



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, lic. iur. Felix Gysi  
Dr. iur. Matthias Suter und Ersatzrichter lic. iur. Ivo Klingler  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 30. Oktober 2018

in Sachen

**1. ELSENER Niklaus**

**2. SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI SVP MENZINGEN**

Beschwerdeführer

beide vertreten durch Fürsprecher Dr. iur. Thomas Sägesser, Klostermatt 15,  
6330 Cham

gegen

**1. Gemeinderat Menzingen**, Rathaus, Postfach 99, 6313 Menzingen

vertreten durch RA Linus Schweizer, Dammstrasse 19, 6300 Zug

**2. Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Stimmrechtsbeschwerde

(Einwohnergemeindeversammlung vom 29. November 2017)

V 2018 20

A. a) An der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Menzingen vom 31. Mai 2017 wurde die Motion der CVP Menzingen vom Februar 2017 als erheblich erklärt, die den Gemeinderat beauftragte, im Zusammenhang mit der Sanierung/Erneuerung der Ortsdurchfahrt, welche im Rahmen des kantonalen Strassenbauprogramms 2014–2022 realisiert wird, in Gemeinden mit dörflichem Charakter, welche nicht abschliessend aufgezählt werden, ebenfalls Tempo-30-Zonen wirtschaftlich zu realisieren. Gleichzeitig wurde der Gemeinderat beauftragt, die Kosten für eine Studie zu ermitteln und einen entsprechenden Kreditantrag vorzulegen. In der Folge beantragte der Gemeinderat der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 unter Traktandum sechs einen Kredit von 46 000 Franken für die Ausarbeitung eines nach Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) erforderlichen verkehrstechnischen Gutachtens zur Einführung von Tempo 30 im Gemeindegebiet von Menzingen.

b) Bei der ersten Abstimmung der Gemeindeversammlung zu Traktandum sechs wurde der Antrag des Gemeinderates mit 126 Nein-Stimmen gegen 123 Ja-Stimmen abgelehnt. Ein Teilnehmer der Gemeindeversammlung, Andreas Etter, stellte einen Ordnungsantrag auf "Nachzählung", worauf der Gemeindepräsident wie folgt reagierte: "Gut, das können wir machen. Nochmalige Nachzählung ... Wer für die Tempo-30-Zone ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen... Wer gegen das Konzept ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen." Bei der zweiten Abstimmung gab es 133 Ja-Stimmen und 122 Nein-Stimmen. Anschliessend ging der Gemeindepräsident zu Traktandum sieben (weitere Informationen aus dem Gemeinderat) über. Daraufhin wurde er von einem Stimmberechtigten unterbrochen. Dieser fragte ihn, welches Resultat nun gelte in Anbetracht der Tatsache, dass die Gemeindeversammlung in der ersten Abstimmung den Kredit abgelehnt und in der zweiten Abstimmung dem Kredit zugestimmt habe. Daraufhin ordnete der Gemeindepräsident eine dritte Abstimmung mit folgenden Worten an: "Wer ist dafür, dass wir die 46'000 Franken ausgeben? ... Wer ist dagegen? Wir machen keine vierte Abstimmung." Die dritte Abstimmung ergab 128 Ja-Stimmen und 128 Nein-Stimmen. In der Folge erklärte der Gemeindepräsident, dass der Gemeinderat dieses Geschäft auf die nächste Gemeindeversammlung verschiebe.

c) Im Amtsblatt vom 7. Dezember 2017 publizierte der Gemeinderat Menzingen die Ergebnisse der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 zu Traktandum sechs wie folgt:

"Tempo 30 Zonen

Der Antrag wird mit 126 : 123 Stimmen abgelehnt.

1. Ein Kredit von CHF 46 000 für die Ausarbeitung des nach Art. 32 Abs. 3 SVG erforderlichen verkehrstechnischen Gutachtens zur Einführung von Tempo 30 im Gemeindegebiet Menzingen wird abgelehnt.

Ordnungsantrag Andreas Etter

Anstatt über die geforderte Nachzählung wurde irrtümlicherweise nochmals über das Sachgeschäft abgestimmt.

Nach erfolgter Beratung und Feststellung von offensichtlichen Verfahrensfehlern durch den Gemeinderat wird das Sachgeschäft der Tempo 30 Zonen auf die nächste Gemeindeversammlung vom 28. Mai 2018 vertagt."

d) Mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 erhoben die Schweizerische Volkspartei Menzingen (SVP) und die FDP.Die Liberalen Menzingen (FDP), vertreten durch die jeweiligen Präsidenten, Niklaus Elsener (SVP) und Thomas Magnusson (FDP), beim Regierungsrat des Kantons Zug Beschwerde gegen die Abstimmung über Traktandum sechs (Tempo-30-Zonen) der Einwohnergemeindeversammlung Menzingen vom 29. November 2017. Subsidiär wurde geltend gemacht, dass auch die beiden natürlichen Personen, Niklaus Elsener und Thomas Magnusson, beide Edlibach, als Schweizer Bürger und Einwohner von Menzingen beschwerdeberechtigt seien. Die Beschwerdeführer beantragten, die erste Abstimmung mit dem Resultat von 126 Nein-Stimmen zu 123 Ja-Stimmen sei für gültig und sämtliche weiteren Abstimmungen sowie Handlungen des Gemeinderats unter Traktandum sechs für nichtig zu erklären. Die Beschwerdeführer verlangten des Weiteren, dass der Regierungsrat die Tonbandaufnahme der Gemeindeversammlung einverlange und eine Protokollnotiz der Beschwerdeführer, wie aus ihrer Sicht die Gemeindeversammlung zum Traktandum sechs abgelaufen sei, zum Beweis erhebe. Zur Begründung machten die Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, eine Nachzählung sei bei einer Abstimmung mit offenem Handmehr nicht möglich. Alle weiteren Abstimmungen und Handlungen des Gemeinderats zu Traktandum sechs seien daher nichtig.

e) Mit Beschluss vom 18. Januar 2018 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde der SVP Menzingen und der FDP.Die Liberalen Menzingen nicht ein und wies die Beschwerde von Niklaus Elsener und Thomas Magnusson ab. Er wies den Gemeinderat Menzingen an, das Geschäft im Sinne der Erwägungen erneut der Gemeindeversammlung Menzingen vorzulegen. Es wurden keine Kosten erhoben und keine Parteienschädigung ausgerichtet. Zur Begründung führte der Regierungsrat aus, legitimiert zur Stimmrechtsbeschwerde sei jede stimmberechtigte Person, die an der angefochtenen Abstimmung teilnehmen könne (BGE 130 I 290 E. 1.3), was bei der Schweizerischen Volkspartei Menzingen (SVP) und der FDP.Die Liberalen Menzingen (FDP) nicht der Fall sei. In der Sache argumentierte der Regierungsrat zunächst, die Anordnung der Wiederholung einer

Abstimmung zur Nachzählung ohne besondere Gründe gehe über die verfahrensleitende Befugnis des Gemeindepräsidenten hinaus, da eine solche Anweisung nicht nur die Verfahrensleitung gemäss § 73 Abs. 1 GG sicherstelle und ordne, sondern direkte Auswirkungen auf das bereits festgestellte inhaltliche Resultat einer Abstimmung haben könne. Bei der Wiederholung offener Abstimmungen gebe es erfahrungsgemäss immer Leute, welche sich bei der ersten Abstimmung der Stimme enthalten hätten und nunmehr mitstimmten, oder aber in Kenntnis des ersten Abstimmungsergebnisses ihre Meinung und damit ihr Abstimmungsverhalten änderten. Eine Wiederholung einer Abstimmung könne nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch ohne entsprechende kantonale Vorschrift angeordnet werden, wenn sie zur zuverlässigen Feststellung des Abstimmungsergebnisses als geboten erscheine. Der Gemeindepräsident habe die zweite und dritte Abstimmung aber nicht deshalb angeordnet, weil er von sich aus Zweifel an der Richtigkeit des Abstimmungsergebnisses gehabt habe, sondern aufgrund der Interventionen von zwei Stimmbürgern. Gemäss § 76 Abs. 1 GG könne jeder Stimmberechtigte Änderungsanträge stellen, soweit das Gesetz es nicht ausschliesse. Über Ordnungsanträge entscheide die Versammlung unverzüglich (§ 76 Abs. 2 GG). Eine eigentliche Nachzählung sei bei einer Abstimmung mit offenem Handmehr nicht möglich, da keine Stimmzettel vorlägen, welche nochmals nachgezählt werden könnten. Andreas Etter habe mit seinem Antrag "Ordnungsantrag... ich bitte um Nachzählung" aber sinngemäss eine Wiederholung der Abstimmung beantragt, was zulässig sei, da die in § 76 Abs. 2 GG aufgeführten Beispiele von Ordnungsanträgen nicht abschliessend seien. Bei einem solchen Ordnungsantrag habe die Gemeindeversammlung zuerst formell darüber abzustimmen, ob sie nochmals auf die bereits erfolgte Abstimmung zurückkommen möchte. Der Gemeindepräsident hätte somit der Gemeindeversammlung unverzüglich mitteilen müssen, dass infolge objektiver Unmöglichkeit nicht über diesen Ordnungsantrag abgestimmt werden könne, dass es aber möglich sei, einen Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung zu stellen. Wäre in der Folge ein solcher gestellt worden, hätte der Gemeindepräsident die Gemeindeversammlung zuerst unverzüglich über den Ordnungsantrag abstimmen lassen müssen. Bei Annahme desselben hätte in einer weiteren Abstimmung erneut über das Sachgeschäft befunden werden müssen. Bei der Abstimmung über den Ordnungsantrag von Andreas Etter habe der Gemeindepräsident folgende Worte an die Gemeindeversammlung gerichtet: "Wer für die Tempo-30-Zone ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen... Wer gegen das Konzept ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen." Aufgrund dieser Ausführungen des Gemeindepräsidenten hätten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit die meisten der Stimmberechtigten davon ausgehen müssen, dass erneut über die Sache und nicht über einen Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung abgestimmt werde, womit

der sinngemäss auszulegende Antrag von Andreas Etter auf Wiederholung der Abstimmung von der Gemeindeversammlung nicht rechtsgültig abgewiesen worden sei. Zudem könne über den Ordnungsantrag von Andreas Etter auch nicht an der nächsten Gemeindeversammlung abgestimmt werden, da über Ordnungsanträge nach § 76 Abs. 2 GG unverzüglich zu entscheiden sei. Angesichts der ungültigen Abstimmung über den Ordnungsantrag von Andreas Etter sei auch die nachfolgende dritte Abstimmung über die Sache selbst unzulässig gewesen. Der Gemeinderat habe das ganze Geschäft erneut an der Gemeindeversammlung zu traktandieren und zur Abstimmung zu bringen, wobei dies keine Abstimmungswiederholung im Sinne von § 79 GG sei.

B. Gegen diesen Beschluss liessen Niklaus Elsener, Edlibach, und die Schweizerische Volkspartei SVP Menzingen am 16. Februar 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen mit den Anträgen, 1. Der Entscheid des Regierungsrates vom 18. Januar 2018 sei aufzuheben. 2. Das Ergebnis der Abstimmung an der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Menzingen vom 29. November 2017 zu Traktandum 6 "Tempo 30 Zonen", wonach der Antrag des Gemeinderates mit 126 Nein-Stimmen gegen 123 Ja-Stimmen abgelehnt wurde, sei für gültig zu erklären. 3. Alle weiteren Abstimmungen und Beschlüsse, die zu diesem Traktandum getroffen wurden, seien aufzuheben. 4. Bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides des Verwaltungsgerichts sei es dem Gemeinderat der Einwohnergemeinde Menzingen vorläufig zu untersagen, das Geschäft erneut der Gemeindeversammlung vorzulegen. 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu lasten der Beschwerdegegner.

Zur Begründung wird in formeller Hinsicht ausgeführt, nach ständiger Rechtsprechung von Bundesgericht und kantonalem Verwaltungsgericht stehe die Beschwerdebefugnis in Stimmrechtssachen auch den politischen Parteien zu, die als juristische Personen konstituiert und im betreffenden Gemeinwesen tätig seien. Dies sei bei der SVP Menzingen der Fall. Demnach sei die Beschwerdeberechtigung der SVP Menzingen (und der FDP.Die Liberalen Menzingen) vom Regierungsrat zu Unrecht verneint worden. Das Interesse der Beschwerdeführer sei aktuell, zudem bestehe aufgrund des Beschlusses des Gemeinderates vom 27. November 2017 sowie aufgrund der aufsichtsrechtlichen Anordnung des Regierungsrates die Gefahr, dass das Geschäft an einer nächsten Gemeindeversammlung erneut zur Behandlung gebracht werde, obwohl es nach Ansicht der Beschwerdeführer bereits gültig beschlossen worden sei. Weiter habe es der Regierungsrat in Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör versäumt, den als Landwirt mit prozessualen Fragen zu wenig vertrauten Beschwerdeführer 1 auf sein Replikrecht hinzuweisen. Da eine Ver-

letzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor Verwaltungsgericht geheilt werden könne, sei auf eine Rückweisung an die Vorinstanz allerdings zu verzichten und werde die unterbliebene Stellungnahme zur auch tatsächliche Gesichtspunkte enthaltenden Eingabe des Gemeinderates vom 19. Dezember 2017 mitsamt der Tonbandaufnahme der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 mit der Beschwerde nachgeholt.

In der Sache wird ausgeführt, dass bis heute von keiner Seite konkrete Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten wie eine fehlerhafte Auszählung oder ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe glaubhaft gemacht worden seien, die es rechtfertigen würden, das Ergebnis der ersten Abstimmung aufzuheben. Über den Abstimmungsgegenstand, das Abstimmungsverfahren und die Stimmergebnisse habe zu jedem Zeitpunkt Klarheit bestanden. Es gebe deshalb auch keine Zweifel darüber, dass das Ergebnis der ersten Abstimmung, wonach der Antrag des Gemeinderates mit 126 Nein-Stimmen zu 123 Ja-Stimmen abgelehnt worden sei, ordnungsgemäss und gültig zustande gekommen sei. Gestützt auf § 72 Abs. 1 VRG sei deshalb ohne Rückweisung an die Vorinstanz das Ergebnis der Abstimmung an der Gemeindeversammlung zu Traktandum 6 "Tempo 30 Zonen", wonach der Antrag des Gemeinderates mit 126 Nein-Stimmen gegen 123 Ja-Stimmen abgelehnt worden sei, vom Verwaltungsgericht für gültig zu erklären. Da bei Abstimmungen in Versammlungen mit offenem Handmehr keine Nachzählung erfolgen könne, stehe fest, dass der Ordnungsantrag von Andreas Etter auf Nachzählung der bereits erfolgten Abstimmung nicht zulässig gewesen sei und über einen solchen Ordnungsantrag nicht habe abgestimmt werden dürfen. Auch der dritte Abstimmungsgang sei nicht aufgrund eines vorgängig angenommenen Ordnungsantrages erfolgt und darum ungültig. Zuerst müsste ein entsprechender Rückkommens-Antrag eine Mehrheit der Anwesenden finden, damit über denselben Gegenstand nochmals abgestimmt werden dürfe. Wie beim zweiten, so könne auch beim dritten Abstimmungsgang angesichts der unübersichtlichen Ausgangslage nicht ausgeschlossen werden, dass es bei den Stimmberechtigten zur Unklarheit darüber gekommen sei, ob über den Ordnungsantrag oder in der Sache zu befinden sei. Verfahrensrechtlich unzutreffend sei die Schlussfolgerung des Regierungsrates, dass das Ergebnis des ersten Abstimmungsganges nicht als gültig zustande gekommen betrachtet werden könne, weil der sinngemässe Antrag auf Wiederholung der Abstimmung von der Gemeindeversammlung "nicht rechtsgültig abgewiesen" worden sei. Ein Ordnungsantrag, über den nicht sofort abgestimmt werde, hindere die Gültigkeit des zuvor erfolgten Abstimmungsganges nicht. Erst die auf das erfolgreiche Rückkommen vorzunehmende Abstimmung in der Sache selber ersetze in ihrem Ergebnis die frühere Abstimmung. Und wenn die Regierung ausführe, es sei zulässig, dass eine stimmberechtigte Person einen

Ordnungsantrag auf Wiederholung einer Abstimmung stelle, so gelte das nur, wenn Unregelmässigkeiten bestünden, die so erheblich seien, dass sie das Ergebnis beeinflussen könnten. Solche materiellen Gründe im Sinne von berechtigten Zweifeln bzw. Unklarheiten seien bei der ersten Abstimmung nicht vorhanden gewesen. Die Versammlungsleitung dürfe nur rechtmässige Anträge zur Abstimmung bringen und rechtswidrige Anträge dürften nicht zur Abstimmung gebracht werden. Die Durchführung weiterer Abstimmungen über den gültig mit 126 Nein-Stimmen zu 123 Ja-Stimmen beschlossenen Verhandlungsgegenstand sei daher nicht zulässig gewesen und ein Antrag auf Rückkommen habe weder gültig gestellt noch gültig zur Abstimmung gebracht werden können. Die Abstimmung über einen ungültigen Antrag sei ihrerseits ungültig und daher aufzuheben. Ferner könne der dritte Abstimmungsgang auch nicht als Mittel zur Ausräumung von „Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten“ – gemäss der Stellungnahme des Gemeinderates – des zweiten Abstimmungsganges betrachtet werden. Im vorliegenden Fall habe der dritte Abstimmungsgang deshalb ohne rechtliche Grundlage und zu Unrecht stattgefunden.

Schliesslich sei auch die Verschiebung der Vorlage auf die nächste Gemeindeversammlung ungültig. Der Gemeinderat könne die weitere Beratung und die Abstimmung auf eine spätere Gemeindeversammlung von Gesetzes wegen nur dann verschieben, wenn er die Auswirkungen von materiellen Änderungsanträgen näher abklären wolle (§ 76 Abs. 1 und 3 Gemeindegesetz). Diese Möglichkeit bestehe bei Ordnungsanträgen, wozu auch Anträge auf Rückkommen gehörten, jedoch nicht. Eine Verschiebung auf die nächste Versammlung könnte zudem höchstens die Gemeindeversammlung selber beschliessen, sofern das mit dem Willkürverbot, der Rechtsgleichheit und allfällig zu beachtenden Fristen vereinbar sei. Eine Notlage, die den Gemeinderat ermächtigen würde, anstelle der Gemeindeversammlung unaufschiebbare Beschlüsse zu fassen (§ 86 Abs. 1 Gemeindegesetz), liege klarerweise nicht vor. Da der gerichtliche Rechtsschutz für die Beschwerdeführer nicht mehr gewährleistet wäre, wenn das Urteil des Verwaltungsgerichtes erst nach der Gemeindeversammlung vom 28. Mai 2018 ergehen würde, sei dem Gemeinderat von Menzingen bis zur Rechtskraft des Urteils des Verwaltungsgerichts zu untersagen, das Geschäft den Stimmberechtigten an einer künftigen Gemeindeversammlung vorzulegen.

C. Mit Vernehmlassung vom 22. März 2018 liess der Regierungsrat des Kantons Zug durch die Direktion des Innern beantragen, 1. Bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides des Verwaltungsgerichtes sei es dem Gemeinderat der Einwohnergemeinde Menzingen vorläufig zu untersagen, das Geschäft erneut der Gemeindeversammlung vorzulegen; 2. Im Übrigen sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolgen zulas-

ten der Beschwerdeführer abzuweisen. Zur Begründung wird ergänzend zum angefochtenen Entscheid ausgeführt, dass es sich bei der Stellungnahme des Gemeinderates im regierungsrätlichen Verfahren und der Tonaufnahme nicht um ein Novum gehandelt habe, das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer aber ohnehin nicht verletzt worden sei. Da den Beschwerdeführern die Kopie der Beschwerdeantwort mit den Beilagen am 20. Dezember 2017 zur Kenntnisnahme zugestellt worden sei und diese – bei einer Beschwerdefrist von 20 Tagen gemäss Wahl- und Abstimmungsgesetz – innerhalb von 28 Tagen nicht reagiert hätten, habe der Regierungsrat davon ausgehen dürfen, dass die Beschwerdeführer auf eine Stellungnahme verzichteten, dies umso mehr, da Stimmrechtsbeschwerden innert kurzer Frist behandelt werden sollten. Zudem sei die Beschwerdeschrift nicht nur vom Beschwerdeführer 1, sondern auch von Thomas Magnusson unterzeichnet worden, der Jurist sowie Mitglied der Grundstückgewinnsteuer-Kommission der Gemeinde sei.

In der Sache sei zu unterscheiden, ob die Versammlungsleitung oder die Gemeindeversammlung selbst auf ein Abstimmungsergebnis zurückkomme. Während die Versammlungsleitung nicht nach Belieben auf ein nach Auszählung der Stimmen verkündetes Abstimmungsergebnis zurückkommen könne, verhalte es sich anders, wenn die Gemeindeversammlung selbst die Abstimmung wiederholen wolle. Dieses Vorgehen orientiere sich an den parlamentarischen Geschäftsordnungen. So sei beispielsweise im Kanton Zug ein Antrag eines Kantonsratsmitglieds, eine Abstimmung des Kantonsrates zu wiederholen, nach § 71 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates ausdrücklich zulässig. Die Wiederholung einer Abstimmung sei zwar im Gemeindegesetz nicht explizit geregelt, doch bestehe auch keine Bestimmung, die eine solche explizit ausschliesse. In der Lehre sei daher auch unbestritten, dass die Gemeindeversammlung selbst auf ein Geschäft zurückkommen könne, über welches sie bereits abgestimmt habe. Wenn vorgebracht werde, die Gültigkeit einer Abstimmung werde durch einen Rückkommensantrag in keiner Art und Weise betroffen, bzw. erst die auf das erfolgreiche Rückkommen vorzunehmende Abstimmung in der Sache selber ersetze in ihrem Ergebnis die frühere Abstimmung, dann sei dem entgegenzuhalten, dass nach § 76 Abs. 2 des Gemeindegesetzes die Gemeindeversammlung über Ordnungsanträge unverzüglich entscheide. Über den sinngemässen Ordnungsantrag von Andreas Etter auf Wiederholung der Abstimmung sei nicht korrekt abgestimmt worden, weshalb auch das Ergebnis der ersten Abstimmung nicht als gültig anerkannt werden könne, da man nicht wisse, wie das Abstimmungsergebnis ausgefallen wäre, wenn die Gemeindeversammlung über den sinngemässen Antrag auf Wiederholung der Abstimmung abgestimmt hätte. Nachdem sich die Stimmberechtigten in der nachfolgenden – zwar nicht korrekt durchgeführten – Abstimmung für die Vorlage ausgesprochen



hätten, sei es nicht abwegig anzunehmen, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten eine Wiederholung der Abstimmung in Betracht gezogen hätte. Angesichts dieser Umstände könne das Ergebnis der ersten Abstimmung nicht als rechtsverbindlich anerkannt werden.

D. Mit Vernehmlassung vom 6. April 2018 liess der Gemeinderat Menzingen dem Gericht beantragen, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung. Zur Begründung wird ausgeführt, der Regierungsrat habe die Legitimation des Beschwerdeführers 2 zurecht verneint, zumal die ins Recht gelegten Vereinsstatuten keine Wahrung und Vertretung der Interessen der Vereinsmitglieder durch den Verein vorsähen. Dass die Beschwerdeführer ein aktuelles Rechtsschutzinteresse hätten, werde bestritten, zumal es dem Gemeinderat frei stehe, das betreffende Geschäft der Gemeindeversammlung erneut zur Abstimmung vorzulegen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör und ein faires Gerichtsverfahren und der Grundsatz der Waffengleichheit verlange keineswegs, dass die behördliche oder gerichtliche Instanz eine Partei zur Stellungnahme auffordern müsse, weshalb der Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör in keiner Weise beschnitten oder gar verletzt worden sei. Die Beschwerdeführer behaupteten, sie hätten formlos gegen das Vorgehen des Gemeindepräsidenten protestiert. Allerdings sei auf der Tonbandaufnahme neben dem Ordnungsantrag von Andreas Etter keine diesbezüglich relevante Wortmeldung zu hören. Der Beschwerdeführer 1 stelle denn auch nicht in Abrede, dass er nicht formell gegen das Vorgehen im Zusammenhang mit den drei Abstimmungen opponiert habe. Es mangle mithin bereits an den Prozessvoraussetzungen. Eine Entscheidung in der Sache bzw. ein reformatorischer Entscheid sei vorliegend nicht opportun. Dies gelte nur schon mit Blick auf den Aspekt der Gewaltentrennung. Würden im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde formelle oder materielle Mängel festgestellt, so sei der betreffende Beschluss der Gemeindeversammlung aufzuheben. Ein Entscheid in der Sache selbst, bei welchem das Gericht über die Annahme oder Ablehnung eines Traktandums entscheide, komme nicht in Betracht. Wer mit einer verhandlungsleitenden Verfügung nicht einverstanden sei, könne sich – mit einem Ordnungsantrag – sogleich bei der Gemeindeversammlung beschweren, die unverzüglich entscheide. Die Beschwerdeführer behaupteten nicht einmal, dass sie sich mit einem solchen Ordnungsantrag oder sonst wie gegen die Verschiebung des Geschäfts gewehrt hätten. Aus diesem Grund sei auf die Rüge der Beschwerdeführer, wonach eine Verschiebung nicht zulässig gewesen sei, nicht einzutreten. Die wenigen gesetzlichen Bestimmungen überliessen dem Gemeindepräsidenten einen relativ grossen Spielraum für die Leitung der Versammlung. Dies sei auch sachgerecht. Es wäre im Übrigen angesichts der zunehmenden Verwirrung

nicht angezeigt gewesen, an der Versammlung weitere Abstimmungen zu Traktandum 6 abhalten zu lassen. Der Gemeinderat habe folglich korrekt das Geschäft auf die nächste Versammlung verschoben.

Nachdem eine Nachzählung bei Gemeindeversammlungen mit offenem Handmehr nicht möglich sei, habe der Ordnungsantrag von Andreas Etter sinngemäss eine Wiederholung der Abstimmung bezweckt. Ein Antrag auf Nachzählung müsse als ein Antrag auf Wiederholung der Abstimmung interpretiert werden, ansonsten ein nicht angebrachter überspitzter Formalismus zum Tragen käme. Somit habe Andreas Etter unmittelbar im Anschluss an die erste Abstimmung zu Traktandum 6 sinngemäss einen gültigen Ordnungsantrag auf eine Wiederholung der Abstimmung gestellt. Werde der Ordnungsantrag nur gestellt, weil der Antragsteller gegen das Geschäft sei und nicht aus Gründen, die eine Rückweisung oder Verschiebung sachlich zu rechtfertigen vermöchten, sei auf den Antrag nicht einzutreten. Um einen solchen Fall habe es sich vorliegend allerdings nicht gehandelt. Mit Blick auf die konkreten Verhältnisse (hohe Teilnehmerzahl, unübersichtliche Verhältnisse, etc.) sowie das knappe Ergebnis hätten aus Sicht der Gemeindeversammlung keine Gründe bestanden, nicht auf den Ordnungsantrag von Andreas Etter einzutreten. Die Versammlungsleitung habe unverzüglich über den Ordnungsantrag abstimmen zu lassen. Werde dieser angenommen, sei die Abstimmung zu wiederholen. Andernfalls bleibe die (erste) Abstimmung unberührt. In dieser Konstellation hänge die erste Abstimmung folglich solange in der Schwebe, bis über den Ordnungsantrag gültig abgestimmt worden sei, wobei dies auch dann gelte, wenn die Hauptabstimmung wiederholt werde. Der Gemeindepräsident habe jedoch nicht über den Ordnungsantrag abstimmen lassen, sondern habe die Versammlung dazu aufgefordert, sich wiederholt zum (Sach-) Antrag des Gemeinderates zu äussern. Bis zum heutigen Zeitpunkt sei somit noch nicht über den Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung abgestimmt worden. Bereits der gestellte Ordnungsantrag zeuge davon, dass ein Teil der Stimmberechtigten der Auffassung gewesen sei, es habe Unstimmigkeiten bei der Auszählung der Stimmzahl gegeben. Zu berücksichtigen sei, dass nicht nur das Ergebnis auf Protest gestossen sei, sondern das knappe Ergebnis Anlass zu Zweifeln gegeben habe. Bei einem Verdacht auf Falschauszählung der offenen Abstimmung sei eine Wiederholung vorzunehmen. Dabei sei unbeachtlich, ob der Verdacht aus den Reihen der Bevölkerung oder des Gemeinderates geäussert werde. Vor diesem Hintergrund fehle es per dato an einem gültigen bzw. definitiven Beschluss der Gemeindeversammlung über das Traktandum 6. Angesichts der zunehmend aufgetretenen allgemeinen Unruhe sowie der fortgeschrittenen Stunde habe sich der Gemeinderat daher dazu entschieden, das Geschäft an der kommenden Gemeindeversammlung noch

einmal vorzulegen. Der Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung stehe nach wie vor im Raum. Solange dieser nicht gültig behandelt worden sei, könne die erste Abstimmung nicht durch gerichtlichen Entscheid dem „Schwebezustand“ entzogen und einem definitiven Zustand zugeführt werden. Ohnehin sei es dem Gemeinderat unbenommen, das Geschäft der Einwohnerversammlung erneut vorzulegen, selbst wenn anlässlich der Versammlung vom 29. November 2017 ein (behörden-) verbindlicher Beschluss getroffen worden wäre. Somit bestehe vorliegend weder ein Anlass noch eine gesetzliche Grundlage für vorsorgliche Massnahmen zur Verhinderung einer demokratischen Abstimmung. Im Eventualstandpunkt werde die Meinung vertreten, dass angesichts der unübersichtlichen Verhältnisse im Versammlungsraum, den seitens der Bevölkerung geäusserten Zweifeln über die Richtigkeit des Ergebnisses der ersten Abstimmung, der unklaren Aussage der Versammlungsleitung bei der zweiten Abstimmung sowie den unterschiedlichen Ergebnissen der ersten beiden Abstimmungen für den Gemeindepräsidenten genügend Anlass bestanden habe, die Richtigkeit der vorangegangenen Abstimmungen in Zweifel zu ziehen. Zu Recht sei daher eine dritte Abstimmung angeordnet worden, mit welcher die Abstimmung über das Traktandum 6 wiederholt worden sei. Werde eine Abstimmung wiederholt, so sei das vorherige Resultat ohne Bedeutung.

E. Mit Zwischenentscheid vom 16. April 2018 verfügte der Kammervorsitzende, dass es in Gutheissung des Antrags der Beschwerdeführer dem Gemeinderat untersagt werde, der Gemeindeversammlung bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides des Verwaltungsgerichts das umstrittene Geschäft erneut vorzulegen.

F. Mit Replik vom 3. Mai 2018 liessen die Beschwerdeführer an ihren Anträgen festhalten. Ergänzend führten sie u.a. aus, dass der Gemeinderat an der Gemeindeversammlung zu einer sofortigen Behebung verpflichtet gewesen wäre, wenn er Verhältnisse festgestellt hätte, die zu Unregelmässigkeiten bei Auszählungen führen könnten. Im vorliegenden Fall bestehe kein Beschluss der Gemeindeversammlung über ein Rückkommen auf eine bereits erfolgte Abstimmung. Der Versammlungsleiter habe die weiteren Abstimmungen jeweils ohne Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung von sich aus angeordnet, was nicht zulässig gewesen sei. Nach Lehre und Rechtsprechung bestehe ein Anspruch auf Wiederholung der Abstimmung nur dann, wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate vorhanden seien. Die Ausführungen, wonach das Ergebnis der ersten Abstimmung nicht gültig sein könne, da man nicht wisse, wie das Abstimmungsergebnis ausgefallen wäre, wenn über einen Antrag auf Abstimmungswiederholung abgestimmt worden wäre, seien nicht nachvollziehbar, da man

das Ergebnis möglicher künftiger Abstimmungen nie zum Voraus wisse. Zudem sei gar nicht erwiesen, dass die Gemeindeversammlung einem Rückkommen tatsächlich zugestimmt hätte. Es seien deshalb rein hypothetische Überlegungen, die angestellt würden. Der Verweis der Direktion des Innern auf parlamentarische Geschäftsordnungen, die ein Rückkommen zuliessen, sei unbeachtlich, weil parlamentarische Verfahren grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der politischen Rechte gehörten. Das Gebot korrekter Willensbildung der Stimmberechtigten verlange eine eindeutige und unmissverständliche Fragestellung bei Abstimmungen. Ungültige Anträge auf Nachzählung könnten deshalb nicht „singemäss“ in gültige Anträge auf Rückkommen umgedeutet werden. Es sei deshalb festzustellen, dass an der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 kein Ordnungsantrag auf Wiederholung der zuvor erfolgten Abstimmung vorgelegen habe und über einen solchen Antrag auch nicht gültig abgestimmt worden sei. Über einen Ordnungsantrag sei nach § 76 Abs. 2 Gemeindegesetz sogleich abzustimmen. Erfolge dies nicht, so müsste dagegen Beschwerde erhoben werden. Dies sei im vorliegenden Fall nicht erfolgt. Ordnungsanträge, über die fälschlicherweise nicht abgestimmt werde, blieben nicht pendent, sondern würden als erledigt gelten, wenn nicht rechtzeitig Beschwerde erhoben werde, was im vorliegenden Fall jedoch nicht geschehen sei. Die Annahme, ein Ordnungsantrag bleibe weiterhin pendent und hindere dadurch die Gültigkeit einer korrekt zustande gekommenen Abstimmung, sei unzutreffend. Ferner lägen auch die Voraussetzungen nicht vor, damit der Verhandlungsleiter die Abstimmungswiederholung von sich aus hätte anordnen dürfen. Es bestehe daher kein neues, gültig zustande gekommenes Abstimmungsergebnis, das an die Stelle des ersten Abstimmungsergebnisses trete und dieses ersetze. Wenn der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung neu eine als „Eventual-Standpunkt“ bezeichnete Haltung vertrete, wonach die dritte Abstimmung gültig sein solle, so stehe dies im Gegensatz zur richtigen Feststellung des Regierungsrates, wonach die dritte Abstimmung ungültig sei. Bestritten werde weiter die Auffassung des Gemeinderates, wonach die Verschiebung des Geschäftes auf eine weitere Gemeindeversammlung unzulässig sei, da an der Gemeindeversammlung kein entsprechender Ordnungsantrag gestellt worden sei. Die Einhaltung des Rügeprinzips verlange nicht, dass gegen jeden einzelnen Schritt förmlich Protest erhoben oder gar Ordnungsanträge eingereicht würden. Im Übrigen stelle der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung selber fest, dass sich Kantonsrat Karl Nussbaumer an der Gemeindeversammlung am Tisch des Gemeinderates eingefunden und gegen das Vorgehen Einwendungen erhoben habe. Es treffe nicht zu, dass der Gemeinderat frei sei, ein Geschäft der Gemeindeversammlung erneut zur Abstimmung vorzulegen. Es würden die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen gelten. Die Darlegung des Gemeinderates, wonach sich eine Stimmrechtsbeschwerde nur gegen

ein bestimmtes Traktandum als Ganzes richten könne, treffe nicht zu. Hätten im Rahmen eines Traktandums mehrere Abstimmungen stattgefunden, so bilde jede für sich ein eigenes Anfechtungsobjekt, wie die gerichtliche Praxis und Beispiele in der Lehre belegten. Ob die Feststellung der Gültigkeit einer Abstimmung auf Verständnis stosse oder nicht, sei nicht Verfahrensgegenstand.

G. Mit Duplik vom 4. Juni 2018 hielt der Regierungsrat durch die Direktion des Innern an seinen Anträgen fest und führte u.a. unter Verweis auf seinen Beschluss vom 18. Januar 2018 aus, dass der Gemeindepräsident der Gemeindeversammlung unverzüglich hätte mitteilen müssen, dass infolge objektiver Unmöglichkeit nicht über den Ordnungsantrag auf Nachzählung hätte abgestimmt werden können, dass es aber möglich sei, einen Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung zu stellen. Des Weiteren hätte er unverzüglich gestützt auf § 76 Abs. 2 Gemeindegesetz über den sinngemäss ausgelegten Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung abstimmen lassen müssen. Erst nach Gutheissung des Ordnungsantrags hätte erneut über die Vorlage abgestimmt werden können. Der vom Gemeindepräsident gemachte Verfahrensfehler dürfe jedoch nicht unbeachtet bleiben, indem die erste Abstimmung für gültig erklärt würde. Es wäre vielmehr stossend, die erste Abstimmung gestützt auf einen Verfahrensfehler für gültig zu erklären.

H. Der Gemeinderat liess mit Duplik vom 4. Juni 2018 an seinen Anträgen festhalten und u.a. ausführen, dass der Beschwerdeführer 1 an der Versammlung teilgenommen und somit die Abläufe wahrgenommen und zudem im Anschluss daran die Tonbandaufnahme angehört habe. Folglich habe die Stellungnahme des Gemeinderates keine neuen Sachverhaltselemente zu Tage bringen können. Unbestritten sei zwischen den Parteien, dass nach der ersten Abstimmung ein Ordnungsantrag gestellt worden sei und eine Gemeindeversammlung auf einen einmal gefällten Beschluss zurückkommen könne. Aus Sicht der Teilnehmer sei erkennbar gewesen, dass ein Ordnungsantrag gestellt worden sei. Über den Umgang mit Ordnungsanträgen habe die Versammlungsleitung bereits am Anfang der Versammlung informiert. Vor diesem Hintergrund lasse sich mit guten Argumenten dafürhalten, dass die Versammlung über den Ordnungsantrag auf "Nachzählung" bzw. Wiederholung der Abstimmung abgestimmt und damit entschieden habe, die Abstimmung zu wiederholen. Die Vorinstanz habe einer anderen Interpretation der Vorgänge an der Gemeindeversammlung den Vorzug gegeben: Sie gehe davon aus, dass über den Ordnungsantrag bis heute nicht gültig abgestimmt worden sei. Daher könne die erste Abstimmung nicht für gültig erachtet werden. Diese Auffassung verdiene gegenüber der Position der Beschwerdeführer den Vorzug. Ungeachtet des Zwischenentscheids des Verwal-

tungsgerichts vom 16. April 2018 gelte es darauf hinzuweisen, dass es der Gemeindeversammlung unbenommen sei, auf entsprechenden Antrag darüber abzustimmen, ob auf das Traktandum 6 der Versammlung vom 29. November 2017 zurückgekommen werden solle. Diese Möglichkeit bestehe auch dann, wenn die Gültigkeit einer Abstimmung anlässlich der Versammlung vom 29. November 2017 angenommen werden sollte. Sodann halte man daran fest, dass die Beschwerdeführer gegen den Verschiebungsbeschluss des Gemeinderates keine Opposition hätten verlauten lassen. Somit könne dahingestellt bleiben, ob dieser Beschluss mittels Stimmrechtsbeschwerde überhaupt angefochten werden könne. Die Beschwerdeführer würden im Übrigen verkennen, dass mittels Stimmrechtsbeschwerde Gemeindeversammlungsbeschlüsse lediglich aufgehoben werden könnten. Für weitergehende bzw. gestaltende Anträge biete das vorliegende Verfahren keinen Raum.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 17bis Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG, BGS 171.1) und § 67 Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesezt, WAG, BGS 131.1) kann wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Frist, Form und Verfahren der Stimmrechtsbeschwerde richten sich nach den §§ 67–69 WAG (§ 17bis Abs. 2 GG). Bezüglich der Rechtspflege bestimmt § 67 Abs. 2 WAG, dass die Beschwerde innert 20 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes beim Regierungsrat einzureichen ist.

b) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschlussgrund liegt hier nicht vor. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids gemäss § 62 VRG fraglos zur Beschwerdeführung legitimiert; sie sind durch den Entscheid, d.h. durch das Nichteintreten wie durch die Abweisung, besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Dieses ist zudem aktuell, da sie die Gül-

tigkeit der (ersten) Abstimmung beantragen, um zu verhindern, dass aufgrund des Beschlusses des Gemeinderates sowie aufgrund der aufsichtsrechtlichen Anordnung des Regierungsrates in seinem Entscheid vom 18. Januar 2018 das Geschäft an einer nächsten Gemeindeversammlung erneut zur Behandlung gelangen muss. Dies gilt unabhängig von der vom Gemeinderat gemachten Aussage, dass er ohnehin das Recht habe, ein Geschäft jederzeit erneut der Gemeindeversammlung vorzulegen. Schliesslich ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde frist- und formgerecht eingereicht worden und somit zu prüfen.

c) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten: 1. die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes; 2. die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache; 3. der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens; 4. die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift; 5. Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG). Vor Gericht kann auch jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen, in denen Beschwerde gegen einen Entscheid des Regierungsrats geführt wird, ist die Rüge der unrichtigen Ermessenshandhabung unzulässig (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario). Bei der Frage, ob die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt worden seien, handelt es sich um eine Rechts- und nicht um eine Ermessensfrage.

2. Der Regierungsrat hat lediglich die Beschwerdeberechtigung des Beschwerdeführers 1 anerkannt. Vom Gemeinderat wird die Legitimation beider Beschwerdeführer zur Stimmrechtsbeschwerde bestritten.

a) Der Beschwerdeführer 1 ist gegenüber dem angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschluss vom 29. November 2017 als stimm- und wahlberechtigter Einwohner ohne weiteres zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde befugt. Dies ergibt sich formell schon aufgrund des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens in Berücksichtigung von Art. 111 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) i.V. mit Art. 89 Abs. 3 BGG (BGE 135 I 292 E. 1, 1C\_587/2008 vom 12. August 2009, E. 1). Die Beschwerdeberechtigung in Stimmrechtssachen schliesst an die politische Stimmberechtigung im Sinne einer Organstellung und damit an die Ausübung öffentlicher Interessen an und setzt darum insbesondere kein besonderes persönliches Interesse voraus (vgl. Steinmann, Basler Kommentar BGG, 2. A. 2011, Art. 89 N 71 f.). Schon allein die Tatsache, dass ein Stimmberechtigter Beschwerde führt, weist ein genügendes Interesse an der Wahrung des objektiven Rechts aus (vgl. Josef Hensler, Die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Schwyz, 1980, S. 45). In dem mit dem Inkrafttreten des WAG am 16. Dezember 2006 aufgehobenen § 49 Abs. 2 Ziff. 2 VRG war noch ausdrücklich festgehalten, dass jeder Aktivbürger zur Beschwerde befugt ist.

b) Die Beschwerdelegitimation kommt auch dem Beschwerdeführer 2 zu. Denn die SVP Menzingen ist als Verein nach Art. 60 ff. ZGB konstituiert und es ist unzweifelhaft, dass sie im Gebiet der Gemeinde Menzingen aktiv ist und hauptsächlich aus Mitgliedern, die in der Gemeinde Menzingen wohnen, besteht (vgl. Steinmann, a.a.O., N 73 mit Hinweis auf BGE 136 I 352, 376; BGE 134 I 172, 175). Die Legitimation ergibt sich unmittelbar aufgrund der Stellung der politischen Partei im demokratischen Verfahren. Der Beschwerdeführer 2 handelt im Beschwerdeverfahren für die von ihm vertretenen Stimmberechtigten im Hoheitsgebiet der Körperschaft, deren Beschluss angefochten wird (vgl. Patrick Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Aufl. 2001, veröffentlicht auf der Website <http://www.schoenbaechler.ch/gdevers.pdf>, Rz. 86, Fn. 260; Michel Besson, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: ZBJV 2011, S. 843 ff., hier 853). Entgegen der Ansicht des Gemeinderats steht fest, dass politische Parteien gerade die Wahrung und Vertretung der Interessen der Vereinsmitglieder jedenfalls in politischen Belangen vorsehen, abgesehen davon, dass die Rechtsprechung zur sog. egoistischen Verbandsbeschwerde nur hinsichtlich von Verbänden ohne politische Zielsetzungen heranzuziehen wäre (vgl. dazu Besson, 854).

c) Voraussetzung für die Legitimation ist aber nicht nur der Interessennachweis, der hier im schutzwürdigen Anspruch des Stimmbürgers auf ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen besteht. Weiter verlangen Lehre und Rechtsprechung als ungeschriebene Voraussetzung für die Beschwerdeberechtigung, dass der Mangel hinsichtlich der Durchführung von Gemeindeversammlungen und der Anfechtung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen durch den an der Gemeindeversammlung teilnehmenden Stimmberechtigten umgehend beanstandet worden ist bzw. dass kein Treu und Glauben widersprechendes Verhalten des Beschwerdeführers vorliegt. Gemäss dieser sog. Rügepflicht sind formelle Mängel bzw. fehlerhafte Anordnungen im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung oder anlässlich einer beratenden Gemeindeversammlung – soweit objektiv möglich und dem Betreffenden auch zumutbar – also grundsätzlich sofort zu rügen ("Protest"), damit der Mangel, welcher der Behörde bzw. der Verfahrensleitung ungewollt unterlaufen oder ihr nicht aufgefallen ist, womöglich noch rechtzeitig vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden kann, wobei eine Verwirkung des Rügerechts nur mit Zurückhaltung anzunehmen ist. Diese Rechtsprechung gilt aufgrund des Vertrauensgrund-



satzes und soll der raschen Klarstellung der Förmlichkeiten dienen, eine allfällige Korrektur des Verfahrens ermöglichen und damit zur Vermeidung einer allfälligen, jeweils aufwändigen Wiederholung der Gemeindeversammlung beitragen. Nicht genügen kann aber der bloss nachträgliche Hinweis auf ein knappes Abstimmungsresultat, um einen Rechtsanspruch auf Nachzählung zu begründen (vgl. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 9. Juni 1999, in ZBI 2000, S. 476 ff., 483). Tatsächlich wäre es stossend und mit Treu und Glauben unvereinbar, wenn eine Person wegen eines Mangels, den sie zunächst widerstandslos hingenommen hat, einen Beschluss hinterher anfechten könnte, weil das Ergebnis nicht den gehegten Erwartungen entspricht. Unterlässt der Stimmberechtigte eine Beanstandung, obwohl eine entsprechende Intervention nach den Umständen als zumutbar erscheint, so kann er sich in der Folge also nicht mehr darauf berufen, dass die Abstimmung nicht richtig zustande gekommen ist (vgl. Urteil 1C\_537/2012 vom 25. Januar 2013 E. 2.3 mit Hinweisen; Schönbächler, Rz. 89). Dabei kommt es nicht darauf an, ob das kantonale Recht diese Verwirkungsfolge ausdrücklich vorsieht oder nicht, ergibt sie sich doch direkt aus dem auch die Privaten verpflichtenden Prinzip von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV (Urteil des Bundesgerichts 1C\_582/2016 vom 5. Juli 2017, E. 2.4). Entscheidend ist aber, dass die Verwirkung nur für solche Mängel gilt, deren sofortige Geltendmachung auch zumutbar erscheint.

Diesbezüglich weist der Beschwerdeführer 1 darauf hin, persönlich an der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 anwesend gewesen zu sein und nach der Zulassung der Wiederholung der ersten Abstimmung mündlich von seinem Platz aus gegen dieses Vorgehen protestiert zu haben. Zudem habe in seinem Auftrag der Vizepräsident der SVP Menzingen, Kantonsrat Karl Nussbaumer, persönlich am Tisch des Gemeinderates die Bedenken gegen eine Wiederholung der Abstimmung vorgetragen. Der Beschwerdeführer 1 stellt die Nennung mehrerer Personen in Aussicht, die das bestätigen würden, falls seine Darstellung in Zweifel gezogen werden sollte.

Der Regierungsrat hat die Legitimation des Beschwerdeführers 1 nicht in Zweifel gezogen. Von der Gemeinde wird demgegenüber die legitimationsbegründende Erfüllung der Rügepflicht in Frage gestellt und vorgebracht, dass auf der Tonbandaufnahme neben dem Ordnungsantrag von Andreas Etter keine diesbezüglich relevante Wortmeldung des Beschwerdeführers 1 oder des Vizepräsidenten der SVP Menzingen zu hören sei. Der Beschwerdeführer 1 stelle denn auch nicht in Abrede, dass er nicht formell gegen das Vorgehen im Zusammenhang mit den drei Abstimmungen opponiert habe. Zudem führe er nicht konkret aus, gegen welche konkrete Handlung er formlosen Protest erhoben habe.

Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, für die Einhaltung der Rügepflicht werde nicht eine besondere Form – also etwa eine Wortmeldung am Mikrophon – verlangt. Zudem gebe es einen auf die konkrete Situation passenden Ordnungsantrag, der zu einer raschen Behebung der behaupteten Unregelmässigkeiten geführt hätte und mit dem namentlich die Wiederholung der Abstimmung hätte verhindert werden können, nicht.

Tatsächlich lässt sich der angeblich vom Beschwerdeführer 1 oder von Karl Nussbaumer während der Versammlung erhobene Protest gegen die vom Versammlungsleiter angeordnete sofortige Wiederholung der Abstimmung auf der – hinten auszugsweise wiedergegebenen – Tonbandaufnahme nicht heraushören. Nicht bestritten werden aber auch vom Gemeinderat die seitens der anwesenden Stimmbürger geäusserten Zweifel über die Richtigkeit der Ergebnisse der insgesamt drei Abstimmungen und dass sich Kantonsrat Karl Nussbaumer an der Gemeindeversammlung am Tisch des Gemeinderates eingefunden und gegen das Vorgehen Einwendungen erhoben habe. Dass der Versammlungsleiter sich nach der zweiten Abstimmung zunächst länger mit den anderen Ratsmitgliedern und mit Versammlungsteilnehmern besprach und dann sogar zur Anordnung einer dritten Abstimmung schritt, macht zusätzlich klar, dass der ganze Abstimmungsvorgang – d.h. die insgesamt drei Abstimmungen ohne eine formelle Abstimmung über den Ordnungsantrag beim Traktandum 6 – von vielen anwesenden Stimmberechtigten offensichtlich insgesamt in Zweifel gezogen, diskutiert und erkennbar in Frage gestellt worden ist. Umso mehr erstaunt, dass der Gemeindepräsident trotz seines Eingeständnisses der "unklaren Ansage" im Zusammenhang mit dem Ordnungsantrag eine dritte Abstimmung erneut ohne eine vorgängige formelle Abstimmung über den Ordnungsantrag durchführte. Unter diesen Umständen konnte von einem Nichtjuristen aber nicht erwartet werden und war es ihm auch nicht zumutbar, rechtzeitig eine konkrete Verfahrensrüge zu formulieren. Es wurde ganz offensichtlich im Saal gegen die Erledigung des Traktandums 6 in dieser Form, d.h. mit zweimaliger Anordnung der Wiederholung der Abstimmung, Unbehagen geäussert und erkennbar dagegen protestiert, was zur Legitimation für eine spätere beschwerdeweise Überprüfung durch einen Stimmbürger zweifellos genügen muss. Damit kann es nicht mehr darauf ankommen, in welcher Form der Beschwerdeführer 1 persönlich und ausdrücklich eine Rüge vorgebracht und begründet hat. Es muss hier die allgemeine verfahrensrechtliche Verwirrung nach der ersten Abstimmung, auf die sich der Beschwerdeführer 1 beruft, als Nachweis für jedenfalls vorgebrachte Zweifel bzw. Proteste genügen, zumal auch ein formloser Protest zweifellos genügt (vgl. Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel 1976, Nr. 79, B III c, S. 489). Ist schon von daher mit grosser Wahrscheinlichkeit – auch – der Beschwerdeführer 1 tätig geworden und

damit seiner Rügepflicht nachgekommen, so muss dies in diesem Zusammenhang zweifellos auch für die von ihm als Präsident vertretene Partei, d.h. den Beschwerdeführer 2, gelten, soweit von einer Partei überhaupt dieselbe Erfüllung der Rügepflicht verlangt werden kann. Abgesehen davon ist es auch glaubwürdig, dass sich zusätzlich deren Vizepräsident protestierend geäußert haben soll. Zudem wollen die Beschwerdeführer gemäss ihrem Transkript zur Verwaltungsbeschwerde vom 12. Dezember 2017 mitbekommen haben, dass auch der weitere vorinstanzliche Beschwerdeführer Thomas Magnusson den Gemeinderat anfragte, "was denn nun gelte". Auf eine Zeugenbefragung kann unter diesen Umständen in antizipatorischer Beweiswürdigung verzichtet werden. Die Einwände des Gemeinderates sind demzufolge nicht zu hören und mit dem Regierungsrat ohne weitere Untersuchungen davon auszugehen, dass die Rügepflicht erfüllt worden ist.

d) Vorliegend hat der Regierungsrat allerdings dem Beschwerdeführer 2 die Beschwerdelegitimation aberkannt und ist auf seine Beschwerde zu Unrecht nicht eingetreten. Vor Gericht anerkennt er dessen Legitimation nun zumindest implizit durch seinen Verzicht auf eine Entgegnung hierzu. In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen. Allerdings ist auf die von § 72 Abs. 2 VRG vorgesehene Rückweisung an die Vorinstanz nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen zu verzichten (Griffel, Verwaltungsrechtspflegegesetz, Zürich 2014, § 64 N 7), nachdem Stimmrechtsangelegenheiten in der Regel beförderlich zu behandeln sind. Eine Rückweisung entfällt schon deshalb, weil der Regierungsrat auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 eingetreten und diese materiell bereits behandelt hat. Allerdings ist der Verfahrensfehler allenfalls im Kostenpunkt zu berücksichtigen.

3. a) Formell rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, da es die Vorinstanz versäumt habe, auf die Möglichkeit einer Replik zu der ihnen zugestellten Stellungnahme des Gemeinderates vom 19. Dezember 2017 zu ihrer Beschwerde hinzuweisen und dafür eine Frist anzusetzen. Ein Replikrecht habe bestanden, da der Stellungnahme des Gemeinderats die Tonaufnahme der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017 beigelegt habe und die Stellungnahme somit materiell geeignet gewesen sei, den Entscheid zu beeinflussen. Allerdings werde dem Verwaltungsgericht keine Rückweisung an die Vorinstanz beantragt.

b) Der Regierungsrat verwahrt sich gegen diesen Vorwurf mit der Feststellung, selbst wenn man davon ausgehen würde, dass es sich bei der Stellungnahme des Gemeinderates oder der Tonaufnahme um ein Novum handeln würde, wäre das rechtliche Gehör der

Beschwerdeführer nicht verletzt. Denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfe erwartet werden, dass eine Partei, die eine Eingabe ohne Fristansetzung erhalte und dazu Stellung nehmen wolle, dies umgehend tue oder zumindest beantrage; ansonsten anzunehmen sei, sie habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (BGE 138 I 484 E. 2.2). Die Beschwerdeführer hätten die Stellungnahme am 21. Dezember 2017 erhalten. Der Zirkularbeschluss des Regierungsrats sei am 18. Januar 2018 ergangen. Die Beschwerdeführer hätten innerhalb dieses Zeitraums von 28 Tagen keine Stellungnahme eingereicht und auch nicht die Absicht geäussert, eine solche einzureichen. Wenn sie vorgehabt hätten, eine Stellungnahme einzureichen, hätten sie dies sofort tun müssen, zumal die Beschwerdefrist für die Einreichung der Stimmrechtsbeschwerde nach § 17bis Abs. 2 GG i.V.m. § 67 Abs. 2 WAG auch nur zwanzig Tage betrage. Der Einwohnergemeinde Menzingen sei sogar nur eine Frist von fünf Tagen eingeräumt worden, um zur Beschwerdeschrift der Beschwerdeführer Stellung zu nehmen. Im Weiteren sei die Beschwerdeschrift vom 12. Dezember 2017 nicht nur vom Beschwerdeführer 1, sondern auch von Thomas Magnusson unterzeichnet worden, der Jurist sowie Mitglied der Grundstückgewinnsteuer-Kommission der Gemeinde Menzingen sei, so dass die Beschwerdeinstanz aufgrund der gemeinsamen Unterzeichnung der Beschwerdeschrift habe davon ausgehen können, dass sich die beiden Beschwerdeführer untereinander beraten hätten und der Beschwerdeführer 1 somit in Bezug auf dieses Verfahren gute rechtliche Kenntnisse gehabt habe.

Der Gemeinderat macht hierzu geltend, der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verlange keineswegs, dass die behördliche oder gerichtliche Instanz eine Partei zur Stellungnahme auffordern müsse. Ebenso wenig müssten die Parteien auf die Möglichkeit der Einreichung einer freigestellten Stellungnahme aufmerksam gemacht werden.

c) Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Dessen Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die Garantie umfasst auch das Recht, von den beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können (sog. Replikrecht). Es obliegt dem Gericht bzw. der entscheidenden Behörde, in jedem Einzelfall den Parteien ein effektives Replikrecht zu gewähren. Nichts hängt davon ab, ob die Behörde annimmt, eine neu eingereichte Stellungnahme enthalte keine neuen und/oder wesentlichen Vorbringen, welche einer Entgegnung bedürften. Sie kann dem Betroffenen hierfür eine Frist setzen, um Rechtssicherheit zu erreichen (BGE 133 V 196 E. 1.2 S. 197 f.). Indes genügt grundsätzlich, dass den Parteien die Eingaben zur In-

formation (Kenntnisnahme, Orientierung) zugestellt werden, wenn von ihnen, namentlich von anwaltlich Vertretenen oder Rechtskundigen, erwartet werden kann, dass sie unaufgefordert Stellung nehmen (BGE 138 I 484 E. 2.4 S. 487). Das Gericht bzw. die Behörde hat bei der letztgenannten Vorgehensweise mit der Fällung des Entscheids so lange zuzuwarten, bis angenommen werden darf, der Adressat habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (Urteil 2C\_560/2012 vom 21. Januar 2013 E. 4.4; vgl. auch Urteile des EGMR in Sachen Joos gegen Schweiz vom 15. November 2012 §§ 27 ff. und Schmid gegen Schweiz vom 22. Juli 2014 §§ 29 ff.) Vor Ablauf von zehn Tagen darf nicht davon ausgegangen werden, dass auf eine Replik verzichtet wird. Nach Ablauf von zwanzig Tagen ist jedoch von einem Verzicht auf das Replikrecht auszugehen (BGer 6B\_264/2016 E 1.2).

d) Mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 liess die Direktion des Innern dem Beschwerdeführer 1 eine Kopie der Beschwerdeantwort vom 19. Dezember 2017, inklusive Beilagen, "zur Kenntnis" zukommen. Es hiess weiter: "Der Regierungsrat wird in der Sache entscheiden. Bis dahin bitten wir Sie um etwas Geduld". Dasselbe Schreiben erging gleichentags separat an den zweiten Beschwerdeführer Thomas Magnusson, Edlibach. Die beiden Adressaten hatten gemeinsam im Namen der von ihnen als Präsidenten vertretenen Parteien SVP und FDP Verwaltungsbeschwerde erhoben und darin subsidiär geltend gemacht, jeweils auch selber als Schweizer Bürger und Einwohner von Menzingen beschwerdeberechtigt zu sein. Für den mit dem Schreiben der Direktion des Innern separat bedienten, nicht über die entsprechenden juristischen Kenntnisse verfügenden Beschwerdeführer 1 war mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 nicht ersichtlich, dass eine Stellungnahme zu der Rekursantwort möglich war (vgl. EGMR, 28. Oktober 2010, Schaller-Bossert gegen Schweiz, § 42; Markus Lanter, Formeller Charakter des Replikrechts – Herkunft und Folgen, ZBI 113/2012, S. 167 ff., S. 174 ff.). Denn im Leitentscheid Schaller-Bossert (EGMR, Schaller-Bossert c. Suisse, 28. Oktober 2010, 41718/05, § 42) war der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zum Schluss gekommen, das Replikrecht sei nur theoretisch, nicht aber effektiv gewahrt gewesen, da die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin, der eine Eingabe mit dem Vermerk "zur Kenntnisnahme" zugestellt worden war, davon ausgehen müssen, sie dürfe dazu nicht mehr Stellung nehmen (vgl. Lanter, S. 174). Entscheidend für die Beurteilung dieser Frage muss also die Effektivität des Replikrechts sein, wobei im Zweifel zugunsten eines nicht über juristische Kenntnisse verfügenden Beschwerdeführers zu entscheiden ist. Da es darauf ankommt, ob eine Partei tatsächlich um ihren Anspruch weiss bzw. wissen muss, erscheint eine Zustellung zur Kenntnisnahme ohne weitere Bemerkungen bei anwaltlich vertretenen Parteien unproblematisch, da praxisgemäss davon ausgegangen werden darf, dass sie um die

erwähnte Rechtsprechung wissen bzw. dass ihnen das Wissen ihres Rechtsvertreters anzurechnen ist. Fraglich erscheint das effektive Wissen um die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, jedoch bei Laien. Im Sinne der Überlegungen von Lanter ist im vorliegenden Fall nebst der fehlenden Rechtsvertretung zusätzlich darauf abzustellen, dass gemäss § 46 Abs. 3 VRG die Beschwerdeinstanz einen weiteren Schriftenwechsel "anordnen" "kann", das kantonale Verfahrensgesetz also unmissverständlich nur ausnahmsweise die zudem ausdrückliche Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels vorsieht, falls es die Behörde für notwendig hält. Demzufolge muss das effektive Wissen des Beschwerdeführers 1 als Laie (Landwirt) um die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, sehr fraglich erscheinen. Dies muss hier gerade deshalb in besonderem Masse gelten, als die Verfahrensbeteiligten sich auch gemäss den Ausführungen der Vorinstanz bewusst sein mussten, dass in diesem Verfahren kürzere Fristen gelten, so bei der bloss 20 Tage betragenden Beschwerdefrist und der dem Gemeinderat eingeräumten Vernehmlassungsfrist von bloss fünf Tagen. Der Beschwerdeführer 1 musste deshalb gestützt auf das Schreiben der Direktion des Innern eher davon ausgehen, dass diese das Verfahren bzw. den Schriftenwechsel bereits geschlossen hatte und keine weiteren Eingaben mehr erwartete oder gar zulassen würde. Was das ihm angeblich anzurechnende juristische Wissen des zweiten Unterzeichners der Beschwerde betrifft, so soll Thomas Magnusson sein juristisches Studium 1999 abgeschlossen haben und seither als Bankjurist tätig sein. Ob diesem persönlich das Wissen um das Replikrecht anzurechnen wäre, kann hier offen bleiben. Jedenfalls ist es weder nachgewiesen noch überwiegend wahrscheinlich, dass sich die beiden Parteipräsidenten im Nachgang zur Eingabe ihrer gemeinsamen Beschwerde und nach dem je separat zugestellten Schreiben der instruierenden Direktion überhaupt noch austauschten, wie der Regierungsrat lediglich mutmasst. Dies darf er aber angesichts der Bedeutung des Replikrechts nicht ohne genügende konkrete Hinweise voraussetzen. Auch das Verwaltungsgericht setzt in seiner Praxis im Verkehr mit Laien eine – bei Bedarf allenfalls abgekürzte – Frist an, wenn es im Rahmen der Instruktion zum Schluss kommt, dass sich die Verfahrensbeteiligten hinlänglich äussern konnten. Demzufolge ist festzustellen, dass das Replikrecht der beiden Beschwerdeführer vor dem Regierungsrat nur theoretisch, nicht aber effektiv gewährleistet und somit verletzt worden ist.

e) Allerdings entfällt hier eine Rückweisung auch wegen dieses Verfahrensmangels. Gemäss der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Von einer Rückweisung ist selbst bei

einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.2; BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2). Der Beschwerdeführer 1 hatte im Verwaltungsgerichtsverfahren Gelegenheit, zur Vernehmlassung des Gemeinderates vor der Vorinstanz noch Stellung zu nehmen, womit die Gehörsverletzung durch Verweigerung des Replikrechts im Verwaltungsbeschwerdeverfahren geheilt worden ist. Die Beschwerdeführer beantragen zudem ausdrücklich keine Rückweisung.

4. a) Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293, mit Hinweisen).

b) Bezüglich der Gemeindeversammlung sieht das zugerische Gemeindegesetz vor, dass der Gemeindepräsident die Gemeindeversammlung leitet (§ 73 Abs. 1 GG). Er eröffnet die freie Beratung und erteilt jedem Anwesenden das Wort in der Reihenfolge, in der es verlangt wird (§ 75 Abs. 1 GG). Jeder Stimmberechtigte kann Änderungsanträge stellen, soweit das Gesetz es nicht ausschliesst (§ 76 Abs. 1 GG). Über Ordnungsanträge, wie Anträge auf Verschiebung der Beratung oder Abstimmung, Schluss der Beratung, Redezeitbeschränkungen, Rückweisung an den Gemeinderat oder eine Kommission, Überweisung an eine Kommission, entscheidet die Versammlung unverzüglich (Abs. 2). Der Gemeinderat kann die weitere Beratung und die Abstimmung auf eine spätere Gemeindeversammlung verschieben, wenn er die Auswirkungen von Änderungsanträgen näher abklären will (Abs. 3). Diese Verfahrensvorschriften sind sehr allgemein gehalten. Eine Regelung in einer Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Menzingen besteht nicht.

5. Bezüglich des zugrundeliegenden Sachverhalts, d.h. der Gemeindeversammlung vom 29. November 2017, ergibt sich gemäss der unbestritten gebliebenen, vom Gericht aber noch überprüften und leicht ergänzten Niederschrift der Tonbandaufnahme in der

vorinstanzlichen Stellungnahme des Gemeinderats vom 19. Dezember 2017 (Auszug zwischen 1.51.27 und 2.05.42) folgender Ablauf der Behandlung von Traktandum 6.

a) Der Antrag lautete gemäss der Einladung zur Gemeindeversammlung (S. 43) wie folgt:

"Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung einen Kredit von CHF 46'000 für die Ausarbeitung des nach Art. 32 Abs. 3 SVG erforderlichen verkehrstechnischen Gutachtens zur Einführung von Tempo 30 im Gemeindegebiet von Menzingen."

b) Es ergaben sich folgende Äusserungen:

Peter Dittli: „Der Gemeinderat beantragt einen Kredit von CHF 46'000 für die Ausarbeitung des nach Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz erforderlichen verkehrstechnischen Gutachtens zur Einführung von Tempo 30 im Gemeindegebiet von Menzingen."

Peter Dittli: „Wer dem Antrag zustimmen möchte, soll das mit Handerheben bezeugen."

[kurze Abstimmungspause]

Peter Dittli: „Hans, 26, Armando, 28, Dani, 33, Vreny, 36"

Peter Dittli: „Wer die Tempo 30 Zone nicht einführen möchte in Menzingen, soll das mit Handerheben bezeugen."

[kurze Abstimmungspause]

Peter Dittli: „Hans, 14, Vreny, 18, Armando, 48, Dani, 46"

[Auswertung der Stimmanzahl]

Peter Dittli: „123 Ja, 126 Nein"

[Applaus]



Peter Dittli: „Nach der Abstimmung gibt es nichts mehr, nein. Andy Etter, nach einer Abstimmung gibt es eigentlich keine Voten mehr über ein Geschäft.“

Andreas Etter: „Ich möchte einen Ordnungsantrag stellen. Bei der knappen Situation, die wir schon letztes Mal bei der Überweisung der Motion hatten, bitte ich noch einmal um nach(zu)zählen.“

Peter Dittli: „Gut, das können wir machen. Nochmals eine Nachzählung, da wir 126 zu 123 Stimmen gehabt haben.“

Peter Dittli: „Wer für die Tempo 30 Zone ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen.“

[kurze Abstimmungspause, Vreny zählt den Gemeinderat]

Peter Dittli: „Armando, 30, Dani, 37, Hans, 30, Vreny, 36“

Peter Dittli: „Wer gegen das Konzept ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen.“

[kurze Abstimmungspause]

Peter Dittli: „Hans, 14, Vreny, 19, 44, 45“

[Auswertung der Stimmanzahl]

Peter Dittli: „Ja, es ist etwas speziell. Vielleicht machen wir eine dritte Abstimmung.“

Peter Dittli: „133 Ja zu 122 Nein.“

[Applaus]

Peter Dittli: „Was machen wir jetzt?“

Weibliche Stimme neben Peter Dittli: "Dies ist der Ordnungsantrag gewesen. Dieser ist angenommen.“

Peter Dittli: „Die offiziellen Traktanden wären jetzt durch. Wir kommen jetzt zu weiteren Informationen aus dem Gemeinderat.“

Peter Dittli: „Mobilfunkanlage Schützenmatt. Die Freien Wähler haben vor gut 14 Jahren im Februar 2003" [wird unterbrochen]

Stimme aus dem Publikum: "Was gilt jetzt? Einmal ja, einmal nein ..."

Peter Dittli: „Möchten wir eine dritte Abstimmung machen?"

Frowin Betschart: „Geschätzte Anwesenden - ich möchte Ihnen ein kleines Zitat vorlesen, bevor wir zu dieser dritten Abstimmung kommen. Vorteile von einer Begegnungszone..." [wird unterbrochen]

Peter Dittli: „Nein, ich denke das machen wir nicht. Aber weil wir einmal ein „Ja" gehabt haben und einmal ein „Nein", machen wir, dass alle zufrieden sind, halt noch eine dritte Abstimmung."

Peter Dittli: „Wer möchte – ZWISCHENRUF AUS DEM PUBLIKUM – das sind jetzt die Ja-Befürworter, die sagen Nein, und vorher waren es die Nein-Befürworter. Also wir machen eine dritte Abstimmung."

Peter Dittli: „Wer ist dafür, dass wir die CHF 46'000 ausgeben?"

[kurze Abstimmungspause]

„Vreny, 34, Dani, auch 34, Hans, 30, 30."

„Wer ist dagegen? Wir machen keine vierte Abstimmung."

[kurze Abstimmungspause]

„Hans, 15, Vreny, 17, 46, Armando, 50."

[Gelächter]

[Vreny erwähnt, dass Gleichheit ist]

Peter Dittli: „Und jetzt? Ich habe vorhin gesagt, wir machen keine vierte Abstimmung und wenn wir unser Gemeindegesetz anschauen, gibt es eine vierte Abstimmung. Es ist 128 zu 128.“

[Gelächter]

Peter Dittli: „Wenn es jetzt nochmals eine Pattsituation gäbe, dann würde das Geschäft auf die nächste Gemeindeversammlung verschoben werden. So steht es im Gemeindegesetz.“

Stimmbürger: „Ich weiss nicht, was im Gemeindegesetz steht, aber ich glaube, dass wir jetzt definitiv zur Zahl kommen. Es wäre vielleicht sinnvoll, dass wir es schriftlich abstimmen würden. Wir haben jetzt gesehen, es gibt fast keine Abstimmungen, wo die gleichen Zahlen „Ja“ oder „Nein“ sind. Ich kenne das Gemeindegesetz in dieser Beziehung nicht, aber dass wir eine seriöse Zahl bekommen, wäre es Zeit, dass wir schriftlich abstimmen. Auch wenn es Zeit dauert, glaube ich.“

[Applaus]

[Kurze Diskussion]

Peter Dittli: „Wie meinst du die einzige Lösung, die fair ist?“

[Kurze Diskussion]

Peter Dittli: „Wir können das schon machen. Es ist ein Antrag. Wir müssen abstimmen.“

[Pause Tonaufnahme]

[Kommentar: "Am Lesen vom Gemeindegesetz"]

Peter Dittli: „Wir machen einen Vorschlag. Der Gemeinderat macht einen Vorschlag: Wir haben die erste Abstimmung gehabt, dann kam Andy mit einem Vorschlag, das wäre ein Ordnungsantrag gewesen, da hätte man abstimmen müssen, ob es eine zweite Abstimmung gäbe, da haben wir uns falsch verhalten, dann haben wir eine weitere Abstimmung gemacht und der Gemeinderat wird dieses Geschäft auf die nächste Gemeindeversammlung verschieben.“

[Applaus]

- c) Der Gemeinderat fasste in der erwähnten Stellungnahme den Ablauf wie folgt zusammen:
- a. Erste Abstimmung über den Antrag des Gemeinderats:  
Im Rahmen einer ersten Abstimmung wurden die Teilnehmer zunächst aufgefordert, wer dem Antrag zustimmen möchte, solle dies mit Handaufheben bezeugen. Anschliessend wurden diejenigen aufgefordert, welche die Tempo 30 Zonen nicht einführen wollen, dies mit Handaufheben zu bezeugen. Es folgte ein Resultat von 123 JA-Stimmen und 126 NEIN-Stimmen.
  - b. Zweite Abstimmung aufgrund eines Ordnungsantrags:  
Im Anschluss an die erste Abstimmung stellte Andreas Etter einen Ordnungsantrag. Der Ordnungsantrag lautete auf Nachzählung der Stimmen bei der vorangegangenen Abstimmung. Daraufhin ordnete der Gemeindepräsident eine Wiederholung der vorangegangenen Abstimmung an, indem er wiederum zuerst die Befürworter und anschliessend die Gegner des gemeinderätlichen Antrags aufforderte, die Hände zu heben. Es folgte ein Resultat von 133 JA-Stimmen zu 122 NEIN-Stimmen.
  - c. Dritte Abstimmung (Wiederholung der ersten Abstimmung über den Antrag des Gemeinderats):  
Aufgrund der widersprüchlichen Ergebnisse der ersten beiden Abstimmungen sowie der unklaren Ansage des Gemeindepräsidenten im Zusammenhang mit dem Ordnungsantrag, stimmte die Gemeindeversammlung ein drittes Mal über den Antrag des Gemeinderates zu Traktandum 6 ab. Erneut wurden zuerst die Befürworter gezählt und in einem zweiten Schritt die Gegner. Die Versammlung kam zu einem Resultat von 128 JA-Stimmen zu 128 NEIN-Stimmen.
  - d. Verschiebung des Geschäfts:  
Im Anschluss an die dritte Abstimmung beriet sich der Gemeinderat. Daraufhin teilte der Gemeindepräsident der Gemeindeversammlung mit, dass der Gemeinderat das Geschäft auf die nächste Gemeindeversammlung verschiebe.
6. a) Umstritten und zu prüfen ist zunächst, ob es rechtmässig war, dass der Gemeindepräsident nach dem Abstimmungsresultat der ersten Abstimmung mit dem Resultat von 126 Nein-Stimmen zu 123 Ja-Stimmen weitere Abstimmungen über denselben Verhandlungsgegenstand anordnete.

b) Der Regierungsrat stellte im angefochtenen Entscheid fest, eine Wiederholung einer Abstimmung könne nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch ohne entsprechende kantonale Vorschrift angeordnet werden, wenn sie zur zuverlässigen Feststellung des Abstimmungsergebnisses als geboten erscheine. Der Regierungsrat hielt aber gleichzeitig fest, der Gemeindepräsident habe die zweite und dritte Abstimmung nicht deshalb angeordnet, weil er von sich aus Zweifel an der Richtigkeit des Abstimmungsergebnisses gehabt habe, sondern aufgrund der Interventionen von zwei Stimmbürgern. Des Weiteren habe der Gemeinderat weder anlässlich der Gemeindeversammlung noch im Beschwerdeverfahren begründet, inwiefern die angeblichen Zweifel in der zweiten und dritten Abstimmung hätten beseitigt werden können bzw. was für Vorkehrungen getroffen worden seien, dass der angeblich mangelhafte Überblick der Stimmzählenden verbessert worden sei. Demgemäss seien keine ausreichenden Gründe ersichtlich, weshalb der Gemeindepräsident von sich aus eine Wiederholung der Abstimmung hätte anordnen können. Hingegen habe der anwesende, stimmberechtigte Andreas Etter nach der ersten Abstimmung einen Antrag mit den Worten: "Ordnungsantrag... ich bitte um Nachzählung" gestellt, der als sinngemässer Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung von der Gemeindeversammlung nicht rechtsgültig abgewiesen worden sei. Deshalb könne das Resultat der ersten Abstimmung nicht als gültig zustande gekommen betrachtet werden.

Der Gemeinderat hält hierzu eventualiter fest, dass angesichts der unübersichtlichen Verhältnisse im Versammlungsraum, den seitens der Bevölkerung geäusserten Zweifel über die Richtigkeit des Ergebnisses der ersten Abstimmung, der unklaren Ansage der Versammlungsleitung bei der zweiten Abstimmung sowie den unterschiedlichen Ergebnissen der ersten beiden Abstimmungen für den Gemeindepräsidenten genügend Anlass bestanden habe, die Richtigkeit der vorangegangenen Abstimmungen in Zweifel zu ziehen. Zu Recht sei daher eine dritte Abstimmung angeordnet worden, mit welcher die Abstimmung über das Traktandum 6 wiederholt worden sei. Werde eine Abstimmung wiederholt, so sei das vorherige Resultat ohne Bedeutung (Alain Griffel, in: GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 24 N 9).

Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, bis zur Bekanntgabe des Ergebnisses der Abstimmung durch den Gemeindepräsidenten seien die Behandlung und die Abstimmung zu Traktandum 6 völlig korrekt verlaufen. Die Abstimmungsfrage sei richtig gestellt worden, so dass jedermann klar gewesen sei, worüber abgestimmt worden sei. Es seien zum Voraus nicht nur wie üblich zwei, sondern angesichts der grossen Anzahl Versammlungsteilnehmer vier Stimmzähler bestellt worden, womit die Übersicht zu jedem

Zeitpunkt des Abstimmungsverganges gewährleistet gewesen sei. Die Bekanntgabe der Stimmergebnisse durch die Stimmzähler sei deutlich und ohne Unsicherheit über das jeweilige Ergebnis erfolgt. Auch gegen die Bekanntgabe des knappen Gesamtergebnisses sei aus der Versammlung nicht protestiert worden und auf den Tonaufnahmen seien keine Unklarheiten, Unsicherheiten, Unruhen im Saal oder Proteste hörbar. Aufgrund dieses Verlaufes bestünden keine konkreten Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe. Dass keine neuen organisatorischen oder verfahrensmässigen Anordnungen für den zweiten und dritten Abstimmungsgang erfolgt seien, belege im Gegenteil, dass die erste Abstimmung ordnungsgemäss erfolgt sei und keine Notwendigkeit bestanden habe, den von den anwesenden Stimmberechtigten als korrekt angesehenen Abstimmungsverlauf zu korrigieren.

c) Das kantonale Recht kennt keine Vorschrift darüber, wieweit die das Abstimmungsergebnis feststellende Behörde ihren Entscheid selber in Wiedererwägung ziehen darf oder wie Anträge auf Wiederholung einer von der Gemeindeversammlung durchgeführten Abstimmung zu behandeln sind. Das Gemeindegesetz hält aber fest, dass die Versammlung über Ordnungsanträge unverzüglich zu entscheiden hat (§ 76 Abs. 2 GG). Diese Regelung entspricht den in der Praxis entwickelten Grundsätzen für die Durchführung von Abstimmungsverfahren, gemäss denen grundsätzlich über formelle Anträge vor der Beschlussfassung über die materiellen zu befinden ist (vgl. AGVE 1980, S. 508 f.).

d) Grundsätzlich soll das Resultat einer Abstimmung gelten. Selbst ein knappes Abstimmungsergebnis rechtfertigt für sich allein nicht eine Wiederholung einer Abstimmung. Auch wenn keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber bestehen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Ergebnisse von Abstimmungen nachzuprüfen sind, darf jedenfalls die Leitung der Gemeindeversammlung nicht nach Belieben, ohne besondere Umstände, auf ein verkündetes Abstimmungsergebnis zurückkommen und eine Wiederholung der Abstimmung anordnen. Wie im Bundesgerichtsentscheid BGE 104 Ia 428, 432 E. 3c, festgehalten wurde, kommt der Wiederholung der Abstimmung unter den Umständen des Stimmenmehrers an der Glarner Landsgemeinde praktisch die Funktion einer Nachzählung zu. Eine solche könne nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch ohne entsprechende kantonale Vorschrift angeordnet werden, wenn sie zur zuverlässigen Feststellung des Abstimmungsergebnisses als geboten erscheine (BGE 101 Ia 245; BGE 98 Ia 85). Im zu beurteilenden Fall habe für den Landammann Anlass bestanden, an der Richtigkeit des von ihm festgestellten Abstimmungsergebnisses zu zweifeln, nachdem dessen Verkündung unter den Stimmbürgern Protest hervorgerufen habe und offenbar auch seitens der

Protokollführer auf das Vorliegen eines Irrtums hingewiesen worden sei. In einer derartigen Situation sei es dem Landammann nicht verwehrt, eine Wiederholung der Abstimmung anzuordnen, um das Stimmenverhältnis – nötigenfalls unter Beihilfe der übrigen Regierungsratsmitglieder – nochmals abschätzen zu können. Auf Grund des bundesrechtlichen Anspruches auf richtige Feststellung des Abstimmungsergebnisses sei er zu einem solchen Vorgehen berechtigt.

Aus diesem höchstrichterlichen Urteil ist zu schliessen, dass solche besonderen Umstände etwa dann als erfüllt zu betrachten sind, wenn die Stimmezählenden einen nur mangelhaften Überblick über das Versammlungslokal hatten, das Ergebnis offensichtlich knapp war und unter Protest entgegengenommen wurde. Richtschnur für diese Beurteilung ist, dass die Demokratie darauf aufbaut, dass sich die unterlegene Minderheit loyal einem Mehrheitsentscheid unterzieht, wobei sich diese Loyalität längerfristig aber nur aufrechterhalten lässt und erwartet werden kann, wenn die Bürgerinnen und Bürger der Überzeugung sind, dass bei Erlass von Volksentscheiden das verfassungs- und gesetzesmassig vorgeschriebene demokratische Verfahren zweifelsfrei beachtet worden ist. Ein Anspruch auf Nachzählung des Abstimmungsergebnisses ist demnach gegeben und einem darauf hinzielenden Begehren muss entsprochen werden, wenn an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate begründete Zweifel vorhanden sind.

Es bedarf jedenfalls besonderer Umstände, damit das Zurücknehmen eines verkündeten Abstimmungsergebnisses gerechtfertigt ist und über das fragliche Geschäft nochmals abgestimmt werden darf, doch darf umgekehrt aufgrund des bundesrechtlichen Anspruches auf richtige Feststellung des Abstimmungsergebnisses die Hemmschwelle für die Anordnung der Wiederholung der Abstimmung auch nicht zu hoch sein. Wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate vorhanden sind, besteht deshalb sogar ein Anspruch auf Wiederholung der Abstimmung (Schönbächler, Rz. 67). Wie Schönbächler überzeugend ergänzt, ist die – auch im vorliegenden Fall im Raum stehende – Missbrauchsgefahr schon von daher klein, als die Wiederholung der Abstimmung durch den personell identischen Abstimmungskörper erfolgt und ohne nennenswerten Aufwand möglich ist. Hingegen würde die Anordnung einer Wiederholung der Abstimmung nicht angehen, wenn sich zwischenzeitlich – vor allem durch das Erscheinen weiterer Stimmberechtigter an der Versammlung – die Mehrheitsverhältnisse allenfalls verschoben haben könnten (Schönbächler, Rz. 67 Fn. 209). Hierfür bestehen vorliegend keine Hinweise. Je klarer das erste Abstimmungsergebnis ausgefallen ist, umso weniger wahrscheinlich ist es zudem, dass eine zweite Abstimmung am Ergebnis etwas ändern

könnte. Hinzuzufügen ist, dass dabei vorauszusetzen ist, dass eine Wiederholung der Abstimmung bzw. ein Zurückkommen eine sofortige Anordnung voraussetzt und vorher keine weitere Diskussion vorgeschaltet werden darf.

Zweifellos geht im Falle, dass keine klaren Gründe für eine solche Anordnung bestehen, die Wiederholung einer Abstimmung zur Nachzählung über die ordentliche verfahrensleitende Befugnis des Gemeindepräsidenten hinaus, da eine solche Anweisung eben gerade nicht nur das Verfahren sicherstellt und ordnet, sondern offensichtlich direkte Auswirkungen auf das bereits einmal festgestellte inhaltliche Resultat einer Abstimmung haben kann. Denn im Gegensatz zur geheimen (schriftlichen) Abstimmung, in welcher der Wille der Stimmberechtigten "zementiert", aber allenfalls falsch festgestellt wurde, gibt es bei der Wiederholung offener Abstimmungen erfahrungsgemäss immer Leute, welche sich bei der ersten Abstimmung der Stimme enthalten haben und nunmehr mitstimmen oder aber in Kenntnis des ersten Abstimmungsergebnisses ihre Meinung und damit ihr Abstimmungsverhalten ändern. Deshalb soll nicht ohne Not bzw. willkürlich, etwa nach politischem Belieben der Verfahrensleitung, durch blosses Behaupten einer Unordnung oder – wenn keine vom Versammlungsleiter von Amtes wegen zu berücksichtigende, begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate bestehen – nicht ohne formellen Beschluss der Gemeindeversammlung eine Abstimmung wiederholt werden (vgl. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 9. November 2004, E. 2.3.1, einsehbar unter <http://www.appl.so.ch/appl/ger/daten/ger2004/06.pdf>). Wenn aber beispielsweise das Abstimmungsergebnis bloss um eine Stimme zwischen Ja und Nein differiert, dann ist es offensichtlich als nachvollziehbar anzusehen, dass am Abstimmungsergebnis, das mittels Handerheben festgestellt wird, Zweifel bestehen können (Entscheid Regierungsrat Kanton Solothurn vom 9. November 2004, E. 2.3.1, <http://www.appl.so.ch/appl/ger/daten/ger2004/06.pdf>).

e) Die Stimmberechtigten müssen die Möglichkeit des Antrags auf Wiederholung einer Abstimmung als Gegenstand eines Ordnungsantrags haben, nachdem bei begründeten Zweifeln an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit der ermittelten Resultate wie erwähnt ein Anspruch auf Wiederholung der Abstimmung besteht. Dies muss insbesondere gelten, falls die Versammlungsleitung nicht selber tätig wird. Auch aufgrund dieses sich aus der Garantie der politischen Rechte ergebenden Anspruchs hat die in § 76 Abs. 2 GG enthaltene Aufzählung von Ordnungsanträgen offensichtlich nur beispielhaften Charakter. Sie ist nicht abschliessend. Bei einem Ordnungsantrag auf Wiederholung einer Abstimmung hat die Gemeindeversammlung aber gemäss § 76 Abs. 2 GG zuerst formell darüber abzu-



stimmen, ob sie nochmals auf die bereits erfolgte Abstimmung zurückkommen möchte. Ohne ausdrückliche Zustimmung der Gemeindeversammlung besteht kein Anspruch der Stimmberechtigten auf ein Rückkommen (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 46 Ziff. 5.6.2). Es ist somit – wie der Regierungsrat zu Recht ausführt – zu unterscheiden, ob die Versammlungsleitung oder die Gemeindeversammlung selbst auf ein Abstimmungsergebnis zurückkommt. Während die Versammlungsleitung nicht nach Belieben auf ein nach Auszählung der Stimmen verkündetes Abstimmungsergebnis zurückkommen und eine Wiederholung der Abstimmung anordnen kann (vgl. den Landsgemeindefall BGE 104 Ia 428 E. 3b), kann die Gemeindeversammlung selbst entscheiden, auf ein Abstimmungsergebnis zurückkommen und die Abstimmung wiederholen zu wollen. Diesbezüglich ist es nicht abwegig, beispielsweise auf das im Kanton Zug bestehende Antragsrecht eines Kantonsratsmitglieds, eine Abstimmung des Kantonsrates zu wiederholen (§ 71 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014, GO KR; BGS 141.1), hinzuweisen, da es sich doch um ein demokratisches Abstimmungsverfahren handelt, auch wenn es zutreffend ist, dass parlamentarische Verfahren grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der politischen Rechte gehören (vgl. Gerald Steinmann, St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 5). Das Gemeindegesetz schliesst eine Wiederholung einer Abstimmung jedenfalls nicht explizit aus. Auch zum Zürcher Gemeindegesetz wird denn die Meinung vertreten, dass die Gemeindeversammlung auch ohne explizite Gesetzesbestimmung selbst auf ein Geschäft zurückkommen kann, über welches sie bereits abgestimmt hat (H.R. Thalmann, § 46 Ziff. 6.2, recte 5.6.2; Alain Griffel in: GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich, 2017, § 23 N 26). Nicht einschlägig erscheinen demgegenüber die von den Beschwerdeführern angeführten Entscheide BGer 1C\_582/2016 und BGE 131 I 442 E. 3.3, da einerseits im vorliegenden Fall der Ordnungsantrag gerade unmittelbar im Anschluss an die erste Abstimmung gestellt worden ist und sich andererseits die Situation anlässlich einer Urnenabstimmung nicht auf eine Gemeindeversammlungsabstimmung mit offenem Handmehr übertragen lässt. An der notwendigen Unterscheidung zwischen den Kompetenzen der Versammlungsleitung und der Gemeindeversammlung vorbei geht aber die Ansicht, dass Anträge aus der Versammlung auf Wiederholung einer Abstimmung nicht ohne Weiteres bzw. nur zugelassen werden dürften, wenn Fehler in der Ermittlung des Ergebnisses vorlägen, die für das Ergebnis von entscheidender Bedeutung seien. Über die Angemessenheit oder die Missbräuchlichkeit einer erneuten Abstimmung kann und soll ja gerade die Gemeindeversammlung mittels Abstimmung befinden. Auch im aargauischen Gemeinderecht ist das Stellen von Wiedererwägungsanträgen ohne spezielle Voraussetzungen gestattet (vgl. AGVE 2002, 621, 623).

Demzufolge muss gelten, dass wenn Fehler in der Ermittlung des Ergebnisses oder im Abstimmungsverfahren noch in der Gemeindeversammlung festgestellt oder glaubhaft gemacht werden oder Zweifel über den Ausgang der Abstimmung bestehen, der Präsident die Abstimmung sofort zu wiederholen hat (vgl. H.R. Thalmann, § 46 N 6.10, mit Hinweis u.a. auf BGE 101 Ia 245; 98 Ia 85). Im Übrigen entscheidet im Zweifel, wie Thalmann überzeugend ausführt, die Versammlung über einen allfälligen entsprechenden Ordnungsantrag. Zum gleichen Ergebnis kommt man, wenn man rechtsvergleichend unter Berücksichtigung von § 59 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn (GG, vom 16. Februar 1992, SO BGS 131.1) davon ausgeht, dass wer mit einer verhandlungsleitenden Verfügung – beispielsweise der unterlassenen Wiederholung einer Abstimmung – nicht einverstanden ist, sich sogleich bei der Gemeindeversammlung zu beschweren hat, die unverzüglich entscheidet. Wer also mit einer verhandlungsleitenden Verfügung nicht einverstanden ist, kann sich – mit einem Ordnungsantrag – ungeachtet der Tatsache, dass das zugerische Gemeindegesetz sich dazu nicht äussert, sogleich bei der Gemeindeversammlung beschweren, die unverzüglich entscheidet (dies in Analogie zu § 77 Abs. 4 GG, wonach über Einwände gegen die Festlegung der Abstimmungsfolge von Anträgen die Gemeindeversammlung entscheidet).

f) Im vorliegenden Fall stellte der Versammlungsteilnehmer Andreas Etter nach der ersten Abstimmung den "Ordnungsantrag... ich bitte um Nachzählung". Da eine eigentliche Nachzählung wegen des offenen Handmehrs im Gegensatz zu einer Urnenabstimmung nicht möglich war, konnte und musste sein Antrag auf Nachzählung nur insofern interpretiert werden, dass er eine Wiederholung der Abstimmung verlangte. Eine andere Würdigung käme entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer einem unzulässigen, überspitzten Formalismus und einer offensichtlichen Verletzung der demokratischen Rechte gleich. So kann den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden, wenn sie einwerfen, ungültige Anträge auf Nachzählung könnten nicht "sinngemäss" in gültige Anträge auf Rückkommen umgedeutet werden. Denn es kann überhaupt kein Zweifel daran bestehen, dass der Antragsteller nach einem formell an sich angezeigt gewesenen präsidentialen Hinweis auf die Unmöglichkeit einer Nachzählung und die formell angebracht gewesene Rückfrage, ob er damit einen Antrag auf Wiederholung stelle, diese Frage bejaht hätte. Unter den gegebenen Umständen bedurfte es einer solchen formellen Bestätigung aber offensichtlich nicht. Nicht gefolgt werden kann weiter der Ansicht der Beschwerdeführer, dass Ordnungsanträge, über die fälschlicherweise nicht abgestimmt werde, nicht pendent blieben, sondern als erledigt zu gelten hätten, wenn nicht rechtzeitig Beschwerde erhoben werde, womit die erste Abstimmung Gültigkeit behielte. Diese Argumentation verfängt hier schon

darum nicht, weil der Antragsteller Andreas Etter angesichts der offensichtlich in seinem Sinn ausgegangenen weiteren Abstimmungen keinen Anlass hatte, formelle Rügen geltend zu machen. Er wäre dazu auch kaum legitimiert gewesen. Eine solche Rechtsprechung widerspräche gerade dem Sinn und Zweck der Formstrenge im demokratischen Entscheidungsfindungsprozess. Denn der oder die Verfahrensfehler liegen hier klar auf Seiten der Versammlungsleitung und können nicht nachträglich zu Lasten des Stimmberechtigten angerechnet werden, hinter dessen Anliegen wohl auch eine Vielzahl anderer Anwesender standen.

Somit hat Andreas Etter unmittelbar im Anschluss an die erste Abstimmung zu Traktandum 6 einen gültigen Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung gestellt. Wie der Gemeinderat richtig ausführt, erfolgte der Ordnungsantrag mit Blick auf die konkreten Verhältnisse (hohe Teilnehmerzahl, zumindest teilweise wohl eher unübersichtliche Verhältnisse, etc.) und das knappe Ergebnis jedenfalls nicht rechtsmissbräuchlich, d.h. der Versammlungsleiter konnte den Ordnungsantrag nicht einfach übergehen bzw. formlos nicht darauf eingehen (vgl. den oben schon zitierten Schönbächler, Rz. 67). Ohnehin bedarf es aber für die Abstimmung über einen Ordnungsantrag auf Wiederholung einer Abstimmung keines Nachweises von Unregelmässigkeiten oder Zweifeln über das Verfahren oder die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses der ersten Abstimmung. Es ist ein demokratisches Recht. Nicht zu folgen ist deshalb den Beschwerdeführern, wenn sie davon ausgehen, ein Antrag auf Rückkommen habe weder gültig gestellt noch gültig zur Abstimmung gebracht werden können.

g) Der Gemeindepräsident hätte der Gemeindeversammlung unverzüglich mitteilen müssen, dass infolge objektiver Unmöglichkeit der Ordnungsantrag von Andreas Etter einzig als solcher auf Wiederholung der Abstimmung behandelt werden könne und auch sogleich in diesem Sinne darüber abzustimmen sei. Die Versammlungsleitung hat es aber unterlassen, den zwar richtig verstandenen Ordnungsantrag unverzüglich als solchen der Gemeindeversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten. Stattdessen hat sie sogleich noch einmal in der Sache abstimmen lassen. Diese zweite Abstimmung erfolgte ganz offensichtlich unter Umständen, gemäss denen jedenfalls höchst unsicher war, ob die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über den Abstimmungsmodus bzw. den Gegenstand ihrer Stimmabgabe (Abstimmung über den Ordnungsantrag auf Wiederholung oder materielle Abstimmung in der Sache selbst) im Klaren oder im Ungewissen waren. Wenn der Gemeindepräsident folgende Worte an die Gemeindeversammlung richtete: "Wer für die Tempo-30-Zone ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen... Wer gegen

das Konzept ist, soll das jetzt mit Handerheben bezeugen", dann legten diese Ausführungen für viele Versammlungsteilnehmer nahe, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die meisten Stimmberechtigten davon ausgegangen sind, dass erneut über die Sache und nicht über einen Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung abgestimmt werde. Dieser Mangel wiegt zweifellos so schwer, dass die zweite Abstimmung keine ordnungsgemässe und gültige Erledigung des Ordnungsantrags darstellen konnte. (Nur am Rande ergänzt sei hier die Bemerkung, dass der Gemeindepräsident bei der zweiten Abstimmung mit seinen Worten – "Wer für die Tempo 30-Zone ist ..." – gleichzeitig formell auch nicht den zutreffenden Antrag – nämlich den Kredit von Fr. 46'000.- – zur Abstimmung stellte). Erst wenn der Ordnungsantrag angenommen worden wäre, hätte die (Sach-) Abstimmung wiederholt werden können und ein anderes Ergebnis hätte gültig zustande kommen können. Nur bei einer Abweisung des Ordnungsantrags wäre hingegen das Ergebnis der (ersten) Abstimmung unverändert gültig geblieben. Angesichts dieser Rechtslage hängt die erste Abstimmung folglich noch solange in der Schwebe bzw. ist das Verfahren "nicht vollständig durchgeführt worden", bis über den Ordnungsantrag gültig abgestimmt worden ist, ungeachtet der Tatsache, dass formell die Hauptabstimmung – sogar zweimal – wiederholt worden ist (siehe dazu den Entscheid AGVE 2002 S. 621, 623, bei dem allerdings aufgrund der Umstände der Beschluss trotz Mangels nicht aufzuheben war). Angesichts der ungültigen Abstimmung über den Ordnungsantrag von Andreas Etter war insbesondere auch die nachfolgende dritte Abstimmung über die Sache unzulässig, da auch sie ohne den notwendigen rechtsgültigen Beschluss der Gemeindeversammlung über den Ordnungsantrag auf Wiederholung der Abstimmung erging. Abgesehen davon ergab sie ein Patt, das eine weitere Abstimmung erforderlich gemacht hätte (vgl. § 79 Abs. 1 GG).

Demzufolge kann, wie der Regierungsrat richtig feststellt, das Resultat der ersten Abstimmung entgegen der Betrachtungsweise der Beschwerdeführer nicht als gültig zustande gekommen betrachtet werden. Dabei handelt es sich keineswegs um einen überspitzten Formalismus, sondern um eine notwendige Strenge im demokratischen Abstimmungsverfahren der Gemeindeversammlungsdemokratie. Dass ein Ordnungsantrag, über den infolge Verfahrensfehlers der Versammlungsleitung nicht sofort abgestimmt wird, die Gültigkeit des zuvor erfolgten Abstimmungsganges nicht hindern sollte, würde demgegenüber eine unstatthafte Verkürzung der rechtzeitig geltend gemachten Verfahrensrechte der Stimmberechtigten bedeuten. Nicht nur vermag erst die auf das zuvor beschlossene Rückkommen vorzunehmende Abstimmung in der Sache selber in ihrem Ergebnis die frühere Abstimmung zu ersetzen, wie die Beschwerdeführer geltend machen. Ebenso sehr kann die frühere Abstimmung so lange noch nicht Gültigkeit beanspruchen, als ein formell korrekt

erhobener Ordnungsantrag dazu noch nicht erledigt worden ist. Da nur eine rechtsgültig vorgenommene neue Abstimmung das vorherige Resultat ersetzen kann, sind die zweite wie die dritte Abstimmung ungültig. Mit Blick auf das sich aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ergebende Erfordernis der korrekten Formulierung der Abstimmungsfragen und die rechtmässige Durchführung der Abstimmung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer über das von der Versammlungsleitung gewählte Abstimmungsverfahren jederzeit im Bilde sind und deshalb in der Lage sind, die Tragweite ihres Abstimmungsverhaltens abzuschätzen (vgl. RRB vom 18. August 1998, ZBI 2000, 48 ff., 50, E. 3b).

h) Ebenfalls nicht gehört werden kann offensichtlich die – bezüglich der dritten Abstimmung vorgebrachte – Eventualbegründung des Gemeinderates, der Versammlungsleiter habe selber aufgrund seiner berechtigten Zweifel, ohne Rücksicht auf Anträge aus der Versammlung, eine neue Abstimmung angeordnet, womit die unmittelbare Ansetzung der weiteren Abstimmung formell ordnungsgemäss erfolgt wäre. Denn für eine solche Motivation der Anordnung durch den Gemeindepräsidenten bestehen aufgrund der Akten, der Tonbandaufnahme und der vorinstanzlichen Vorbringen keine genügenden Anhaltspunkte, vor allem aber aufgrund seiner eigenen Worte: "... machen wir, dass alle zufrieden sind, halt noch eine dritte Abstimmung".

i) Schliesslich ist festzustellen, dass die Gemeindeversammlung über Ordnungsanträge gemäss § 76 Abs. 2 GG unmittelbar nach ihrer Erhebung abzustimmen hat, weshalb über den Antrag von Andreas Etter nicht nachträglich an der nächsten Gemeindeversammlung abgestimmt werden kann. Der Gemeinderat hat deshalb das Geschäft neu noch einmal an der Gemeindeversammlung zu traktandieren und zur Abstimmung zu bringen, ohne dass es sich also formell um eine Abstimmungswiederholung im Sinne von § 79 GG handeln würde. Die Beschwerdeführer bringen hierzu vor, dass die Verschiebung der Vorlage auf die nächste Gemeindeversammlung ungültig sei, da der Gemeinderat die weitere Beratung und die Abstimmung von Gesetzes wegen nur dann auf eine spätere Gemeindeversammlung verschieben könne, wenn er die Auswirkungen von materiellen Änderungsanträgen näher abklären wolle (§ 76 Abs. 1 und 3 Gemeindegesetz), und dass über eine Verschiebung auf die nächste Versammlung höchstens die Gemeindeversammlung selber beschliessen könnte, sofern das mit dem Willkürverbot, der Rechtsgleichheit und allfällig zu beachtenden Fristen vereinbar sei. Hierzu ist festzustellen, dass in der konkreten Konstellation und ausgehend von der vom Gemeinderat – zu Recht oder zu Unrecht – getroffenen Verschiebung des Geschäfts gar kein anderes Vorgehen mehr in Fra-

ge kommen kann. Auf diesen Fall sind offensichtlich nicht die allgemein gültigen Voraussetzungen für die Wiederholung von Abstimmungen anwendbar. Jedenfalls kann den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden, wenn sie auch mit dieser Argumentation verlangen, dass als Ergebnis der verunglückten Behandlung des Traktandums 6 doch noch die Anerkennung der Gültigkeit der ersten Abstimmung resultieren müsse. Dies käme erneut einer Geringschätzung der demokratischen Instrumente gleich, während die Neuansetzung des Traktandums offensichtlich keine Rechte der Verfahrensbeteiligten oder Dritter beeinträchtigt, sondern vielmehr doch noch zu einer demokratisch legitimierten Entscheidung führen soll. Mit Giovanni Biaggini kann hier nur konstatiert werden, dass die Versammlungsdemokratie nun einmal "problemanfällig" ist (Biaggini, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 34 N 16). Mit den Beschwerdeführern ist aber festzustellen, dass auch ihre gegen die Verschiebung des Geschäftes auf eine weitere Gemeindeversammlung erhobene Rüge zulässig ist, auch wenn sie an der Gemeindeversammlung keinen entsprechenden Ordnungsantrag gestellt haben. Die Einhaltung des Rügeprinzips verlangt tatsächlich nicht, dass gegen jeden einzelnen Schritt förmlich Protest erhoben oder gar ein Ordnungsantrag eingereicht werden muss. Es reicht in diesem Zusammenhang, dass das Gericht wie die Vorinstanz davon ausgeht, dass seitens der Beschwerdeführer die Rügepflicht erfüllt worden ist.

j) Somit ergibt sich, dass es bezüglich des Traktandums 6 an einem gültigen Beschluss der Gemeindeversammlung fehlt. Demzufolge hat der Regierungsrat die Beschwerde und den Antrag der Beschwerdeführer, die erste Abstimmung mit dem Resultat von 126 Nein-Stimmen zu 123 Ja-Stimmen sei für gültig und sämtliche weiteren Abstimmungen sowie Handlungen des Gemeinderats unter Traktandum sechs seien für nichtig zu erklären, zu Recht abgewiesen. Indessen ist der Regierungsrat zu Unrecht nicht auf die Beschwerde der SVP Menzingen eingetreten und hat er den Anspruch der Beschwerdeführer auf das rechtliche Gehör in Gestalt des Replikrechts verletzt. Wie vom Regierungsrat angeordnet worden ist und mit dem Zwischenentscheid des Kammervorsitzenden vom 16. April 2018 sichergestellt wurde, hat der Gemeinderat das Geschäft nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils der Gemeindeversammlung notwendigerweise erneut vorzulegen. Demzufolge liegt keine Unregelmässigkeit im Sinne von § 67 WAG i.V.m. § 17bis des Gemeindegesetzes vor und muss die Beschwerde abgewiesen werden.

k) Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigen sich Ausführungen zur Frage, inwieweit im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde ein Gemeindeversammlungsbeschluss

wegen Verfahrensmängeln lediglich aufgehoben bzw. kassiert werden kann oder ob das Gericht auch positive Anordnungen treffen kann.

7. a) Die Kosten des Verfahrens trägt im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in der Regel die unterliegende Partei (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Teilweise kostenpflichtig würden demzufolge die beiden Beschwerdeführer, die einzig in formeller Hinsicht bezüglich der Beschwerdelegitimation und der Verletzung ihres Gehörsanspruchs vor der Vorinstanz obsiegen, in der Sache selber aber unterliegen. In besonderen Fällen, insbesondere wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 25 lit. c VRG). Aus den gleichen Gründen, aufgrund derer schon der Regierungsrat auf die Erhebung von Kosten verzichtete, ist auch vor Verwaltungsgericht bezüglich des teilweisen Unterliegens zu verfahren. Im konkreten Fall geht es um die rechtliche Qualifizierung eines Antrags auf Nachzahlung bzw. Rückkommen eines Gemeindeversammlungsgeschäfts. Diese Frage ist von erheblicher praktischer Bedeutung und ihre Klärung liegt damit im öffentlichen Interesse der Stimmberechtigten. Dies muss hier insbesondere auch in Berücksichtigung der vom Gemeinderat begangenen Verfahrensfehler gelten. Demzufolge sind den Beschwerdeführern keine Kosten aufzuerlegen.

Aber auch der Gemeinde Menzingen sind keine Kosten aufzuerlegen. An sich könnten ihr gestützt auf § 24 Abs. 2 VRG Verfahrenskosten auferlegt werden, da die Leitung der Gemeindeversammlung richtigerweise zuerst über den Ordnungsantrag hätte abstimmen lassen müssen. Da sie direkt zu zwei Wiederholungen der Sachabstimmung geschritten ist, hat sie direkt Anlass zum Beschwerdeverfahren gegeben. Dies kann hinsichtlich der zweitinstanzlichen Anrufung des Verwaltungsgerichts durch die Beschwerdeführer aber nicht mehr gesagt werden (vgl. auch Verwaltungsgerichtsurteil vom 28. Juni 2011, V 2010 168, E. 6c). Wie der Regierungsrat verzichtet auch das Verwaltungsgericht auf die Erhebung von Verfahrenskosten vom Gemeinderat. Der Regierungsrat trägt ungeachtet der teilweisen Gutheissung der Beschwerde gestützt auf § 24 Abs. 1 VRG keine Kosten.

b) Dem hinsichtlich des vorinstanzlich verneinten Eintretens einzig obsiegenden Beschwerdeführer 2 ist angesichts des nur geringfügigen Teilerfolgs keine Parteientschädigung nach § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird insofern teilweise gutgeheissen, als festgestellt wird, dass der Regierungsrat auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 zu Unrecht nicht eingetreten ist. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der beiden Beschwerdeführer (dreifach), an den Rechtsvertreter der Gemeinde Menzingen (zweifach) sowie an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 30. Oktober 2018

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am

**Das Urteil ist rechtskräftig.**