[AZA 0/2]
1P.674/2000/boh

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

6. März 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Nay, Aeschlimann, Féraud, Favre und Gerichtsschreiberin Gerber.

_____

In Sachen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Peter Wicki, Denkmalstrasse 2, Postfach 6453, Luzern,

gegen
Einwohnergemeinde Emmen, vertreten durch den Gemeinderat,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
betreffend

Art. 9 und 29 BV (Fristeinhaltung), hat sich ergeben:

A.- In der Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen vom 12. März 2000 gelangten die Einbürgerungsgesuche von 56 Personen zur Abstimmung. Die Stimmbürger Emmens stimmten der Einbürgerung von acht Gesuchstellern aus Italien zu; alle anderen Einbürgerungsgesuche - überwiegend von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien - wurden abgelehnt. Zu den abgelehnten Gesuchstellern gehörten auch A._____, B._____, C._____ und D._____ sowie E._____ (im Folgenden:
die Gesuchsteller).

B.- Gegen die Ablehnung ihrer Einbürgerungsgesuche erhoben die Gesuchsteller, vertreten durch Rechtsanwalt Peter Wicki, am 11. April 2000 staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht, Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat und vorsorglich auch Gemeindebeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Luzern, u.a. wegen Verletzung der Bundesverfassung (insbesondere des Diskriminierungsverbots und des Willkürverbots) sowie internationalen Rechts (des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sowie der EMRK).

C.- Mit Entscheid vom 26. September 2000 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein, weil die gesetzliche Beschwerdefrist von 10 Tagen gemäss § 91 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962 (GG/LU) nicht eingehalten worden sei.

D.- Gegen den am 29. September 2000 zugestellten regierungsrätlichen Entscheid erhoben A._____, B._____, C._____ und D._____ sowie E._____ am 30. Oktober 2000 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 9 BV), Verletzung des Anspruchs auf gleiche und gerechte Behandlung im Justizverfahren (Art. 29 BV) und willkürlicher Anwendung von kantonalen Verfahrensvorschriften. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei insofern aufzuheben, als die Vorinstanz zur Auffas-

sung gelangt, die Rechtsmittelfrist sei nicht gewahrt worden und es sei deshalb auf die Gemeindebeschwerde nicht einzutreten; der Regierungsrat sei anzuweisen, auf die Beschwerde einzutreten und die Beschwerde materiell zu behandeln.

E.- Der Gemeinderat Emmen beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Dabei vertritt er - wie schon im kantonalen Verfahren - die Auffassung, es gebe kein kantonales Rechtsmittel gegen Einbürgerungsentscheide der Stimmberechtigten.
Der Regierungsrat, vertreten durch das Justizdepartement, schliesst ebenfalls auf Beschwerdeabweisung. In ihrer Replik halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Nichteintretensentscheid des Regierungsrates. Als Parteien des kantonalen Verfahrens sind die Beschwerdeführer legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend zu machen, der Regierungsrat sei zu Unrecht auf ihre Beschwerde nicht eingetreten und habe dadurch eine formelle Rechtsverweigerung begangen (BGE 121 II 171 E. 1 S. 173; 119 Ia 424 E. 3c S. 438; 118 Ia 232 E. 1a S. 234/235; 117 Ia 90 E. 4a S. 95).
Auf die rechtzeitig erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist somit einzutreten.

2.- Die Beschwerdeführer hatten die Gemeindebeschwerde an den Regierungsrat nur vorsorglich erhoben, waren aber - wie auch der Gemeinderat Emmen - der Auffassung, es gebe keine kantonale Anfechtungsmöglichkeit gegen den die Einbürgerung ablehnenden Volksentscheid. Dieser Auffassung widersprach der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid: Bei systematischer und historischer Auslegung schliesse § 35 des Luzerner Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994 (BüG/LU) nur die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht gegen Einbürgerungsentscheide der Stimmberechtigten aus, nicht aber das ausserordentliche Rechtsmittel der Gemeindebeschwerde an den Regierungsrat.

Die Beschwerdeführer wenden sich im vorliegenden Verfahren ausdrücklich nicht gegen die grundsätzliche Zulassung der Gemeindebeschwerde, sondern machen geltend, der Regierungsrat sei verpflichtet gewesen, auf ihre Beschwerde einzutreten und diese materiell zu behandeln. Dies ist im Folgenden zu prüfen. Dabei kann das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung kantonalen Prozessrechts nicht frei überprüfen, sondern nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9BV).

3.- a) § 91 GG/LU trägt die Überschrift Ġemeindebeschwerdeünd lautet:

1. Sofern kein anderes Rechtsmittel gegeben ist,
können die Beschlüsse der Stimmberechtigten und
Behörden, der Gemeinden und Gemeindeverbände beim
Regierungsrat durch die Gemeindebeschwerde angefochten
werden.
2. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage seit der angefochtenen
Volksabstimmung oder seit Zustellung
oder öffentlicher Bekanntgabe des angefochtenen Beschlusses.

3. Die Gemeindebeschwerde hat nur aufschiebende Wirkung,
wenn sie der Regierungsrat oder das instruierende
Departement anordnet.
4. Mit der Gemeindebeschwerde können gerügt werden:
a. unrichtige oder unvollständige Feststellung des
Sachverhalts;
b. unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich
Überschreitung und Missbrauch des Ermessens;
c. schwerwiegende Beeinträchtigung des Finanzhaushalts

der Gemeinde oder des Zweckverbandes.
5. Im Übrigen ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz
sinngemäss anwendbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde
ist unzulässig.

b) Der Regierungsrat ging davon aus, bei Volksabstimmungen über die Erteilung oder Verweigerung des Gemeindebürgerrechts sei die öffentliche Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses für den Beginn des Fristenlaufs massgebend und nicht die Zustellung an die Gesuchsteller. Die Publikation sei noch am Tag der Abstimmung, am 12. März 2000, im Anschlagkasten der Gemeinde Emmen erfolgt.

c) Die Beschwerdeführer sind dagegen der Auffassung, die Nichteinbürgerung sei ein Entscheid i.S.v. § 4 des Luzerner Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG/LU), der ihnen gemäss § 112 VRG/LU i.V.m. § 91 Abs. 5 GG/LU persönlich hätte zugestellt werden müssen; erst mit der Zustellung beginne die Rechtsmittelfrist zu laufen. Die schriftliche Mitteilung der Gemeinde vom 13. März 2000 erfülle die Anforderungen an eine wirksame Eröffnung nicht, da sie nicht alle in § 110 VRG/LU vorgeschriebenen Angaben enthalte; zudem sei sie mit normaler Post versandt worden, so dass nicht mehr eruiert werden könne, wann das Schreiben den Beschwerdeführern zugegangen sei.

d) Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger berühren die Rechtsstellung der Gesuchsteller, werden aber im Wege der Volksabstimmung getroffen. Von ihrem Inhalt her entsprechen sie daher Entscheiden im Sinne von § 4 VRG/LU; formell handelt es sich aber um Abstimmungen im Sinne des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG/LU). § 91 Abs. 2 GG/LU lässt die Beschwerdefrist für Volksabstimmungen am Tag der angefochtenen Volksabstimmung beginnen. In der Literatur wird präzisiert, diese Regelung setze voraus, dass die Abstimmungsergebnisse noch gleichentags öffentlich bekanntgemacht werden; andernfalls müsse auf den späteren Zeitpunkt der Bekanntmachung abgestellt werden (Thomas Willi, Funktion und Aufgaben der Gemeindebeschwerde im System der Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern, Diss. Bern 1989, S. 178). Bei Beschlüssen, die den Betroffenen zugestellt werden, ist dagegen gemäss § 91 Abs. 2 GG/LU das Datum der Zustellung für den Beginn der Beschwerdefrist massgebend.
Hierzu gehören Entscheide gemäss § 4 VRG/LU. Diese Bestimmung ist jedoch auf Entscheide der Stimmbürger nicht unmittelbar anwendbar, da diese nicht zu den dem VRG unterstellten Gemeindeorganen zählen (vgl. § 6 lit. b VRG; Willi, a.a.O. S. 7). § 4 VRG könnte daher allenfalls über die Verweisung in § 91 Abs. 5 GG/LU Anwendung finden; diese gilt jedoch nur ïm übrigen, soweit keine besondere Regelung besteht.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer enthält § 91 GG/LU somit keine eindeutige Aussage über die Eröffnung und damit über den Beginn der Beschwerdefrist bei individuell-konkreten Entscheiden, die im Wege der Volksabstimmung getroffen werden. Es ist daher keineswegs willkürlich, wenn der Regierungsrat hierfür die Spezialgesetzgebung, d.h. in erster Linie das Bürgerrechtsgesetz und in zweiter Linie das Stimmrechtsgesetz herangezogen hat.

§ 17 BüG/LU trägt die Überschrift Veröffentlichungünd bestimmt, dass die Gemeindebehörde die Namen der Personen bekannt macht, denen das Gemeindebürgerrecht erteilt oder zugesichert worden ist. Diese Bestimmung spricht dafür, dass Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger nicht den einzelnen Betroffenen zugestellt, sondern - wie bei Volksabstimmungen im Allgemeinen - veröffentlicht werden.
Die Veröffentlichung von Abstimmungsergebnissen erfolgt sofort nach ihrer Erwahrung durch das Urnenbüro (§ 82 Abs. 1 StRG/LU), und zwar durch öffentlichen Anschlag, Mitteilung an die Stimmberechtigten oder Veröffentlichung in einem von der Gemeinde bestimmten Publikationsorgan (§ 21 Abs. 3 StRG/LU).

Bei dieser Rechtslage ist es jedenfalls nicht willkürlich, wenn der Regierungsrat davon ausging, die Beschwerdefrist beginne - wie auch bei Stimmrechtsbeschwerden (vgl.
§ 163 Abs. 1 lit. b StRG) - schon mit der öffentlichen Bekanntmachung im Anschlagkasten der Gemeinde Emmen am 12. März 2000 und nicht erst mit der individuellen Mitteilung an die Gesuchsteller, zu der die Gemeinde gesetzlich nicht verpflichtet sei.

e) Demnach war die zehntägige Beschwerdefrist am 23. März 2000 abgelaufen, so dass die am 11. April 2000 eingereichte Gemeindebeschwerde verspätet war.

4.- a) Die Beschwerdeführer machen jedoch geltend, der Regierungsrat sei verpflichtet gewesen, auf die verspätete Beschwerde einzutreten bzw. die Beschwerdefrist wiederherzustellen, weil ihnen die Gemeinde keine Rechtsmittelbelehrung erteilt habe. Hierzu sei sie nach § 110 Abs. 1 VRG/LU verpflichtet gewesen. Aus diesem Mangel der Eröffnung dürfe ihnen nach § 114 VRG/LU und Art. 29 BV kein Nachteil erwachsen.

b) Der Regierungsrat vertritt dagegen die Auffassung, die Gemeindebeschwerde sei ein ausserordentliches Rechtsmittel, auf das nicht hingewiesen werden müsse; zudem sei ohnehin nicht die individuelle Mitteilung, sondern der öffentliche Anschlag für die Eröffnung massgebend, für den keine Rechtsmittelbelehrung vorgeschrieben sei.

c) Gemäss § 114 VRG/LU darf den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung kein Rechtsnachteil erwachsen. Diese Bestimmung gibt einen allgemeinen, aus Treu und Glauben abgeleiteten Rechtsgrundsatz wieder, der auch Art. 107 Abs. 3 OG und Art. 38 VwVG zu Grunde liegt: Ist die Behörde gesetzlich verpflichtet, eine Rechtsmittelbelehrung zu erteilen, darf der Betroffene keinen Nachteil erleiden, wenn die Behörde diese Verpflichtung verletzt, weil die Rechtsmittelbelehrung fehlt oder unvollständig, falsch oder missverständlich ist (BGE 123 II 231 E. 8b S. 238 mit Hinweisen).

d) § 110 VRG/LU enthält die Mindestanforderungen an die Ausfertigung eines Entscheides; dazu gehört gemäss Abs. 1 lit. e eine Rechtsmittelbelehrung, die auf das ordentliche Rechtsmittel, die Frist und die Instanz verweist.

Im vorliegenden Fall ist bereits unsicher, ob der Entscheid der Stimmbürger ein Entscheid i.S.v. § 4 VRG/LU ist, auf den § 110 VRG/LU Anwendung findet (vgl. oben, E. 3); jedenfalls aber erscheint die Auffassung des Regierungsrats, die Gemeindebeschwerde sei ein ausserordentliches Rechtsmittel, auf das nicht hingewiesen werden müsse, nicht willkürlich:

Gemäss § 91 Abs. 3 GG/LU hat die Gemeindebeschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (im Gegensatz zu den ordentlichen Rechtsmitteln: vgl. § 131 Abs. 1 VRG/LU); die Gemeindebeschwerde steht ausserhalb des ordentlichen Instanzenzuges, welcher durch die Verwaltungs- und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gebildet wird und ist - im Gegensatz zu den ordentlichen Rechtsmitteln (vgl. § 140 VRG/LU) grundsätzlich kassatorischer Natur (Willi, a.a.O. S. 183 und 48 ff.). Demgemäss wird die Gemeindebeschwerde des Kantons Luzern auch in der Literatur als ausserordentliches Rechtsmittel eingestuft, für das keine Rechtsmittelbelehrung vorgeschrieben sei (Willi, a.a.O. S. 183).

e) Nach dem Gesagten ist die Auffassung des Regierungsrates, es habe keine Pflicht zur Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung bestanden, jedenfalls nicht willkürlich, auch wenn die Gemeindebeschwerde teilweise - z.B. hinsichtlich der Beschränkung auf Beschlüsse mit Rechtswirkung nach aussen - den ordentlichen Rechtsmitteln gleichgestellt wird (vgl. LGVE 1984 III Nr. 18). Dann aber können die Beschwerdeführer allein aus dem Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung keinen Anspruch aus Treu und Glauben auf einen Eintretensentscheid des Regierungsrates ableiten.

5.- Ein solcher Anspruch könnte sich jedoch aus einer falschen Auskunft der Gemeinde über die bestehenden Rechtsmittel ergeben.

a) Die Beschwerdeführer machen geltend, die Gemeinde hätte ihnen mehrfach ausdrücklich die Auskunft erteilt, es gebe kein kantonales Rechtsmittel gegen den Entscheid der Stimmbürger; sie hätten lediglich die Möglichkeit, ein erneutes Einbürgerungsgesuch zu stellen. Im Vertrauen auf diese Auskunft hätten sie vorerst keine rechtlichen Schritte gegen die Ablehnung ihrer Einbürgerung unternommen.
Erst aufgrund der Diskussionen in der Öffentlichkeit hätten sie sich anwaltlich beraten lassen. Die Kontaktaufnahme mit ihrem Anwalt sei am 6. April 2000 erfolgt. Rechtsanwalt Wicki habe sich unverzüglich informiert

und sich aufgrund der Auskunft des Rechtsdienstes des kantonalen Justizdepartements vom 7. April (Freitag Nachmittag) entschlossen, vorsorglich auch Gemeindebeschwerde einzureichen. Dies sei am Dienstag, den 11. April geschehen, d.h. nur 4 Tage später. Nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) sei der Regierungsrat verpflichtet gewesen, die Rechtsmittelfrist erst ab dem 7. April 2000 zu berechnen bzw. die Frist der Gemeindebeschwerde wieder herzustellen.

b) Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat aus dem Recht auf Vertrauensschutz (Art. 9 BV; früher: Art. 4 aBV) den Grundsatz abgeleitet, dass einer Partei aus einer falschen Rechtsmittelbelehrung grundsätzlich kein Nachteil erwachsen darf (vgl. BGE 123 II 231 E. 8b S. 238; 121 II 72 E. 2 S. 78 f.; 119 IV 330 E. 1c S. 333 f.). Aufgrund einer unrichtigen Auskunft kann sich daher eine gesetzliche Frist im Einzelfall entsprechend verlängern (BGE 117 Ia 421 E. 2a S. 422 mit Hinweisen).

c) Im vorliegenden Fall vertraten die Gemeindebehörden die Auffassung (und vertreten sie weiterhin), es gebe kein - ordentliches oder ausserordentliches - kantonales Rechtsmittel gegen Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger.
Diese Auskunft haben sie auch den Gesuchstellern erteilt, und zwar sowohl vor als auch unmittelbar nach der Abstimmung vom 12. März 2000: Der Gemeinderat hat dies in seiner Vernehmlassung nicht bestritten und in mehreren Presseartikeln ausdrücklich bestätigt (vgl. Artikel der Neuen Luzerner Zeitung vom 5. Oktober 2000 S. 3 und insbes. S. 25, wo sich Gemeinderat Daniel Bühlmann gegen den Vorwurf wehrt, die Einbürgerungskandidaten nach der Abstimmung vorsätzlich falsch informiert zu haben; Wochenzeitung vom 5. Oktober 2000 S. 3).

d) Zwar gibt es Gründe für die Auffassung der Gemeinde, wonach nicht nur die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern auch die Gemeindebeschwerde gegen Einbürgerungsentscheide der Stimmberechtigten ausgeschlossen sei; nachdem jedoch der Regierungsrat entschieden hat, die Gemeindebeschwerde sei gegeben, und dieser Entscheid insoweit weder von der Gemeinde Emmen noch von den Beschwerdeführern angefochten worden ist, ist für das vorliegende Verfahren davon auszugehen, dass die Gemeindebeschwerde gegen Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger statthaft ist, die Auskunft der Gemeinde also falsch war.

e) Die Gemeinde ist nicht Rechtsmittelbehörde und damit nicht zum verbindlichen Entscheid über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Gemeindebeschwerde berufen. Sie ist jedoch grundsätzlich zur Belehrung über die gegen Gemeindebeschlüsse offenstehenden Rechtsmittel zuständig. Wäre eine Rechtsmittelbelehrung im vorliegenden Fall vorgeschrieben gewesen, hätte diese von den Gemeindebehörden (und nicht von den Stimmbürgern) erteilt werden müssen; auf eine solche Rechtsmittelbelehrung hätten sich die Beschwerdeführer grundsätzlich verlassen dürfen. Dann aber durften sie sich auch auf die Auskunft der Gemeinde verlassen, es sei kein kantonales Rechtsmittel gegeben. Zwar war die Gemeinde nach dem oben (E. 4) Gesagten nicht verpflichtet, auf die Zulässigkeit der Gemeindebeschwerde als ausserordentliches Rechtsmittel hinzuweisen; wenn sie aber - wie im vorliegenden Fall - eine Auskunft über die bestehenden (bzw. nicht bestehenden) Rechtsmittel erteilte, durften sich die Betroffenen grundsätzlich auf deren Richtigkeit verlassen.

f) Die Berufung auf den Vertrauensschutz ist allerdings ausgeschlossen, wenn der Betroffene oder sein Anwalt die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung kennt oder sie bei genügender Aufmerksamkeit hätte kennen können (BGE 121 II 72 E. 2a S. 78; 119 IV 330 E. 1c S. 333 f.). Dies wird insbesondere dann angenommen, wenn die Mängel der Belehrung schon allein durch Konsultierung des massgebenden Gesetzestextes hätten erkannt werden können (BGE 118 Ib 326 E. 1c S. 330 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall war die Unrichtigkeit der Auskunft für die rechtsunkundigen Beschwerdeführer nicht erkennbar:
Nicht nur die Gemeinde Emmen, sondern auch die übrigen Luzerner Gemeinden gingen davon aus, dass Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger unanfechtbar seien und erteilten entsprechende Auskünfte. § 35 Abs. 2 BüG/LU schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Einbürgerungsentscheide aus; aufgrund der Entstehungsgeschichte des Gesetzes wurde überwiegend angenommen, dies schliesse alle kantonalen Rechtsmittel aus. Der Entscheid des Regierungsrates, die Gemeindebeschwerde gegen negative Einbürgerungsentscheide

der Stimmbürger zuzulassen, wurde deshalb in der Presse als Überraschung bzw. als Neuerung gewürdigt.

g) Auch wenn sich die Beweggründe jedes Einzelnen nicht mehr mit Sicherheit feststellen lassen, muss angenommen werden, dass mindestens ein Teil der abgewiesenen Gesuchsteller durch die falsche Auskunft der Gemeinde davon abgehalten wurde, sich unmittelbar nach der Abstimmung rechtlich beraten zu lassen. Am 6. April 2000, als die Beschwerdeführer Rechtsanwalt Wicki kontaktierten, war die 10-tägige Frist für die Gemeindebeschwerde bereits abgelaufen.
Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die falsche Auskunft der Gemeinde kausal war für die Versäumung der Beschwerdefrist, d.h. den Beschwerdeführern daraus ein Nachteil entstanden ist.

h) Das bedeutet allerdings nicht, dass die Gesuchsteller zeitlich unbeschränkt Beschwerde erheben konnten.

aa) Die Beschwerdeführer gehen davon aus, die 10-tägige Beschwerdefrist hätte ab dem 7. April 2000 berechnet werden sollen, d.h. ab dem Zeitpunkt, in dem sie bzw.
ihr Anwalt vom Rechtsdienst des Justizdepartements erfahren hatten, dass die Gemeindebeschwerde (möglicherweise) zulässig sei. Allerdings ist der Zeitpunkt dieser Information streitig:

Rechtsanwalt Wicki behauptet, er habe nach der Kontaktierung durch die Gesuchsteller am 6. April 2000 die rechtlichen Grundlagen konsultiert und sei zum Ergebnis gekommen, dass gegen den Nichteinbürgerungsentscheid kein kantonales Rechtsmittel gegeben sei. Sicherheitshalber habe er gleichzeitig beim Rechtsdienst des kantonalen Justizdepartements angefragt, ob sich dieser Befund mit seiner Einschätzung decke. Ihm sei die Information gegeben worden, die Frage sei noch in Abklärung und er könne am nächsten Nachmittag den Vorsteher des Rechtsdienstes kontaktieren. Am 7. April 2000 um 14.00 Uhr habe der Vorsteher des Rechtsdienstes des kantonalen Justizdepartements ihm erstmals mitgeteilt, es sei nicht ausgeschlossen, dass allenfalls doch eine Gemeindebeschwerde gegen Nichteinbürgerungsentscheide der Stimmberechtigten eingereicht werden könne.

Der Regierungsrat bestätigt in seiner Vernehmlassung den Inhalt des Gesprächs, behauptet aber, das Gespräch habe nicht am 7. April sondern schon am 31. März 2000 stattgefunden.
Hierfür stützt er sich auf eine am 8. Mai 2000 erstellte Aktennotiz des Vorstehers des Rechtsdienstes des Justizdepartements. Rechtsanwalt Wicki bestreitet dies in seiner Replik und weist darauf hin, dass er erst am 6. April 2000 von den Beschwerdeführern kontaktiert worden sei, er am 31. März 2000 also noch keinen Anlass gehabt habe, Abklärungen vorzunehmen.

bb) Auf Feststellungen zum Zeitpunkt des Telefongesprächs kann allerdings verzichtet werden, wenn feststeht, dass die Beschwerdeführer Rechtsanwalt Wicki erst am 6. April kontaktiert haben:

Zum einen kann den Beschwerdeführern das Wissen von Rechtsanwalt Wicki erst zugerechnet werden, nachdem sie ihn mit ihrer Vertretung beauftragt hatten. Auf das Datum des Telefongesprächs (31. März oder 7. April) käme es deshalb nur an, wenn schon vor dem 7. April ein Mandatsverhältnis bestanden hätte.

Zum anderen ist anzunehmen, dass die Beschwerdeführer ab dem Zeitpunkt, in dem sie Kontakt mit Rechtsanwalt Wicki aufnahmen, nicht mehr auf die negative Auskunft der Gemeinde vertrauten: Vom Rechtsanwalt erwarteten die Beschwerdeführer, dass er sich nach möglichen Rechtsmitteln erkundige und diese gegebenenfalls - entgegen der Auskunft der Gemeinde - ergreife.

cc) Die Beschwerdeführer behaupten, die erste Kontaktaufnahme mit Rechtsanwalt Wicki sei am 6. April 2000 erfolgt und das Mandat sei am 7. April erteilt worden. Diese Behauptung belegen sie mit mehreren Dokumenten: dem Schreiben von Rechtsanwalt Wicki an die Beschwerdeführer vom 7. April 2000, in dem er sich bereit erklärt, diese zu vertreten und ihnen eine Vollmacht zur Unterschrift zuschickt; der Erklärung der damaligen Sekretärin von Rechtsanwalt Wicki, wonach es ihr bis zum Beginn ihres Schwangerschaftsurlaubs am 31. März 2000 nicht gelungen sei, Verbindung zu beschwerdewilligen Gesuchstellern in Emmen herzustellen; der Mitteilung von Rechtsanwalt Thomas Wüthrich vom 31. März 2000, der sich damals noch immer um die Kontaktaufnahme mit Betroffenen bemühte sowie den Eintragungen im Leistungsverzeichnis von Rechtsanwalt

Wicki, die am 6. April 2000 beginnen.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer Rechtsanwalt Wicki am 6. April erstmals kontaktierten und erst am 7. April 2000 ein Mandatsverhältnis begründeten.
Die Beschwerdeerhebung erfolgte nur wenige Tage später und damit unverzüglich.

i) Nach dem Gesagten wäre der Regierungsrat nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) verpflichtet gewesen, auf die Gemeindebeschwerde einzutreten.

6.- Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Nichteintretensentscheid des Regierungsrates ist aufzuheben. Der Regierungsrat wird daher einen neuen Entscheid treffen müssen und dabei die Erwägungen dieses Urteils zu beachten haben.

Dagegen kann der Regierungsrat nicht angewiesen werden, auf die Beschwerde einzutreten und sie materiell zu behandeln: Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich rein kassatorischer Natur. Ihre Gutheissung wegen Verletzung von Art. 9 BV bedeutet lediglich, dass der Regierungsrat aus Gründen des Vertrauensschutzes die Gemeindebeschwerde nicht als verspätet behandeln darf. Sollten dagegen andere Sachurteilsvoraussetzungen fehlen, stünde es ihm frei, erneut einen Nichteintretensentscheid zu fällen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 OG) und es sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 26. September 2000 aufgehoben.

2.-Es werden keine Kosten erhoben.

3.-Der Kanton Luzern hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'500.– zu entschädigen.

4.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Emmen, dem Regierungsrat des Kantons Luzern sowie dem Bundesamt für Justiz schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 6. März 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: