Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 373/2010

Urteil vom 21. Februar 2011
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident
Bundesrichter Aemisegger, Merkli,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Verfahrensbeteiligte
Jürg Rückmar-Rüdlinger,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeindeversammlung Freienbach, handelnd durch den Gemeinderat, Unterdorfstrasse 9, Postfach 140, 8808 Pfäffikon SZ, vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Landolt,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Gemeinderecht (Stimmrechtsbeschwerde),

Beschwerde gegen den Entscheid vom 16. Juli 2010 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III.
Sachverhalt:

A.
Für die ordentliche Gemeindeversammlung vom 16. April 2010 der Gemeinde Freienbach war unter Traktandum 7 das folgende Sachgeschäft vorgesehen: Baukredit (Werkhof, Entsorgung, Kunstschaffende, Schwerzi Freienbach). Für dieses Geschäft, das nach der Beratung durch die Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung unterliegt, stellte der Gemeinderat der Gemeindeversammlung die folgenden Anträge:
a) Die Gemeinde Freienbach verlegt die Hauptsammelstelle für die Entsorgung sowe den Werkhof Gwatt in Pfäffikon in die Schwerzi Freienbach.
b) Die Gemeinde Freienbach mietet hierfür von der MHW Immo AG, Freienbach, die Hallen 15c und 15d im ehemaligen DOW-Areal in Freienbach.
c) Der Gemeinderat wird ermächtigt, dafür mit der MHW Immo AG, Freienbach, einen Mietvertrag über 30 Jahre abzuschliessen, mit Option auf Verlängerung.
d) Die Gemeinde Freienbach nutzt die Hallen 15c und 15d im ehemaligen DOW-Areal gemäss dem durch die MHW Immo AG in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Freienbach erarbeiteten Projekt.
e) Für die Umnutzung der Hallen 15c und 15d wird ein Kredit von Fr. 7'400'000.- plus auflaufende Teuerung ab 1. April 2010 bewilligt.
f) Die Finanzierung hat, soweit erforderlich, auf dem Darlehensweg zu erfolgen.
g) Die Verzinsung und Amortisation erfolgen im Rahmen des Finanzhaushaltsgesetzes.
h) Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.
Anlässlich der Gemeindeversammlung wurde das Traktandum von Werner Hermann, Gemeindevizepräsident, vorgestellt. Im Laufe der Diskussion beantragte Jürg Rückmar: "Ich möchte einen Rückweisungsantrag stellen,

dass das Geschäft nicht zu Stand kommt."
Gemeindepräsident Kurt Zurbuchen beurteilte den Antrag von Jürg Rückmar als Ablehnungsantrag. Ablehnungsanträge seien nicht zulässig. Das Geschäft könne ausschliesslich an der Urne abgelehnt werden. Der Antrag wurde daher als unzulässig zurückgewiesen. Es fand keine Abstimmung darüber statt. - Nach weitern Diskussionen und einer Eventualabstimmung wurde das Geschäft an die Urne überwiesen.

B.
Am 22. April 2010 erhob Jürg Rückmar beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Beschwerde und beantragte im Wesentlichen, es sei die Überweisung des Verpflichtungskredits gemäss Traktandum 7 an die Urne aufzuheben, es sei der Gemeinderat anzuhalten, den Rückweisungsantrag an die Hand zu nehmen, und es sei die Rechtswidrigkeit der Vorbereitungshandlungen zum Sachgeschäft festzustellen. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 16. Juli 2010 ab, soweit darauf einzutreten war.
Anlässlich der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 haben die Stimmberechtigten dem Geschäft Baukredit Werkhof mit 1981 Ja gegen 1908 Nein zugestimmt.

C.
Jürg Rückmar hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht am 3. September 2010 Beschwerde in Stimmrechtssachen erhoben. Er verlangt im Wesentlichen die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsgerichtsurteils sowie die Feststellung der Gültigkeit seines Rückweisungsantrags und dessen Behandlung, eventuell die Feststellung, dass die Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 und alle damit zusammenhängenden Akte ungültig seien. Darüber hinaus erachtet er das Verwaltungsgericht als befangen.
Der Gemeinderat beantragt mit seiner Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Dasselbe Begehren stellt das Verwaltungsgericht.
In seiner Replik hält der Beschwerdeführer an seinen Begehren fest. Zudem ersucht er um Erlass vorsorglicher Massnahmen. Schliesslich hat er dem Bundesgericht eine weitere Eingabe zukommen lassen.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG ist zulässig. Sie richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen Gerichtsentscheid im Sinne von Art. 88 BGG. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden. Im Grundsatz kann auf sie eingetreten werden.
Die Bestimmungen von Art. 95 ff. BGG nennen die vor Bundesgericht zulässigen Beschwerdegründe. Über die Verletzung von Bundesverfassungsrecht wie die Garantie von Art. 34 BV hinaus können gemäss Art. 95 lit. d BGG auch kantonale Bestimmungen über die politischen Rechte als verletzt gerügt werden. Das Bundesgericht prüft deren Auslegung und Anwendung mit freier Kognition.
Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdebegründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet wird (BGE 136 I 49 E. 1.4.1 S. 53; 136 I 65 E. 1.3.1 S. 68, mit Hinweisen). Es ist im entsprechenden Sachzusammenhang zu prüfen, ob die Beschwerdeschrift diesen Anforderungen genügt.

2.
Der Beschwerdeführer beanstandet in formeller Hinsicht vorerst, dass das Verwaltungsgericht die Gemeindeversammlung als Beschwerdegegnerin bezeichnet hat. Es ist nicht dargetan und nicht ersichtlich, weshalb im Rubrum des angefochtenen Urteils nicht das Gemeinwesen (Gemeinde oder Gemeindeversammlung) hätte aufgeführt werden dürfen. Die Bezeichnung im Rubrum hindert den Beschwerdeführer nicht daran, Handlungen des Gemeinderates bzw. von einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates zum Gegenstand seiner Beschwerde zu machen.
Dem Verwaltungsgericht wirft der Beschwerdeführer in allgemeiner Weise Befangenheit vor. Er beruft sich auf keinerlei Rechtsgrundlagen und begründet seine Rüge nicht. Nach der Rechtsprechung zu Art. 30 Abs. 1 BV vermögen angebliche Rechtsfehler in materieller oder formeller Hinsicht für sich keinen hinreichenden

Anschein der Befangenheit zu begründen. Es ist nicht dargetan und nicht ersichtlich, dass besonders krasse und wiederholte Irrtümer vorliegen, die einer Amtspflichtverletzung gleichkämen und das Verwaltungsgericht als voreingenommen erscheinen lassen könnten. Solche können insbesondere nicht im Umstand erblickt werden, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerde des Beschwerdeführers abgewiesen hat (vgl. allgemein Urteil BGer 1P.512/2004 vom 6. Januar 2005 E. 4, in ZBl 106/2005 S. 327).
Soweit der Beschwerdeführer in seiner Replik Rügen erhebt und Vorbringen vorträgt, zu denen nicht erst die Vernehmlassungen Anlass gegeben haben, kann darauf wegen Ablaufs der Beschwerdefrist nicht eingetreten werden.
Entgegen der Auffassung des Gemeinderates erweist sich eine Disziplinarmassnahme im Sinne von Art. 33 BGG nicht als angezeigt.

3.
Der Beschwerdeführer erhob vor dem Verwaltungsgericht im Wesentlichen zwei Rügen. Zum einen, dass sein anlässlich der Gemeindeversammlung vom 16. April 2010 gestellter Rückweisungsantrag als verdeckter Abweisungsantrag betrachtet und nicht zur Abstimmung gebracht worden ist. Zum andern, dass das Geschäft vom Gemeinderat nicht rechtskonform vorbereitet worden sei, weil ein Gemeinderatsmitglied aufgrund seiner beruflichen Tätigkeiten persönlich betroffen sei und zudem die Projekt-Ausarbeitung besorgt habe.
Nebenbei beanstandete der Beschwerdeführer die Botschaft, die der Gemeinderat den Stimmberechtigten im Hinblick auf die Gemeindeversammlung hatte zukommen lassen. Dieser Punkt ist nachfolgend als erster zu behandeln.

4.
Der Beschwerdeführer rügt, dass die Botschaft des Gemeinderates zur Gemeindeversammlung die Stimmberechtigten mit unrichtigen bzw. fehlenden Informationen irregeführt habe. Damit macht er in hinreichender Weise eine Verletzung der politischen Rechte im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV geltend.

4.1 Mit der Einladung zur Gemeindeversammlung erhielten die Stimmberechtigten die Erläuterungen des Gemeinderates. Das Traktandum 7 Baukredit (Werkhof, Entsorgung, Kunstschaffende, Schwerzi Freienbach) wurde den Stimmberechtigten auf sieben Seiten erläutert. Die Erläuterungen umfassten namentlich den Antrag des Gemeinderates, beschrieben die Ausgangslage, die Situation Stützpunktfeuerwehr, die Alternativstelle für Hauptsammelstelle, die veränderten Bedürfnisse des Werkhofs, die Räume für Kulturschaffende, den Projektbeschrieb, die Gebäudedaten, den Zeitplan, die Kosten, den Mietvertrag, die Finanzierung (Abschreibungen und Verzinsungen der Investitionen), die Folgekosten und enthielten schliesslich eine Empfehlung des Gemeinderates zur Annahme der Vorlage und die Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission.
Anlässlich der Gemeindeversammlung führte der Beschwerdeführer (gemäss Protokoll) aus, es fehlten Informationen über eine allfällige Verlegung des Strassenverkehrsamtes und mögliche Nutzung des Areals, die Stimmberechtigten verfügten nicht über die wesentlichen Entscheidgrundlagen, er vermisse die Transparenz in den Abstimmungsunterlagen und detaillierte Auskünfte über das Verhältnis von Kosten und Nutzen und die Ökobilanz. Es sei wichtig, dass den Stimmberechtigten die ganze Wahrheit präsentiert werde und die Orientierung korrekt erfolge.
In seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführer die Kritik an den Abstimmungsunterlagen kaum aufgenommen. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass der Gemeinderat das umstrittene Traktandum hinreichend und sachgerecht dargestellt und somit in objektiver Weise vorgestellt habe. Daran ändere der Umstand nichts, dass nicht alle vom Beschwerdeführer angesprochenen Aspekte im Einzelnen abgehandelt worden sind.

4.2 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).

Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272; Urteil 1C 412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 4, in: ZBl 111/2010 S. 507; je mit Hinweisen).
Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben - wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen
Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 132 I 104 E. 4.1 S. 112; 130 I 290 E. 3.2 S. 294; Urteil 1C 412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 5.1, in: ZBl 111/2010 S. 507).

4.3 Im bundesgerichtlichen Verfahren kritisiert der Beschwerdeführer die Abstimmungsunterlagen des Gemeinderates in verschiedenster Hinsicht.
Zum einen handelt es sich um Rügen, die im bundesgerichtlichen Verfahren neu und daher nicht zulässig sind. Dies trifft zu auf die Ausführungen des Beschwerdeführers zu den Gesamtkosten, zu den kostendeckenden Mieten durch die Künstler und zu den zwei zu erstellenden Hallen. Zum andern erweisen sich einzelne Rügen für die Beurteilung des Traktandums 7 von vornherein als nicht bedeutsam. Für die Zustimmung oder Ablehnung des Geschäfts ist nicht wesentlich, ob am neuen Ort zwei oder nur eine einzige Halle erstellt wird.
Der Beschwerdeführer vermag nicht darzutun, dass die Erläuterungen des Gemeinderates irreführend waren und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch informierten. Die vom Beschwerdeführer kritisierten Stellen betreffen grossteils Einschätzungen des Gemeinderates über den bisherigen Zustand und über die vorgeschlagene Lösung. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer solche Einschätzungen - wie etwa die örtlichen und betrieblichen Verhältnisse im Gwatt, die Vorteile einer Werkhof-Verlegung, die zeitliche Dringlichkeit oder der Raumbedarf - nicht teilt, belegt für sich genommen keine Irreführung. Es ist nicht erheblich, dass der Beschwerdeführer die Darstellung des Gemeinderates als Schwarz-Weiss-Malerei oder übersteigerten Leidensdruck bezeichnet. Dass er das Projekt für überdimensioniert hält und unter dem Gesichtswinkel der von ihm gewünschten Ökobilanz für untragbar erachtet, heisst nicht, dass die Informationen darüber irreführend wären. Ebenso ist unter dem Gesichtswinkel des Stimmrechts unerheblich, dass der Beschwerdeführer unter dem Stichwort der mangelnden Sensibilität gegenüber den Künstlern (”Künstler über dem Güsel”) findet, diese würde durch die Vorlage instrumentalisiert. Er übersieht ganz allgemein, dass seine
Kritik an der Vorlage selber nicht gleichgesetzt werden kann mit der Beanstandung der Abstimmungserläuterungen. Wie dargetan, muss sich die Behörde in den Abstimmungserläuterungen nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen behandeln, welche gegen ein Geschäft vorgebracht werden können. Der Beschwerdeführer vermag nicht darzulegen, dass der Gemeinderat für die Stimmberechtigten wichtige und ausschlaggebende Elemente unterdrückt hätte. Daran ändert nichts, dass er persönlich weitere Informationen gewünscht hätte. Zudem erlaubt das sog. Urnensystem, eine Vorlage anlässlich der Gemeindeversammlung zu beraten und im Laufe der Beratung auch zu Sachbereichen Fragen zu stellen, die in den Abstimmungserläuterungen nicht behandelt sind. Der Beschwerdeführer legt nicht dar, dass auf entsprechende Fragen keine hinreichenden Antworten gegeben worden seien.
Gesamthaft gesehen kann somit nicht gesagt werden, dass die Abstimmungserläuterungen des Gemeinderates irreführend gewesen wären, die Stimmberechtigten in ihrer Willensbildung beeinträchtigt und die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV verletzt hätten. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkte abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

5.

Der Beschwerdeführer stellte anlässlich der Gemeindeversammlung zum Traktandum 7 einen Rückweisungsantrag. Dieser Antrag wurde vom Gemeindepräsidenten als versteckter Ablehnungsantrag betrachtet, aus diesem Grunde für unzulässig bezeichnet und daher gar nicht zur Abstimmung gebracht. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die Unzulässigkeit des Antrags bestätigt. Der Beschwerdeführer erblickt darin eine Verletzung seiner politischen Rechte.
Für die Beurteilung dieser Rüge sind im Folgenden die rechtlichen Grundlagen darzulegen, das umstrittene Geschäft in den Grundzügen darzustellen und der umstrittene Antrag vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu prüfen.

5.1 Nach dem Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke des Kantons Schwyz (GOG; Gesetzessammlung 152.100) finden sich im Abschnitt über die "Beschlussfassung an der Urne" (§ 9 ff.) die Bestimmung von § 12 (vorherige Beratung) und im Kapitel über die Geschäftsbehandlung an der Gemeindeversammlung § 26 (Reihenfolge der Abstimmungen). Diese haben folgenden Wortlaut:
§ 12 - vorherige Beratung
1 Über die der Urnenabstimmung unterstellten Sachgeschäfte und Initiativbegehren ist vorher an der Gemeindeversammlung zu beraten.
2 Anträge auf Ablehnung oder Nichteintreten sind unzulässig; im Übrigen gilt § 26 dieses Gesetzes.
3 Doppelanträge können nicht an die Urnenabstimmung überwiesen werden.
4 Wird eine Vorlage des Gemeinderates durch die Vorberatung derart in wesentlichen Teilen abgeändert, dass der damit angestrebte Zweck offensichtlich nicht mehr verwirklicht werden kann, so kann der Gemeinderat seinen Antrag zurückziehen und von einer Weiterleitung des Geschäftes an die Urnenabstimmung absehen.

§ 26 - Reihenfolge der Abstimmungen
1 Der Gemeindepräsident erläutert den Stimmberechtigten den Abstimmungsvorgang.
2 Bei der Abstimmung haben Anträge auf Rückweisung, Verschiebung oder Trennung des Geschäfts den Vorrang. Wird die Rückweisung oder Verschiebung beschlossen, so geht das Geschäft an den Gemeinderat zurück.
3 In allen andern Fällen wird ein Sachentscheid getroffen.
4 Dabei wird zuerst über Eintreten oder Nichteintreten abgestimmt. Anschliessend wird über die Abänderungsanträge entschieden. Abänderungsanträge, die sich gegenseitig ausschliessen, sind einander gegenüberzustellen. Zum Schluss wird über die bereinigten Hauptanträge abgestimmt.
Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass jene Geschäfte, über die an der Urne entschieden wird, in der Gemeindeversammlung beraten werden (sog. Urnensystem; vgl. Patrick Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. Aufl. 2001, N. 08; Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 2009, S. 27 f. und 101). Der Entscheidungsfindungsprozess ist - nachdem der Gemeinderat einen entsprechenden Antrag verabschiedet hat - auf die beiden Organe Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung aufgeteilt. Die Aufteilung weist jedem der beiden Organe spezifische Funktionen zu. Diese Funktionen sollen einerseits nicht durch bestimmte Verfahrensanträge beeinträchtigt werden, andererseits aber auch tatsächlich wahrgenommen werden können. In Anbetracht dieser gesetzlich vorgesehenen Aufgabenteilung ist nicht von Bedeutung, dass die Beteiligung der Stimmberechtigten an der Urne höher ist als an der Gemeindeversammlung. Hat die Gemeindeversammlung ein Geschäft verabschiedet, so gilt es als an die Urne überwiesen (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 114 f.).

5.2 Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Bestimmung von § 12 Abs. 2 GOG, wonach in der vorberatenden Gemeindeversammlung Anträge auf Ablehnung oder Nichteintreten unzulässig sind. Es ist nicht Sache der Gemeindeversammlung, auf diese Weise die Überweisung des Geschäfts an die Urne zu verhindern und einen Entscheid der Stimmberechtigten an der Urne zu verunmöglichen (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 107). Aus dieser Erwägung heraus werden Anträge als unzulässig betrachtet, die verdeckt oder getarnt eine Abweisung oder ein Nichteintreten verlangen. Das kann namentlich bei Rückweisungsanträgen zutreffen.
Umgekehrt kommt der Gemeindeversammlung - auch unter der Herrschaft des Urnensystems - die Kompetenz zu, das vorgelegte Geschäft tatsächlich zu beraten und Änderungen anzubringen. An dieser Zuständigkeit ändert der Umstand nichts, dass die Möglichkeit von Änderungen gewissen Grenzen unterliegt. Namentlich darf das Geschäft in seiner wesentlichen Bedeutung und Ausrichtung sowie seinen finanziellen Auswirkungen nicht grundlegend geändert werden und muss insoweit seine Identität bewahren (Schönbächler, a.a.O., N. 54

f.; Huwyler, a.a.O., S. 108; vgl. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, § 48 N. 3.3; vgl. BGE 132 I 291 E. 4.1 S. 293). Führen die Abänderungen über diese Grenze hinaus, so kann der Gemeinderat gemäss § 12 Abs. 4 GOG seinen Antrag zurückziehen und von einer Weiterleitung der Vorlage an die Urnenabstimmung absehen (Schönbächler. a.a.O., N. 57; Huwyler, a.a.O., S. 109 f.).
Der Gemeindeversammlung steht auch das Recht zu, ein Geschäft an den Gemeinderat zurückzuweisen, damit es dieser nochmals einer Prüfung unterzieht. Das kann zutreffen, wenn die Gemeindeversammlung das Geschäft nicht als entscheidungsreif betrachtet, sie indes nicht in der Lage ist, die Vorlage spontan sachgerecht zu ändern. Insbesondere kann sich anlässlich der Gemeindeversammlung zeigen, dass wegen unzureichender Vorbereitung oder wegen neuer Gesichtspunkte zusätzliche Abklärungen erforderlich sind oder in materieller Hinsicht eine andere Gestaltung oder eine weniger aufwendige Lösung zu prüfen ist (Schönbächler, a.a.O., N. 42; Huwyler, a.a.O., S. 105; vgl. Thalmann, a.a.O., § 52 N. 1 und 2.1).
In Anbetracht der Unzulässigkeit von verdeckten Nichteintretens- oder Ablehnungsanträgen sind Rückweisungsanträge besonders sorgfältig auf ihre wahre Natur zu prüfen. Praxis und Lehre bekunden eine gewisse Zurückhaltung gegenüber Rückweisungsanträgen, weil solche den verdeckten Nichteintretens- oder Ablehnungsanträgen gleichkommen können. Es kann nicht in abstrakter Weise festgehalten werden, wann tatsächlich ein verdeckter Abweisungsantrag oder aber ein zulässiger Rückweisungsantrag vorliegt. Abzustellen ist auf den tatsächlichen Willen des Antragstellers; seine 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, Vorlage von Varianten etc.) bzw. wie Antrag und Ausführungen dazu in der Versammlung verstanden werden durften und mussten. Im Übrigen ist im Einzelfall aufgrund der konkreten Gegebenheiten zu prüfen, ob ein Rückweisungsantrag zulässig ist (vgl. die Hinweise im angefochtenen Urteil; Schönbächler, a.a.O., N. 47 f.).

5.3 Das Traktandum 7 umfasst verschiedene Einzelteile. Gemäss der vom Beschwerdeführer nicht beanstandeten Zusammenfassung durch das Verwaltungsgericht (E. 3.1) geht es darum,
- die kommunale Hauptsammelstelle für die Entsorgung und den Werkhof vom bisherigen Standort Gwatt in Pfäffikon an den zentraleren Standort Schwerzi in Freienbach zu verlegen,
- dadurch mehr Platz für die Feuerwehr am Standort Gwatt zu gewinnen,
- das Areal Schwerzi in Freienbach, ein Teilbereich des ehemaligen DOW-Areals (ehemals Gurit) mit zwei noch auszubauenden Hallen, für 30 Jahre zu mieten,
- in den auszubauenden Gebäulichkeiten auf dem Areal Schwerzi in Freienbach Räume und Ateliers zur Weitervermietung an Kulturschaffende bereitzustellen und hierfür
- einen Baukredit von 7,4 Millionen Franken zu bewilligen.

5.4 Der Beschwerdeführer stellte gemäss Protokoll der Gemeindeversammlung ausdrücklich einen Antrag auf Rückweisung des Geschäfts. Wie dargelegt, kommt es nicht auf die Bezeichnung des Antrages an. Wesentlich ist vielmehr, was mit dem Antrag bezweckt worden ist. Es ist zu prüfen, was der Beschwerdeführer gemäss seinen Ausführungen anlässlich der Gemeindeversammlung tatsächlich beabsichtigte bzw. wie diese Ausführungen mit Blick auf das Traktandum verstanden werden durften und mussten.
Das Verwaltungsgericht hat die Ausführungen des Beschwerdeführers anlässlich der Gemeindeversammlung zusammengefasst (E. 3.2). Gestützt darauf und mit Blick auf das Protokoll der Gemeindeversammlung können die Erklärungen des Beschwerdeführers in vier Teile zusammengenommen werden, denen je unterschiedliche Bedeutung zukommt.
1) Der Beschwerdeführer bemängelt, dass wesentliche Entscheidungsgrundlagen fehlten und es an der nötigen Transparenz mangle. Er vermisst, dass keine detaillierten Auskünfte über das Kosten-Nutzen-Verhältnis vorhanden seien, und fordert eine sog. Ökobilanz. Er bedauert, dass keine Vergleichsvarianten ausgearbeitet worden sind, und stellt fest, dass insbesondere keine Versuche unternommen worden sind, mit verschiedenen Massnahmen Verbesserungen am alten Standort Gwatt vorzunehmen und hier die Situation zu verbessern. Schliesslich seien keine echten Alternativen zum langfristigen Mietvertrag von 30 Jahren aufgezeigt worden. Auch sei nicht geprüft worden, wie sich ein Umzug des kantonalen Strassenverkehrsamtes auswirken würde.
2) Der Beschwerdeführer führt in verschiedenster Hinsicht aus, dass am alten Standort Gwatt Verbesserungen der Situation realisiert werden könnten. Insbesondere könnten eine zusätzliche Kehrichttour pro Woche, eine bessere Verkehrsführung und längere Öffnungszeiten bei gleichzeitiger Beschäftigung von zusätzlichem Perso-

nal die (angeblich) prekären Platzverhältnisse wesentlich entlasten. In Betracht fielen auch der Erwerb oder gar die Enteignung von zusätzlichem Land. Der Verbleib im Gwatt erlaube es zudem, die Deponie an der Hauptsammelstelle mit Einkäufen im Seedamm-Center-Areal oder mit einem Besuch im Alpamare zu verbinden. Schliesslich könne so Gewähr geboten werden, dass im Gwatt keine gigantischen Geschäfts- und Wohnhäuser entstünden.
3) Zum neuen Standort Schwerzi hält der Beschwerdeführer fest, dass diese Lösung mit einer Miete des DOW-Areals von 370'000 Franken pro Jahr und einem aufwendigen Umbau der DOW-Hallen mit Kosten von 7 Millionen Franken sehr teuer sei. Der neue Standort stelle eine Luxuslösung dar. Da die neuen Hallen über 10 m hoch sind, müsste im Winter ein gewaltiger Aufwand mit entsprechenden Kosten zum Aufwärmen des grossen Volumens geleistet werden. Das Areal in der Schwerzi liege in der Gefahrenzone für den Fall eines Sihlsee-Dammbruchs; es könne nicht verantwortet werden, hier giftigen Müll zu lagern. Es sei nicht ideal, die Künstler mit ihren Ateliers in unmittelbarer Nähe der Abfallentsorgung unterzubringen. Zudem müssten nicht nur Künstler, sondern auch die Jugend gefördert werden, für die der Gemeinderat nichts unternehme. Schliesslich würde sich die Gemeinde mit dieser Lösung für 30 Jahre allzu fest binden.
4) Zu Beginn seines Votums hielt der Beschwerdeführer fest, er wolle einen Rückweisungsantrag stellen, dass das Geschäft nicht zustande kommt. Er schloss seine Ausführungen mit dem Antrag, dass das Geschäft mit der Verlegung der Entsorgungsstelle und dem Werkhof zurückgewiesen werde; der Gemeinderat solle kostengünstige Vorschläge ausarbeiten und insbesondere den Verbleib der Entsorgungsstelle am alten Standort im Gwatt unter Verbesserung der heutigen Verhältnisse prüfen.

5.5 Eine gesamthafte Beurteilung dieser Ausführungen anlässlich der Gemeindeversammlung zeigt vorerst, dass der Beschwerdeführer eine Reihe von offenen Fragen aufzeigt, die mit einer Rückweisung an den Gemeinderat einer Klärung zugeführt werden könnten. Dem stehen allerdings einerseits die Erklärungen gegenüber, dass die Entsorgungsstelle mit vielen Vorteilen am alten Ort im Gwatt belassen werden könne. Soweit hier tatsächlich Engpässe bestehen sollten, könnten diese mit diversen Massnahmen behoben werden, sodass eine Verlagerung der Entsorgungsstelle nicht erforderlich sei. Andererseits zeigt der Beschwerdeführer in Bezug auf den neuen Standort in der Schwerzi eine ganze Reihe von gewichtigen Nachteilen unterschiedlicher Natur auf. Im Pro Gwatt und im Contra Schwerzi kommt gesamthaft klar zum Ausdruck, dass der Beschwerdeführer gegen eine Verlegung der Entsorgung und des Werkhofes ist. Er legt keine Varianten vor. Auch die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Verhältnisse im Gwatt stellen keine eigentlichen Alternativen dar und unterstreichen lediglich die Auffassung, von einer Verlegung abzusehen. Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Massnahmen wären vom Gemeinderat ohne Weiteres zu prüfen, wenn das Geschäft (an der Urne) abgelehnt würde. Vor diesem Hintergrund erscheinen auch die aufgeworfenen Fragen in einem andern Licht. Sie zielen letztlich darauf hin, von einer Verlagerung der Entsorgungsstelle und des Werkhofes abzusehen. In dieselbe Richtung weisen Anfang und Schluss der Ausführungen des Beschwerdeführers. Es geht ihm darum, dass das Geschäft nicht zustande kommt und dass ein Verbleib von Entsorgungsstelle und Werkhof am alten Ort mit zusätzlichen Massnahmen zur Verbesserung der heutigen Verhältnisse geprüft und realisiert werde. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist nicht von Bedeutung, dass es sich beim Traktandum um ein sog. kombiniertes Geschäft handelt, wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat.
In Anbetracht all dieser Umstände wird deutlich, dass der Beschwerdeführer mit seinem Rückweisungsantrag eine Ablehnung der Vorlage anstrebte. Seine Ausführungen bringen weder klare Alternativen noch echte Fragen zum Ausdruck, welche mit einer Rückweisung hätten geprüft und geklärt werden können. Der Rückweisungsantrag zielt daher auf ein Nein zur Vorlage. Hierfür bedarf es indes keiner Rückweisung an den Gemeinderat. Vielmehr haben die Stimmberechtigten an der Urne in Abwägung des Pro und Contra den Entscheid über Ja oder Nein zur Vorlage zu treffen.
Bei dieser Sachlage haben weder der Gemeindepräsident noch das Verwaltungsgericht die politischen Rechte des Beschwerdeführers verletzt, indem sie dessen anlässlich der Gemeindeversammlung gestellten Rückweisungsantrag als verdeckten Ablehnungsantrag und damit als unzulässigen Antrag im Sinne von § 12 Abs. 2 GOG betrachtet haben. Damit erweist sich die vorliegende Beschwerde in diesem Punkte als unbegründet.

6.
Schliesslich rügt der Beschwerdeführer Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung des Geschäfts durch den Gemeinderat. Die Unregelmässigkeiten erblickt er insbesondere im Umstand, dass Gemeinderatsmitglied W.

Schnellmann aufgrund seiner beruflichen Tätigkeiten vom Geschäft persönlich und beruflich betroffen sei und zudem die Projekt-Ausarbeitung besorgt habe. Darüber hinaus rügt der Beschwerdeführer die Mitwirkung des Gemeinderatsmitglieds A. Beglinger und des Gemeindeschreibers B. Abegg wegen der Interessenkollisionen.

6.1 Der Beschwerdeführer vermag weder in seiner Beschwerdeschrift noch in seiner Replik darzulegen, dass er die Befangenheit und Interessenkollision von Gemeinderatsmitglied A. Beglinger schon in seiner Beschwerde ans Verwaltungsgericht gerügt hätte. Das Vorbringen ist daher neu und im bundesgerichtlichen Verfahren unzulässig.
In der Beschwerde wird nicht dargetan, aus welchen Gründen die Vorbereitung des Geschäfts wegen des Gemeindeschreibers B. Abegg an Unregelmässigkeiten kranken soll. Der Beschwerdeführer begnügt sich mit dem Hinweis, der Gemeindeschreiber sei aus bisher nicht offen gelegten Gründen an der massgeblichen Sitzung in den Ausstand getreten. Der Gemeinderat hält in seiner Vernehmlassung fest, B. Abegg sei mit dem Verwaltungsratspräsidenten der MHW-Immo AG verwandt, welche Eigentümerin des DOW-Areals in der Schwerzi in Freienbach und Inhaberin eines Baurechts betreffend die in Frage stehenden Hallen ist, weshalb dieser für das umstrittene Geschäft in den Ausstand getreten sei. Der Beschwerdeführer vermag in dieser Hinsicht keine Unregelmässigkeiten darzulegen.

6.2 Gemeinderatsmitglied W. Schnellmann steht der Firma Schnellmann Bauleitungen GmbH vor. Diese Firma ist von der MHW-Immo AG als Eigentümerin des DOW-Areals und Inhaberin eines Baurechts hinsichtlich der betroffenen Hallen damit beauftragt worden, die Umnutzung der beiden Hallen für die Vermietung an die Gemeinde Freienbach zu planen und hernach durchzuführen. Für die Finanzierung der entsprechenden Planung ist von Seiten des Gemeindesrates ein Nachkredit von 60'000 Franken zu Lasten der Rechnung bewilligt worden; wegen der zeitlichen Dringlichkeit ist dieser Kredit vorzeitig beansprucht worden.
Das Verwaltungsgericht legte diese Umstände im angefochtenen Entscheid dar. Diese machen in Bezug auf W. Schnellmann einen Interessenkonflikt deutlich.
Das Verwaltungsgericht hat indes ausgeführt, dass gemäss Protokoll vom 10. Juni 2009 W. Schnellmann bei der Kontaktaufnahme zwischen Gemeindevertretern und der MHW-Immo AG und der Besichtigung des DOW-Geländes nicht anwesend war. Im Anschluss an diverse Abklärungen traf der Gemeinderat am 17. September 2009 weitreichende Beschlüsse im Sinne einer Verlegung von Entsorgungsstelle und Werkhof auf das DOW-Gelände unter Inanspruchnahme des Geländes und der noch umzubauenden Hallen aufgrund eines Mietvertrages. Es wurde ausdrücklich davon Kenntnis genommen, dass die Schnellmann Bauleitungen GmbH von der MHW-Immo AG mit der Planung und Durchführung der Hallensanierung für die Zwecke der Gemeinde betraut werde, zumal diese Firma schon vorher mit den entsprechenden Arbeiten beauftragt gewesen war. Gemäss Protokoll war W. Schnellmann an dieser Sitzung vom 17. September 2009 nicht anwesend. Er befand sich auch anlässlich der Sitzung vom 4. Februar 2010 im Ausstand, als das Geschäft im Gemeinderat definitiv beraten und der Gemeindeversammlung vom 16. April 2010 sowie der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 überwiesen wurde.
Der Beschwerdeführer vermag nicht darzulegen, inwiefern das Geschäft bei dieser Sachlage unrechtmässig vorbereitet worden sein soll. Er macht nicht geltend, dass Gemeinderat W. Schnellmann trotz seines Ausstandes am Geschäft mitgewirkt hätte. Anlässlich der Gemeindeversammlung konnte er auf den Interessenkonflikt hinweisen. In Anbetracht all dieser Umstände durfte das Verwaltungsgericht den Schluss ziehen, dass das Vorgehen des Gemeinderates nicht zu beanstanden sei, dass die Ausstandsregeln beachtet worden seien und daher kein Anlass bestehe, die Überweisung des Geschäfts an Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung gestützt auf § 53a Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG; Gesetzessammlung 120.100) aufzuheben.
Demnach erweist sich die Beschwerde auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

7.
Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer, dass ihn das Verwaltungsgericht zur Bezahlung der Verfahrenskosten und einer Parteientschädigung verpflichtet hat. Er legt nicht dar, welche gesetzlichen Grundlagen die Unentgeltlichkeit von erstinstanzlichen Stimmrechtsverfahren vorschreiben würden. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kommt die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; Gesetzessammlung 234.110) zur Anwendung. Sie sieht in § 71 ff. die Kostenauflage nach dem Prinzip des Unterliegens vor und ent-

hält für Stimmrechtssachen keine Ausnahmen. Die angefochtene Kosten- und Entschädigungsregelung beruht somit auf einer gesetzlichen Grundlage. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass sie vom Verwaltungsgericht in verfassungswidriger Weise angewendet worden wäre (vgl. zum Ganzen Urteil 1C 327/2010 vom 13. Januar 2011).
Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann.

8.
Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Mit dem Entscheid in der Sache selbst wird das in der Replik unterbreitete Ersuchen um vorsorgliche Massnahmen gegenstandslos. Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG; BGE 133 I 141). Der Gemeinde Freienbach steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Freienbach und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Februar 2011
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Fonjallaz Steinmann