Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.131/2004 /sta

Urteil vom 14. Juli 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
1. Schweizerische Volkspartei, Ortspartei Flühli,
vertreten durch den Präsidenten Markus Thalmann, und den Kassier/ Aktuar Philipp Thalmann,
2. Markus Thalmann,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Robert Thalmann,

gegen

Einwohnergemeinde Flühli, vertreten durch den Gemeinderat, 6173 Flühli LU,
Regierungsrat des Kantons Luzern, 6002 Luzern, vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, Postfach, 6002 Luzern.

Gegenstand
Beschwerde gegen die Beschlüsse der Gemeindeversammlung der Gemeinde Flühli vom 28. April 2003 betreffend Kredit für Expo-Halle 02 Sörenberg und Teilrevision des Zonenplans Sörenberg,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 27. Januar 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Flühli vom 28. April 2003 hatte u.a. über folgende Traktanden Beschluss zu fassen:
1.1 Rechnungen 2002 der Einwohnergemeinde
2. Expo-Halle 02 Sörenberg
2.1 Sonderkredit von Fr. 500'000.– an die Erstellungskosten der Expo-Halle 02 Sörenberg
2.2 Übernahme und Rückzahlung der Bürgschaftsverpflichtung durch die Einwohnergemeinde Flühli von IHG-Geldern von Bund und Kanton im Höchstbetrag von Fr. 500'000.–.
3. Teilrevision Zonenplan Sörenberg; Änderung des Zonenplanes Sörenberg im Gebiet Flüehüttenboden und Ergänzung des Bau- und Zonenreglementes
Die Gemeindeversammlung stimmte diesen Vorlagen - nach durchgeführter Diskussion, Beantwortung von Fragen und Ablehnung von Verschiebungsanträgen - zu.
B.
Am 5. Mai 2002 erhoben die Ortspartei Flühli der Schweizerischen Volkspartei (SVP-Flühli) und Markus Thalmann beim Regierungsrat des Kantons Luzern Beschwerde und beantragten die Aufhebung der Beschlüsse 1.1, 2 und 3. Sie machten im Wesentlichen geltend, hinsichtlich der Rechnung seien die Investitions- und Bestandesrechnungen unrichtig dargestellt, im Zusammenhang mit der Erstellung der Expo-Halle hätten die Behörden unrichtig und unvollständig informiert und in Bezug auf die Zonenplanänderung seien Verfahrensfehler gemacht worden.

Der Regierungsrat wies die Beschwerde am 27. Januar 2004 ab, soweit darauf einzutreten war, und wies die Gemeinde an, im Sinne der Erwägungen die notwendigen buchungstechnischen Anpassungen bei den künftigen Voranschlägen und Rechnungen vorzunehmen. Er ging davon aus, dass Verfahrensmängel und andere Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen mit der Stimmrechtsbeschwerde zu rügen sind, inhaltliche Mängel der beanstandeten Beschlüsse indessen mit der Gemeindebeschwerde. Im Einzelnen wies er die Stimmrechtsbeschwerde hinsichtlich der Beschlüsse 1 und 2 ab, soweit mangels Beanstandung an der Gemeindeversammlung selbst überhaupt darauf einzutreten war. In Bezug auf die Zonenplanung wies er die Stimmrechtsbeschwerde ebenfalls ab; er wies darauf hin, der Beschluss sei wegen des Umstandes, dass über nicht gütlich erledigte Einsprachen noch gar nicht entschieden werden konnte, nicht gültig zustande gekommen. Auf die Gemeindebeschwerde betreffend die Rechnung und betreffend die Zonenplanung trat der Regierungsrat nicht ein. Die Gemeindebeschwerde hinsichtlich des Traktandums 2 wies er ab.
C.
Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates haben die SVP-Flühli und Markus Thalmann beim Bundesgericht am 27. Februar 2004 staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 85 lit. a OG erhoben. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und der Beschlüsse der Gemeindeversammlung zu den Traktanden 2 und 3, allenfalls die Feststellung, dass die Beschlüsse zu den Traktanden 2 und 3 das Stimm- und Wahlrecht gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt hätten, sowie die Rückweisung der Sache an den Regierungsrat. Die Beschwerdeführer beschränken ihre Beschwerde auf die Bereiche der Traktanden 2 und 3 und sehen von einer Beschwerdeführung hinsichtlich der Rechnung und in Bezug auf die regierungsrätliche Behandlung als Gemeindebeschwerde ab. Im Einzelnen rügen die Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV sowie des Willkürverbots. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Die Gemeinde Flühli und der Regierungsrat (vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement) beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführer haben auf eine Replik verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerdeführer fechten den Regierungsratsentscheid sowie die zugrundeliegenden Beschlüsse der Gemeindeversammlung lediglich hinsichtlich der Traktanden 2 (Expo-Halle) und 3 (Teilrevision Zonenplan) an. Überdies verzichten sie auf eine Anfechtung, soweit der Regierungsrat die kantonale Beschwerde als Gemeindebeschwerde behandelt hat.

Der Beschwerdeführer 2 sowie die SVP-Flühli sind zur Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG legitimiert. Hingegen legen sie nicht dar, inwiefern sie hinsichtlich der Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG im Sinne von Art. 88 OG in rechtlich geschützten Interessen betroffen und insbesondere von der Teilrevision des Zonenplanes berührt sein sollen. Insoweit kann daher auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

Mit dem Antrag um Aufhebung des angefochtenen Entscheides des Regierungsrates kann auch die Aufhebung der Gemeindeversammlungsbeschlüsse verlangt werden (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.2 S. 188).

Wegen der kassatorischen Natur der Stimmrechtsbeschwerde (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.5 S. 189) kann auf die Beschwerde indes nicht eingetreten werden, soweit mehr verlangt wird als die Aufhebung des Regierungsratsentscheides und der entsprechenden Beschlüsse der Gemeindeversammlung. Ferner kann nicht auf den Antrag 2c eingetreten werden, da ein entsprechender Antrag beim Regierungsrat nicht gestellt worden und daher neu ist.

Aus der Vernehmlassung der Gemeinde Flühli vom 5. November 2003 an das kantonale Amt für Gemeinden geht hervor, dass die ehemalige Expo-Halle von der Gemeinde gekauft worden ist und im Eigentum der Gemeinde steht. Das ursprüngliche Projekt soll - aus verschiedenen Gründen - in der vorgesehenen Form nicht weiter verfolgt und die Halle verkauft werden. Damit stellt sich die Frage, ob die Beschwerde in diesem Punkte nicht gegenstandslos geworden ist. Dies kann indes nicht ohne weiteres angenommen werden, weil die Halle

zurzeit noch nicht verkauft worden ist und nicht ausgeschlossen werden kann, dass ohne Mitwirkung der Gemeinde Investoren gefunden werden könnten und die Verwirklichung in anderer Form möglich wäre.
2.
Nach der Bestimmung von Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Sie räumt den Stimmberechtigten allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und zum Ausdruck bringen kann (BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272, mit Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder -botschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme empfohlen wird, auch unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Gleiches gilt für Informationen, welche die Behörden den Stimmbürgern anlässlich von Gemeindeversammlungen zukommen lassen. Die Behörde ist zwar nicht zur Neutralität, hingegen zur Objektivität verpflichtet. Es stellt daher eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu sachlicher Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273, ZBl 99/1998 S. 89/91 E. 4b). Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Informationen, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Hinsichtlich der Vollständigkeit der Informationen hat das Bundesgericht allgemein ausgeführt, dass sich die Behörde nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und insbesondere nicht sämtliche
Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen müsse. Das Gebot der Sachlichkeit werde nicht verletzt, wenn nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen hingewiesen werde. Unzulässig wäre, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (BGE 119 Ia 271 E. 3b und 4a, Pra 2000 Nr. 23 S. 123 E. 2a, ZBl 99/1998 S. 89/91 f. E. 4, Urteil vom 16. Februar 2000 i.S. S. [1P.720/1999], je mit Hinweisen; vgl. auch Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, S. 182 ff. und 250 ff.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in: AJP 1996 S. 260).
3.
In der Abstimmungsbotschaft zuhanden der Stimmberechtigten führte der Gemeinderat aus, dass man sich in Sörenberg schon seit Jahren einen Infrastrukturbau für touristische, kulturelle und sportliche Nutzungen wünscht. Verschiedene Projekte konnten vor allem aus Kostengründen nicht realisiert werden. Nunmehr habe sich die Interessengemeinschaft Mehrzweckgebäude Sörenberg für die Erstellung einer ehemaligen Expo-Halle ausgesprochen. Dieser einfache und zweckmässige Infrastrukturbau solle Erstellungskosten von rund 2 Millionen Franken verursachen. Mit der grossen Grundfläche von ca. 1'100 m2 (28 x 40 m und einer Höhe von 12 m) bestünden diverse Möglichkeiten für eine touristische Nutzung sowie für Vereinsaktivitäten im kulturellen oder sportlichen Bereich. Als Trägerorganisation für den Bau und den Betrieb der Expo-Halle sei die Gründung einer Genossenschaft vorgesehen. Die Botschaft verweist ferner auf den vorgesehenen Zeitplan. Diesem Konzept entsprechend wurde den Stimmberechtigten ein Sonderkredit von Fr. 500'000.– für einen Beitrag an die Erstellungskosten der Halle vorgelegt. An der Gemeindeversammlung erläuterte der Gemeindepräsident die Vorlage. Er wies insbesondere darauf hin, dass eine Planungs- und Baugruppe mit dem
Betriebs- und Nutzungskonzept befasst sei und eine Finanzierungsgruppe sich mit den Anlage- und Betriebskosten beschäftige. Der beantragte Sonderkredit werde von der Gemeindeversammlung unter Vorbehalt beschlossen und der Betrag erst ausbezahlt, wenn die Finanzierung der Anlagekosten und das Konzept der Betriebskosten vorlägen. Das bedeutet nach dem angefochtenen Entscheid, dass der Sonderkredit erst ausgelöst werden könne, wenn die Finanzierung (für Erstellung und Betrieb) gesichert sei.

Mit der vorliegenden Beschwerde beanstanden die Beschwerdeführer in erster Linie die Schätzung der Kosten für die Erstellung der Halle auf rund 2 Millionen Franken. Sie weisen darauf hin, dass der Gemeindepräsident kurz nach der Gemeindeversammlung anlässlich der Gründung der Betriebsgenossenschaft die Kosten für die Baumeisterarbeiten (ohne Ver- und Entsorgung und Chüebachverlegung, ohne Umgebungs-Baunebenkosten und ohne Betriebseinrichtungen) auf 2,6 Millionen Franken beziffert haben soll. Würden dazu die weiteren

erwähnten Kosten hinzugezählt, sei erstellt, dass die Kosten für die Erstellung der Halle rund 3 Millionen Franken und nicht bloss rund 2 Millionen Franken betrügen. Die Angaben in der Abstimmungsbotschaft seien demnach falsch und die Stimmberechtigten der bereits hoch verschuldeten Gemeinde Flühli bewusst hinters Licht geführt worden. Zudem könne bei den geplanten Dimensionen nicht von einem "einfachen Infrastrukturbau" gesprochen werden. Schliesslich fehlten wichtige Informationen zum Beschrieb der Räumlichkeiten, zu Anlage und Infrastruktur, zur Restfinanzierung, zur Betriebsgenossenschaft und zur Frage, von wem und zu welchen Bedingungen das für den Bau der Halle benötigte Land übernommen werde. All diese Hinweise und das Fehlen von Erläuterungen widersprächen daher den aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten Kriterien an eine sachliche und hinreichende Information der Stimmbürger.

Ob die Stimmberechtigten mit der Abstimmungsbotschaft und anlässlich der Gemeindeversammlung sachliche und hinreichende Informationen im Sinne der genannten Rechtsprechung (oben E. 2) erhalten haben, beurteilt sich nicht rein abstrakt, sondern entsprechend der Zielsetzung von Art. 34 Abs. 2 BV in erster Linie im Hinblick auf die von den Stimmberechtigten zu treffenden Entscheidungen. Die Stimmberechtigten sollen ihre Meinung gestützt auf die erhaltenen Informationen frei und umfassend bilden und dementsprechend unter Einschätzung der möglichen Folgen zum Ausdruck bringen können. Das Mass an Sachlichkeit und insbesondere das Ausmass an Vollständigkeit der behördlichen Hinweise unterliegt einer weniger strengen Beurteilung, soweit sich die Informationen auf Bereiche beziehen, die nicht unmittelbar für den zu treffenden Entscheid von Bedeutung sind oder ausgesprochene Nebenpunkte betreffen.

In dieser Hinsicht ist für den vorliegenden Fall vom Konzept für die Erstellung und den Betrieb der Halle auszugehen. Aus der Abstimmungsbotschaft und den mündlichen Informationen anlässlich der Gemeindeversammlung ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit, dass vorgesehen ist, die Halle durch eine private Trägerschaft in Form einer Genossenschaft erstellen und betreiben zu lassen. Der für den Bau der Halle beantragte Sonderkredit von Fr. 500'000.– soll demnach nur beansprucht werden dürfen, wenn die Finanzierung der Anlagekosten gesichert ist und auch für den Betrieb ein tragbares Konzept vorliegt. Daraus geht hervor, dass sich die Gemeinde nicht in genereller Weise, sondern lediglich mittels eines einmaligen Sonderkredits an der Erstellung der Halle engagieren will. Bei dieser Sachlage war einzig über den Sonderkredit zu befinden und verliert umgekehrt der genannte Betrag von rund 2 Millionen Franken, den die Erstellung der Halle gesamthaft kosten soll, für die Entscheidfindung und -äusserung der Stimmberechtigten wesentlich an Bedeutung. Zudem handelt es sich bei diesem Betrag ausgewiesenermassen um eine Schätzung. Das ergibt sich einerseits aus der runden Betragsangabe, andererseits aus dem Umstand, dass sich eine Finanzierungsgruppe noch immer mit den Anlage- und Betriebskosten befasste und diese noch nicht abschliessend bestimmt hatte. Die Stimmberechtigten konnten daher nicht im Zweifel sein, dass es sich um eine blosse Schätzung handelte. Schliesslich steht nicht fest, dass die ungefähre Angabe von 2 Millionen tatsächlich unzutreffend ist und sich die Kosten auf rund 3 Millionen belaufen sollen, wie die Beschwerdeführer geltend machen; es ist auch nicht ersichtlich, in welchem genauen Zusammenhang der Gemeindepräsident kurz nach der Gemeindeversammlung eine höhere Zahl genannt haben soll.

Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Stimmberechtigten seien mit der Angabe von Erstellungskosten von rund 2 Millionen im Hinblick auf den Entscheid über einen Sonderkredit von Fr. 500'000.– als Beitrag an die Erstellung der Halle irregeführt worden oder es seien ihnen wesentliche Informationen vorenthalten worden. Damit erweist sich die Stimmrechtsbeschwerde in diesem Punkte als unbegründet.
Gleich verhält es sich mit den weitern in diesem Sachzusammenhang vorgebrachten Rügen. Zum einen kann die Beschreibung des Projekts als "einfache Infrastrukturbaute" nicht als unsachlich oder irreführend betrachtet werden. Der Ausdruck darf ohne weiteres auf die Konstruktion bezogen werden und stellt nicht einen Hinweis auf die beachtlichen Dimensionen des Projektes dar. Schliesslich bedingte das Konzept der Vorlage, die Ausgestaltung und den Betrieb im Einzelnen der Genossenschaft zu überlassen, Offenheit in Bezug auf Räumlichkeiten, Anlage und Infrastruktur, Nutzungsarten und Betriebskosten sowie zur Frage, unter welchen Bedingungen das benötigte Land übernommen werde. Für die - ohnehin nur bedingt bewilligte - Kreditvorlage waren diese Angaben nicht entscheidend. Auch insoweit erweist sich die Stimmrechtsbeschwerde als unbegründet.
4.
4.1 Weiter beanstanden die Beschwerdeführer die Behandlung des Traktandums Teilrevision Zonenplan Sören-

berg anlässlich der Gemeindeversammlung. Sie machen geltend, die Bestimmungen von § 62 und 63 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG, SRL Nr. 735) hätten in Anbetracht von eingegangenen Einsprachen eine Verschiebung dieses Geschäftes erfordert. Statt über das Geschäft abstimmen zu lassen, hätte der Gemeinderat den Stimmbürgern die Verschiebung der Vorlage auf eine nächste Gemeindeversammlung beantragen müssen. Der Gemeindeversammlungsbeschluss sei daher nicht gültig zustande gekommen. Der Regierungsrat, der dies im angefochtenen Entscheid anerkenne, hätte daraus den Schluss ziehen müssen, den Gemeindeversammlungsbeschluss aufzuheben. Indem er dies unterlassen habe, habe er die politischen Rechte verletzt.

Demgegenüber wird im angefochtenen Entscheid ausgeführt, anlässlich der Gemeindeversammlung seien die Stimmberechtigten darauf hingewiesen worden, dass noch Einsprachen eintreffen könnten bzw. Einsprachen eingegangen seien, die noch behandelt werden müssten. Die Beschlussfassung sei daher unter dem Vorbehalt der Einspracheerledigung erfolgt. Dem fügt der Regierungsrat bei, dass der Beschluss über die Zonenplanänderung nicht gültig zustande gekommen sei, solange die Stimmberechtigten über die nicht gütlich bereinigten Einsprachen nicht entschieden hätten.

Unter dem Gesichtswinkel der nach Art. 34 Abs. 2 BV erforderlichen sachlichen und hinreichend vollständigen Information kann bei dieser Sachlage nicht gesagt werden, die Stimmberechtigten seien irregeführt worden. Aufgrund der ihnen erteilten Hinweise musste ihnen klar sein, dass der zu treffende Entscheid lediglich unter der Bedingung Gültigkeit erlangen könne, dass die vorhandenen bzw. künftigen Einsprachen gütlich bereinigt würden. Insoweit ist eine Verletzung der politischen Rechte zu verneinen.
4.2 Davon zu trennen ist die Frage, ob das Vorgehen anlässlich der Gemeindeversammlung korrekt war und eine im Hinblick auf eingegangene bzw. noch einzugehende Einsprachen bedingte Beschlussfassung über die Zonenplanrevision mit dem Planungs- und Baugesetz zu vereinbaren ist. Darüber hinaus fragt sich, welcher Schluss aus der Feststellung einer Missachtung des Planungs- und Baugesetz zu ziehen ist.

Hinsichtlich der ersten Frage ist nicht streitig, dass eine bedingte Beschlussfassung mit dem PBG nicht vereinbar ist. § 62 und 63 PBG erfordern einen gleichzeitigen Beschluss über Zonenplan und Einsprachen. In der Vernehmlassung weist der Regierungsrat denn auch darauf hin, dass eine entsprechende Zonenplanänderung nach § 64 PBG nicht genehmigt würde. Damit erweist sich der Antrag des Gemeinderates (bzw. der Gemeindeversammlungsbeschluss) als mit höherem Recht im Widerspruch.

Dieser Umstand indessen betrifft ausschliesslich die materielle Beurteilung der Vorlage und steht nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Stimmrecht. Die materielle Unrechtmässigkeit einer Vorlage führt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu keiner Verletzung der freien und unverfälschten Willenskundgabe und stellt keine Verletzung des Stimmrechts im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV dar (vgl. ZBl 99/1998 S. 89/90 E. 3, mit Hinweisen). Die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit mit ihr geltend gemacht wird, es hätte in der vom Gemeinderat vorgeschlagenen Weise nicht über die Revision der Zonenplanung abgestimmt werden dürfen.

Die weitere Frage, ob der von der Gemeindeversammlung getroffene Entscheid mit höherrangigem Recht im Einklang ist, ist vielmehr mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte vorzubringen (vgl. ZBl 99/1998 S. 89/91 E. 3c). Hierzu sind die Beschwerdeführer, die nicht geltend machen, durch den Zonenplanbeschluss in rechtlich geschützten Rechten betroffen zu sein, wie oben dargelegt nicht legitimiert. Sie können daher auch nicht geltend machen, der Regierungsrat hätte den Gemeindeversammlungsbeschluss förmlich aufheben müssen. Im Übrigen könnte dem Regierungsrat in dieser Hinsicht wohl kein Verstoss gegen das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV vorgehalten werden. Im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung legte er nämlich dar, dass dem Gemeindeversammlungsbeschluss keine Gültigkeit zukomme und dass über die Zonenplanrevision und die Einsprachen erneut von der Gemeindeversammlung Beschuss zu fassen sei. Bei dieser Sachlage kann das Absehen von einer förmlichen Aufhebung nicht als willkürlich bezeichnet werden.
5.
Schliesslich rügen die Beschwerdeführer die Kostenregelung im angefochtenen Entscheid, insbesondere den

Umstand, dass ihnen eine Parteientschädigung verweigert worden ist. Sie bringen in dieser Hinsicht indessen keine selbständigen Rügen vor und begründen ihren Anspruch auf Parteientschädigung einzig mit der Verfassungswidrigkeit des Regierungsratsentscheides. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen erweist sich ihre Beschwerde als unbegründet.

6.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Entsprechend der Praxis zu den Stimmrechtsbeschwerden sind den Beschwerdeführern keine Kosten aufzuerlegen. Der nicht anwaltlich vertretenen Gemeinde Flühli ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Flühli und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Juli 2004

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: