

X. Wahlen und Abstimmungen

54 Politische Rechte

- Bei der Unterzeichnung eines Volksbegehrens (Referendum/Initiative) müssen schreibfähige Stimmberechtigte sowohl den Namenseintrag als auch die Unterschrift eigenhändig vornehmen (Erw. 4.5).
- Für Hilfsangaben (Vornamen, Geburtstag und Adresse) gelten keine qualifizierten Formvorschriften. Auch hinsichtlich der Hilfsangaben Eigenhändigkeit zu verlangen, läuft auf überspitzten Formalismus hinaus (Erw. 4.6).
- Das Merkblatt der Staatskanzlei vom 8. April 2002, welches vollumfängliche Eigenhändigkeit verlangt, kann künftig insoweit nicht mehr zur Anwendung gelangen (Erw. 6.1).

Urteil des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 2. März 2011 in Sachen F. und Konsorten (WBE.2010.347).

Aus den Erwägungen

4.4.

Materiell umstritten ist die Auslegung von § 43 GPR. Im Sinne einer Harmonisierung mit den Bundesvorschriften (Art. 61 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR; SR 161.1]) nahm der kantonale Gesetzgeber im Rahmen der Teilrevision des GPR, die per 1. Juli 2000 in Kraft getreten ist, eine Anpassung des Wortlauts des § 43 GPR vor. Zur Vorbeugung von Fälschungen hatte der Bundesgesetzgeber zuvor Art. 61 BPR revidiert und neu vorgeschrieben, dass auf den Initiativ- und Referendumsbögen zusätzlich zum handschriftlichen Namen die eigenhändige Unterschrift beigelegt werden muss. Diese Vorgaben übernahm der kantonale Gesetzgeber für das kantonale Recht vollumfänglich, da die Bundesvorschriften nur für die eidgenössischen Volksinitiativ-

ven und Referenden direkt gegolten hätten (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 25. März 1999, 99.105, S. 7). § 43 GPR stimmt damit im Wortlaut materiell mit Art. 61 BPR überein:

§ 43 GPR:

¹ Die Stimmberechtigten müssen ihren Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen. Schreibunfähige können die Eintragung ihres Namens durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl vornehmen lassen.

² Sie müssen alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung ihrer Identität nötig sind, wie Vornamen, Jahrgang, Adresse.

³ Sie dürfen das gleiche Referendumsbegehren nur einmal unterschreiben.
4.5.

Auszugehen ist bei der Auslegung von diesem Gesetzeswortlaut. Aus § 43 Abs. 1 GPR ergibt sich, dass jede stimmberechtigte Person ihren eigenen Namen selbst und von Hand und daneben ihre Unterschrift eigenhändig eintragen muss (mit Ausnahme der schreibunfähigen Personen). Wie die Bundeskanzlei zutreffend ausführt, zeigt gerade die präzise Regelung dieser Ausnahme, wie ernst es dem Gesetzgeber damit war, die Unterzeichnung auch eidgenössischer Volksbegehren als höchstpersönliches Recht auszugestalten. Aus diesem Grund kann die eigenhändige Unterschrift allein nicht genügen; es widerspräche klarem Willen des Gesetzgebers, Fremdeinträge des Namenszugs zu tolerieren. So verzichtete der Bundesgesetzgeber anlässlich der Einführung des Erfordernisses eigenhändiger Unterschrift nicht auf den eigenhändigen Eintrag des Namens, sondern verlangte ausdrücklich kumulativ ("zusätzlich") Eigenhändigkeit für Namenseintrag und Unterschrift. In dieser Formstrenge kann kein überspitzter Formalismus gesehen werden. (...)

4.6.

4.6.1.

Entgegen den Ausführungen des Regierungsrats ergibt sich indes die von ihm verlangte Eigenhändigkeit sämtlicher Angaben weder aus dem Gesetz noch lässt sich dies aus den Vorgaben des Bundes zur einheitlichen Handhabung ableiten. § 43 Abs. 2 GPR verlangt

vielmehr einzig, dass die Stimmberechtigten die nötigen Angaben zur Feststellung der Identität machen müssen, wobei im Gegensatz zur Formulierung in § 43 Abs. 1 GPR das Erfordernis der Eigenhändigkeit bzw. der Handschriftlichkeit nicht genannt wird. Die weiteren Angaben gemäss § 43 Abs. 2 GPR sind denn auch als blosser Hilfsangaben zu verstehen. Vornamen, Geburtsdatum und Adresse sind, soweit zur Identifikation nötig, anzugeben. Soweit eine Person ohne erheblichen Aufwand identifizierbar ist (dies dürfte insbesondere in kleineren Gemeinden eher der Fall sein), könnten sogar ihr Name und ihre Unterschrift für die Rechtsgültigkeit genügen. Daher darf ihre Angabe von vornherein nicht an qualifizierte Formvorschriften gebunden werden. Dies entspricht der gewachsenen und gefestigten Praxis der Bundeskanzlei bei Volksbegehren auf Bundesebene.

Hilfsangaben (Vornamen, Geburtstag und Adresse) werden folglich seitens der Bundeskanzlei in konstanter Praxis auch dann anerkannt, wenn sie z.B. mit Schreibmaschine oder von fremder Hand eingesetzt oder durch Gänsefüsschen, dito oder dergleichen erteilt worden sind. Unterschriften mit der Begründung zu streichen, vom Gesetzgeber klar als Hilfsangabe charakterisierte Hinweise seien nicht eigenhändig erteilt worden, läuft auf überspitzten Formalismus hinaus und schützt die Ausübung der politischen Rechte nicht mehr, sondern dient im Gegenteil der Verhinderung ihrer wirksamen Wahrnehmung. Ein überspitzter Formalismus ist gerade auch im Bereich der Volksrechte absolut zu vermeiden (...).

4.6.2.-4.6.4. (...)

5. (...)

6.

6.1.

Der Vollständigkeit halber ist auf das kantonale Merkblatt der Staatskanzlei (Merkblatt der Staatskanzlei vom 8. April 2002), worauf sich der Regierungsrat beruft und das zur Sicherstellung der einheitlichen Rechtsanwendung im Kanton sämtlichen Gemeinden und den Sekretariaten der Kantonalparteien zugestellt worden ist, einzugehen. Darin wird wörtlich ausgeführt:

"...

2.

Die Anforderung der Handschriftlichkeit bedeutet, auch wenn dies nicht explizit ausgeführt wird, das eigenhändige Niederschreiben dieser Angaben. Wird lediglich die Unterschrift des/der Stimmberechtigten eigenhändig gesetzt, werden also die übrigen zwingenden Angaben erkennbar von fremder Hand niedergeschrieben, so muss die Stimmrechtsbescheinigung von der Einwohnerkontrolle der zuständigen Gemeinde *verweigert* werden.

3.

Das Erfordernis der umfassenden Eigenhändigkeit dient dazu, Unregelmässigkeiten bei der Sammlung von Unterschriften vorzubeugen."

6.2

Beim Merkblatt handelt es sich um eine sogenannte Verwaltungsverordnung, die in erster Linie Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten enthält. Verwaltungsverordnungen umschreiben grundsätzlich keine Rechte und Pflichten der Bürger. Konkret handelt es sich beim Merkblatt (wie auch beim Kreisschreiben der Bundeskanzlei) um eine verhaltenslenkende Verwaltungsverordnung, mit der zum Zweck einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung auf die Ermessensausübung und die Handhabung offen formulierter Vorschriften abgezielt wird. Verwaltungsverordnungen können so genannte Aussenwirkungen entfalten und somit zumindest indirekt in die Rechtsstellung der Bürger zurückwirken (ausführlich zu Verwaltungsverordnungen: BGE 128 I 167, Erw. 4.3, m.w.H.). Dass die Anwendung des Merkblatts hier derartige Aussenwirkungen zeitigte, bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Verwaltungsverordnungen bedürfen keiner förmlichen gesetzlichen Ermächtigung, können aber, da sie von der Verwaltungsbehörde und nicht vom verfassungsmässigen Gesetzgeber stammen, keine von der gesetzlichen Ordnung abweichende Bestimmung vorsehen (BGE 120 Ia 343, Erw. 2a, m.w.H.). Sie sind für die rechtsanwendenden Behörden insbesondere auch für das Verwaltungsgericht nicht verbindlich, werden aber mitberücksichtigt, soweit sie eine dem Einzelfall angepasste sachgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (AGVE 2006, S. 232, BGE 121 II 473, Erw. 2b mit Hinweisen). Die in der Verwaltungsverordnung vorgenommene Auslegung des Gesetzes unterliegt somit der richterlichen Nachprüfung.

6.3.

Im Merkblatt wird mit der verlangten vollumfänglichen Eigenhändigkeit – wie dargelegt – ein zusätzliches, vom Gesetzeswortlaut nicht gedecktes Erfordernis aufgestellt, das sich zudem als überspitzt formalistisch erweist und der gefestigten Praxis der Bundeskanzlei widerspricht. In Anbetracht dessen, dass in einem derartigen Merkblatt gerade keine von der gesetzlichen Ordnung abweichende Bestimmung vorgesehen werden darf und auch aufgrund der (wie der Regierungsrat zutreffend darlegt) wünschenswerten einheitlichen Praxis auf Bundes-, Kantons- und kommunaler Ebene, kann das kantonale Merkblatt künftig insoweit somit nicht mehr zur Anwendung gelangen.

(Hinweis: Das Bundesgericht hat eine Beschwerde gegen diesen Entscheid mit Urteil vom 15. Juli 2011 [1C_169/2011] abgewiesen.)

XI. Einbürgerungen

55 Einbürgerungsverfahren

- Die Einhaltung des Erfordernisses der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung kann nicht gestützt auf aus dem Strafregister entfernte Einträge verneint werden (Erw. 4.2.3.2).
- Bei noch nicht entfernten, aber auf dem Privatauszug nicht mehr erscheinenden, Strafregistereinträgen ist eine Abwägung zwischen der Schwere der Tat und der abgelaufenen Zeitdauer anzustellen (Erw. 4.2.3.3).
- Auch die Häufung von Strassenverkehrsdelikten kann ein Hinweis darauf sein, dass der Bürgerrechtsbewerber das Erfordernis der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung nicht erfüllt (Erw. 4.2.4).

Urteil des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 21. April 2011 in Sachen K. (WBE.2011.13).

Aus den Erwägungen

4.2.3.

4.2.3.1.

Der Umstand, dass ein Gesuchsteller einen oder mehrere Strafregistereinträge aufweist, kann ein Indiz für eine mangelhafte Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung darstellen, zumal ein Strafregistereintrag in der Regel eine gewisse Mindestschwere des Delikts voraussetzt (vgl. zu den Voraussetzungen für einen Eintrag im Strafregister Art. 3 Abs. 1 VOSTRA-Verordnung [SR 331]; auch Übertretungen werden ab einer Bestrafung mit einer Busse von mehr als Fr. 5'000.00 oder gemeinnütziger Arbeit von mehr als 180 Stunden im Strafregister verzeichnet; vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. c VOSTRA-Verordnung). Auch wenn Delikte zu einem Eintrag im Strafregister ge-