

LU_GERICHTE RRE Nr. 25 vom 12. März 2008

LU Gerichte, 2008-03-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._25

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 25 du 12 mars 2008

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 25 del 12 marzo 2008

Regeste

Gemeindeinitiative. Stimmrechtsbescheinigung und Einreichung der Initiative. §§ 138 und 140 StRG; § 42 GG. Die Zustellung der Unterschriftenlisten an den Stimmregisterführer zur Beglaubigung der Unterschriften darf - auch bei Gemeindeinitiativen - nicht mit der Einreichung der Initiative gleichgesetzt werden. | Volksrechte

Erwägungen

E. 2

Gemäss § 142 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG) kommt ein Volksbegehren zustande, wenn innert der Sammlungsfrist Unterschriftenlisten eingereicht werden, welche die vorgeschriebene Mindestzahl gültiger Unterschriften enthalten. Unterschriften sind unter anderem ungültig, wenn die Unterschriftenliste nicht innert der Sammlungsfrist eingereicht wurde oder die Stimmberechtigung nicht bescheinigt ist (§ 143 Abs. 1a und d StRG). Für die Erhaltung der Volksbegehren in der Gemeinde ist der Gemeinderat zuständig (§ 141 Abs. 1b StRG, § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 [GG]). Er stellt aufgrund der eingereichten Unterschriftenlisten ohne Verzug durch Entscheidung fest, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist (§ 141 Abs. 2 StRG). Mit Erwerbsentscheid vom 20. August 2008 stellte die Vorinstanz fest, dass sämtliche beglaubigten Unterschriftenlisten erst nach Ablauf der Sammlungsfrist eingereicht worden seien, weshalb alle Unterschriften ungültig seien. Sie erklärte die Gemeindeinitiative deshalb als nicht zustande gekommen. Nach Ansicht der Beschwerdeführer hat die Vorinstanz das formelle Zustandekommen der Initiative zu Unrecht nicht erwahrt. Mit der rechtzeitigen Beibringung und amtlichen Beglaubigung der erforderlichen Unterschriften hätten sie alles Notwendige getan, um das Zustandekommen der Gemeindeinitiative sicherzustellen. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach sie die Unterschriftenlisten bis zum 20. Mai 2008 ein zweites Mal hätten einreichen müssen, sei rechtlich in keiner Weise haltbar. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

E. 3

Die Frist zur Einreichung der gesammelten Unterschriften (Sammlungsfrist) endete im vorliegenden Fall unbestrittenerweise am 20. Mai 2008. Am 10. Mai 2008 überreichte die Ehefrau des Präsidenten des Initiativkomitees dem Gemeindeschreiber 114 Unterschriftenlisten zusammen mit einem Begleitschreiben an den Gemeinderat. Darin teilten die Beschwerdeführer mit, dass sie die gesammelten Unterschriftenlisten zur Prüfung übergaben und erwarteten, dass die Abstimmung innerhalb kurzer Zeit bei der nächsten Gelegenheit durchgeführt werde. Der Gemeindeschreiber prüfte die Unterschriftenlisten und bescheinigte dem Initiativkomitee mit Schreiben vom 15. Mai 2008, dass sich auf den 114 Unterschriftenlisten 473 gültige Unterschriften von in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen befänden. Gleichzeitig gab er die Unterschriftenlisten dem

Initiativkomitee zurück. Am 20. Mai 2008 bescheinigte der Gemeindeschreiber auf einer weiteren Unterschriftenliste die Gültigkeit von vier zusätzlichen Unterschriften. Die Beschwerdeführer behaupten, dass sie mit diesem Vorgehen alles Notwendige getan hätten, um das Zustandekommen der Initiative sicherzustellen.

E. 3.1

Gemäss § 138 Absatz 1 StRG hat das Initiativkomitee die Unterschriftenlisten dem zuständigen Stimmregisterführer so frühzeitig vor Ablauf der Sammlungsfrist zuzustellen, dass die Stimmrechtsbescheinigung noch während der Sammlungsfrist erfolgen kann. Stimmregisterführer ist der Gemeindeschreiber oder eine von der Gemeinde bezeichnete Fachperson der Gemeindeverwaltung (§ 9 Abs. 1 StRG). Der Stimmregisterführer bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste angegebenen Gemeinde für den Gegenstand des Volksbegehrens stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich dem Komitee zurück (§ 138 Abs. 2 StRG). Die Beschwerdeführer und der Gemeindeschreiber als Stimmregisterführer sind diesen Pflichten im vorliegenden Fall korrekt nachgekommen. Gemäss § 140 StRG müssen die Unterschriftenlisten vor Ablauf der Sammlungsfrist bei der Einreichungsstelle eintreffen (Abs. 1). Einreichungsstelle für die Gemeinde ist die Gemeindekanzlei oder die von der Gemeinde bezeichnete Stelle (Abs. 2). Eingereichte Unterschriftenlisten werden nicht zurückgegeben und können nicht eingesehen werden (Abs. 3).

E. 3.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, die unverzügliche Rückgabe der beglaubigten Unterschriftenlisten mache nur Sinn, wo Unterschriften für kantonale oder eidgenössische Initiativen gesammelt würden. Im Fall einer Gemeindeinitiative sei dies rechtlich nicht haltbar. Die Unterschriftenlisten seien dem Gemeindeschreiber als Stimmregisterführer zur Beglaubigung der Unterschriften und gleichzeitig als gesetzlich vorgesehene Einreichungsstelle überlassen worden. Die Vorinstanz bestreitet das und weist darauf hin, dass das Verfahren zur Einreichung einer Initiative im Stimmrechtsgesetz klar geregelt sei. Es handle sich dabei um ein sehr formelles Verfahren. In einer ersten Etappe gehe es ausschliesslich um die Feststellung der Stimmberechtigung. Davon zu unterscheiden sei die zweite Etappe, nämlich die Einreichung der Initiative. Mit der Einreichung werde das Initiativrecht ausgeübt. Gegen die Ansicht der Beschwerdeführer spricht der klare Wortlaut des Stimmrechtsgesetzes. Dieses gilt für Volksbegehren der Stimmberechtigten des Kantons und der Gemeinden (§ 1 Abs. 1 StRG) und unterscheidet nicht zwischen kantonalen und kommunalen Volksbegehren, soweit es um das Verfahren bis zur Erwahrung der Volksbegehren geht (vgl. §§ 128 ff. StRG). Für Volksinitiativen auf eidgenössischer Ebene ist das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 massgebend (vgl. Art. 68ff. BPR). Die Einreichung und Erwahrung einer Gemeindeinitiative richtet sich somit nach den Vorschriften des Stimmrechtsgesetzes (vgl. § 42 Abs. 1 GG). Dieses sieht in § 138 Absatz 2 StRG unmissverständlich vor, dass der Stimmregisterführer die beglaubigten Unterschriften unverzüglich dem Initiativkomitee zurückzugeben hat. Die Unterschriftenlisten müssen vor Ablauf der Sammlungsfrist bei der Gemeindekanzlei eintreffen (§ 140 Abs. 1 und 2 StRG). Wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht, unterscheidet das Stimmrechtsgesetz zwischen der Beglaubigung der Unterschriften einerseits und der Einreichung der Unterschriftenlisten andererseits. In einem ersten Schritt wird die Stimmberechtigung der Unterzeichner geprüft, und in einem zweiten Schritt werden die Unterschriften eingereicht. Im Rahmen der Erarbeitung des

neuen Gemeindegesetzes wurde ausdrücklich festgehalten, dass sich die bisherigen Bestimmungen zur Gemeindeinitiative in den Gemeinden seit Jahren bewährt hätten. Ein einheitlicher Verfahrensablauf bei der Behandlung von Gemeindeinitiativen sei für alle Beteiligten von grossem Interesse (Botschaft B 27 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2004, S. 456). Das Amt für Gemeinden hat zudem auf dem Internet ein Merkblatt für Gemeindeinitiativen zusammen mit einem Muster einer Unterschriftenliste publiziert (www.afg.lu.ch/index/org_vorgehen.htm). Auch daraus ergibt sich, dass die Unterschriften in einem ersten Schritt dem Stimmregisterführer zur Beglaubigung zuzustellen sind. In einem zweiten Schritt sind die beglaubigten Unterschriften vor Ablauf der Sammlungsfrist bei der Gemeindeganzlei einzureichen. Am 1. Januar 2009 ist die Gemeindeordnung der Gemeinde vom 7. Januar 2008 in Kraft getreten. Diese regelt in Artikel 11 ebenfalls das Verfahren bei Gemeindeinitiativen und sieht vor, dass nach der Einreichung des Volksbegehrens der Stimmregisterführer die Stimmberechtigung der Unterzeichnenden zu bescheinigen hat (Unterabs. b). Diese Formulierung ist missverständlich und könnte so verstanden werden, dass Unterschriftenlisten erst nach der Einreichung zu beglaubigen sind. Es gilt jedoch zu beachten, dass das Verfahren, das bei der Vorbereitung und Behandlung einer Gemeindeinitiative massgebend ist, vom Gemeinde- und vom Stimmrechtsgesetz abschliessend und mit zwingendem Recht geregelt wird. Die Gemeinden können, insbesondere was das zweistufige Verfahren betrifft, nicht davon abweichen. Die Beschwerdeführer berufen sich denn auch nicht auf die Gemeindeordnung, die abgesehen davon im hier massgeblichen Zeitpunkt noch gar nicht in Kraft war. Im Übrigen geben die Beschwerdeführer selber zu, dass der Gesetzeswortlaut klar ist. Sie machen jedoch - zumindest sinngemäss - geltend, dass das im Gesetz im Wortlaut von § 138 Absatz 2 StRG zum Ausdruck gelangende Vorgehen rechtlich in keiner Weise haltbar sei. Es stellt sich deshalb die Frage, ob vom klaren Gesetzeswortlaut abgewichen werden darf.

E. 4

Ein Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinns und der dem Text zugrunde liegenden Wertung (BGE 130 I 82 E. 3.2 S. 88). Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 129 II 114 E. 3.1 S. 118, 128 II 56 E. 4 S. 62). Im vorliegenden Fall ist der Gesetzeswortlaut grundsätzlich klar. Nach der Rechtsprechung darf die Auslegung vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes nur dann abweichen, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche triftigen Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Entscheidend ist danach nicht der vordergründig klare Wortlaut einer Norm, sondern der wahre Rechtssinn, welcher durch die anerkannten Regeln der Auslegung zu ermitteln ist. Bestehen triftige Gründe dafür, dass der Wortlaut den wahren Rechtssinn einer Vorschrift - die *ratio legis* - nicht wiedergibt, ist es nach dem Gesagten zulässig, von ihm abzuweichen und die Vorschrift entsprechend zu deuten (BGE 131 II 217 E. 2.3 S. 221 mit Hinweisen). Mit dem Erlass des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 wurden die Einreichung und die Erhaltung der Volksbegehren neu geregelt. Diese Regelung sollte neu ausdrücklich auch für Gemeindeinitiativen gelten, die bis damals mit einer einzigen, kurzen

Vorschrift nur rudimentär geordnet waren. Neu war insbesondere, dass nun auch bei Gemeindeinitiativen die Stimmrechtsbescheinigung vor Ablauf der Sammlungsfrist eingeholt werden muss (vgl. Botschaft B 65 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes vom 16. April 1985, in: GR 1985 S. 312ff.). Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich somit, dass der Gesetzgeber im Interesse der Rechtssicherheit für alle Volksbegehren einen einheitlichen Verfahrensablauf vorsehen wollte. Dies insbesondere auch deshalb, weil Gemeindeinitiativen in den Gemeinden nicht zu den Alltagsgeschäften gehören. Dabei hielt sich der kantonale Gesetzgeber im Wesentlichen an die vom Bund im BPR normierten Verfahrensvorschriften über die Initiativen und Referenden. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer ist die unverzügliche Rückgabe der beglaubigten Unterschriftenlisten an das Initiativkomitee auch bei einer Gemeindeinitiative sinnvoll. Dieses kennt dadurch jeweils den aktuell gültigen Sammlungsstand, insbesondere wenn die Unterschriftenlisten laufend dem Stimmregisterführer zur Beglaubigung eingereicht werden. Das Initiativkomitee weiss dann bereits während der Sammlungsfrist, ob es die Unterschriftensammlung eventuell noch intensivieren muss, um vor Ablauf der Sammlungsfrist genügend gültige Unterschriften zusammenzubringen. Der Vorteil ist, dass es dann bei der Einreichung der Unterschriftenlisten bereits weiss, ob es genügend gültige Unterschriften einreicht, und nicht riskieren muss, dass zahlreiche Unterschriften ungültig sind und es deshalb die vorgeschriebene Mindestzahl gültiger Unterschriften nicht erreicht. Zudem ist das Initiativkomitee frei zu entscheiden, ob es die beglaubigten Unterschriftenlisten überhaupt bei der Gemeindekanzlei einreichen will oder nicht. Genau so wie es eine bereits eingereichte Initiative zurückziehen kann (vgl. § 146 StRG), kann es nämlich - aus welchen Gründen auch immer - auch auf eine Einreichung verzichten. Wenn die Zustellung der Unterschriftenlisten zur Beglaubigung an den Stimmregisterführer aber bereits die Einreichung der Initiative bedeuten würde, wie es die Beschwerdeführer behaupten, gälte eine Gemeindeinitiative mit der Beglaubigung der ersten Unterschrift als eingereicht. Dies kann aber nicht in jedem Fall im Interesse eines Initiativkomitees sein. Sollte sich beispielsweise während der Unterschriftensammlung zeigen, dass die Initianten für ihr Anliegen keine oder nur wenig Unterstützung finden oder dass ihr Anliegen rechtswidrig oder undurchführbar ist, könnten sie nicht mehr auf die Einreichung ihrer Gemeindeinitiative verzichten, sofern sie bereits eine Unterschriftenliste dem Stimmregisterführer zur Beglaubigung zugestellt hätten. Der Gesetzgeber wollte mit dem zweistufigen Verfahren eben gerade erreichen, dass ein Initiativkomitee in voller Kenntnis über die gesammelten und als gültig beglaubigten Unterschriften über die Einreichung einer Initiative entscheiden kann. Ein solches zweistufiges Verfahren erlaubt es nicht, die Aufgaben des Gemeindeglieders als Stimmregisterführer und der Gemeindekanzlei als Einreichungsstelle zu vermischen und die diesen obliegenden Verfahrensakte in einem einzigen Schritt zu tätigen. Dies geht aus der Formulierung von § 143 Absatz 1d StRG klar hervor. Gemäss dieser Bestimmung sind Unterschriften ungültig, wenn die Stimmberechtigung nicht bescheinigt ist. Mit dem geltenden Stimmrechtsgesetz wollte man ausdrücklich, dass auch bei Gemeindeinitiativen die Stimmrechtsbescheinigung vor Ablauf der Sammlungsfrist eingeholt werden muss (Botschaft B 65, a.a.O., S. 312ff.). Dies kann nur erreicht werden, wenn der Stimmregisterführer die beglaubigten Unterschriftenlisten unverzüglich zurückgeben muss. Ansonsten könnten Initianten die Sammlungsfrist praktisch bis zum Ablauf zur Unterschriftensammlung ausnützen und es sodann dem Stimmregisterführer ohne Rücksicht auf die ihm zur Verfügung stehende Zeit zumuten, alle

eingereichten Listen am letzten Tag der Sammlungsfrist noch zu beglaubigen. Der Gesetzgeber wollte das klar nicht. Er wollte, das ist aus dem Gesetzeswortlaut klar ersichtlich, dass die Initianten die Verantwortung für die rechtzeitige Zustellung der Unterschriftenlisten an den Stimmregisterführer zur Beglaubigung tragen (vgl. BBl 1975 I 1346). Die Verwirklichung dieser Absichten ist nur bei Einhaltung des zweistufigen Verfahrens möglich. Initianten können diese Verantwortung nicht einfach an den Stimmregisterführer delegieren. Dies würden sie jedoch, wenn die Zustellung zur Beglaubigung gleichzeitig die Einreichung der Unterschriftenlisten bedeuten würde. Dass das von den Beschwerdeführern als richtig erachtete Verfahren vom Gesetzgeber klar nicht gewollt war, ergibt sich auch aus § 139 Absatz 4 StRG. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass ein Initiativkomitee bei Verweigerung einer Stimmrechtsbescheinigung innert zehn Tagen beim Gemeinderat einen Entscheid verlangen kann. Ob eine Stimmrechtsbescheinigung zu Unrecht verweigert wurde, ist nur erkennbar, wenn die Unterschriftenlisten zurückgegeben werden. Würde die Zustellung zur Beglaubigung bereits die Einreichung der Unterschriftenliste bedeuten, dürften die Listen nicht mehr zurückgegeben werden und könnten nicht mehr eingesehen werden (§ 140 Abs. 3 StRG). Der Gemeinderat hätte nur mehr über das Zustandekommen der Initiative zu entscheiden (§ 141ff. StRG). Die Entstehungsgeschichte und der Zweck der Verfahrensvorschriften im Stimmrechtsgesetz über die Beglaubigung der Unterschriften und die Einreichung der Unterschriftenlisten zeigen, dass keine triftigen Gründe vorliegen, welche bei Gemeindeinitiativen ein Abweichen vom Gesetzeswortlaut rechtfertigen würden. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer handelt es sich bei den Verfahrensvorschriften also nicht um blosse Ordnungsvorschriften, von denen beliebig abgewichen werden kann.

E. 5

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, der Gemeindegemeinschafter hätte gestützt auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege von Amtes wegen eine Zuständigkeitsprüfung vornehmen und in deren Folge die Unterschriftenlisten auch als Einreichungsstelle entgegennehmen müssen. Dass er dies nicht getan habe, sei wenig bürgerfreundlich. Er habe die Beschwerdeführer durch sein Vorgehen zur Untätigkeit veranlasst. Dies stelle eine Rechtsverletzung dar. Die Vorinstanz bestreitet dies. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG) regelt in den §§ 11ff. das Verfahren zur Abklärung der Zuständigkeit. Danach hat eine Behörde ihre Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen. Hält sie eine andere Behörde für zuständig, so überweist sie ihr die Sache ohne Verzug zur Erledigung und teilt dies den Parteien mit. Bestehen über die Zuständigkeit Zweifel, pflegt die angerufene Behörde mit der andern vor der Überweisung einen Meinungs austausch (§ 12 VRG). Im vorliegenden Fall stellte sich jedoch gar kein Zuständigkeitsproblem. Die Zuständigkeiten für die Beglaubigung von Unterschriften und die Einreichung einer Gemeindeinitiative sind im Stimmrechtsgesetz klar geregelt. Gemäss § 138 StRG sind die Unterschriftenlisten dem Stimmregisterführer zuzustellen. Dieser hat sie nach der Beglaubigung unverzüglich dem Initiativkomitee zurückzugeben. Der Stimmregisterführer hatte im vorliegenden Fall keine Veranlassung, an seiner Zuständigkeit zu zweifeln. Es bestand deshalb für ihn kein Grund, eine andere Behörde für zuständig zu erachten und ihr die Unterschriftenlisten zu überweisen. Er hat die Unterschriften beglaubigt und die Listen unverzüglich dem Komitee zurückgegeben. Die Beschwerdeführer versuchen, mit den Bestimmungen des VRG zur Abklärung der Zuständigkeit zu begründen, dass das zweistufige Verfahren (Beglaubigung der

Unterschriften einerseits und Einreichen der Initiative andererseits) in einem einzigen Verfahrensschritt hätte vorgenommen werden müssen. Sie übersehen dabei jedoch, dass diese Bestimmungen in dem von ihnen geltend gemachten Zusammenhang nicht massgebend sind, da die Zuständigkeiten klar sind. Es braucht nicht weiter geprüft zu werden, was wäre, wenn der Stimmregisterführer die beglaubigten Unterschriftenlisten dem Initiativkomitee nicht zurückgegeben oder dieses die Rücknahme verweigert beziehungsweise die Unterschriftenlisten wieder dem Stimmregisterführer zurückgegeben hätte.

E. 6

Die beglaubigten Unterschriftenlisten müssen vor Ablauf der Sammlungsfrist (20. Mai 2008) bei der Gemeindekanzlei eintreffen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer geht aus dem Vorprüfungsentscheid deutlich hervor, dass in einem ersten Schritt (Ziff. 5) die Unterschriftenlisten beim Stimmregisterführer zu beglaubigen und anschliessend in einem zweiten Schritt (Ziff. 6) die beglaubigten Unterschriftenlisten bei der Gemeindekanzlei vor Ablauf der Sammlungsfrist einzureichen sind. Aufgrund dieses Entscheides durften die Beschwerdeführer nicht darauf vertrauen, mit der Zustellung der Unterschriftenlisten an die Vorinstanz bereits alles Notwendige für das Zustandekommen der Gemeindeinitiative getan zu haben. Die Vorinstanz schuf mit dem Vorprüfungsentscheid für die Beschwerdeführer keine entsprechende Vertrauensgrundlage, welche deren Vorgehen als gerechtfertigt erscheinen lässt. Die Beschwerdeführer sind der Meinung, die Vorinstanz hätte ihren Irrtum merken müssen und wäre deshalb verpflichtet gewesen, sie auf die erneute Einreichung der Unterschriftenlisten aufmerksam zu machen. Sie weisen dazu auf ihr Schreiben vom 10. Mai 2008 hin. In diesem Schreiben teilten die Beschwerdeführer jedoch der Vorinstanz lediglich mit, dass sie "hiermit die gesammelten Unterschriften der Gemeindeinitiative [z] zur Prüfung übergeben und erwarten, dass die Abstimmung zum Initiativtext innerhalb kurzer Zeit bei der nächsten Gelegenheit durchgeführt wird". Die Durchführung einer Abstimmung ist die logische Folge einer gültig zustande gekommenen Initiative. Gemäss § 39 Absatz 2 GG hat der Gemeinderat bei einer gültig zustande gekommenen Gemeindeinitiative innert Jahresfrist seit der Einreichung die Abstimmung anzuordnen. Aus dem Begleitbrief lässt sich nicht ableiten, dass die Beschwerdeführer davon ausgingen, bereits alles für das Zustandekommen der Gemeindeinitiative getan zu haben. Die Vorinstanz hatte keine Veranlassung, so etwas anzunehmen, zumal sie den Beschwerdeführern im Vorprüfungsentscheid das Verfahren aufgezeigt hatte. Die Vorinstanz durfte deshalb davon ausgehen, dass die Beschwerdeführer mit der Zustellung der Unterschriftenlisten den ersten notwendigen Schritt für das Zustandekommen der Initiative - die Beglaubigung der Unterschriften - unternahmen. Der Stimmregisterführer bestätigte den Beschwerdeführern mit Schreiben vom 15. Mai 2008 gestützt auf § 138 Absätze 2 bis 4 StRG in einer Gesamtbescheinigung denn auch lediglich, dass sich auf den zusammengehefteten 114 Unterschriftenlisten 473 gültige Unterschriften von in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen befinden würden. Die Beschwerdeführer bemängeln, dass er sie damit im Glauben gelassen habe, alles sei in Ordnung. Dieser Meinung kann so nicht gefolgt werden. Der Stimmregisterführer war einzig verpflichtet, die Stimmberechtigung der Unterzeichner der Gemeindeinitiative zu prüfen. Dies hat er korrekt getan. Es bestand für ihn keine Veranlassung für zusätzliche Ausführungen über das weitere Vorgehen. Darüber hatte die Vorinstanz bereits im Vorprüfungsentscheid vom 12. März 2008 orientiert. Auch wenn das Begleitschreiben der Beschwerdeführer vom 10. Mai 2008 zu den Unterschriftenlisten an die Vorinstanz und

nicht an den Stimmregisterführer gerichtet war, können sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Da ganz offensichtlich der Stimmregisterführer für die Beglaubigung der Unterschriften zuständig ist, wurden ihm die Listen gestützt auf § 12 VRG weitergeleitet. Die Beschwerdeführer behaupten weiter, sie hätten sich am 16. Mai 2008 telefonisch beim Gemeindeschreiber gemeldet und gefragt, wie es nun weitergehe. Sie hätten lediglich die Antwort erhalten, das Komitee werde vom Gemeinderat zu gegebener Zeit zu einer Besprechung eingeladen. Von einer bislang unzureichenden Einreichung der Unterschriftenlisten sei nie die Rede gewesen. Die Vorinstanz bestreitet den Zeitpunkt des Telefongesprächs. Sie macht geltend, das Telefongespräch habe erst nach Ablauf der Sammlungsfrist stattgefunden. Es kann offen bleiben, wann das Gespräch stattgefunden hat, denn das Angebot eines solchen Gesprächs konnte auch vor der Einreichung der Unterschriftenlisten in guten Treuen - in Erwartung eines formgerechten Ablaufs des weiteren Geschehens - erfolgen. Die Beschwerdeführer haben die Unterschriftenlisten ohne Rücksprache mit der Vorinstanz korrekt entsprechend den gesetzlichen Formvorschriften gestaltet. Aufgrund des von ihnen formulierten Hinweises auf § 38 des Gemeindegesetzes könnte sogar vermutet werden, dass sie sich dabei vom Muster des Amtes für Gemeinden für die Gestaltung von Gemeindeinitiativen leiten liessen. Entgegen den Ausführungen im Vorprüfungsentscheid war nämlich sogar ihr Hinweis auf § 38 des neuen Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 völlig korrekt. Die Vorinstanz durfte deshalb davon ausgehen, dass die Beschwerdeführer die gesetzlichen Verfahrensvorschriften bereits kennen, und hatte keine Veranlassung, etwas anderes anzunehmen. Umso mehr erstaunt, dass die Beschwerdeführer bei der von ihnen eingenommenen Haltung bei der Vorinstanz nicht nachgefragt haben, weshalb ihnen die beglaubigten Unterschriftenlisten zurückgegeben worden seien. § 140 Absatz 3 StRG sieht ausdrücklich vor, dass eingereichte Unterschriftenlisten nicht zurückgegeben und nicht eingesehen werden können. Eine entsprechende Frage der Beschwerdeführer wäre nach dem 15. Mai 2008 naheliegend gewesen. Nicht nur die Vorinstanz, sondern auch die Beschwerdeführer wären verpflichtet gewesen, sich über das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Einreichung einer Gemeindeinitiative kundig zu machen. Obwohl ihnen die Vorinstanz keinen Anlass dazu gegeben hat, sind die Beschwerdeführer davon ausgegangen, dass ihr Vorgehen korrekt sei. Dies haben sie im vorliegenden Fall selber zu verantworten.

E. 6.1

Für die Ausübung des Initiativrechts sind gewisse Formvorschriften unerlässlich. Ob eine Initiative formell zustande gekommen ist, hängt zunächst ausschliesslich von den positivrechtlichen Formvorschriften des kantonalen Rechts ab. Infolge ihrer grossen Bedeutung sind die Formerfordernisse im Allgemeinen Gültigkeitsvoraussetzungen einer Initiative (vgl. BGE 100 Ia 386 E. 2b S. 390). Die Sanktion der Verletzung von Formvorschriften steht unter dem Vorbehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben. Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Er verleiht dem Privaten einen Anspruch auf Schutz seines berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 622ff.). So darf sich die prüfende Behörde bei der Handhabung der Formerfordernisse nicht in Widerspruch zu früherem Verhalten setzen, namentlich, wenn sich der Mangel auf eine Formvorschrift von relativ

geringer Tragweite bezieht. Auch bei der Behandlung von Volksinitiativen bildet das Verbot des überspitzten Formalismus - ein Ausfluss von Treu und Glauben - die massgebende Schranke vor Formverstössen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 1982 S. 16). Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung liegt nur vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, oder wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise verweigert (BGE 130 V 177 E. 5.4.1 S. 183 mit Hinweisen). Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 128 II 139 E. 2a S. 142, 127 I 31 E. 2a/bb S. 34; zu Art. 4 Abs. 1 aBV ergangene, weiterhin geltende Rechtsprechung: BGE 125 I 166 E. 3a S. 170, 118 V 311 E. 4 S. 315). Dies ist nicht der Fall bei Bestimmungen, welche die frühzeitige Zustellung der Unterschriftenlisten an den Stimmregisterführer zur Stimmrechtsbescheinigung und die unverzügliche Rückgabe der Listen an das Initiativkomitee sowie die Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Gemeindekanzlei regeln. Solche Vorschriften sind, wie bereits ausgeführt, durchaus sinnvoll und können grundsätzlich ohne die geringsten Schwierigkeiten erfüllt werden. Indem die Vorinstanz auf der Einhaltung dieser Vorschriften bestand, handelte sie nicht überspitzt formalistisch. Zudem ist die Initiative der Beschwerdeführer gemäss Auskunft des Gemeindeschreibers seit mindestens sieben Jahren die erste Initiative, die in der Gemeinde lanciert worden ist. Ganz offensichtlich handelt es sich damit auch für die zuständigen Behörden um kein Alltagsgeschäft. Die Vorinstanz konnte sich also nicht auf eine langjährige Verfahrenspraxis in diesem Bereich stützen, sondern war gezwungen, den gesetzlich geregelten Verfahrensablauf sehr genau zu studieren und den Beschwerdeführern mitzuteilen.

E. 6.2

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die Vorinstanz hätte sie auf die Notwendigkeit einer erneuten Einreichung der Unterschriftenlisten aufmerksam machen müssen. Diese habe sie jedoch durch ihr Verhalten im Glauben gelassen, alles sei in Ordnung. Die Vorinstanz bestreitet dies. Im Vorprüfungsentscheid vom 12. März 2008 führte die Vorinstanz in Ziffer 5 und 6 des Rechtsspruchs Folgendes aus: 5. Das Initiativkomitee hat die Unterschriftenlisten so frühzeitig vor Ablauf der Sammlungsfrist dem Stimmregisterführer der Gemeinde (Gemeindeschreiber) zuzustellen, dass die Stimmrechtsbescheinigung noch während der Sammlungsfrist erfolgen kann. Der Stimmregisterführer beglaubigt, dass die Unterzeichner und Unterzeichnerinnen in der Gemeinde stimmberechtigt sind und gibt die Listen unverzüglich dem Komitee zurück.

E. 7

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz weder überspitzt formalistisch gehandelt hat, indem sie auf der Einhaltung der formellen Verfahrensvorschriften beharrte, noch den Grundsatz von Treu und Glauben verletzte. Sie hat sich nicht widersprüchlich verhalten und den Beschwerdeführern keinen Anlass gegeben, dass diese ihr Vorgehen für korrekt erachten konnten. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht entschieden, dass die Gemeindeinitiative gestützt auf die §§ 141 und 142 StRG nicht zustande gekommen sei.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Da die Gemeindeinitiative bereits aus formellen Gründen nicht zustande gekommen ist, braucht ihre materielle Gültigkeit nicht mehr geprüft zu werden. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Gemeindeinitiative sei nicht rechtswidrig und damit nicht nur formell, sondern auch materiell gültig zustande gekommen, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. (Regierungsrat, 13. Januar 2009, Nr. 25)

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