinsversammlung

1. Bedeutung und Einberufung

¹ Die Versammlung der Mitglieder bildet das oberste Organ des Vereins.

² Sie wird vom Vorstand einberufen.

³ Die Einberufung erfolgt nach Vorschrift der Statuten und überdies von Gesetzes wegen, wenn ein Fünftel der Mitglieder die Einberufung verlangt.

Art. 65

2. Zuständigkeit

¹ Die Vereinsversammlung beschliesst über die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern, wählt den Vorstand und entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht andern Organen des Vereins übertragen sind.

² Sie hat die Aufsicht über die Tätigkeit der Organe und kann sie jederzeit abberufen, unbeschadet der Ansprüche, die den Abberufenen aus bestehenden Verträgen zustehen.

³ Das Recht der Abberufung besteht, wenn ein wichtiger Grund sie rechtfertigt, von Gesetzes wegen.

Art. 66

3. Vereinsbeschluss

a. Beschlussfassung

¹ Vereinsbeschlüsse werden von der Vereinsversammlung gefasst.

² Die schriftliche Zustimmung aller Mitglieder zu einem Antrag ist einem Beschlusse der Vereinsversammlung gleichgestellt.

Art. 67

b. Stimmrecht und Mehrheit

¹ Alle Mitglieder haben in der Vereinsversammlung das gleiche Stimmrecht.

² Die Vereinsbeschlüsse werden mit Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder gefasst.

³ Über Gegenstände, die nicht gehörig angekündigt sind, darf ein Beschluss nur dann gefasst werden, wenn die Statuten es ausdrücklich gestatten.

Art. 68

c. Ausschliessung vom Stimmrecht

Jedes Mitglied ist von Gesetzes wegen vom Stimmrechte ausgeschlossen bei der Beschlussfassung über ein Rechtsgeschäft oder einen Rechtsstreit zwischen ihm, seinem Ehegatten oder einer mit ihm in gerader Linie verwandten Person einerseits und dem Vereine andererseits.

Art. 69

II. Vorstand

Der Vorstand hat das Recht und die Pflicht, nach den Befugnissen, die die Statuten ihm einräumen, die Angelegenheiten des Vereins zu besorgen und den Verein zu vertreten.

Art. 70

C. Mitgliedschaft

I. Ein- und Austritt

¹ Der Eintritt von Mitgliedern kann jederzeit erfolgen.

² Der Austritt ist von Gesetzes wegen zulässig, wenn er mit Beobachtung einer halbjährigen Frist auf das Ende des Kalenderjahres oder, wenn eine Verwaltungsperiode vorgesehen ist, auf deren Ende angesagt wird.

³ Die Mitgliedschaft ist weder veräusserlich noch vererblich.

Art. 71

II. Beitragspflicht

Beiträge können von den Mitgliedern verlangt werden, sofern die Statuten dies vorsehen.

Art. 72

III. Ausschliessung

¹ Die Statuten können die Gründe bestimmen, aus denen ein Mitglied ausgeschlossen werden darf, sie können aber auch die Ausschliessung ohne Angabe der Gründe gestatten.

² Eine Anfechtung der Ausschliessung wegen ihres Grundes ist in diesen Fällen nicht statthaft.

Art. 73

IV. Stellung ausgeschiedener Mitglieder

¹ Mitglieder, die austreten oder ausgeschlossen werden, haben auf das Vereinsvermögen keinen Anspruch.

² Für die Beiträge haften sie nach Massgabe der Zeit ihrer Mitgliedschaft.

Art. 74

V. Schutz des Vereinszweckes

Eine Umwandlung des Vereinszweckes kann keinem Mitgliede aufgenötigt werden.

Art. 75

VI. Schutz der Mitgliedschaft

Beschlüsse, die das Gesetz oder die Statuten verletzen, kann jedes Mitglied, das nicht zugestimmt hat, von Gesetzes wegen binnen Monatsfrist, nachdem es von ihnen Kenntnis erhalten hat, beim Gericht anfechten.

Art. 75a

C^{bis}. Haftung

Für die Verbindlichkeiten des Vereins haftet das Vereinsvermögen. Es haftet ausschliesslich, sofern die Statuten nichts anderes bestimmen.

Art. 76

D. Auflösung

I. Auflösungsarten

1. Vereinsbeschluss

Die Auflösung des Vereins kann jederzeit durch Vereinsbeschluss herbeigeführt werden.

Art. 77

2. Von Gesetzes wegen

Die Auflösung erfolgt von Gesetzes wegen, wenn der Verein zahlungsunfähig ist, sowie wenn der Vorstand nicht mehr statutengemäss bestellt werden kann.

Art. 78

3. Urteil

Die Auflösung erfolgt durch das Gericht auf Klage der zuständigen Behörde oder eines Beteiligten, wenn der Zweck des Vereins widerrechtlich oder unsittlich ist.

Art. 79

II. Löschung des Registereintrages

Ist der Verein im Handelsregister eingetragen, so hat der Vorstand oder das Gericht dem Registerführer die Auflösung behufs Löschung des Eintrages mitzuteilen.

19.09.2007/zac.