

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2022 133

Entscheid vom 22. Februar 2023

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
Monica Huber-Landolt, Richterin
Dr.oec. Andreas Risi, Richter
lic.iur. Josef Mathis, Gerichtsschreiber

Parteien

Josef **Scherer**, Schiller 16, 6440 Brunnen,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna,
Münstergasse 9, Postfach, 8024 Zürich,

gegen

Gemeinde Ingenbohl, vertreten durch den Gemeinderat Ingenbohl,
Parkstrasse 1, Postfach 253, 6440 Brunnen,
Vorinstanz,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Martin Michel,
Zürcherstrasse 49, Postfach 644, 8853 Lachen,

Gegenstand

Politische Rechte (a.o. Gemeindeversammlung vom 22.8.2022;
Ausgabenbewilligung für Landerwerb und Bau der Basis- und Grob-
erschliessung Brunnen Nord; Urnenabstimmung vom 25.9.2022)

Sachverhalt:

A. Der Gemeinderat Ingenbohl lud die Stimmberechtigten der Gemeinde auf den 22. August 2022 zu einer a.o. Gemeindeversammlung ein. Als einziges der Urnenabstimmung unterliegendes Sachgeschäft war die 'Beschlussfassung über eine Ausgabenbewilligung von Fr. 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord (Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl Fr. 10'119'543) sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz' traktandiert (Traktandum 3; vgl. Bf-act. 5).

B. Anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung wurde Traktandum 3 (vgl. Ingress Bst. A) durch die Gemeindepräsidentin Irène May sowie den externen Gesamtprojektleiter Silvan Kälin vorgestellt (vgl. Protokoll Vi-act. 2). In der daran anschliessenden Beratung stellte Josef Scherer den Antrag auf "Rückweisung resp. Verschiebung des Geschäftes an den Gemeinderat" (Bf-act. 6). Auch Alois Lenzlinger stellte einen Antrag und präzierte diesen auf Aufforderung der Gemeindepräsidentin hin wie folgt: "Mein Antrag lautet auf Rückweisung, mit der Begründung, die Lösung muss revidiert werden, dass der Knoten anders gestaltet wird. Eigentlich würde eine Rückweisung ausreichen. Im Gesetz steht kein Hinweis, dass ein Korrekturhinweis gemacht werden muss" (Bf-act. 7). Beide Anträge wurden durch die Gemeindepräsidentin als unzulässig nicht zur Abstimmung zugelassen. Das Geschäft wurde schliesslich an die Urnenabstimmung vom 25. September 2022 überwiesen.

C. Am 29. August 2022 lässt Josef Scherer gegen die Gemeindeversammlung Ingenbohl Stimmrechtsbeschwerde erheben mit den

materiellen Anträgen:

1. Die Überweisung des Traktandums 3 ("Beschlussfassung über eine Ausgabenbewilligung von CHF 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord [Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl CHF 10'113'543] sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz") an die Urne sei aufzuheben;
2. der Gemeinderat Ingenbohl sei anzuweisen, die Abänderungs- bzw. Rückweisungsanträge Scherer und Lenzlinger der Gemeindeversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

und den folgenden

prozessualen Anträgen:

1. Der vorliegenden Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung beizulegen und es sei entsprechend die Urnenabstimmung vom 25. September 2022 über eine

Ausgabenbewilligung von CHF 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl CHF 10'113'543) sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz vorläufig abzusetzen;

2. eventualiter sei die vorstehend beantragte vorläufige Absetzung der Urnenabstimmung vom 25. September 2022 als vorsorgliche Massnahme anzuordnen.

D. Die Beschwerde wurde der Gemeinde Ingenbohl am 31. August 2022 mit einer Frist bis 13. September 2022 zur Vernehmlassung zugestellt. Gleichzeitig stellte der verfahrensleitende Richter fest, gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts kämen Beschwerden wie der vorliegenden aufschiebende Wirkung zu (§ 42 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRP; SRSZ 234.110] vom 6.6.1974); diese hindere aber nicht die Durchführung der Urnenabstimmung; die Suspensivwirkung gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse komme erst zum Tragen, wenn dem Geschäft an der Urne zugestimmt worden sei (vgl. EGV-SZ 1986 N. 4; VGE III 2022 60 vom 19.4.2022 mit Verweis auf VGE III 2017 153 vom 14.9.2017 Erw. 2.2). Über die Absetzung der Urnenabstimmung sei als vorsorgliche Massnahme zu befinden. Aufgrund der gebotenen summarischen Beurteilung seien die Voraussetzungen für eine - nicht ausdrücklich beantragte - superprovisorische Anordnung nicht gegeben. Über die Absetzung der Urnenabstimmung als vorsorgliche Massnahme werde nach Eingang der Vernehmlassung befunden.

E. Mit Vernehmlassung vom 13. September 2022 beantragt die Gemeinde Ingenbohl:

1. Die Stimmrechtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen.
2. Auf vorsorgliche Massnahmen sei zu verzichten, eine aufschiebende Wirkung ist nicht zu gewähren.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers.

F. Mit Zwischenbescheid III 2022 137 vom 14. September 2022 wies der verfahrensleitende Richter den Antrag (prozessuale Anträge Ziff. 1 und 2) auf Absetzung der kommunalen Urnenabstimmung vom 25. September 2022 über eine Ausgabenbewilligung von Fr. 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord (Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl Fr. 10'119'543) sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz ab. Dem Beschwerdeführer wurde eine Frist zur Replik bis 4. Oktober 2022 angesetzt.

G. An der Urnenabstimmung vom 25. September 2022 wurde dem Antrag über eine Ausgabenbewilligung von Fr. 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord (Nettobelastung Gemeinde Ingen-

bohl Fr. 10'119'543) sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz mit 1'887 Ja zu 1'881 Nein zugestimmt (vgl. Medienmitteilung Gemeinde Ingenbohl vom 25.9.2022; www.ingenbohl.ch).

H. Mit Replik vom 3. Oktober 2022 hielt der Beschwerdeführer an den Beschwerdeanträgen vom 29. August 2022 fest und ergänzte diese wie folgt (Ergänzungen kursiv):

materiellen Antrag:

1. Die Überweisung des Traktandums 3 («Beschlussfassung über eine Ausgabenbewilligung von CHF 46'11 3'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord [Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl CHF 10'113'543] sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz») an die Urne sei aufzuheben;
2. der Gemeinderat Ingenbohl sei anzuweisen, die Abänderungs- bzw. Rückweisungsanträge Scherer und Lenzlinger der Gemeindeversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten;
3. *das Ergebnis der Urnenabstimmung vom 25. September 2022 sei zu kassieren;*

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

prozessualen Antrag:

1. *Es sei das Tonband der Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 zu edieren und dem Beschwerdeführer zum Abgleich mit dem Wortlautprotokoll offenzulegen. Sodann sei dem Beschwerdeführer das Recht einzuräumen, zum Ergebnis dieses Abgleichs im vorliegenden Verfahren Stellung zu nehmen.*

I. Am 4. Oktober 2022 ersuchte der verfahrensleitende Richter die Vorinstanz um Edition der Tonbandaufnahme der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022, welche am Folgetag eingereicht wurde (VG-act. 11 und 12). Dem Beschwerdeführer wurde die Tonbandaufnahme am 6. Oktober 2022 zugestellt mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Am 21. Oktober 2022 teilte er mit, keine Bemerkungen anzubringen.

J. Die Vorinstanz nahm zu den Eingaben des Beschwerdeführers am 29. November 2022 Stellung, wobei sie an den Anträgen der Vernehmlassung vom 13. September 2022 festhielt. Mit Triplik vom 20. Januar 2023 bekräftigte der Beschwerdeführer die Anträge vom 29. August 2022 und 3. Oktober 2022 und stellte neu den Verfahrensantrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung. Am 25. Januar 2023 nahm die Vorinstanz Stellung zur Triplik.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Bereits mit dem Zwischenbescheid III 2022 137 vom 14. September 2022 stellte der Einzelrichter fest, dass der Beschwerdeführer als Stimmberechtigter der Gemeinde Ingenbohl grundsätzlich zur Stimmrechtsbeschwerde gegen die Verhandlungsführung anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 (Nichtzulassung von gestellten Anträgen) legitimiert ist (Erw. 1.2) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht wurde (Erw. 1.4). Fest stand ebenso, dass die Legitimation betreffend Nichtzulassung seines Verschiebungsantrages gegeben ist (Erw. 1.3), was für das Eintreten auf die Beschwerde grundsätzlich ausreichend war. Offengelassen wurde im Zwischenbescheid indes die Frage, ob dem Beschwerdeführer auch die Legitimation zu den Rügen, sein Rückweisungsantrag sowie jener von Alois Lenzlinger seien zu Unrecht nicht zugelassen worden, zukommt oder nicht, wie dies die Vorinstanz geltend macht. Es ist hierauf bei den einzelnen Rügen einzugehen.

2. Mit der Triplik beantragt der Beschwerdeführer die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung, wobei die Tonaufnahme der a.o. Gemeindeversammlung abzuspielen sei und die Parteien im Nachgang ihre Standpunkte mündlich darlegen können sollen.

2.1 Das Verwaltungsrechtspflegegesetz statuiert in § 17 Abs. 1 VRP den Grundsatz der Schriftlichkeit des Verfahrens. Die Behörde kann auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen eine mündliche Verhandlung anordnen (§ 17 Abs. 2 VRP). Dies namentlich dann, wenn eine mündliche Verhandlung zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint. Dieser Entscheidung liegt indes im Ermessen der Behörde. Aus dem kantonalen Verfahrensrecht ergibt sich kein Anspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung.

2.2 Gemäss Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 sind Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verleiht diese Bestimmung kein Recht auf eine mündliche Verhandlung, sondern garantiert einzig, dass, wenn eine Gerichtsverhandlung stattzufinden hat, diese öffentlich sein muss (vgl. Urteil BGer 4A_179/2019 vom 24.9.2019 Erw. 2.1; BGE 128 I 288 Erw. 2.3 ff.). Art. 30 Abs. 2 BV geht zudem bezüglich des Anspruchs auf eine öffentliche Gerichtsverhandlung nicht über die Ansprüche von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) vom 4. November 1950 hinaus (vgl. Urteil BGer 2C_702/2016 vom 30.1.2017 Erw. 3.3.1; vgl. auch Steinmann, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 30 BV Rz. 50).

2.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV soll unter anderem sicherstellen, dass sich die Betroffenen vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache äussern können (vgl. BGE 140 I 99 Erw. 3.4; BGE 134 I 140 Erw. 5.3; BGE 127 I 54 Erw. 2b). Dabei handelt es sich um ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht (vgl. BGE 140 I 99 Erw. 3.4; BGE 138 V 125 Erw. 2.1). In welcher Form den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist, regelt Art. 29 Abs. 2 BV nicht. Jedenfalls ergibt sich aus der genannten Bestimmung nach ständiger Rechtsprechung ebenfalls kein genereller Anspruch auf eine vorgängige mündliche Äusserung oder Anhörung durch das Gericht (vgl. BGE 140 I 68 Erw. 9.6.1; BGE 134 I 140 Erw. 5.3).

2.4 Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jedermann Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und mündlich innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht gehört wird, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Aus dem Anspruch auf eine (publikums-) öffentliche Verhandlung folgt grundsätzlich ein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung (BGE 142 I 188 Erw. 3.1.1).

Nach konstanter Rechtsprechung fallen Streitigkeiten über politische Rechte nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 382, Ziff. 2; Kley-Struller, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, S. 47 oben; Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 391, S. 250 oben; vgl. VGE III 2014 13 vom 24.4.2014 Erw. 2.2.2; VGE III 2013 48 vom 25.9.2013 Erw. 1.2.2 [bestätigt in Urteil BGer 1C_848/2013 vom 6.12.2013 Erw. 2.2]; VGE III 2009 236 vom 15.4.2010 Erw. 3.3).

2.5 Nachdem kein Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung besteht und auch nicht ersichtlich ist, inwiefern eine öffentliche Verhandlung zur Frage, ob anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 Anträge zu Recht oder Unrecht nicht zugelassen wurden, zur Wahrung der Parteirechte notwendig oder zweckmässig sein soll, ist ohne Weiterungen darauf zu verzichten. Soweit der Beschwerdeführer im Rahmen der beantragten Verhandlung das (öffentliche) Anhören der Tonaufnahme der a.o. Gemeindeversammlung und die mündliche Begründung der Parteidarstellung bezweckt, drängt sich die Frage auf, ob es sich um den Antrag einer Beweismassnahme handelt. Hierauf ist im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

3. Mit der Stimmrechtsbeschwerde vom 29. August 2022 rügt der Beschwerdeführer eine rechtsverletzende Versammlungsleitung der Gemeindepräsidentin anlässlich der Beratung von Traktandum 3 der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 (Beschlussfassung über eine Ausgabenbewilligung von Fr. 46'113'000 für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord [Nettobelastung Gemeinde Ingenbohl Fr 10'113'543] sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz). Indem sie die Anträge des Beschwerdeführers und von Alois Lenzlinger nicht zur Abstimmung zugelassen habe, habe sie die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt.

4.1 Es ist unbestritten, dass es sich bei Traktandum 3 der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 um ein der Urnenabstimmung unterliegendes Sachgeschäft handelte (§ 12 Abs. 1 lit. c und d des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke [Gemeindeorganisationsgesetz, GOG; SRSZ 152.100] vom 25.10.2017). Die der Urnenabstimmung unterstellten Sachgeschäfte sind vorab an der Gemeindeversammlung zu beraten (§ 13 Abs. 1 GOG). Für die Beratung gelten die ordentlichen Verfahrensregeln (§ 23 ff. GOG, insbesondere § 28 ff. GOG) mit Ausnahme, dass Anträge auf Ablehnung oder Nichteintreten unzulässig sind (§ 13 Abs. 2 GOG), keine Doppelanträge an die Urnenabstimmung überwiesen werden dürfen (§ 13 Abs. 3 GOG) und am Ende der Beratung nicht über Annahme oder Ablehnung entschieden wird, sondern der Versammlungsleiter nach Abschluss der Beratung die Überweisung an die Urne feststellt (vgl. VGE III 2022 176 vom 26.1.2023 Erw. 3.3; Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2009, S. 114).

4.2 Im Rahmen der Beratung sind damit auch bei Sachgeschäften, die der Urnenabstimmung unterliegen, namentlich die formellen Anträge auf Rückweisung, Verschiebung oder Trennung (§ 28 Abs. 2 GOG) sowie materielle Anträge auf Abänderung (§ 29 Abs. 2 GOG) des Sachgeschäftes grundsätzlich zulässig.

Vorliegend strittig ist die Nichtzulassung der formellen Anträge der Rückweisung bzw. der Verschiebung.

4.2.1 Mit dem Antrag auf Rückweisung wird der Gemeinderat verpflichtet, ein Geschäft einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen. Der Sinn dieses Antrages besteht vorab darin, die Möglichkeit zu schaffen, um eine für die Behandlung des Geschäftes wesentliche Abklärung zu treffen, sei es, weil das Geschäft unzureichend vorbereitet ist, oder sei es, weil die Beratung noch wesentliche, neue Gesichtspunkte hervorgebracht hat. Mit der Rückweisung bekunden die Versammlungsteilnehmer, dass die Sachvorlage noch nicht beschlussreif ist, son-

dern noch weiterer Vorarbeiten bedarf. Der Antrag kann aus formellen Gründen (bspw. mangelhafte Vorbereitung oder ungenügende Information) oder aus materiellen Gründen (bspw. günstigere Ausführung; neue Vorschläge für die Gestaltung eines Projektes) gestellt werden (EGV-SZ 2010 B 7.1 Erw. 2.2.2; Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Aufl. 2001, Rz. 42; Huwyler, a.a.O., S. 105; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, S. 161 und 336; Griffel, in: Jaag/Rüssli/Jenni, GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, § 16 Rz. 11; derselbe, a.a.O., § 22 Rz. 24).

4.2.2 Der Verschiebungsantrag verpflichtet den Gemeinderat dagegen nicht zu neuen resp. zusätzlichen Abklärungen, sondern bezweckt lediglich die Beratung und Beschlussfassung zu einem späteren Zeitpunkt. Zur Begründung sind stichhaltige Gründe anzugeben wie bspw. das Abwarten des Ganges von bestimmten Ereignissen, die Sammlung von Erfahrungen, vorherige Erfüllung von anderen wichtigen Gemeindeaufgaben (Schönbächler, a.a.O., Rz. 43; Huwyler, a.a.O., S. 106; Thalmann, a.a.O., S. 336).

4.3 Sowohl bei Rückweisungs- als auch Verschiebungsanträgen gilt es allerdings zu beachten, dass der Gesetzgeber die in § 12 GOG aufgelisteten Sachgeschäfte ausdrücklich und zwingend (vorbehältlich § 97 lit. a GOG) der Beschlussfassung an der Urne vorbehalten hat, was durch die Beratung an der Gemeindeversammlung nicht vereitelt werden darf. Denn die Gemeindeorganisation überträgt bei diesen Sachgeschäften die Entscheidkompetenz der Urnenabstimmung und nicht der Gemeindeversammlung. Entsprechend haben die Stimmberechtigten das Recht, über eine traktandierte Sachvorlage (z.B. einen gemeinderätlichen Antrag oder eine Initiative) an der Urne abzustimmen, was die Überweisung an die Urne voraussetzt und mithin verlangt.

Aus diesem Grunde betonen Lehre und Rechtsprechung, dass im Verfahren der beratenden Gemeindeversammlung gegenüber Anträgen, welche als Rückweisungs- oder Verschiebungsanträge bezeichnet werden, hinsichtlich deren Zulässigkeit eine gewisse Zurückhaltung geboten ist. Wenn solche Anträge sachlich einem Nichteintretens- oder Ablehnungsantrag gleichkommen, sind sie als verdeckte oder getarnte Abweisungs- oder Nichteintretensanträge unzulässig und nicht zur Abstimmung zu bringen (vgl. Urteil BGer 1C_373/2010 vom 21.2.2011 Erw. 5.2; EGV-SZ 2010 B 7.1 Erw. 2.2.2; VGE III 2009 235 vom 24.2.2010 Erw. 2; Huwyler, a.a.O., S. 105; Schönbächler, a.a.O., Rz. 46 ff.; Griffel, a.a.O., § 16 Rz. 11; Thalmann, a.a.O., S. 336).

Diese Praxis ergibt sich aus dem Sinn des zweigeteilten Entscheidungsfindungsprozesses mit der Beratung in der Gemeindeversammlung und der Schlussabstimmung an der Urne. Die Urnenabstimmung soll nicht durch verdeckte Rückweisungs- oder Verschiebungsanträge ausgeschaltet werden dürfen oder anders ausgedrückt, es soll das in § 13 Abs. 2 GOG statuierte Verbot von Ablehnungs- und Nichteintretensanträgen durch Anträge, welche anders benannt, aber inhaltlich nahe bei einem Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag liegen, nicht unterlaufen werden dürfen. Denn der Entscheidungsfindungsprozess ist - nachdem der Gemeinderat einen entsprechenden Antrag verabschiedet hat - gemäss der zuvor dargestellten Gemeindeorganisation auf die beiden Organe Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung aufgeteilt. Die Aufteilung weist jedem der beiden Organe spezifische Funktionen zu und diese Funktionen sollen einerseits nicht durch bestimmte Verfahrensanträge beeinträchtigt werden, andererseits aber auch tatsächlich wahrgenommen werden können (Urteil BGer 1C_373/2010 vom 21.2.2011 Erw. 5.1). Die Stimmberechtigten sollen an der Ausübung ihres Rechts nur durch echte und zweifelsfreie Rückweisungs- und Verschiebungsanträge gebremst oder gar ausgeschlossen werden können (vgl. VGE III 2009 235 + III 2010 3 vom 24.2.2010 Erw.7.3 mit Verweis auf VGE 566/96 vom 21.6.1996 Erw. 8c).

4.4 Wann ein Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag als verdeckter Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag zu qualifizieren und demzufolge unzulässig ist, lässt sich abschliessend nicht generell, sondern nur einzelfallweise anhand der konkreten Umstände beurteilen. Es kann nicht in abstrakter Weise festgehalten werden, wann tatsächlich ein verdeckter Abweisungsantrag oder aber ein zulässiger Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag vorliegt.

Es ist anzuerkennen, dass der Entscheid, ob nun ein echter Rückweisungsantrag oder ein verdeckter Ablehnungsantrag vorliegt, durch den hierfür zuständigen Versammlungsleiter nicht immer leicht zu treffen ist (vgl. EGV SZ 1988 S. 108 m.H.). Und dennoch muss er über die Zulassung eines Antrages noch direkt während der Beratung entscheiden. In seiner Entscheidungsfindung hat er hierbei auf den tatsächlichen Willen des Antragstellers abzustellen; dessen allenfalls unrichtige Wortwahl bei der Antragstellung anlässlich einer Gemeindeversammlung kann nicht entscheidend sein. Es kann darauf abgestellt werden, was der Antragsteller beabsichtigt und welche Weisungen er mit dem Antrag verbindet (zusätzliche Abklärungen, umfassendere Berichterstattung etc.) bzw. wie Antrag und Ausführungen dazu in der Versammlung verstanden werden durften und mussten. Eine solche Beurteilung der Zulässigkeit eines Antrages bedingt damit aber auch, dass der Antragsteller nicht nur seinen Antrag formuliert, sondern diesen

mit weiteren Ausführungen begründet bzw. zumindest Ausführungen macht, welche auf seine Absicht und den Zweck des Antrages schliessen lassen. Er hat nachvollziehbar aufzuzeigen, warum die Sachvorlage an den Gemeinderat zurückzuweisen ist oder warum das Geschäft zu verschieben ist. Notfalls hat der Versammlungsleiter dies mit Rückfragen zu klären (Huwyler, a.a.O., S. 105; Schönbächler, a.a.O., Rz. 48). Im Übrigen ist im Einzelfall aufgrund der konkreten Gegebenheiten zu prüfen, ob ein Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag zulässig ist. Im Gegensatz zur Praxis bei der Zulässigkeit von Abänderungsanträgen ist dabei nach dem Gesagten bei Rückweisungs- und Verschiebungsanträgen eine erhöhte Zurückhaltung angezeigt.

4.5 Für die Beurteilung der Zulässigkeit ist damit im Rahmen der konkreten Umstände wesentlich von der Absicht des Antragstellers und dem von ihm verfolgten Zweck auszugehen. Deckt sich seine Absicht mit dem Zweck des gestellten Antrages auf Rückweisung oder Verschiebung, ist eher nicht von einem verdeckten Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag auszugehen. Besteht hingegen keine Übereinstimmung, drängt es sich auf, einen verdeckten Ablehnungs- oder Nichteintretensantrag anzunehmen.

4.5.1 Beim Verschiebungsantrag geht es nach dem Gesagten nicht um den Inhalt des Sachgeschäftes. Denn dieser bleibt auch bei Annahme des Verschiebungsantrages grundsätzlich unberührt. Vielmehr gilt es, über das Sachgeschäft erst später zu befinden, weil noch konkrete, ausserhalb des Sachgeschäftes liegende Bedingungen eintreten sollen (vgl. oben Erw. 4.2.2). Entsprechend muss sich aus der Begründung des Antrages ergeben, warum erst später zu entscheiden ist, welche Umstände einen zeitlichen Aufschub der Beschlussfassung über den gestellten Antrag notwendig machen oder zumindest rechtfertigen. Dies immer vor dem Hintergrund, dass später das gleiche Sachgeschäft unverändert noch einmal vorgelegt wird.

4.5.2 Bei der Rückweisung andererseits steht die Entscheidungsfähigkeit der Sachvorlage im Zentrum (vgl. oben Erw. 4.2.1). Zeigt sich in der Beratung, dass eine Sachvorlage zu wenig ausgereift ist, dass entscheidungsrelevante Punkte nicht berücksichtigt wurden oder dass weiterer Klärungsbedarf besteht, bevor ein definitiver Entscheid getroffen werden kann, dann soll ein Geschäft für diese notwendigen Zusatzarbeiten an den Gemeinderat zurückgewiesen werden. Ein Rückweisungsantrag ist daher in aller Regel das Ergebnis und folgt am Schluss einer Beratung, da diese den noch bestehenden Klärungsbedarf zeigte (Thalmann, a.a.O., S. 161). Wesentlich dabei ist, dass sich diese noch offenen Fragen auf den behördlichen Antrag, das vorgelegte Sachgeschäft beziehen müssen. Es geht um

das Schliessen von Lücken für die Entscheidung zum vorgelegten Sachgeschäft. Ziel der Rückweisung ist die Herbeiführung der Entscheidung des Sachgeschäftes, wobei sich die weitere Prüfung wegen unzureichender Vorbereitung oder wegen neuer Gesichtspunkte auf zusätzliche Abklärungen oder in materieller Hinsicht auf eine andere Gestaltung oder eine weniger aufwendige Lösung beziehen kann (Urteil BGer 1C_373/2010 vom 21.2.2011 Erw. 5.2). Dem entsprechend hat der Antragsteller aufzuzeigen, dass und inwiefern die Vorlage noch nicht entscheidreif ist, welche weiteren Vorarbeiten - zum vorgelegten Geschäft - noch zu tätigen sind (vgl. Griffel, a.a.O., § 22 Rz. 24; Thalmann, a.a.O., S. 161).

Unproblematisch dürften dabei all jene Fälle sein, da eine Beratung klare Lücken eines Sachgeschäftes aufzeigt im Sinne von zu erwartenden Vorarbeiten, welche der Gemeinderat nicht getätigt hat, weswegen das ganze Geschäft noch nicht entscheidreif ist (z.B. fehlende Ermittlung und Darlegung der Folgekosten, welche der Stimmberechtigte kennen will, bevor er über die Vorlage entscheidet). Die Vorlage geht in einem solchen Falle nach Annahme des Rückweisungsantrages zurück an den Gemeinderat, damit er die noch offenen Punkte klärt und die Vorlage später unverändert oder angepasst (oder auch gar nicht mehr) der Gemeindeversammlung vorlegt.

Problematischer sind Rückweisungsanträge aus inhaltlichen Gründen. Für Änderungen an einer Sachvorlage sind in erster Linie Änderungsanträge zu stellen. Diesen sind allerdings Grenzen gesetzt. So muss jeder Abänderungsantrag einen engen Zusammenhang mit dem zur Beratung stehenden Geschäft haben. Anträge, die keine oder nurmehr eine lose Verbindung zur Vorlage aufweisen bzw. mehr als eine blosser Ergänzung oder Abänderung (auch finanzieller Art) sind oder nicht das vom Gemeinderat gesteckte Ziel erreichen, dürfen nicht gestellt werden. Der Abänderungsantrag muss zur Vorlage in diesem Sinne einen akzessorischen Charakter haben (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 108; Schönbachler, a.a.O., Rz. 54 ff.). Überschreitet ein Änderungsvorschlag die Grenze eines zulässigen Änderungsantrages, so kann auch mit einem Rückweisungsantrag nicht die Prüfung einer entsprechenden Änderung/Variante beantragt werden. Ein entsprechender Antrag wäre als verdeckter Ablehnungsantrag unzulässig. Bewegt sich indessen ein Änderungs- bzw. Variantenvorschlag im Rahmen eines zulässigen Änderungsantrages, fehlen der Gemeindeversammlung aber die notwendigen Informationen, um fundiert zwischen der Vorlage und der Variante entscheiden zu können, ist es zulässig, mittels Rückweisungsantrag vom Gemeinderat zu verlangen, Anpassungen der Vorlage im Sinne des Änderungsvorschlages / der Variante zu prüfen. Hierfür muss nicht zwingend zuerst ein Änderungsantrag gestellt werden. Vielmehr steht es dem Antragsteller in einem solchen Fall auch zu,

direkt einen Rückweisungsantrag zu stellen, mit der Absicht, dass der Gemeinderat eine andere (z.B. günstigere, redimensionierte, grosszügigere, 'schönere') Variante prüfe. Voraussetzung bleibt, dass die vorgeschlagene Variante zur Vorlage akzessorischen Charakter hat. Es muss sich um eine Alternative zur Erreichung desselben Ziels handeln. Im Rahmen der Beratung kann sich der Gemeinderat wohl mit dem Argument, er habe diese und viele andere Varianten sehr wohl bereits vertieft geprüft, gegen einen entsprechenden Rückweisungsantrag einsetzen. Es sind dies aber bloss Argumente für die Ablehnung des Antrages und nicht gegen dessen Zulässigkeit. Vielmehr ist es Sache der beratenden Gemeindeversammlung, über diesen Rückweisungsantrag zu befinden.

4.6 Zur Veranschaulichung der Abgrenzung von zulässigen und unzulässigen Rückweisungsanträgen sei auf zwei Stimmrechtsbeschwerden dieser Thematik verwiesen:

4.6.1 Mit einer vom Stimmvolk angenommenen Initiative wurde der Bezirk verpflichtet, einen Verpflichtungskredit für die Erstellung einer zweiten Parkfläche auf dem bezirkseigenen Grundstück vorzulegen. Nach einem Projektwettbewerb unterbreitete der Bezirksrat den Stimmberechtigten den Antrag "Gewährung eines Verpflichtungskredites von Fr. 16'500'000 [...] für den Neubau des Parkhauses [...]", wobei er den Antrag zur Ablehnung empfahl. Anlässlich der Bezirksgemeinde stellte ein Stimmberechtigter den Antrag, "das Traktandum 12 zurückzuweisen, mit dem Auftrag, die Gestaltung so abzuändern, dass eine weniger aufwendige Lösung daraus resultiert. Es steht dem Bezirksrat frei, das Projekt [X] oder [Y] nachzuarbeiten oder einen neuen Gegenvorschlag im Sinne des Projektes [Z] auszuarbeiten. [...]". Der Versammlungsleiter liess den Rückweisungsantrag als verkappten Ablehnungsantrag nicht zu. Eine (nicht vom Antragsteller) dagegen erhobene Stimmrechtsbeschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit VGE III 2009 235 vom 24. Februar 2010 gut. Es erwog, aus der Antragsformulierung und den Ausführungen an der Versammlung erhelle, dass es dem Antragsteller in keiner Art und Weise darum gegangen sei, das Projekt zu Fall zu bringen, sondern darum, der Umsetzung der Initiative zum Durchbruch zu verhelfen, indem der Bezirksrat zur Ausarbeitung und Vorlage eines Projektes am gleichen Standort verpflichtet werden solle, welches mit tieferen Kosten verbunden sei und damit an der Urne bessere Chancen habe als das vorgelegte Projekt. Das mit dem Antrag Verlangte sei weder rechtlich noch tatsächlich unmöglich. Es sei nicht zu verkennen, dass bei einem günstigeren und weniger aufwendigen Projekt allenfalls in verschiedener Hinsicht Abstriche zu machen seien. Allerdings dürfe der Entscheid darüber, ob man am vorgelegten Projekt festhalten oder ein günstigeres Projekt prüfen wolle, der beratenden Bezirksgemeinde nicht entzo-

gen werden. Der Rückweisungsantrag hätte aus diesen Gründen zugelassen werden müssen, was zur Gutheissung der Stimmrechtsbeschwerde und Aufhebung der Überweisung der Vorlage an die Urne führte (VGE III 2009 235 vom 24.2.2010 Erw. 7).

4.6.2 Im selben Jahr hatte das Verwaltungsgericht über eine weitere Stimmrechtsbeschwerde bezüglich Rückweisungsantrag zu befinden (VGE III 2010 68 vom 16.7.2010). Der Gemeinderat unterbreitete der Gemeindeversammlung ein Projekt und Baukredit mit verschiedenen Teilbereichen (Miete eines Areals für 30 Jahre; Verlegung der Wertstoffsammelstelle auf dieses Areal; Vermietung von Ateliers auf dem Areal an Kulturschaffende; Baukredit über Fr. 7.4 Mio für notwendige Umnutzungsarbeiten). Der Antragsteller (und spätere Beschwerdeführer) leitete seine Ausführungen an der Gemeindeversammlung damit ein, er wolle einen Rückweisungsantrag stellen, dass das Geschäft nicht zustande komme, und er schloss seine Ausführungen mit dem Antrag: "Ich beantrage, dass das Geschäft der Verlegung Entsorgung und Werkhof zurückgewiesen wird, der Gemeinderat einen Auftrag erhält, kostengünstige Vorschläge auszuarbeiten. Eine Variante davon soll die Entsorgung im Werkhof in [...] bleiben, plus darüber nachdenken, ob ein Holsystem 2x wöchentlich eine bessere Variante wäre. Und es soll für die Bestvariante, die ausgearbeitet wird, eine transparente Kosten- / Nutzenanalyse und eine Ökobilanz ausgearbeitet werden, bevor es uns wieder vorgelegt wird. Danke". Der Antrag wurde als verdeckter Ablehnungsantrag nicht zugelassen, wogegen der Antragsteller Stimmrechtsbeschwerde erhob. Das Verwaltungsgericht kam in Würdigung der Begründung des Rückweisungsantrages zum Schluss, der Antragsteller wolle keine Verlegung der Wertstoffsammelstelle, er sei gegen die Bereitstellung von Ateliers für Kulturschaffende durch die Gemeinde, er wolle auch keine Übernahme des Areals durch die Gemeinde und keinen Baukredit. Er lehne jegliche Teilgehalte des kombinierten Projektes ab, weshalb nicht zu beanstanden sei, wenn der Versammlungsleiter den Rückweisungsantrag nicht zugelassen habe. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies auch das Bundesgericht ab (Urteil BGer 1C_373/2010 vom 21.2.2011). Eine gesamthafte Beurteilung der Ausführungen anlässlich der Gemeindeversammlung zeige gemäss Bundesgericht vorerst, dass der Antragsteller eine Reihe von offenen Fragen aufzeige, die mit einer Rückweisung an den Gemeinderat einer Klärung zugeführt werden könnten. Dem stünden allerdings Erklärungen gegenüber, wonach klar zum Ausdruck komme, dass er gegen eine Verlegung der Entsorgung und des Werkhofes sei. Er lege keine Varianten vor. Die von ihm vorgeschlagenen Massnahmen wären vom Gemeinderat ohne Weiteres zu prüfen, wenn das Geschäft (an der Urne) abgelehnt würde. Vor diesem Hintergrund würden auch die aufgeworfenen Fragen in einem andern Licht erscheinen und ziel-

ten letztlich darauf hin, vom Projekt abzusehen. Es gehe ihm darum, dass das Geschäft nicht zustande komme und dass der status quo mit zusätzlichen Massnahmen zur Verbesserung der heutigen Verhältnisse geprüft und realisiert werde. Seine Ausführungen brächten weder klare Alternativen noch echte Fragen zum Ausdruck, welche mit einer Rückweisung hätten geprüft und geklärt werden können. Der Rückweisungsantrag ziele daher auf ein Nein zur Vorlage, wofür es keiner Rückweisung an den Gemeinderat bedürfe. Das Bundesgericht erachtete es daher als erwiesen, dass der Antragsteller mit seinem Rückweisungsantrag eine Ablehnung der Vorlage anstrebte, mithin ein unzulässiger Rückweisungsantrag vorlag.

5. Nachfolgend gilt es vor dem Hintergrund der aufgezeigten rechtlichen Grundlagen das traktandierte Geschäft in den Grundzügen darzustellen und die umstrittenen Anträge basierend auf den konkreten Verhältnissen zu prüfen.

5.1 Traktandum 3 der a.o. Gemeindeversammlung (vgl. Ingress Bst. A) behandelte die Verkehrserschliessung des früheren Lagerhaus- und Zementfabrikareals (vgl. Vi-act. 6), wo das neue Quartier Brunnen Nord mit geplanten 1'200 Bewohnerinnen und Bewohnern sowie 1'400 Arbeitsplätzen entstehen soll. Zur vollständigen Nutzung des Areals muss durch die Gemeinde (unter massgeblicher finanzieller Beteiligung der Grundeigentümer) eine neue Basis- und Groberschliessung geschaffen werden. Gemäss Sachvorlage ist eine Basiserschliessung vom Gätzlikreisel über die ehemalige Fischzucht, über die SBB Linie bis zu einem neu zu erstellenden Hochkreisel Stegstuden; die Groberschliessung vom Bahnhofareal den Geleisen entlang bis zu diesem Hochkreisel und von da bis zur Langensteg-Brücke geplant. Um klare Eigentumsverhältnisse und Zuständigkeiten zu schaffen, soll die Seewenstrasse ab der Schwyzerstrasse bis zur Gemeindegrenze durch die Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz übernommen werden. Die ganze Situation wird in der Botschaft wie folgt dargestellt:



(Abbildung 1: Übersicht Brunnen Nord; Botschaft S. 9; Vi-act. 6)

Bereits schon am 21. Mai 2017 hatten die Stimmberechtigten für die Erschliessung Brunnen Nord einem Planungskredit über Fr. 2'581'000 (mit 1'520 Ja zu 1'447 Nein) zugestimmt. Im Rahmen des Vorprojektes wurde die im Kantonalen Nutzungsplan (KNP) festgelegte und von der Gemeinde verfolgte Variante Hochkreisel bearbeitet. Zusätzlich wurde auf Anregung der Grundeigentümer (die sich mit 85% an den Kosten der Groberschliessung beteiligen müssen) eine Variante "Schlaufe" bearbeitet, welche dann (aufgrund der Beurteilung des Kantons, sie sei nicht bewilligungsfähig) als Variante Kurve weiterentwickelt wurde. Nachdem der Kanton diese Variante Kurve als bewilligungsfähig beurteilt hat, sofern sie im Rahmen einer Interessenabwägung als vorteilhafter erscheine, ist für beide als Vorprojekt erarbeiteten Varianten (Hochkreisel und Kurve) ein externer Fachbericht zur bundesrechtlichen Interessenabwägung mit Variantenvergleich eingeholt worden. Basierend auf diesem Variantenvergleich hat sich der Gemeinderat dann für die Variante Hochkreisel ausgesprochen, da dessen Vorteile überwiegen würden.

Mit Medienmitteilung vom 24. November 2021 hat der Gemeinderat über den Variantenvergleich Hochkreisel und Kurve sowie seinen Variantenentscheid für die Variante Hochkreisel informiert (Vi-act. 4). Auf den 28. Juni 2022 hat er die Stimmberechtigten zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, um detailliert über das Bauprojekt der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord zu informieren (Vi-act. 5).

Gestützt auf diese Arbeiten hat der Gemeinderat dann die Variante Hochkreisel als Sachvorlage vorgelegt, mit welcher die Finanzierung des Baus der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord beschlossen werden solle. Die Stimmberechtigten wurden eingeladen, die Vorlage an der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 zu beraten und an der Urnenabstimmung vom 25. September 2022 über die Ausgabenbewilligung für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung Brunnen Nord sowie über die Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz abzustimmen (vgl. zum Ganzen Botschaft Traktandum 3 der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022; Vi-act. 6).

5.2 Anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung wurde die Sachvorlage durch die Gemeindepräsidentin Irène May und Silvan Kälin, externer Gesamtprojektleiter, vorgestellt mit einem Rückblick auf das Entwicklungsareal, einer Auslegeordnung der erfolgten Arbeiten, den Details des Projekts sowie dessen Finanzierung, Tragbarkeit und dem weiteren Vorgehen (vgl. Protokoll S. 784 ff; Tonaufnahme ab 8'15"). Aufgezeigt wurde dabei auch die Variantenentwicklung, welche die Grundeigentümer mit der Variante 'Schlaufe' ins Spiel gebracht hätten (Proto-

koll S. 786; Tonaufnahme 21'05"). Diese sei vom Kanton als nichtbewilligungsfähig abgelehnt worden, worauf sie zur Variante Kurve weiterentwickelt worden sei. Deren Vorprüfung durch den Kanton habe ergeben, dass sie bewilligungsfähig sei, wenn sie gegenüber der Variante Hochkreisel im Rahmen einer bundesrechtlichen Interessenabwägung als vorteilhafter beurteilt würde. In der Folge hätten die Gemeinde und die Grundeigentümer einen externen Fachmann mit der bundesrechtlichen Interessenabwägung und einem umfangreichen, komplexen Variantenvergleich beauftragt. Der Bericht sei auf der Gemeindehomepage publiziert. Auf Basis dieses Variantenvergleichs habe sich der Gemeinderat für die Variante Hochkreisel ausgesprochen, da dessen Vorteile überwiegen würden. Die Gemeindepräsidentin nennt als solche das Kreuzen von Lastwagen, die Verkehrssicherheit, die Leistungsfähigkeit, die Entlastung des Bahnhofplatzes von erwartetem Zusatzverkehr. Bei diesen Vorteilen seien die Mehrkosten der Variante Hochkreisel gegenüber der Variante Kurve für die Gemeinde vertretbar (Protokoll S. 787; Tonaufnahme 24'15").

Anschliessend an die gemeinderätliche Präsentation berichtete die RPK über ihre Prüfung der Sachvorlage. Sie sei zum Schluss gekommen, dass die Gemeinde einerseits in der Erschliessungspflicht sei und andererseits die vorgeschlagene Lösung mit dem Hochkreisel realisierbar sei. Die RPK beantrage, der Vorlage zuzustimmen (Protokoll S. 791; Tonaufnahme 56'55").

5.3 Im Rahmen der Beratung des Geschäftes (Protokoll ab S. 792 ff.; Tonaufnahme ab 59'35") meldeten sich verschiedene Stimmberechtigte zu Wort. Strittig ist vorliegend indes einzig, ob die Gemeindepräsidentin die Anträge des Beschwerdeführers und von Alois Lenzlinger zu Recht nicht entgegengenommen und zur Abstimmung gebracht hat, weshalb sich die folgenden Ausführungen hierauf beschränken.

6.1 Der Beschwerdeführer erklärte in seinem Votum (Protokoll ab S. 792 ff.; Tonaufnahme 1h03'30"), in einem ersten Projekt vor rund 10 Jahren sei der Kanton Bauherr gewesen und hätte die vollen Kosten, auch des Unterhalts getragen. Dem sei beim vorgelegten Traktandum 3 nicht mehr so. Er habe den 40t-LKW-Verkehr beim Viadukt gezählt. Gesamthaft handle es sich um 7 bis 8 LKWs, die hin- und herfahren würden. Für diese wenigen Fahrzeuge nütze der geplante Hochkreisel nichts; der limitierende Trichter sei der Gätzlikreisel. Aus dieser Sicht brauche es den Hochkreisel nicht. Die Variante Kurve sei viel kostengünstiger. Der Fachbericht habe gezeigt, dass diese Variante im heutigen KNP umsetzbar sei; dieser Fachbericht sei akzeptierbar, auf die Aussagen sei Verlass. Weiter unterstützt der Beschwerdeführer, dass es vorwärtsgehen müsse. Zeit ginge durch Einsprachen verloren und solche seien bei der Variante Hochkreisel gewiss, wie

ihm seitens der Umweltverbände bestätigt worden sei. Bei der Variante Kurve müsse mit grösster Wahrscheinlichkeit mit keiner Einsprache gerechnet werden. Abschliessend stellte er wörtlich den Antrag (Protokoll S. 794; Tonaufnahme 1h20'02"):

Ich beantrage die Rückweisung resp. Verschiebung des Geschäfts an den Gemeinderat.

Anliegen ist eigentlich:

Dank der Verschiebung des Sachgeschäftes erhält der Gemeinderat Zeit einen neuen erweiterten Antrag zu stellen.

Grundsätzlich soll den Stimmbürgern die Möglichkeit gegeben werden, sich zwischen Hochkreisel und der Kurve zu entscheiden.

Der Beschwerdeführer führte dazu aus, es seien alle mündige Bürger. Wenn schon so viel bezahlt werden müsse, dann solle die Möglichkeit bestehen, sich für die eine oder andere Variante entscheiden zu können. Ihm sei egal, welche Lösung komme. Aber er wolle sich einfach dafür oder dagegen entscheiden können. Es sei unfair, wie das Sachgeschäft vom Gemeinderat angepriesen werde; man habe die Variante Hochkreisel - 'friss oder stirb'. Das sei nicht demokratisch und nicht fair. Alle im Saal seien mündig und erwachsen genug, um über Variante A oder B abstimmen zu können. Die Variante Kurve sei bezüglich Risiko minimiert, sie sei ökologischer, ressourcenschonender und koste die Gemeinde Fr. 9 Mio. weniger.

Die Gemeindepräsidentin entgegnete, das Gesetz lasse einen Variantenentscheid nicht zu. Bezüglich Rückweisungsantrag sei es so, dass die Stimmberechtigten im Urnensystem das Recht hätten, an der Urne über die Vorlage zu befinden. Eine Rückweisung sei zulässig, wenn allfällige Abklärungen nicht vorgenommen worden seien oder offene Fragen nicht eindeutig beantwortet werden könnten. Der Antrag des Beschwerdeführers könne daher in der vorgebrachten Form nicht angenommen werden (Protokoll S. 794 f.; Tonaufnahme 1h22'20").

Der Beschwerdeführer wünschte indes eine Prüfung seines Antrages, da seines Erachtens ein Rückweisungsantrag gestützt auf § 28 GOG möglich sei (Protokoll S. 795; Tonaufnahme 1h23'25"). Nach Konsultation der Gemeindejuristin hielt die Gemeindepräsidentin daran fest, dass der Beschwerdeführer einen unzulässigen Rückweisungsantrag gestellt habe. Es müsse klar begründet sein, weshalb das Sachgeschäft zurückgewiesen werden müsse. Einen Variantenvergleich zu beantragen stelle keine Begründung dar. Der Antrag sei nicht zulässig. Der Grundgedanke beim Urnensystem sei, dass das Sachgeschäft an die Urne überwiesen werde. Hierauf zeigte sich der Beschwerdeführer bezüglich Rückweisungsantrag mit der Gemeindepräsidentin einig. Daher beantrage er eine Verschiebung. Die

Ausführungen der Gemeindepräsidentin würden sich nur auf die Rückweisung beziehen, nicht aber die Verschiebung. Die Gemeindepräsidentin widersprach, auch eine Verschiebung müsse begründet werden, was der Beschwerdeführer bestritt mit Verweis auf § 23 GOG [sic], wo die Rückweisung nicht mehr erwähnt sei; seines Erachtens sei der Verschiebungsantrag zulässig. Nach weiterer Rücksprache mit der Gemeindejuristin hielt die Gemeindepräsidentin an der Nichtzulassung des Antrages fest.

6.2 Vor Verwaltungsgericht bekräftigt der Beschwerdeführer, sein Anliegen anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung sei gewesen, den Stimmberechtigten eine echte Auswahl zwischen den Varianten Hochkreisel und Kurve zu ermöglichen, da er der Auffassung sei, diese wegweisende Weichenstellung sei von den Stimmberechtigten und nicht vom Gemeinderat zu treffen. Dass er nicht einen derart formulierten Abänderungsantrag gestellt habe, hänge damit zusammen, dass er sich die Formulierung als juristischer Laie nicht zutraue und die genaue Formulierung dem Gemeinderat habe überlassen wollen. Damit aber liege ein rechtmässiger Rückweisungsantrag vor, über welchen die Gemeindepräsidentin hätte abstimmen lassen müssen.

Demgegenüber verweist die Vorinstanz auf den vom Beschwerdeführer schriftlich abgegebenen Antrag (Vi-act. 8). Zudem habe er vor der Gemeindeversammlung einen Flyer verteilt und darin dazu aufgerufen, den gemeinderätlichen Antrag abzulehnen. Mithin habe er von Anfang an die Ablehnung des Antrages gewollt. An der Gemeindeversammlung habe er keine schlüssige Begründung für seinen Antrag auf "Rückweisung resp. Verschiebung" vorgebracht. Vor allem aber habe er eingestanden, dass sein Rückweisungsantrag nicht zulässig sei, und habe auf dem Verschiebungsantrag bestanden. Insgesamt habe er eine Variantenabstimmung erzwingen wollen, wobei er von allem Anfang an beabsichtigt habe, die Sachvorlage abzulehnen.

6.3 Vorab gilt es festzuhalten, dass es für die Frage der Zulässigkeit eines Rückweisungs- oder Verschiebungsantrages nicht allein entscheidend sein kann, ob sich ein Antragsteller letztlich für oder gegen die Sachvorlage ausspricht. Die Rückweisung (welche auf das Vorlegen entscheidreifer Grundlagen abzielt) oder die Verschiebung (die auf eine zeitliche Verschiebung der Beschlussfassung abzielt) kann aus beider Sicht angezeigt sein. Allerdings kann es beim Entscheid über die Zulassung des Antrages, bei dem die Gesamtumstände, namentlich die Absicht des Antragstellers zu beachten sind, durchaus ein Kriterium (unter mehreren) sein, dass sich ein Antragsteller gegen die Vorlage als solche ausspricht. Diesbezüglich steht vorliegend fest, dass sich der Beschwerdeführer in seinem vor der Gemeindeversammlung verteilten Flyer klar gegen die Vorlage ausge-

sprochen und zur Ablehnung aufgerufen hat (vgl. Vi-act. 7). Und auch wenn er an der Versammlung festhielt, es sei ihm die Lösung eigentlich egal, so stellte er doch auch fest, die Variante Kurve sei aus mehreren Gründen (weniger Risiken, ökologischer, ressourcenschonender, kostengünstiger) die bessere Variante. Insofern ist in der Würdigung durchaus auch zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer die gemeinderätliche Sachvorlage klar ablehnte und er diese verhindern wollte (Protokoll S. 794; Tonaufnahme 1h20'48"). Der Entscheid über die Sachvorlage selbst ist jedoch der Urnenabstimmung vorbehalten.

6.4 Weiter ist zu betonen, dass die Gemeindepräsidentin nach dem vom Beschwerdeführer gestellten Antrag auf "Rückweisung resp. Verschiebung" umgehend über dessen Zulassung entscheiden musste. Dies basierend auf den damaligen Verlautbarungen, dem schriftlich eingereichten Antrag sowie der weiteren Diskussion zwischen ihr und dem Beschwerdeführer betreffend Zulässigkeit des Antrages. Soweit nun in den Rechtsschriften Weiterungen folgen, welche sich weder aus dem Protokoll noch der Tonaufnahme ergeben, sind diese nicht zu hören (etwa dass der Beschwerdeführer einen Änderungsantrag hin zu Variante Kurve angepeilt habe; oder dass der Gemeinderat nur unzureichend aufgeklärt habe, dass mit der Variante Kurve ein deutlich kostengünstigeres Alternativprojekt zur Verfügung stünde; Replik S. 9). In diesem Sinne ist auch von einer öffentlichen Verhandlung mit Abspielen der Tonaufnahme und anschliessenden Erläuterungen durch die Parteien abzusehen. Denn zu klären ist, ob die Gemeindepräsidentin an der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 die gestellten Anträge ablehnen durfte.

6.5 Der vom Beschwerdeführer schriftlich eingereichte Antrag auf 'Rückweisung resp. Verschiebung des Geschäfts an den Gemeinderat' - mit der ausdrücklichen Begründung: "Dank der Verschiebung des Sachgeschäftes erhält der Gemeinderat Zeit, einen neuen erweiterten Antrag zu stellen. Grundsätzlich soll den Stimmbürgern die Möglichkeit gegeben werden, sich zwischen Hochkreisel und Kurve zu entscheiden" - qualifizierte die Gemeindepräsidentin zu Recht als unzulässig.

Der Beschwerdeführer forderte im Kern und explizit eine Variantenabstimmung. Seinen Antrag begründete er ausdrücklich damit, es sei nicht rechtens, dass nur die Variante Hochkreisel zur Abstimmung gebracht werde, die Stimmberechtigten seien mündig, um über Variante A oder B abzustimmen. Sein Antrag konnte zusammen mit der mündlich vorgetragenen Begründung nur so verstanden werden, dass er die Rückweisung resp. Verschiebung beantragt, damit der Gemeinderat den Stimmberechtigten das nächste Mal eine Doppelvorlage präsentiert und die Stimmberechtigten den Variantenentscheid treffen. Doppelanträge sind aber

ausdrücklich ausgeschlossen (§ 13 Abs. 3 GOG). Insofern war sein Antrag unmöglich, indem nämlich weder mittels Rückweisung noch mittels Verschiebung des Geschäftes eine Variantenabstimmung hätte erreicht werden können. Unmögliche Anträge sind nicht zuzulassen.

6.6 Die Gemeindepräsidentin musste im Antrag des Beschwerdeführers aber auch weder einen eigentlichen Rückweisungs- noch einen Verschiebungsantrag erkennen. In seinen Ausführungen an der Gemeindeversammlung kritisierte er die Vorlage Variante Hochkreisel und sprach sich für die Variante Kurve aus. Er machte aber weder geltend, die Sache sei noch überhaupt nicht spruchreif, es müssten weitere offene Fragen geklärt werden (im Gegenteil; mit seinem Begehren, eine Variantenabstimmung durchzuführen, bestätigte er implizit, dass beide Varianten entscheidreif sind; auch bestätigte er, der Fachbericht Variantenvergleich sei tauglich), noch wies er auf Umstände hin, welche es vor einer Abstimmung abzuwarten gelte (im Gegenteil bestätigte er die zeitliche Dringlichkeit). Auch nachdem die Gemeindepräsidentin äusserte, eine Rückweisung sei zulässig, wenn allfällige Abklärungen nicht vorgenommen oder offene Fragen nicht eindeutig beantwortet werden könnten, zeigte der Beschwerdeführer nicht auf, welchen Punkten die Rückweisung dienen solle. Auch die Verschiebung begründete er nicht weiter, was nicht anders interpretiert werden kann, als dass er die Verschiebung zwecks Durchführung einer Variantenabstimmung anbegehrte. Dass dies nicht möglich ist, wurde bereits aufgezeigt.

6.7 Damit aber ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeindepräsidentin den Antrag des Beschwerdeführers nicht zur Abstimmung brachte.

7. Der Beschwerdeführer rügt zudem, es sei zu Unrecht auch der Antrag von Alois Lenzlinger nicht zur Abstimmung gebracht worden.

7.1 Weil der Antragsteller selber nicht gegen diesen Entscheid der Gemeindepräsidentin opponiert habe, fehle es dem Beschwerdeführer nach Ansicht der Vorinstanz an der Beschwerdelegitimation. Dem kann nicht gefolgt werden. Wenn ein Stimmberechtigter an der Gemeindeversammlung einen Antrag stellt, welchen die Gemeindepräsidentin nicht zur Abstimmung bringt und sich der Antragsteller damit abfindet, dann bedeutet dies nicht, dass die übrigen Versammlungsteilnehmer nicht eine Verletzung ihrer politischen Rechte rügen können. Denn mit der (ungerechtfertigten) Nichtzulassung eines Antrages werden nicht nur die Rechte des Antragstellers, sondern auch jene der weiteren Teilnehmer, welche zu Unrecht nicht über den Antrag abstimmen können, verletzt. Sie sind aus ihrem Stimmrecht heraus legitimiert, Beschwerde zu erheben (vgl. etwa VGE III 2009 235 vom 24.2.2010).

7.2 Eine andere Frage ist, ob die Rüge durch den Beschwerdeführer rechtzeitig erhoben wurde.

7.2.1 In Bezug auf die formellen Mängel eines Gemeindeversammlungsbeschlusses gilt der aus dem Prinzip von Treu und Glauben abgeleitete Grundsatz, dass solche Mängel (soweit zumutbar) vor der Durchführung der Abstimmung gerügt werden müssen, damit der Mangel womöglich sofort behoben werden kann. Wartet ein Stimmbürger, der bei zumutbarer Sorgfalt einen formellen Mangel erkennen konnte, mit der Beanstandung bis nach der Durchführung der Abstimmung zu, um dann je nach dem Ergebnis der Abstimmung (wenn ihm dieses nicht behagt) Beschwerde zu führen, dann handelt er gegen Treu und Glauben und er hat das Anfechtungsrecht verwirkt. Die Verwirkung tritt aber nur ein, wenn ein Einspruch vor der Abstimmung nicht nur an sich (objektiv) möglich, sondern den Betroffenen nach den Umständen auch zumutbar war (VGE III 2022 67 vom 25.11.2022 Erw. 2.1.2; VGE III 2021 217 vom 19.1.2022 Erw. 1.3.2). Dies gilt analog auch in Fällen, wo nicht die Gemeindeversammlung abschliessend Beschluss fasst, sondern ein Geschäft nach Schluss der Debatte an die Urne überwiesen wird. Auch in diesem Fall sind formelle Fehler - soweit zumutbar - noch an der Gemeindeversammlung zu rügen, damit die Mängel möglichst noch an der Versammlung selbst behoben werden können.

7.2.2 Dem Protokoll kann entnommen werden, dass die Gemeindepräsidentin die Beratung nach dem Votum von Alois Lenzlinger schliessen und das Geschäft an die Urne überweisen wollte, worauf Alois Lenzlinger anmerkte, sein Antrag sei nicht abgelehnt worden, worauf er diesen noch einmal stellte. In der Folge unterbrach die Gemeindepräsidentin die Beratung, um sich mit der Gemeindejuristin zu besprechen. Nach einer Pause informierte sie, auch den Antrag von Alois Lenzlinger nicht entgegenzunehmen. Nach dieser Bekanntgabe schloss sie die Versammlung umgehend, verwies auf die nächste Gemeindeversammlung und lud die Teilnehmenden zum Apéro ein. Damit aber war es den Teilnehmenden nicht zumutbar, ja gar nicht möglich, noch an der Versammlung eine Unrechtmässigkeit der Nichtzulassung des Antrages Lenzlinger zu rügen, da die Versammlung nach der Information umgehend für geschlossen erklärt wurde. Damit aber ist die Rüge im Rahmen der vorliegenden Beschwerde nicht verspätet.

7.3.1 In seinem Votum an der Gemeindeversammlung äusserte sich Alois Lenzlinger wie folgt (Protokoll S. 796; Tonaufnahme 1h37'00" und Protokoll S. 802; Tonaufnahme 2h20'55"):

- Seines Erachtens seien Rückweisungsanträge möglich.

- Der Gemeinderat unterbreite ein Sachgeschäft, das fragwürdig und sehr teuer sei, und dies ohne Alternative.
- Brunnen Nord müsse fraglos erschlossen werden. Die Frage aber sei, wie die Erschliessung zu erfolgen habe. Er frage sich, ob es ein solch aufwendiges Projekt mit einem Hochkreisel brauche:
 - Braucht es so viele Viadukte?
 - Braucht es eine solch schlechte Umweltbilanz?
 - Braucht es ein solch grosses Risiko, ein Risiko für Einsparungen und Verzögerungen?
 - Möchte der Gemeinderat diese Risiken eingehen?
 - Braucht es auch ein solch schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis?
 - Warum bleibt die Strasse nicht einfach auf dem Boden und der Gemeinderat auch?
- Es liege ein pfannenfertiges Projekt als Alternative auf dem Tisch, die Variante Kurve. Diese sei gleichgut ausgearbeitet wie das vorliegende Projekt Variante Hochkreisel. Zudem liege eine fundierte Kostenberechnung mit Devis vor.
- Die Variante Kurve koste in der Erstellung einen Drittel weniger, mithin Fr. 16 Mio. weniger.
- Gemäss Variantenvergleich sei die Variante Kurve auch im Unterhalt jährlich Fr. 200'000 günstiger, auf 80 Jahre somit Fr. 16 Mio.
- Die Variante Kurve erfülle in den allermeisten Teilen die Leistungsfähigkeit wie die Variante Hochkreisel.
- Die pfannenfertige und günstigere Variante Kurve weise keine entscheidenden Nachteile auf und sei ressourcenschonender als die Hochkreiselösung; die Vorteile lägen beim Bauen wie auch beim Betrieb und Unterhalt vor.
- Er habe den Eindruck, die Variante Kurve sei nicht seriös geprüft worden, es liege kein transparenter Variantenvergleich vor. In der Botschaft stehe dazu lediglich ein kleiner Absatz.
- Ihn erstaune, warum der Gemeinderat nicht einen klaren Variantenvergleich vorgelegt habe. Klare Argumente zu den einzelnen Varianten dafür oder dagegen hätte er mindestens in der Botschaft erwartet.
- Es treffe zu, dass am Schluss nur eine Variante zur Abstimmung vorgelegt werden könne; aber der Variantenvergleich hätte besser gemacht werden können.
- Zeitlich sei die Variante Hochkreisel nicht rascher zu realisieren als die Variante Kurve. Es sei mehr als richtig, einen Stopp einzulegen, wenn erkennbar sei,

dass man nicht auf dem richtigen Weg sei. Es sei zu prüfen, welche Variante besser wäre.

- Auch die Investoren stünden nicht voll hinter der Variante Hochkreisel; ihnen sei primär wichtig, dass das Projekt vorangetrieben werde. Deshalb würden sie auch die Mehrkosten in Kauf nehmen.
- Er stelle Antrag auf Rückweisung an den Gemeinderat.

Im Laufe der weiteren Beratungen ging die Gemeindepräsidentin auf von verschiedenen Rednern gestellte Fragen und Stellungnahmen ein (Protokoll S. 800; Tonaufnahme 2h07'16"). So äusserte sie sich auch zu dem von Alois Lenzlinger angesprochenen Variantenvergleich. Fakt sei, dass die Variante Hochkreisel Fr. 46 Mio. koste, die Variante Kurve Fr. 38 Mio.; der Unterschied betrage für die Gemeinde und den Kanton je Fr. 2 Mio., für die Investoren Fr. 4 Mio. Der Aspekt Finanzen spreche somit für die Variante Kurve. Auf der anderen Seite stünden die bereits vorgetragenen Überlegungen als Gegengewicht zum Variantenentscheid. Der 86seitige Fachbericht Variantenvergleich sei öffentlich aufgeschaltet und für alle ersichtlich. Darin seien die Aspekte LKW-Verkehr, Übersichtlichkeit, Leistungsfähigkeit der Alternative, geringere Belastung des Bahnhofplatzes, Gewässerraum und geringe Projektierungskosten aufgeführt. In der bundesrechtlichen Interessenabwägung seien Themen abgehandelt wie Gewässerraum, Hochwasserschutz, Grundwasserschutz, Ufervegetation, Wildtierkorridor, Landschaftsschutz, Kulturlanderhaltung, Lärmschutz, Strassenverkehr, Öffentlicher Verkehr, Bahnbetrieb, NEAT-Korridor und Kostenfolgen. Wenn all dies berücksichtigt werde, schneide der Hochkreisel mit 60.5 Punkten gegenüber der Kurve mit 50.5 Punkten besser ab; wenn auch die Kosten einbezogen würden, nähere sich die Variante Kurve der Variante Hochkreisel an.

Ganz am Ende der Versammlung merkte Alois Lenzlinger an, über seinen Antrag sei noch nicht abgestimmt worden und er wiederholte den Antrag, dass die Variante im Bereich des Knotenpunkts angepasst werde (Protokoll S. 802; Tonaufnahme 2h24'10"). Der Antrag solle an den Gemeinderat zurückgewiesen werden. Nachdem die Gemeindepräsidentin eine Präzisierung des Antrages wünschte, führte Alois Lenzlinger aus:

Mein Antrag lautet auf Rückweisung mit der Begründung, die Lösung muss revidiert werden, dass der Knoten anders gestaltet wird. Eigentlich würde eine Rückweisung ausreichen. Im Gesetz steht kein Hinweis, dass ein Korrekturhinweis gemacht werden muss.

7.3.2 Nach Beratung mit der Gemeindejuristin lehnte die Gemeindepräsidentin die Annahme des Antrages ab. Es handle sich nicht um einen Rückweisungsantrag mit einer dazugehörenden Begründung, dass der Gemeinderat z.B. seinen

Hausaufgaben nicht nachgekommen sei. Der Gemeinderat habe nämlich sämtliche Abklärungen vorgenommen. Der vorliegende Rückweisungsantrag stelle einen verdeckten Ablehnungsantrag für das Sachgeschäft dar, welches der Bevölkerung vorgelegt werden solle. Die Bevölkerung habe immer noch das legitime Recht, dieses Sachgeschäft abzulehnen. Dieses werde an der Gemeindeversammlung nicht angenommen, sondern an die Urne überwiesen. Die Stimmberechtigten hätten das Recht, dass ihnen das Geschäft, welches in der Botschaft ausführlich erläutert worden sei, in nicht allzu gross abgeänderter Form an die Urne gebracht werde. Der Gemeinderat unterstütze diese Haltung. Man könne auch die Argumentationsschiene fahren, der Antrag sei als Abänderungsantrag anzusehen, etwa, dass anstelle des Kreisels ein Knoten gefordert würde. Auch in diesem Fall dürften jene Bürger, welche nicht an der Gemeindeversammlung teilnehmen konnten, erwarten, dass das vorgelegte Sachgeschäft durch die Versammlung nicht wesentlich abgeändert werde. Sie nehme daher den Rückweisungsantrag nicht an.

7.4.1 Vor Verwaltungsgericht hält der Beschwerdeführer dafür, Alois Lenzlinger habe eine Anpassung des Projektes im Bereich des Knotenpunktes beantragt und auf Nachfrage der Gemeindepräsidentin präzisiert, er stelle Antrag auf Rückweisung, da der Knoten anders gestaltet werden müsse. Aus dem Protokoll ergebe sich klar, dass es ihm nicht um die Ablehnung der Erschliessung Brunnen Nord gegangen sei, sondern dass er die Erschliessung im Grundsatz befürworte, jedoch eine andere Ausgestaltung wünsche. Auch wenn er den Antrag klarer hätte formulieren können, sei sein Antrag doch allgemein als Abänderungsantrag verstanden worden. Mit ihren Ausführungen habe die Gemeindepräsidentin verkannt, dass die Lösung Kurve die Identität gegenüber der Lösung Hochkreisel wahre; funktional seien beide Varianten im Wesentlichen gleichwertig, auch wenn die beiden Varianten in bestimmten Details jeweils gewisse Vorteile aufweisen würden. Anders als im Fall Urteil BGer 1C_373/2010 befürworte Alois Lenzlinger die zur Debatte stehende Erschliessung grundsätzlich, wünsche jedoch eine kostengünstigere Ausgestaltung auf Basis einer Variante, die bereits weitgehend ausgestaltet und auf ihre Machbarkeit hin überprüft worden sei. Es sei das legitime Recht der Gemeindeversammlung, die Vorlage einer (finanziell) weniger aufwendigen Projektvariante einzufordern. Entsprechend hätte an der a.o. Gemeindeversammlung über den Antrag Lenzlinger abgestimmt werden müssen; die Verweigerung stelle eine Verletzung der politischen Rechte dar.

7.4.2 Die Vorinstanz hielt vernehmlassend fest, Alois Lenzlinger habe inhaltlich generell den Sinn und Unsinn eines Ausbaus der Erschliessung in Frage gestellt und die Kostenfolge kritisiert. Er habe sich für die Variante Kurve als die Bessere

ausgesprochen. Dabei verkenne er, dass der Gemeinderat sehr wohl einen Vergleich der Varianten vorgenommen habe, aber er könne der Gemeindeversammlung keinen Variantenbeschluss vorlegen. Alois Lenzlinger habe die Erwägungen des Gemeinderats verkannt, welche klar für den Hochkreisel sprechen und er negiere die Aussagen des Gutachtens, welches die Vorteile dem Hochkreisel attestiere. Alois Lenzlinger habe es dann unterlassen, vor der Gemeindeversammlung eine stichhaltige Begründung für seinen Antrag auf Rückweisung darzulegen. Mit seiner Ausführung, eine Rückweisung sei ausreichend, im Gesetz stehe kein Hinweis, dass ein Korrekturhinweis gemacht werden müsse, habe er klar zum Ausdruck gebracht, dass er keine konkreten 'Korrekturhinweise' habe. Er wolle einfach lieber die andere Variante, welche der Gemeinderat nicht priorisiert habe. Der Rückweisungsantrag stelle daher einen verdeckten Ablehnungsantrag dar.

Alois Lenzlinger habe den Gemeinderat veranlassen wollen, eine andere Variante als die vorgeschlagene der Gemeindeversammlung und der Urne zur Annahme zu unterbreiten. Dabei habe sich der Gemeinderat klar und in minutiöser Abwägung zur Variante Kurve für die Variante Hochkreisel entschieden. Dieser Entscheid werde auch bei einer Rückweisung nicht geändert, zumal Alois Lenzlinger keine neuen und wesentlichen Fakten für die Variante Kurve oder gegen die Variante Hochkreisel habe vorbringen können. Allein eine unbegründete Rückweisung mit dem Wunsch, eine andere Variante vorzulegen, hätte den Gemeinderat nicht zu einem anderen Entscheid motivieren können. Daher qualifiziere sich der nicht stichhaltig begründete Antrag auf Rückweisung von Alois Lenzlinger klar als verdeckter Ablehnungsantrag.

Der Antrag hätte nach Darstellung der Vorinstanz auch nicht als materieller Änderungsantrag angenommen werden können, da der Antragsteller nicht eine blosser Ergänzung oder Abänderung eines Hauptantrages angestrebt habe, sondern das ganze Projekt kippen wollte. Anträge auf Verwerfung seien indes unzulässig. Er wollte eine ganz andere Variante. Daher sei auch die Rückweisung korrekterweise nicht angenommen worden, da die Rückweisung im vorliegenden Verfahrensstand einen Leerlauf darstellen würde. Der Gemeinderat habe beide Varianten lange geprüft und sich schliesslich mit dem Gutachten und der bundesrechtlichen Interessenabwägung einstimmig für die Variante Hochkreisel ausgesprochen. Auch nach einer allfälligen nochmaligen Prüfung durch die Gemeinde würde sich keine andere Ausgangslage ergeben, zumal Alois Lenzlinger keine konkrete Kritik angebracht habe. Die Gemeinde habe sich nach langer 12-jähriger Arbeit und Interessenabwägung für die Variante Hochkreisel entschieden und würde ohne Not oder wesentliche neue Argumente nicht zu einem anderen Entscheid gelangen. Die zwei Hauptziele seien eine leistungsfähige und ver-

kehrssichere Verkehrsachse erstellen zu können. Die Variante Hochkreisel habe zudem bei den Faktoren Gewässerraum, Hochwasser und Nachhaltigkeit der Bauten überzeugt.

7.4.3 Replizierend betont der Beschwerdeführer, die Frage, ob der Antrag Lenzlinger gerechtfertigt sei oder nicht, sei eine politische Frage und durch die Stimmberechtigten zu entscheiden. Die Gemeindepräsidentin habe allein die Frage der Zulässigkeit entscheiden müssen. Ob er mit seinen Argumenten durchgedrungen wäre, sei für die Beurteilung der Zulässigkeit des Antrages von keinerlei Bewandtnis. Wenn die Vorinstanz festhalte, Alois Lenzlinger habe lieber eine andere Variante gewollt, welche der Gemeinderat nicht priorisiert habe, so gestehe sie letztlich zu, dass ein zulässiger Abänderungsantrag vorgelegen habe. Das Protokoll lasse keinen anderen Schluss zu, als dass er eine Projektänderung angestrebt habe, gegebenenfalls über den Weg der Rückweisung an den Gemeinderat, damit dieser eine Abstimmungsvariante im Sinne der Variante Kurve vorlege. Es sei daher offensichtlich unzutreffend, in Bezug auf den Antrag Lenzlinger von einem verdeckten Ablehnungsantrag zu sprechen, bzw. zu behaupten, er habe das ganze Projekt kippen und eine völlig andere Variante als die vorgeschlagene Variante wollen. Vielmehr habe er eine Erschliessung von Brunnen Nord befürwortet, jedoch eine Projektmodifikation im Sinne der bereits eingehend evaluierten Variante Kurve gewünscht.

7.4.4 Mit Stellungnahme vom 29. November 2022 hält die Vorinstanz daran fest, dass die Anträge (mithin auch der Antrag Lenzlinger) aufgrund der gesamten Umstände klar als verdeckte Ablehnungsanträge qualifizieren würden, auf welche zu Recht nicht eingetreten werden durfte. Der Vorwurf eines elitären Demokratieverständnisses werde deutlich zurückgewiesen. Die Gemeindepräsidentin habe die a.o. Gemeindeversammlung sachlich, besonnen und ordnungsgemäss durchgeführt. Die Stimmberechtigten hätten an der Urne mit knappem Mehr (1887 Ja- zu 1881 Nein-Stimmen) der Ausgabenbewilligung für Landerwerb und Bau der Basis- und Groberschliessung von Brunnen Nord sowie der Übernahme der Seewenstrasse auf dem Gebiet der Gemeinde Ingenbohl vom Bezirk Schwyz zugestimmt. Diese Ausgabenbewilligung beinhalte auch den Bau eines Hochkreisels. Damit sei dem Demokratieprinzip Rechnung getragen worden und es sei anhand des knappen Abstimmungsergebnisses ersichtlich, dass viele Bürger dieser Erschliessung kritisch gegenüberstünden, ob aufgrund von Wachstumsbedenken oder aufgrund des Hochkreisels bleibe aber Spekulation. Umso wichtiger sei es gewesen, dass die Sachvorlage an die Urne überwiesen worden sei und sich alle Stimmberechtigten dazu mit Abgabe ihrer Stimme hätten äussern können. Die Gemeinde resp. der Kanton würden sich seit rund 14 Jahren mit

dem Entwicklungsschwerpunkt Erschliessung Brunnen Nord befassen. Der Gemeinderat habe in diesem Zusammenhang eine sehr weitläufige Evaluation und umfassende Abklärungen getroffen. Er habe die verschiedenen Optionen durch Fachleute abklären und überprüfen lassen. Er habe alle Möglichkeiten beurteilt, verglichen und bewertet; er sei nach intensiver Arbeit zu einer klaren Überzeugung gelangt und habe einstimmig die nun der Bürgerschaft vorgelegte Erschliessungsvariante beantragt. Die Gemeinde sei damit der bundesgerichtlich geforderten Interessenabwägung nachgekommen. Auf der Basis dieses Variantenvergleichs habe sich der Gemeinderat nach intensiver Abwägung eindeutig für die Variante Hochkreisel ausgesprochen. Auch seien alle von den Rednern in der Gemeindeversammlung geäusserten, kritischen Punkte bereits gehört, berücksichtigt und beurteilt worden. Einige Darlegungen von Alois Lenzlinger und dem Beschwerdeführer seien reine Behauptungen ohne jede Substanz. Die Argumente der Redner seien bereits geklärt; es habe keine Veranlassung einer Rückweisung bestanden. Alois Lenzlinger habe sogar explizit darauf verzichtet, seinen Antrag zu begründen. Ohne eine Begründung bzw. ohne eine schlüssige Begründung sei zu Recht nicht auf diese Rückweisung eingetreten werden.

7.5.1 Es trifft zu, dass sich Alois Lenzlinger gegen den Antrag des Gemeinderates ausgesprochen hat. Indes kann aufgrund seiner Ausführungen der vorinstanzlichen Darstellung nicht gefolgt werden, dass er beabsichtigt habe, das ganze Projekt zu kippen. Vielmehr sprach er sich explizit für die rasche Erstellung einer Basis- und Groberschliessung von Brunnen Nord aus. Für eine gegenteilige Auffassung finden sich weder im Protokoll noch in den Tonaufnahmen Anhaltspunkte. Stein des Anstosses bildete nicht die geplante Erschliessung von Brunnen Nord, sondern allein deren Ausgestaltung, die Detailplanung im Bereich, wo die Basis- und die Groberschliessung aufeinandertreffen, d.h. im Bereich des 'Knoten Stegstuden'. Dass in diesem Bereich verschiedene Varianten möglich sind, ist unbestritten, wurden doch zugegebenermassen Varianten geprüft.

7.5.2 Wie zuvor dargelegt (vgl. oben Erw. 4.5.2), ist ein Rückweisungsantrag zur Prüfung von Varianten höchstens in dem Rahmen zulässig, als es sich bei den Varianten um solche handelt, die zur Vorlage akzessorischen Charakter haben. Indem der Gemeinderat selber ausführt, die Variante Kurve bereits vertieft bearbeitet und geprüft (wenn auch letztlich abgelehnt) zu haben, bestätigt er, dass es sich nicht um etwas grundsätzlich Anderes, sondern um eine - wenn aus seiner Sicht auch schlechtere - Alternative handelt. Das Begehren, die Erschliessung im Bereich Knoten von Grob- und Basiserschliessung neu zu prüfen und einen nachvollziehbaren Variantenentscheid vorzulegen, kann damit grundsätzlich Gegenstand eines zulässigen Rückweisungsantrages sein.

7.5.3 Dem Votum von Alois Lenzlinger kann sodann entnommen werden, dass er selber die Variante Kurve gegenüber der Variante Hochkreisel bevorzugen würde. Dem Gemeinderat wirft er dabei aber nicht einfach vor, sich für die falsche Variante entschieden zu haben und er verlangte nicht einfach die Rückweisung, damit neu die Variante Kurve zur Beschlussfassung vorgelegt werde. Vielmehr störte er sich daran, dass sich der Gemeinderat - seines Erachtens - zu wenig oder zu wenig nachvollziehbar mit der Variante Kurve auseinandergesetzt habe. Er bemängelte ausdrücklich, dass die Botschaft keinen nachvollziehbaren Variantenvergleich enthielt und dass der Gemeinderat nur gerade in einem kleinen Absatz erläutere, warum er sich für den Hochkreisel und gegen die Kurve ausgesprochen habe. Alois Lenzlinger vertrat die Ansicht, die Variante Kurve sei mindestens so ausgereift und inhaltlich besser, wogegen der Gemeinderat den Stimmberechtigten die Variante Hochkreisel zur Beschlussfassung vorlege ohne vertiefte Begründung, warum er sich so entschieden habe. Für die Stimmberechtigten sei der vom Gemeinderat getroffene Variantenentscheid nicht schlüssig. Konkret wirft er dem Gemeinderat vor, die Variante Kurve gar nicht seriös geprüft zu haben und er staune, dass der Gemeinderat keinen klaren Variantenvergleich vorgelegt habe. Er erwarte bei einem solchen Projekt in der Botschaft klare Argumente zu den einzelnen Varianten. Im Gegensatz zum Beschwerdeführer forderte er dabei nicht, dass den Stimmberechtigten auch mehrere Varianten zum Entscheid vorgelegt werden; aber der Antrag des Gemeinderates für die eine Variante müsse mit klaren Argumenten untermauert sein. Mit dieser Begründung bzw. dieser Absicht des Beschwerdeführers ist aber ein Rückweisungsantrag gerechtfertigt. Ist ein Stimmberechtigter überzeugt, dass es zu einer behördlichen Sachvorlage offenkundig Varianten gibt, dass der Gemeinderat aber keine nachvollziehbare Begründung für seinen Variantenentscheid vorlegt, so kann er Rückweisung beantragen, damit die Varianten seriös geprüft und ein nachvollziehbarer Variantenentscheid vorgelegt werden.

7.5.4 Die Gemeindepräsidentin ging schon anlässlich der a.o. Gemeindeversammlung auf die Vorwürfe von Alois Lenzlinger ein. Sie erklärte, dass sich der Gemeinderat mit beiden Varianten bereits auseinandergesetzt habe, dass ein externer Fachbericht vorliege und publiziert sei, welcher sich für die Variante Hochkreisel ausgesprochen habe und dass letztlich die Sachvorlage auf rund 12 Jahren Vorarbeit basiere; der Vorwurf eines nicht seriösen Variantenentscheids sei unhaltbar. Ebenso betonten verschiedene Redner die umfassenden Vorarbeiten inkl. Variantenvergleich und sie widersprachen insofern Alois Lenzlinger. Auch vor Verwaltungsgericht bekräftigt die Vorinstanz, die Sachvorlage gründe auf umfassenden Vorarbeiten und Variantenvergleichen. Dies alles ist allerdings für die vorliegend strittige Frage ohne Belang. Es ist dies allenfalls ein Argument gegen

die Rückweisung, nicht aber gegen die Zulässigkeit des Rückweisungsantrages. Ein Rückweisungsantrag ist nicht deshalb unzulässig, weil der Gemeinderat (und mehrere Redner) überzeugt ist, dass die Sachvorlage auf umfassenden Abklärungen basiert und entscheidreif ist. Denn über die Entscheidreife hat die beratende Gemeindeversammlung im Rahmen der Abstimmung über den Rückweisungsantrag zu befinden. Auch kann es ihr nicht verwehrt werden, eine Sachvorlage an den Gemeinderat zurückzuweisen, damit er eine Variante prüfe, mit welcher das gleiche Ziel erreicht wird, aber etwa - wie von Alois Lenzlinger behauptet - ressourcenschonender und günstiger bei gleicher Effektivität. Auch wenn die Urnenabstimmung über die Sachvorlage entscheidet, so ist es dennoch das Recht der beratenden Gemeindeversammlung über die Entscheidreife einer Vorlage zu befinden. Der Entscheid darüber, ob man am vorgelegten Projekt festhalten will oder z.B. ein günstigeres Projekt prüfen will, darf der beratenden Gemeindeversammlung nicht entzogen werden (vgl. VGE III 2009 235 vom 24.2.2010 Erw. 7.5). Die Begründung, das z.B. günstigere Projekt sei vom Gemeinderat bereits geprüft, aber verworfen worden, spricht ggfs. gegen die Rückweisung, nicht aber gegen die Zulässigkeit, die Rückweisung zu beantragen.

7.5.5 Es trifft wohl zu, dass Alois Lenzlinger am Schluss der Verhandlung seinen Antrag nicht weiter begründet hatte und - zu Unrecht - geltend machte, er müsse auch gar nicht begründen. Korrekt ist, dass das Gesetz eine Begründung nicht explizit verlangt. Aber weil ein Antrag selten aus sich heraus zu verstehen ist und weil Rückweisungs- und Verschiebungsanträge nicht unproblematisch sind, hat der Versammlungsleiter die Absicht eines Antrages durch Rückfragen zu ergründen, was nur möglich ist, wenn die Rückfragen durch den Antragsteller auch beantwortet werden. Auch die Versammlungsteilnehmer müssen verstehen können, worüber sie abstimmen sollen. Vorliegend indes ergab sich die Absicht von Alois Lenzlinger bereits aus seinem vorangehenden Votum. Er vermisste in der Botschaft zur Sachvorlage eine seriöse Auseinandersetzung mit der Variante Kurve und ein nachvollziehbares Argumentarium für den Variantenentscheid Hochkreisel. Am Schluss könne nur eine Variante zur Abstimmung gebracht werden. Aber der Entscheid für eine Variante benötige einen klaren Variantenvergleich und nachvollziehbaren Variantenentscheid. Aus seinem Votum erhellt damit, dass er mit seinem Rückweisungsantrag eine seriöse Prüfung der Variante Kurve und neue Sachvorlage mit diesen Grundlagen erwartete.

Wenn die Vorinstanz vor Gericht wiederholt, all diese Arbeiten seien vom Gemeinderat getan worden und bei einer Rückweisung würde nichts Neues bzw. Zusätzliches geprüft und auch keine andere Sachvorlage vorgelegt, weil ein seriöser Variantenvergleich bereits vorgenommen worden sei und sich der Gemein-

derat gestützt auf den externen Fachbericht mit einstimmiger Überzeugung für die Variante Hochkreisel entschieden habe, so gilt es zu wiederholen, dass dies Argumente gegen die Rückweisung, nicht aber gegen die Zulässigkeit des Rückweisungsantrages sind. Es obliegt der beratenden Gemeindeversammlung zu entscheiden, ob der Variantenvergleich genügend und der Variantenentscheid nachvollziehbar war oder das Geschäft an den Gemeinderat zurückzuweisen ist, damit er eine Variante prüft und die Sachvorlage ggfs. anpasst oder zumindest neu begründet. Bleibt zu ergänzen, dass selbst bei Annahme eines Rückweisungsantrages der Gemeinderat frei bleibt, ob und wie er die Sachvorlage neu vorlegt. Keinesfalls ist er verpflichtet, später die Variante zur Abstimmung vorzulegen. Zu erwarten ist aber ein Bericht, welche Arbeiten nach der Rückweisung getätigt wurden und eine Begründung für das unverändert oder angepasst neu vorgelegte Sachgeschäft.

7.6 Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass Alois Lenzlinger einen zulässigen Rückweisungsantrag gestellt hatte. Seine Absicht war nicht die Verhinderung der Basis- und Groberschliessung von Brunnen Nord. Er bezweckte die seriöse und nachvollziehbare Prüfung der Erschliessungsvariante Kurve, welche zur Variante Hochkreisel akzessorisch ist, indem einzig der Knoten Stegstuden (wo Basis- und Groberschliessung zusammentreffen) anders gestaltet ist. Die Rückweisung sollte dieser Prüfung und der Vorlage eines nachvollziehbaren Variantenentscheides dienen. Mithin geht es um die Herstellung von Entscheidreife. Ob der Antrag Alois Lenzlinger gerechtfertigt war (weil seines Erachtens kein seriöser Variantenentscheid vorliege) oder nicht (weil gemäss Gemeinderat und verschiedener Redner beide Varianten hinlänglichst geprüft und ein fundierter Variantenentscheid vorliege) ist für die Zulässigkeit des Antrages nicht entscheidend. Hierüber hätten die Teilnehmenden der Gemeindeversammlung abstimmen müssen. Indem ihnen dies vorenthalten wurde, wurden die politischen Rechte der beratenden Gemeindeversammlung verletzt.

8. Wenn aber der Rückweisungsantrag Alois Lenzlinger zu Unrecht nicht zur Abstimmung gebracht wurde, ist die Überweisung des Traktandums 3 der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 (und damit auch die Urnenabstimmung vom 25.9.2022) aufzuheben und die Beratung zu wiederholen. Dass die Sachvorlage an der Urnenabstimmung (knapp) angenommen wurde, ist hierbei ohne Belang, nachdem die vorgängige Überweisung selbst zu Unrecht erfolgt war.

Damit erweist sich die Beschwerde insoweit als begründet, als der Rückweisungsantrag Alois Lenzlinger zu Unrecht als unzulässig qualifiziert und nicht zur Abstimmung gebracht wurde; im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

9.1 Diesem Ergebnis entsprechend sind die auf Fr. 800.-- festzusetzenden Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 72 VRP).

9.2 Die Kosten des Zwischenbescheides III 2022 137 vom 14. September 2022 von Fr. 400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt, der diesen Einzelrichterentscheid mit seinem Antrag, die Urnenabstimmung abzusetzen, angestrengt hat und damit unterlegen ist.

9.3 Der im Zwischenbescheid unterliegende und in der Hauptsache obsiegende Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz (§ 74 VRP). Diese ist, in Berücksichtigung von Zwischenbescheid und Hauptsache, in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 1975, welcher für das Honorar im Verfahren vor Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht, und unter Beachtung der in § 2 des Gebührentarifs enthaltenen Kriterien sowie in Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auf insgesamt Fr. 2'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festzusetzen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. In Gutheissung der Beschwerde werden die Überweisung von Traktandum 3 der a.o. Gemeindeversammlung vom 22. August 2022 und die Urnenabstimmung vom 25. September 2022 aufgehoben.
2. Die Sache wird an den Gemeinderat zurückgewiesen, damit er die Vorlage so rasch als möglich im Sinne der Erwägungen erneut der beratenden Gemeindeversammlung unterbreitet.
3. Die Verfahrenskosten für den Zwischenbescheid und den Entscheid in der Hauptsache werden auf gesamthaft Fr. 1'200.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) festgesetzt.

Die in der Hauptsache unterliegende Vorinstanz hat Verfahrenskosten von Fr. 800.-- zu tragen und innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheides auf das Postkonto IBAN CH10 0900 0000 6002 2238 6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.

Der im Zwischenbescheid III 2022 137 vom 14. September 2022 unterliegende Beschwerdeführer hat Verfahrenskosten von Fr. 400.-- zu tragen; er hat am 7. September 2022 einen Kostenvorschuss von Fr. 800.-- geleistet, womit ihm Fr. 400.-- aus der Gerichtskasse zurückerstattet werden.

4. Die Vorinstanz hat dem anwaltschaftlich vertretenen Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu bezahlen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113 ff. BGG).

6. Zustellung an:
 - den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (2/R)
 - den Rechtsvertreter der Vorinstanz (2/R)
 - und das Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst (z.K.).

Schwyz, 22. Februar 2023

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:



Der Gerichtsschreiber:



***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 24. Februar 2023