

LU_GERICHTE RRE Nr. 104 vom 11. Januar 1994

LU Gerichte, 1994-01-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._104

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 104 du 11 janvier 1994

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 104 del 11 gennaio 1994

Regeste

Unterschriftensammlung auf öffentlichem Grund. § 41bis StaV; § 162 Absatz 1e StRG; § 129 Unterabsatz a VRG. Das Recht der Volksinitiative enthält auch das Recht, auf öffentlichem Grund Unterschriften zu sammeln, ohne dabei von der öffentlichen Gewalt ungerechtfertigt behindert zu werden. - Ob eine bestimmte Art der Benützung einer öffentlichen Sache der Bewilligungspflicht unterstellt werden darf, hängt von deren Gemeinverträglichkeit ab. - Ein generelles Verbot, einen Stand zur Unterschriftensammlung vor dem Abstimmungslokal aufzustellen, ist unverhältnismässig. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Bewilligung nicht schlechthin verweigert wird, wenn eine an gewisse Auflagen geknüpfte Bewilligung das Risiko einer Störung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts, der öffentlichen Ruhe und Ordnung sowie der Freiheit der Stimmberechtigten verhindern kann. - Ausnahmsweise wird in der Praxis auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheids verzichtet, wenn sich eine gerügte Rechtsverletzung jederzeit wiederholen kann und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum möglich ist. | Volksrechte

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführer ersuchten den Gemeinderat um die Bewilligung, vor dem Abstimmungslokal während den Urnenbürozeiten einen Stand aufzustellen und Unterschriften zu sammeln. Gegen den abweisenden Entscheid des Gemeinderates vom 24. September 1993 führen sie Beschwerde beim Regierungsrat. Sie rügen eine Verletzung ihrer politischen Rechte, einen Verstoß gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

E. 2

Gemäss § 162 Absatz 1e des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 ist die Stimmrechtsbeschwerde bei Volksbegehren zulässig wegen anderer (als der unter a bis d aufgeführten) Unregelmässigkeiten bei der Behandlung von Volksbegehren. Das Initiativrecht und das Recht, ein Referendum zu verlangen, bilden Teil der politischen Stimmberechtigung des Bürgers. Sie sind als Verfassungsrechte durch die Bundesverfassung gewährleistet und stehen unter dem Schutz von Artikel 85 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (BGE 97 I 893ff., 94 I 124, 59 I 121). Diese Auffassung bildete sich zwar im Zusammenhang mit Fällen heraus, in denen die zuständige Behörde sich geweigert hatte, ein Initiativbegehren der Volksabstimmung zu unterbreiten (vgl. § 162 Abs. 1a und d StRG), weil sie es für unzulässig hielt, oder mit Fällen, in denen ein gesetzgeberischer Akt dem obligatorischen oder fakultativen Referendum entzogen worden war. Der Stimmbürger wurde dadurch der

Möglichkeit beraubt, sein Stimmrecht in Angelegenheiten auszuüben, über die er sich laut Verfassung oder Gesetz aussprechen durfte. Es besteht indessen kein Anlass, nicht auch die Sammlung der für eine Initiative oder ein Referendumsbegehren erforderlichen Unterschriften dem Schutz der politischen Rechte zu unterstellen. Das Recht der Volksinitiative beinhaltet nämlich nicht nur das Recht, eine Initiative einzuleiten, sondern auch das Recht, wirksam für das Zustandekommen der Initiative sorgen zu können. Dazu gehört insbesondere das Recht, auf öffentlichem Grund Unterschriften zu sammeln, ohne dabei von der öffentlichen Gewalt ungerechtfertigt behindert zu werden (vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 83 [1982] S. 1ff.; Pra 61 [1972] Nr. 127). Untersteht somit die Sammlung von Unterschriften dem Schutz der politischen Rechte, so kann gegen die Nichterteilung einer Bewilligung zur Unterschriftensammlung Stimmrechtsbeschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der Behandlung von Volksbegehren erhoben werden. Die Eingabe der Beschwerdeführer ist als Stimmrechtsbeschwerde entgegenzunehmen.

E. 3

Nach herrschender Rechtsauffassung müssen die Beschwerdeführer grundsätzlich ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids haben, damit auf die Beschwerde eingetreten werden kann. Dieses Erfordernis soll sicherstellen, dass die Beschwerdeinstanz konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet. Das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses ist nur gegeben, wenn der mit dem angefochtenen Entscheid bewirkte Nachteil durch die Gutheissung einer Beschwerde beseitigt werden kann. Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Das Abstimmungswochenende, an welchem die Beschwerdeführer Unterschriften sammeln wollten, ist vorbei. Die Verweigerung der Bewilligung kann mit der verlangten Aufhebung des Entscheides des Gemeinderates nicht mehr beseitigt werden. Fehlt jedoch das aktuelle Interesse im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung, so ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten (vgl. § 166 Absatz 1 StRG i.V. mit § 129 Unterabsatz a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG] vom 3. Juli 1972; A.R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Diss. Zürich 1991, S. 216ff. und dort zitierte Literatur). Ausnahmsweise wird jedoch in der Praxis auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses verzichtet. Dies trifft dann zu, wenn sich eine gerügte Rechtsverletzung jederzeit wiederholen kann und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich ist. Allerdings wird eine Überprüfung nur vorgenommen, wenn sich die aufgeworfenen Fragen auch in Zukunft unter gleichen oder ähnlichen Umständen ohne weiteres wieder stellen können und wenn an deren Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 116 Ia 363, 114 Ia 431, 111 Ib 59, 110 Ia 143, 109 Ia 170; A.R. Gadola, a.a.O., S. 217 und dort zitierte Literatur). Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht ohne weiteres vor. Die Beschwerdeführer wollten Unterschriften für die eidgenössische Asylinitiative "gegen die illegale Einwanderung" und das Blauhelm-Referendum sammeln. Die Sammlungsfrist für eine Initiative beträgt 18 Monate, jene für ein Referendum 90 Tage (Art. 59 und 71 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976). Die Beschwerdeführer haben den Gemeinderat sehr kurzfristig, nämlich erst am 16. September 1993, über ihr geplantes Vorhaben orientiert. Zumindest was die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative betrifft, wäre es aber durchaus möglich, dass der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz die von den Beschwerdeführern aufgeworfene grundsätzliche Frage, ob das Aufstellen eines Standes zur Unterschriftensammlung vor dem Abstimmungslokal zulässig sei, rechtzeitig

überprüft. Fraglich ist dies jedoch bei der 90tägigen Referendumsfrist. Auf kantonaler Ebene sind die Unterschriftenlisten sogar innert 60 Tagen seit Veröffentlichung der Referendumsvorlage einzureichen (§ 136 StRG). Je nachdem, wann eine Abstimmung stattfindet, könnte ein solches Gesuch auch in Zukunft erst kurzfristig gestellt werden. Dies rechtfertigt, zumindest was die Referendumsfrist betrifft, auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten. Auf die Beschwerde kann daher eingetreten werden.

E. 4

Die Beschwerdeführer orientierten den Gemeinderat mit Schreiben vom 16. September 1993 über ihr Vorhaben, während den Urnenzeiten vor dem Abstimmungslokal einen Stand zu betreiben und Unterschriften zu sammeln. Der Gemeinderat fasste dieses Schreiben als Gesuch auf und verweigerte die Bewilligung. Damit stellt sich als erstes die Frage, ob das Aufstellen eines Standes auf öffentlichem Grund zur Unterschriftensammlung überhaupt bewilligungspflichtig ist. a. Ob eine bestimmte Art der Benutzung einer öffentlichen Sache der Bewilligungspflicht unterstellt werden darf, hängt von deren Gemeinverträglichkeit ab (Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, N 1851 ff.). Ist die Benutzung einer öffentlichen Sache nicht mehr gemeinverträglich, d.h. hält sie sich ihrer Natur oder Intensität nach nicht mehr im Rahmen des Üblichen und könnte sie deshalb den rechtmässigen Gebrauch der Sache durch andere Benützer beeinträchtigen, so darf sie der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies gilt selbst dann, wenn für eine den Gemeingebrauch überschreitende Benutzung öffentlicher Sachen keine gesetzliche Grundlage besteht (BGE 105 Ia 93, 100 Ia 136, 95 I 249, Pra 61 [1972] Nr. 127). b. Die Beschwerdeführer beabsichtigten, auf öffentlichem Grund einen Stand aufzustellen und Unterschriften zu sammeln. Ein solcher Stand, der in der Regel aus einem Tisch, zwei bis drei Stühlen und einer Plakatwand besteht, nimmt einen gewissen Raum in ausschliesslicher Weise in Anspruch. Der zur Verfügung stehende öffentliche Grund ist jedoch beschränkt, und es können nicht in beliebiger Anzahl Stände aufgestellt werden. Ungeregeltes Aufstellen von Ständen auf einem öffentlichen Platz könnte zudem andere legitime Benutzungsarten beeinträchtigen. Das Gemeinwesen muss daher über den widmungsgemässen Gebrauch des öffentlichen Grundes wachen und ist berufen, den Gemeingebrauch übersteigende Arten der Nutzung des öffentlichen Grundes zu regeln. Das Aufstellen von Ständen auf öffentlichem Grund stellt ohne Zweifel einen gesteigerten Gemeingebrauch dar und darf der Bewilligungspflicht unterstellt werden (BGE 105 Ia 21, 105 Ia 93; Häfelin/Müller, a.a.O., N 1879). c. Im Einzelfall kann schwierig sein zu beurteilen, ob das Sammeln von Unterschriften gesteigerten Gemeingebrauch bedeutet. Zu denken ist an Fälle, wo Einzelpersonen Passanten zwecks Unterschriftensammlung ansprechen, ohne einen Stand aufgestellt zu haben. Auch wenn das Initiativrecht dem Stimmbürger das Recht verleiht, auf öffentlichem Grund Unterschriften zu sammeln, folgt daraus jedoch nicht grundsätzlich die Befugnis, auf öffentlichem Grund an jedem Ort und zu jeder Zeit Unterschriften zu sammeln. Aus verkehrspolizeilichen Gründen und um der Gefahr zu begegnen, Zusammenstösse von einander entgegengesetzten Gruppierungen zu vermeiden, darf die zuständige Behörde die Organisation von Unterschriftensammlungen regeln. Wenn eine solche Sammlung z.B. auf einem sehr engen oder stark begangenen Trottoir stattfindet, hätte die dadurch provozierte Menschenansammlung, auch wenn keine Stühle und Tische aufgestellt werden, eine Behinderung des Fussgängerverkehrs zur Folge. Sie könnte sogar für den Verkehr auf der Strasse eine Gefahr bedeuten, da die passierenden Fussgänger zur Benützung der Strasse gezwungen wären. Es ist deshalb in den meisten Fällen unerlässlich, die Organisation von solchen Unterschriftensammlungen zu regeln und

örtliche und zeitliche Bedingungen festzulegen, um Gefahren der vorerwähnten Art zu begegnen. Dies genügt, um die Einholung einer vorgängigen Bewilligung zu rechtfertigen. Das gilt auch dann, wenn nicht feststeht, ob das Sammeln von Unterschriften im Einzelfall gesteigerten Gemeingebrauch bedeutet. Die Behörde darf deshalb, auch wenn keine gesetzliche Bestimmung dies vorsieht, Unterschriftensammlungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig machen. Daraus folgt, dass der Gemeinderat befugt war, die Zulässigkeit der von den Beschwerdeführern geplanten Unterschriftensammlung von einer Bewilligung abhängig zu machen.

E. 5

Die Beschwerdeführer rügen im vorliegenden Fall nicht die Bewilligungspflicht, sondern die Verhältnismässigkeit des vom Gemeinderat von Weggis ausgesprochenen Verbots. Dies ist im folgenden näher zu prüfen. a. Bei der Bewilligung von Veranstaltungen, welche den öffentlichen Grund in Anspruch nehmen, kommt der zuständigen Behörde ein gewisses Ermessen zu. Die Behörde, welcher die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, darf beim Entscheid über die Erteilung der Bewilligung für einen Stand neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen, namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner. Doch ist die Behörde dabei nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden. Sie hat auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten und darf die Bewilligung nicht schlechthin verweigern, wenn eine an gewisse Auflagen oder Bedingungen geknüpfte Bewilligung den Zweck ebenfalls erfüllen würde. Die Behörde muss die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung tragen. Ob die Auffassungen, die durch die nachgesuchten Veranstaltungen propagiert werden sollen, der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll oder wichtig erscheinen, kann für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein (BGE 107 Ia 294, 105 Ia 94, 105 Ia 21, Pra 61 [1972] Nr. 127; Alfred Kölz, a.a.O., S. 6). b. Der Gemeinderat beruft sich für sein Verbot, einen Stand vor dem Abstimmungslokal aufzustellen und Unterschriften zu sammeln, darauf, dass die Stimmberechtigten bei der freien Ausübung des Stimmrechts nicht behindert werden dürfen. Demgegenüber legen die Beschwerdeführer gerade Wert darauf, vor dem Abstimmungslokal einen Stand aufstellen und Unterschriften für Initiativen und Referenden zu sammeln, weil wohl auf diese Weise die Sammlung der erforderlichen Unterschriften vereinfacht und binnen kurzer Zeit durchgeführt werden kann. In beiden Fällen handelt es sich um ernstzunehmende Anliegen. Die Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen fällt nicht leicht. Auf der einen Seite geht es darum, die störungsfreie Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sicherzustellen. Andererseits darf das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden nicht unnötig erschwert werden, denn auch hier handelt es sich um die Ausübung politischer Rechte. Die Demokratie funktioniert nur dann, wenn die Diskussion unter den Stimmbürgern ermöglicht wird. Der politische Gedankenaustausch und die damit verbundene Werbung für eine Initiative oder für ein Referendum gehören zum Funktionieren der Demokratie. Es ist zwar denkbar, dass gewisse Personen unter dem Druck der Strasse zur Abgabe von Unterschriften gedrängt werden, die sie unter anderen Bedingungen nicht geben würden. Das reicht jedoch nicht aus, um derartige Sammlungen zu untersagen. Einerseits ist es normal, dass auf der politischen Ebene jeder sich bemüht, andere für seine Ideen zu

gewinnen. Andererseits darf auch erwartet werden, dass die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen imstande sind, Meinungen, die sie nicht teilen, auch in der Öffentlichkeit zu widerstehen (BGE 97 I 893ff.). Aufgrund dieser Überlegungen geht es zu weit, jedes Aufstellen eines Standes und jede Werbung für eine Initiative oder für ein Referendum vor dem Abstimmungslokal schlechthin als Störung in der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts zu qualifizieren und deshalb generell zu verbieten, wie es der Gemeinderat getan hat. Entgegen seiner Auffassung geht nämlich das Recht des Stimmbürgers, unbehindert die Stimme abzugeben, nicht so weit, dass ihn die Einladung zur Unterzeichnung eines Volksbegehrens nicht mehr erreichen darf. Es muss lediglich vermieden werden, dass sich der Bürger durch ein vor den Tischen der Unterschriftensammler entstehendes Gedränge bearbeiten lassen oder einen eigentlichen Umweg machen muss, um die Urne zu erreichen, und dass er in aufdringlicher Form zur Unterzeichnung von Volksbegehren veranlasst wird. Um dies zu vermeiden, ist der Gemeinderat befugt, einerseits die Aufstellung eines Standes und das Sammeln von Unterschriften - wie bereits erwähnt - einer Bewilligung zu unterstellen, und andererseits die Bewilligung an die Erfüllung von Auflagen zu knüpfen, soweit das zur Erreichung des angestrebten Zwecks notwendig erscheint. Zweckmässig dürfte es beispielsweise sein, für jedes Abstimmungslokal einen Standplatz für die Unterschriftensammler festzulegen. Bei der Wahl des Standplatzes ist darauf zu achten, dass der Zugang zum Abstimmungslokal auch bei grösserem Andrang gewährleistet ist. Ausserhalb einer allenfalls festzulegenden Sperrzone zur Sicherstellung des Zugangs zum Abstimmungslokal darf das Ansprechen der Stimmbürger nicht verboten werden. Das Ausmass einer solchen Sperrzone für ein Abstimmungslokal muss vom Gemeinderat nach den örtlichen Verhältnissen und dem zu erwartenden Andrang festgelegt werden. Das Bundesgericht hat beispielsweise in einem nicht veröffentlichten Urteil das Verbot der Gemeinde Yverdon geschützt, im Umkreis von 50 Metern vor den Stimmlokalen Unterschriften zu sammeln (Entscheid vom 18. Oktober 1983 i. S. Dolivo/Suri; vgl. BGE 110 Ia 47 ff.). Dagegen hat der Regierungsrat des Kantons Zug bereits eine Sperrzone von 12 Metern als obere Grenze angesehen (ZBl 75 [1974] S. 78). Für den Gemeinderat bedeutet dies, dass er seinen Entscheid nach den örtlichen Verhältnissen fällen muss, wobei immer der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Weitere Massnahmen könnten sich beispielsweise auch dann aufdrängen, wenn zur Urne schreitende Stimmbürger, die eine Diskussion ablehnen und eine Unterschrift im vornherein verweigern, von den Sammlern belästigt würden. Für den Regelfall darf allerdings angenommen werden, dass solche Belästigungen unterbleiben, da es ja den Unterschriftensammlern darum geht, die Mitbürger für ihre Sache zu gewinnen, nicht aber, sie misszustimmen. c. Der Gemeinderat hat die Beschwerdeführer darauf aufmerksam gemacht, dass es sich bei der Schulhausliegenschaft um Gemeindeeigentum handle. Das Aufstellen eines Standes zur Unterschriftensammlung könne jedoch nicht auf einem öffentlichen Platz während der Urnenbürozeiten bewilligt werden. Die Beschwerdeführer haben aber gerade an der Sammlung von Unterschriften auf öffentlichem Grund ein wesentliches Interesse. Ein solches Vorgehen ist nämlich eines der wirksamsten und leichtesten Mittel, um zum Ziel zu gelangen. Nur auf öffentlichen Strassen kann man in einem Minimum an Zeit ein Maximum an Personen erreichen. Zudem ist die Appellwirkung bei einer solchen Unterschriftensammlung am grössten. Es gibt zugegebenermassen auch andere Mittel: Sammeln von Unterschriften an politischen Versammlungen, Sammlung von Türe zu Türe, Verteilung von Postkarten mit einem abtrennbaren und zurückzuschickenden Teil, Presseanzeigen mit einem auszuschneidenden

und einzusendenden Abschnitt. Die meisten dieser andern Mittel sind jedoch weniger wirksam, sei es, dass sich durch sie nur eine kleine Zahl von Bürgern und Bürgerinnen erreichen lässt, sei es, dass sie einen grossen Zeitaufwand verlangen und die Mitarbeit von vielen Helfern voraussetzen. Vor allem aber sind die meisten dieser Mittel viel teurer, was für die Bürger und Bürgergruppen, die nicht über grosse finanzielle Mittel verfügen, ein unüberwindliches Hindernis sein kann. d. Wenn man schliesslich die gegensätzlichen Interessen einander gegenüberstellt, nämlich einerseits das Interesse des Gemeinderates, jeden Anlass zur Störung einer Abstimmung zu vermeiden, und andererseits das Interesse der Beschwerdeführer an der Erleichterung der Ausübung eines Volksrechts, so zeigt sich, dass dieses zweite Interesse den Vorzug verdient. Das Risiko einer Störung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts, der öffentlichen Ruhe und Ordnung sowie der Freiheit der Stimmberechtigten kann durch Massnahmen, die weniger einschneidend sind als ein generelles Verbot, minimiert oder ganz ausgeschaltet werden. Der Gemeinderat hat das Aufstellen eines Standes zur Unterschriftensammlung vor dem Abstimmungslokal jedoch generell verboten. Es ist ihm zugute zu halten und verdient Anerkennung, dass er das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf ungestörte Stimmabgabe sehr hoch gewichtet hat und er deshalb der Ansicht war, diese parteipolitische Aktivität dürfe nicht mit einem amtlichen Urnengang in Verbindung gebracht und auf öffentlichem Grund und Boden durchgeführt werden. Ein solches generelles Verbot geht indessen zu weit. Es liegt kein genügender Grund vor, den öffentlichen Boden zur Erleichterung der Ausübung eines Volksrechts nicht zur Verfügung zu stellen. Der Gemeinderat hat in seiner Entscheidung nicht ausgeführt, dass das Aufstellen eines Standes vor dem Abstimmungslokal auch unter Auflagen unmöglich gewesen wäre. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Bewilligung nicht schlechthin verweigert werden darf, wenn eine an gewisse Auflagen oder Bedingungen geknüpfte Bewilligung den Zweck ebenfalls erfüllen würde (Häfelin/Müller, a.a.O. N 719 ff.). Der Gemeinderat hätte deshalb aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse prüfen müssen, unter welchen Auflagen eine Bewilligung zum Aufstellen eines Standes erteilt werden kann. Die Praxis verschiedener Gemeinden dazu zeigt, dass durch Auflagen bei der Bewilligungserteilung die störungsfreie Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durchaus sichergestellt werden kann. Der angefochtene Entscheid des Gemeinderates widerspricht demnach in seiner generellen Fassung dem im Polizeirecht zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.