



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 767/2008
Datum des Entscheids:	28. Mai 2008
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Allgemein-anregende Initiative Urnenabstimmung zur Erheblicherklärung
verwendete Erlasse:	Art. 84 Kantonsverfassung § 151 Gemeindegesetz

Zusammenfassung:

Wird ein Rechtsmittel statt als Stimmrechtsrekurs als Gemeindebeschwerde behandelt, schadet die falsche Rechtsmittelbelehrung im Falle des verspäteten Weiterzugs nicht (E 1b.). Ein Versammlungsteilnehmer ist auch dann zum einem Stimmrechtsrekurs legitimiert, wenn nicht er selbst, sondern jemand anders an der Gemeindeversammlung Verfahrensfehler bemängelt hat (E. 3c.).

Für den Entscheid über die Erheblicherklärung einer allgemein-anregenden Initiative ist dann in jedem Fall und zwingend eine Urnenabstimmung durchzuführen, wenn auch der definitive Entscheid in dieser Sache einer solchen unterliegt (i.c. Bildung einer Einheitsgemeinde; E. 4).

Das Unterlassen der Urnenabstimmung – selbst wenn die Gemeindeversammlung ausdrücklich so beschliesst – ist ein «grundsätzlicher Fehler», weshalb die Wiederholung der Abstimmung (an der Urne) weder unverhältnismässig ist, noch in die Gemeindeautonomie eingreift (E. 5c.– d).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Am **. April 2007 reichte M. und sieben Mitunterzeichnende eine allgemein-anregende Initiative betreffend die Bildung einer Einheitsgemeinde in H. ein. Anlässlich der gemeinsamen Gemeindeversammlung der Politischen Gemeinde und der Schulgemeinde H. vom **. Juni 2007 fand eine Abstimmung über die Erheblicherklärung der Initiative statt, die negativ ausfiel. Ein an der Versammlung eingebrachter Antrag betreffend eine nachträgliche Urnenabstimmung über die Initiative scheiterte ebenfalls, da das dafür erforderliche Quorum von einem Drittel nicht erreicht wurde.
- B. Mit Schreiben vom 18. Juni 2007 reichte X. [Rekurrent] beim Bezirksrat einen Stimmrechtsrekurs mit folgendem Antrag ein:
- «*Der ablehnende Beschluss der Gemeindeversammlung zur Initiative betreffend Zusammenzug der Schul- und Politischen Gemeinde zur Einheitsgemeinde und die Ab-*



lehnung des Antrags zur Urnenabstimmung sind aufzuheben. Der Souverän soll anhand der Urnenabstimmung über die Initiative entscheiden.»

Als Begründung brachte X. im Wesentlichen vor, dass einerseits die Prüfung der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung durch den Gemeinderat ungenügend gewesen und andererseits die Abklärung der Anzahl der anwesenden Stimmberechtigten nur mangelhaft erfolgt sei.

Der Bezirksrat befand mit Beschluss vom **. Oktober 2007 über die Beschwerde, wobei er diese in einen Stimmrechtsrekurs sowie eine Gemeindebeschwerde aufteilte. Der Stimmrechtsrekurs wurde mit der Begründung abgewiesen, dass die geschilderte Situation an der Gemeindeversammlung für sich allein nicht zur Kassation des angefochtenen Beschlusses führen könne – zumal ansonsten von niemandem die Ergebnisse der Abstimmung in Zweifel gezogen worden seien. Hinsichtlich der Gemeindebeschwerde entschied der Bezirksrat hingegen, dass diese in dem Sinne gutzuheissen sei, dass der Gemeinderat und (für den gegebenen Fall) die Schulpflege H. anzuweisen seien, ihre Gemeindeordnung bei der nächsten Revision dahingehend zu ändern, dass in Zukunft die Erheblicherklärung allgemein-anregender Initiativen betreffend Erlass oder Änderung der Gemeindeordnung der Urnenabstimmung zu unterbreiten seien. Zudem seien bereits nach Eintritt der Rechtskraft des Bezirksratsentscheides (im Sinne einer Übergangslösung) allfällige allgemein-anregende Initiativen dieser Art der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Von einer Kassation des angefochtenen Beschlusses der Gemeindeversammlung sah der Bezirksrat jedoch ab, da er eine solche aus mehreren Gründen als unverhältnismässig erachtete.

- C. Gegen den Beschluss des Bezirksrates vom **. Oktober 2007 erhob X. mit Eingabe vom **. November 2007 «Rekurs» beim Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragte darin folgendes:

«Der ablehnende Beschluss der Gemeindeversammlung zur Initiative betr. Zusammenzug der Schul- und Politischen Gemeinde zur Einheitsgemeinde und die Ablehnung des Antrags zur Urnenabstimmung sind zu kassieren. Der Souverän soll anhand der Urnenabstimmung über die Initiative entscheiden. Der gegenteilige Beschluss des Bezirksrates sei in diesen Punkten aufzuheben.»

X. begründet sein Begehren insbesondere damit, dass über die Initiative an der Urne hätte abgestimmt werden müssen, da diese letztlich eine Änderung der Gemeindeordnung zur Folge habe, die zwingend nur durch eine Urnenabstimmung beschlossen werden könne.

Der Bezirksrat verzichtete auf die Einreichung einer Vernehmlassung.

Mit Eingabe vom **. Februar 2008 beantragten der Gemeinderat und die Schulpflege H. gemeinsam die Abweisung der Beschwerde bzw. des Rekurses. Sie berufen sich dabei insbesondere auf ihre Gemeindeordnung, den Willen der Stimmberechtigten und die Gemeindeautonomie. Den Grundsatzentscheid des Bezirksrates betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei allgemein-anregenden Initiativen über die Bildung einer Einheitsgemeinde akzeptieren beide Gemeinden.

Auf die Ausführungen der Parteien ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.



Es kommt in Betracht:

1. a) Gemäss § 151 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindegesetz (GG) können Beschlüsse der Gemeinde mit Gemeindebeschwerde angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Keine Verletzung von übergeordnetem Recht im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG stellt hingegen ein Verstoss gegen materiell- und verfahrensrechtliche Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung dar. Wird ein solcher Verstoss geltend gemacht, so ist diesbezüglich Stimmrechtsrekurs zu erheben (§ 151a GG in Verbindung mit §§ 147 ff. Gesetz über die politischen Rechte [GPR]). Gerügt werden können Verletzungen sämtlicher mit der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung zusammenhängenden Verfahrensvorschriften (vgl. CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss., Zürich 1990, S. 126). Ein solcher Verstoss liegt etwa vor, wenn eine Abstimmung in der Gemeindeversammlung durchgeführt wird statt an der Urne (vgl. dazu auch HILLER, a.a.O., S. 127).
- b) Die Vorinstanz qualifizierte in ihrem Beschluss vom 10. Oktober 2007 die Eingabe des Rekurrenten hinsichtlich der Frage, ob eine Urnenabstimmung hätte stattfinden müssen als Gemeindebeschwerde im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG. Dies erfolgte mit der Begründung, es handle sich dabei um eine Verletzung von höherrangigem Recht. Der Vorinstanz ist insofern beizupflichten, dass es sich bei der missachteten Bestimmung (Art. 84 Kantonsverfassung [KV]) um höherrangiges Recht handelt. Da diese Regelung jedoch nur bestimmt, dass die Stimmberechtigten über Änderungen im Bestand von Gemeinden an der Urne zu entscheiden haben, handelt es sich um eine Vorschrift rein verfahrensrechtlicher Natur. Die Verletzung einer solchen formellen Bestimmung ist entgegen der vorinstanzlichen Ansicht nicht mit Gemeindebeschwerde, sondern mit Stimmrechtsrekurs anzufechten. Für den vorliegenden Fall hat dies zur Folge, dass der Rekurrent seine Rüge mit Stimmrechtsrekurs vorzubringen hat, was insbesondere in Bezug auf die Frist zur Erhebung Auswirkungen zeigt. Während für die Gemeindebeschwerde 30 Tage gilt (§ 151 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 22 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]), beträgt die Frist zur Erhebung eines Stimmrechtsrekurses nur fünf Tage (§ 151a GG in Verbindung mit § 150 Abs. 1 GPR). Da der Rekurrent die vorliegend zu beurteilende Eingabe erst 30 Tage nach Erhalt des vorinstanzlichen Entscheides machte, erfolgte sie grundsätzlich verspätet. Falls der Rekurrent sich jedoch in guten Treuen auf die Angaben der Vorinstanz, die Rechtsmittelfrist betrage 30 Tage, verlassen durfte, so gilt die Eingabe des Rekurrenten als rechtzeitig eingereicht.
- c) Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch im Verwaltungsrecht und wirkt sich unter anderem in Form des sogenannten Vertrauensschutzes aus. Die Privaten besitzen einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. So sollen sie sich auf den Entscheid einer Verwaltungsbehörde verlassen können, wobei auch die darin enthaltene fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung eine Vertrauensgrundlage darstellt. Auf Vertrauensschutz kann sich jedoch nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Dabei ist auf



die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf Vertrauensschutz berufenden Person abzustellen (vgl. BGE 132 II 21, 35 ff.; 129 II 361, 382). Vorausgesetzt wird zudem, dass gestützt auf das Vertrauen eine Disposition getätigt worden ist, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann und dem Interesse am Vertrauensschutz nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (vgl. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 622 ff.; ALFRED KÖLZ / JÜRGEN BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 10 N. 52 ff.).

Der dem Rekurrenten zugestellte vorinstanzliche Beschluss vom ** Oktober 2007 enthielt eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung. Gestützt auf diese erhob er innert 30 Tagen (und damit verspätet) Beschwerde, wobei aufgrund der Ausführungen im vorinstanzlichen Entscheid sowie des zitierten Gesetzestextes für den Rekurrenten nicht ohne besondere Kenntnisse klar sein konnte, dass es sich entgegen der im Beschluss vertretenen Ansicht der Vorinstanz nicht um eine Gemeindebeschwerde, sondern um einen Stimmrechtsrekurs handeln musste. Da auch ein überwiegendes öffentliches Interesse, das dem Vertrauensschutz entgegenstehen würde, nicht ersichtlich ist, sind vorliegend sämtliche Voraussetzungen für den Vertrauensschutz gegeben.

- d) Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Eingabe des Rekurrenten hinsichtlich der Frage, ob für den Entscheid über die Initiative anstelle der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung hätte stattfinden müssen, einen Stimmrechtsrekurs darstellt, der gestützt auf den Vertrauensschutz als fristgerecht eingereicht gilt.
2. Die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Beurteilung eines solchen Stimmrechtsrekurses ist gegeben. Der Rekurrent ist als Stimmberechtigter in der Gemeinde H. zur Erhebung des Rekurses legitimiert.
3. a) Die Rekursgegnerin 1 [Politische Gemeinde H.] wendete im vorinstanzlichen Verfahren ein, der Rekurrent sei seiner Rügepflicht in der Versammlung nicht nachgekommen. Die fehlende Zuständigkeit hätte von ihm persönlich spätestens an der Gemeindeversammlung (in Form eines entsprechenden Antrags) vorgebracht werden müssen.
- b) Wird beanstandet, im Rahmen einer Gemeindeversammlung seien Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung verletzt worden, so kann eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat, Stimmrechtsrekurs nur dann erheben, wenn sie die Verletzung schon in der Versammlung gerügt hat (§ 151a Abs. 2 GG). Es wird jedoch nicht verlangt, dass bereits in der Versammlung eine Beschwerde angekündigt wird; dies können Stimmberechtigte innert der Beschwerdefrist entscheiden. Hingegen muss der beanstandete Fehler bezeichnet und wenn möglich die Verbesserungsmassnahme genannt werden (H. R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 151 N. 4.2.1.2). Die Rügepflicht gilt dann als erfüllt, wenn die Rüge durch eine Versammlungsteilnehmerin oder einen Versammlungsteilnehmer erhoben wurde, ob dies der spätere Beschwerdeführer war oder eine andere Person ist ohne Belang (RRB Nrn. 1949/1981; 4455/1977, 2529/1974).
- c) Dem Protokoll der Gemeindeversammlung vom ** Juni 2007 lässt sich entnehmen, dass der Rekurrent zwar an der Versammlung teilgenommen hat, doch ist von ihm keine Äusserung in Bezug auf die Frage der Zuständigkeit festgehalten. Gemäss Protokoll



hat sich jedoch ein anderer Stimmberechtigter während der Versammlung dahingehend geäußert, dass Zweifel beständen, «ob die Gemeindeversammlung überhaupt für die Erheblicherklärung einer allgemein-anregenden Initiative zur Gemeindeordnung zuständig» sei. Dass diese Wortmeldung nicht im Vorfeld der Abstimmung über die Erheblicherklärung der Initiative erfolgte, sondern im Zusammenhang mit der Frage, ob eine nachträgliche Urnenabstimmung durchzuführen sei, spielt dabei keine Rolle. Letztlich ging es immer noch um die grundsätzliche Frage, in welchem Verfahren (Gemeindeversammlung oder Urne) über die Erheblicherklärung der allgemein-anregenden Initiative zu entscheiden sei. Da entgegen der Ansicht der Rekursgegnerin 1 zudem nicht vorausgesetzt wird, dass die Rüge vom Rekurrenten selber erhoben wird, oder dass die Rüge in Form eines Antrages zu erfolgen hat, ist vorliegend dem Erfordernis der Rügepflicht genüge getan und auf den Rekurs einzutreten.

4. a) Für den Entscheid über die Erheblicherklärung einer allgemein-anregenden Initiative ist dann eine Urnenabstimmung durchzuführen, wenn auch der definitive Entscheid in dieser Sache einer solchen unterliegt. Das führt zu zwei Urnenabstimmungen in der gleichen Sache, einer ersten über die Erheblicherklärung und, bei positivem Ausgang, zur zweiten Abstimmung über die definitive Vorlage (vgl. THALMANN, a.a.O., § 116 N. 3.3.2; HANS ULRICH PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, Diss., Zürich 1973, S. 150; a. M. noch ULLIN STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Diss., Aarau 1961, S. 125). Erfolgt die Erheblicherklärung in der Gemeindeversammlung, so können Neuerungen, über welche eigentlich eine Urnenabstimmung erfolgen sollte, schon in der Gemeindeversammlung verhindert werden, ohne dass je an der Urne darüber abgestimmt werden kann. Eine Abweichung davon erscheint jedoch zulässig, soweit die Gemeinden in der Regelung der Urnenabstimmung frei sind und eine entsprechende Bestimmung in der Gemeindeordnung darüber vorhanden ist. Ausgeschlossen muss dies hingegen in jenen Fällen sein, in denen die Urnenabstimmung kraft zwingendem, übergeordnetem Recht vorgeschrieben ist (THALMANN, a.a.O., § 116 N. 3.3.2. am Ende). Eine solche Regelung stellt Art. 84 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 1 KV dar. Danach haben die Stimmberechtigten über den Zusammenschluss von Gemeinden an der Urne zu entscheiden. Ebenso ist der Entscheid über die Auflösung einer Schulgemeinde einer Urnenabstimmung unterworfen (Art. 84 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 KV).
- b) Die Vorinstanz kam im angefochtenen Beschluss vom ** Oktober 2007 zum Schluss, dass gemäss übergeordnetem Recht die Erheblicherklärung der allgemein-anregenden Initiative zwingend einer Urnenabstimmung hätte unterworfen werden müssen. Dies wird inzwischen auch von den Rekursgegnerinnen 1 und 2 [2 = Schulgemeinde H.] anerkannt. In ihrem Entscheid beruft sich die Vorinstanz auf Art. 89 Abs. 2 KV als höherrangiges Recht, mit der Begründung, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde eine Änderung der Gemeindeordnung zur Folge habe, die gemäss Verfassungsrecht an der Urne zu beschliessen sei. Eine Gemeindevereinigung, wie sie vorliegend mit der eingereichten Initiative angestrebt wird, hat zwar letztlich eine Änderung der Gemeindeordnungen zur Folge, doch massgeblich ist dabei Art. 84 KV, welcher sich mit der «Änderung im Bestand» von Gemeinden befasst. Da auch diese Bestimmung zwingend eine Urnenabstimmung vorsieht, bleibt das Ergebnis dasselbe: Die Initiative hätte einer Urnenabstimmung unterworfen werden müssen.



5. a) Der Rekurrent macht in der Hauptsache geltend, es sei der Beschluss der Gemeindeversammlung zur allgemein-anregenden Initiative betreffend Bildung einer Einheitsgemeinde in H. zu kassieren und eine Urnenabstimmung über die Initiative durchzuführen.

Die Vorinstanz kam in ihrem Entscheid zum Schluss, dass eine Kassation des Beschlusses der Gemeindeversammlung unverhältnismässig wäre, unter anderem mit der Begründung, dass «der Versammlungssouverän selbst sich gegen ein entsprechendes Vorgehen ausgesprochen» habe, indem der Entscheid über eine nachträgliche Urnenabstimmung negativ ausfiel. Auch die Tatsache, dass die Gemeindeordnung der politischen Gemeinde die Behandlung von Initiativen durch die Gemeindeversammlung ausdrücklich vorsehe und es der bisherigen Praxis der Gemeinde entspreche, müsse berücksichtigt werden. Als bedeutsam wertete die Vorinstanz überdies den Umstand, dass «in der Lehre die der Vorgehensweise in der Gemeinde H. entsprechende Meinung auch schon vertreten worden» sei.

Dieser Argumentation folgen auch die Rekursgegnerinnen 1 und 2, wobei sie noch deutlicher zum Ausdruck bringen, dass sich ihrer Meinung nach die Stimmberechtigten ausdrücklich und abschliessend in der Gemeindeversammlung gegen die Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung ausgesprochen haben, weshalb eine nach Monaten vom Kanton angeordnete Urnenabstimmung unverhältnismässig wäre und bei den Stimmberechtigten auf Unverständnis stossen würde. Überdies werten sie eine solche Anordnung durch den Regierungsrat als schwerwiegenden Eingriff in die Gemeindeautonomie, der ihres Erachtens unter keinem Titel verantwortet werden könnte.

- b) Die Wiederholung einer Abstimmung ist gemäss § 151 Abs. 4 GPR nur dann anzuordnen, wenn Gründe dafür bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Als Nachweis genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt (vgl. BGE 104 Ia 238). Das Bundesgericht kassierte bisher auch Abstimmungen gestützt auf die «Grundsätzlichkeit des Fehlers» (vgl. STEPHAN WIDMER, Wahl und Abstimmungsfreiheit, Diss., Zürich 1989, S. 51; BGE 113 Ia 46, 291, 303; dazu auch CHRISTOPH HILLER, a.a.O., S. 412; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Recht in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 48 N. 2693 ff.).

Die Abstimmung an der Urne ist nach der gesetzlichen Ordnung die qualifiziertere Form der demokratischen Willensbildung als die Abstimmung in der Gemeindeversammlung (vgl. BGE 97 I 675). Der Gesetzgeber bzw. der Verfassungsgeber erachtet die Urnenabstimmung deshalb als die für wichtige Fragen am besten geeignete Form demokratischer Willensbildung (vgl. BGE 97 I 675). Mit dieser Regelung wird dem Vorwurf gegenüber der Gemeindeversammlung Rechnung getragen, dass sie oft zufällig zusammengesetzt und auch leicht manipulierbar sei. Überdies können sich auch mehr Stimmberechtigte an der Beschlussfassung beteiligen als an der Gemeindeversammlung (vgl. TOBIAS JAAG, Kommentar zur Zürcherischen Kantonsverfassung, Art. 86 N. 34; THALMANN, a.a.O., § 116 N. 1.2).



c) Dadurch, dass der Verfassungsgeber den Zusammenschluss von Gemeinden der Urnenabstimmung unterstellt hat, wählte er für dieses Geschäft ein bestimmtes Verfahren, an das die Gemeinden zwingend gebunden sind. Dies hat gemäss den vorstehenden Ausführungen (vgl. Ziffer 4) auch für Initiativen zu gelten, die eine Änderung im Bestand der Gemeinden zum Gegenstand haben. Lässt nun eine Gemeinde in einer solchen Sache die Gemeindeversammlung beschliessen anstatt eine Urnenabstimmung durchzuführen, so ist dieser Mangel angesichts seiner Bedeutung als «grundsätzlicher Fehler» einzustufen und die Abstimmung zu kassieren. Doch selbst wenn vorliegend die Qualifikation des Mangels als grundsätzlicher Fehler verneint würde, so spricht ein weiterer Umstand für die Wiederholung der Abstimmung: Es darf als gegeben vorausgesetzt werden, dass an einer Urnenabstimmung eine grössere Anzahl an Stimmberechtigten teilnehmen als an einer Abstimmung in der Gemeindeversammlung. Auch im vorliegenden Verfahren kann davon ausgegangen werden, dass an einer Urnenabstimmung über die Initiative die Stimmbeteiligung höher ausgefallen wäre als an der Gemeindeversammlung. Der Ausgang dieser Urnenabstimmung ist deshalb (aufgrund der zu erwartenden Mehrbeteiligung) nicht einschätzbar beziehungsweise völlig offen. Es liegt damit im Bereich des Möglichen, dass sich die Unregelmässigkeit (Gemeindeversammlung statt Urne) auf das Ergebnis der Abstimmung über die Initiative entscheidend ausgewirkt hat. Auch aus diesem Grund ist die Abstimmung zu kassieren.

d) Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde H. mit Art. 7 Abs. 3 eine Bestimmung enthält, die die Erheblicherklärung für sämtliche allgemein-anregenden Initiativen der Gemeindeversammlung zuweist. Grundlage für eine gemeinsame Gemeindeversammlung (von Schul- und politischer Gemeinde) müssen beide Gemeindeordnungen bilden, sodass sich die Rekursgegnerinnen 1 und 2 ohnehin nur auf Vertrauensschutz (ausgelöst durch Regelungen in der Gemeindeordnung) berufen könnten, wenn auch die Schulgemeinde eine solche oder ähnliche Bestimmung aufweisen würde, was vorliegend nicht zutrifft.

Die Möglichkeit zur Anrufung des Vertrauensschutzes durch die Rekursgegnerinnen 1 und 2 entfällt übrigens auch, weil beide den Mangel (Unzuständigkeit der Gemeindeversammlung) bereits vor der Gemeindeversammlung kannten. Sowohl Vertreter der Schulgemeinde als auch der Politischen Gemeinde H. hatten im Vorfeld der Gemeindeversammlung mit dem Gemeindeamt (Abteilung Gemeinderecht) telefonischen Kontakt und wurden dabei auf die Notwendigkeit einer Urnenabstimmung hingewiesen.

Auch das Argument, die Gemeindeversammlung habe sich ausdrücklich gegen eine nachträgliche Urnenabstimmung ausgesprochen, was zu berücksichtigen sei, stösst ins Leere. Mit dieser Begründung wird der Anschein erweckt, dass es in der Kompetenz der Gemeindeversammlung liege, zu entscheiden, ob eine Urnenabstimmung stattfindet oder nicht. Da die Kantonsverfassung das Verfahren im Zusammenhang mit der Vereinigung von Gemeinden jedoch zwingend regelt, ist dieser Bereich einer abweichenden Regelung durch die Gemeindeversammlung entzogen.

Ebenso wenig kann der Begründung der Rekursgegnerinnen 1 und 2 gefolgt werden, eine allfällige Kassation des vorinstanzlichen Entscheides stelle einen (unzulässigen) Eingriff in die Gemeindeautonomie dar. Gemäss der Praxis des Bundesgerichts besteht Autonomie immer dann, wenn das übergeordnete Recht den Gemeinden einen



erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt (vgl. BGE 126 I 133 ff.; TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Zürich 2005, N. 2611). Dieser ist vorliegend zu verneinen, da die Kantonsverfassung als übergeordnetes Recht die zu beurteilende Rechtsfrage abschliessend regelt.

Daraus folgt auch, dass aus der Gemeindeordnung, welche die Gemeindeversammlung (in diesem Fall fälschlicherweise) für zuständig erklärt, nichts abgeleitet werden kann, da die Kantonsverfassung als höherrangiges Recht vorgeht. Auch eine sich auf die Gemeindeordnung stützende Praxis in der Gemeinde sowie eine (einzelne und ältere) abweichende Lehrmeinung können an dieser Rechtslage nichts ändern.

- e) Gestützt auf all diese Erwägungen erweist sich der Stimmrechtsrekurs als begründet und ist gutzuheissen. Folglich ist der Beschluss des Bezirkrates vom **. Oktober 2007 insofern aufzuheben, als er eine Kassation des Beschlusses der Gemeindeversammlung vom **. Juni 2007 betreffend Erheblicherklärung der Initiative verweigert. Ebenso ist der Beschluss der Gemeindeversammlung betreffend die Erheblicherklärung der allgemein-anregenden Initiative über die Bildung einer Einheitsgemeinde in H. aufzuheben.

Die Rekursgegnerinnen 1 und 2 sind zudem anzuweisen, die notwendigen Anordnungen zur Durchführung einer Urnenabstimmung über die Erheblicherklärung der allgemein-anregenden Initiative über die Bildung einer Einheitsgemeinde in H. (Zusammenlegung von Schulgemeinde und Politischer Gemeinde H.) vorzunehmen.

6. Die Kosten dieses Verfahrens sind auf die Staatskasse zu nehmen (§ 152 Abs. 1 GPR). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen, ist doch davon auszugehen, dass die rechtsgenügende Darstellung des Sachverhaltes und der sich stellenden Rechtsfragen für den Rekurrenten keinen besonderen Aufwand darstellte (§152 Abs. 2 GPR in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG; vgl. KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 17 N. 27).