

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.50/2005 /ggs

Urteil vom 24. März 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Nay, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Familie X. _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peter Wicki,

gegen

Einwohnergemeinde Wolhusen, 6110 Wolhusen,
vertreten durch den Gemeinderat Wolhusen, Menznauerstrasse 13, Postfach 165, 6110 Wolhusen,
Regierungsrat des Kantons Luzern, vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Art. 9, 29 und 30 BV (Einbürgerung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 7. Dezember 2004.

Sachverhalt:

A.

Am 30. Dezember 2002 reichte die Familie X. _____ ein Gesuch um Einbürgerung in der Schweiz,
im Kanton Luzern und in der Gemeinde Wolhusen ein.

Der Gemeinderat von Wolhusen war der Auffassung, die Familie X. _____ erfülle sämtliche
Voraussetzungen für eine Einbürgerung und beantragte, ihnen das Gemeindebürgerrecht von
Wolhusen zuzusichern.

Am 1. Dezember 2003 wies die Gemeindeversammlung von Wolhusen das Gesuch um Zusicherung
des Gemeindebürgerrechts in geheimer Abstimmung ab. Eine Diskussion über die Ablehnungsgründe
fand weder vor noch nach der Abstimmung statt.

B.

Gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss erhob die Familie X. _____ Gemeindebeschwerde
beim Regierungsrat des Kantons Luzern. Sie rügte die fehlende Begründung des Entscheids und
vertraten überdies die Auffassung, dass nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat
für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig sei. Da der Gemeinderat ihr
Einbürgerungsgesuch positiv beurteilt habe, sei ihnen das Gemeindebürgerrecht vom zuständigen
Organ bereits zugesichert worden.

Die Beschwerdeführer beantragten daher, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und es sei
festzustellen, dass ihnen anlässlich der Gemeindeversammlung vom 1. Dezember 2003 das
Gemeindebürgerrecht erteilt worden sei. Eventualiter sei ihnen das Gemeinde- sowie das
Kantonsbürgerrecht von der Rechtsmittelinstanz zu erteilen. Subeventualiter, für den Fall der
Rückweisung, sei die Vorinstanz zu verpflichten, über die Gesuche umgehend durch eine
Kommission oder den Gemeinderat zu entscheiden. Subsubeventualiter, d.h. für den Fall der
Rückweisung an die Gemeindeversammlung, sei die Vorinstanz zu verpflichten, umgehend,
spätestens innerhalb von vier Monaten, gestützt auf die bereits vorhandenen Unterlagen und
positiven Anträge entsprechend dem in der Beschwerdebegründung geschilderten Verfahrensablauf,
zu entscheiden.

Am 7. Dezember 2004 hiess der Regierungsrat die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise
gut, hob den Beschluss der Gemeindeversammlung vom 1. Dezember 2003 wegen fehlender

Begründung auf und wies das Gesuch der Beschwerdeführer um Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurück. In den Erwägungen hielt er fest, dass die Gemeindeversammlung zur erneuten Beurteilung des Gesuchs zuständig sei.

C.

Gegen den Entscheid des Regierungsrats erhebt die Familie X. _____ staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben und es sei ihr das Gemeindebürgerrecht der Gemeinde Wolhusen zu erteilen. Eventualiter sei festzustellen, dass das zuständige Gemeindeorgan den Beschwerdeführern das Gemeindebürgerrecht erteilt habe. Gleichzeitig sei die Angelegenheit zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts an die zuständige kantonale Behörde zurückzuweisen.

D.

Der Regierungsrat beantragt, auf die staatsrechtliche Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen. Der Gemeinderat Wolhusen schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Mit Replik vom 10. März 2005 nahmen die Beschwerdeführer zur Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde Stellung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist ein Entscheid des Regierungsrats, der das Gesuch der Beschwerdeführer um Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückweist. Er schliesst somit das Einbürgerungsverfahren nicht ab, sondern stellt einen Zwischenentscheid dar.

1.1 Zwischenentscheide sind lediglich im Rahmen von Art. 87 OG mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar: Abs. 1 sieht vor, dass selbständig eröffnete Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren selbständig angefochten werden können und müssen; gegen andere selbständig eröffnete Zwischenentscheide ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Abs. 2). Dabei muss es sich um einen Nachteil rechtlicher Natur handeln, der auch mit einem späteren günstigen Entscheid nicht gänzlich behoben werden kann (BGE 126 I 207 E. 2 S. 210 mit Hinweisen); eine bloss tatsächliche Beeinträchtigung wie beispielsweise eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens genügt nicht. Insofern ist die staatsrechtliche Beschwerde gegen Rückweisungsentscheide grundsätzlich ausgeschlossen, da die dagegen gerichteten Rügen noch mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen den Endentscheid vorgebracht werden können (BGE 122 I 39 E. 1a/bb S. 42 f. mit Hinweisen).

1.2 Zu prüfen ist, ob ein Zwischenentscheid über die Zuständigkeit i.S.v. Art. 87 Abs. 1 OG vorliegt.

Der Regierungsrat hielt die Rüge der Beschwerdeführer, gemäss der Gemeindeordnung Wolhusens sei nicht die Gemeindeversammlung sondern der Gemeinderat für die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen zuständig, für unbegründet (E. 2 S. 5 des angefochtenen Entscheids). Er wies deshalb den Hauptantrag der Beschwerdeführer, es sei festzustellen, dass ihnen das Gemeindebürgerrecht bereits erteilt worden sei, ab. Abgewiesen wurden auch die Eventualanträge auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch die Rechtsmittelinstanz bzw. auf Rückweisung der Sache an den Gemeinderat. Stattdessen wies der Regierungsrat die Sache zur Neuurteilung an die Gemeindeversammlung zurück. Damit entschied er letztinstanzlich über die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung. Die Gemeindeversammlung ist an diesen Entscheid gebunden, d.h. sie kann ihre Zuständigkeit nicht mehr verneinen.

Damit liegt ein Entscheid über die Zuständigkeit vor, der selbständig angefochten werden kann.

1.3 Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführer machen geltend, nach der Gemeindeordnung von Wolhusen (GO), die am 12. Juni 1989 von der Gemeindeversammlung angenommen und am 19. September 1989 vom Regierungsrat genehmigt wurde, sei nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat für die Zusicherung der Gemeindebürgerrechts zuständig. Die Befugnisse der Stimmberechtigten seien in den Art. 11 ff. GO einzeln aufgezählt; alle übrigen Aufgaben seien gemäss Art. 23 Abs. 1 GO dem Gemeinderat zugewiesen. In der Botschaft zur Gemeindeordnung heisse es ausdrücklich: "Der Gemeinderat ist ... für alle Aufgaben der Gemeinde zuständig, die keinen andern Organen übertragen sind". Gemäss Art. 15 lit. c GO beschliessen die Stimmberechtigten über die Erteilung des Ehrenbürgerrechts. Dagegen finde sich in den Art. 11 ff. GO kein Hinweis auf die Erteilung des ordentlichen Bürgerrechts. Dann aber sei hierfür nach dem klaren Wortlaut der Gemeindeordnung und den Ausführungen der Botschaft der Gemeinderat zuständig. Die Auslegung der Vorinstanzen, wonach die Gemeindeversammlung zuständig sei, sei schlechterdings unhaltbar. Sie verletze das Willkürverbot (Art. 9 BV) und den Anspruch der Beschwerdeführer auf einen Entscheid der

zuständigen Verwaltungsbehörde (Art. 29 i.V.m. Art. 30 BV).

3.

Im angefochtenen Entscheid führte der Regierungsrat aus, nach § 30 Abs. 1 lit. a des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994 (BüG/LU) sei die Gemeindeversammlung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländer zuständig. Die Stimmberechtigten könnten dieses Recht dem Gemeinde- oder dem Bürgerrat, dem Gemeindeparlament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen (§ 30 Abs. 2 BüG/LU). Mit der allgemein gehaltenen Bestimmung von Artikel 23 GO sei jedoch die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts nicht an den Gemeinderat delegiert worden. Somit finde das kantonale Recht Anwendung und die Gemeindeversammlung habe zu Recht über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts Beschluss gefasst.

In seiner Vernehmlassung hat der Regierungsrat diese Ausführungen wie folgt ergänzt:

Die Gemeindeordnung Wolhusen datiere vom 12. Juni 1989. Damals sei noch das Bürgerrechtsgesetz vom 29. Dezember 1922 (aBüG/LU) in Kraft gewesen, das eine Delegation der Befugnis zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an den Gemeinderat nicht zugelassen habe. Daraus folge, dass die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländer nicht in der Gemeindeordnung Wolhusens geregelt sei, sondern hierfür das kantonale Bürgerrechtsgesetz massgeblich sei. § 23 GO sei so zu verstehen, dass der Gemeinderat nur dann zuständig sei, wenn sich weder aus dem kommunalen noch aus dem kantonalen Recht die Zuständigkeit eines anderen Organs ableiten lasse. Im vorliegenden Fall ergebe sich aus § 30 Abs. 1 lit. a BüG/LU klar die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung.

Die von den Beschwerdeführern vorgenommene Auslegung der Gemeindeordnung sei unzulässig, sachwidrig und widerspreche dem tatsächlichen Willen der Stimmberechtigten von Wolhusen. In der Gemeinde Wolhusen erfolge die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts schon seit langer Zeit durch die Gemeindeversammlung. Es gebe im ganzen Kanton keine Gemeinde, welche die Zuständigkeit zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländer dem Gemeinderat delegiert hätte.

4.

Ob § 23 GO die Zuständigkeit zur Einbürgerung von Ausländern an den Gemeinderat überträgt, ist durch Auslegung der Gemeindeordnung Wolhusens und der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung zu ermitteln. Da es sich hierbei um selbständiges kantonales Recht handelt, kann das Bundesgericht die vom Regierungsrat gewählte Auslegung nicht frei prüfen, sondern nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV).

Zum Zeitpunkt des Erlasses der Gemeindeordnung Wolhusens im Jahr 1989 waren Einbürgerungsgesuche der Ortsbürgergemeinde zu unterbreiten; stimmfähig waren nur die Gemeindebürger (§ 4 Abs. 2 aBüG/LU). Das Recht der Bürgerrechtserteilung konnte ganz oder teilweise einem durch die Gemeindeorganisation geschaffenen Bürgerausschuss übertragen werden (§ 4 Abs. 3 aBüG/LU), nicht aber dem Gemeinderat.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht willkürlich anzunehmen, die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts sei 1989 nicht - unzulässigerweise - an den Gemeinderat delegiert worden. Damit galt weiterhin die Zuständigkeitsregelung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes. Bis zum 31. Januar 1995 war somit die Ortsbürgergemeinde für die Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen zuständig; mit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes am 1. Februar 1995 wurde die (Einwohner-)Gemeindeversammlung zuständig.

Zwar lässt das neue Bürgerrechtsgesetz die Delegation an den Gemeinderat nunmehr zu; die GO Wolhusens ist jedoch seither nicht in diesem Sinne geändert worden. Es ist deshalb nicht willkürlich, § 23 GO weiterhin so auszulegen, dass er keine von der kantonalen Gesetzgebung abweichende Regelung der Zuständigkeit zur Bürgerrechtserteilung enthält.

Nach dem Gesagten verletzt der Zuständigkeitsentscheid des Regierungsrats, wonach die Gemeindeversammlung Wolhusens zur Zusicherung des Bürgerrechts zuständig ist, weder das Willkürverbot (Art. 9 BV) noch den Anspruch der Beschwerdeführer auf einen Entscheid der gesetzlich zuständigen Behörde.

5.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit abzuweisen. Es erübrigt sich deshalb zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit positive Anordnungen im Falle der Gutheissung der Beschwerde zulässig

wären; hinsichtlich der entsprechenden Beschwerdebegehren kann die Eintretensfrage offen bleiben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 156 und 159 OG). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Begründung des angefochtenen Entscheids erst in der Vernehmlassung des Regierungsrats erfolgt ist. Es rechtfertigt sich deshalb, die den Beschwerdeführern auferlegte Gerichtsgebühr um die Hälfte zu reduzieren.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Den Beschwerdeführern wird eine reduzierte Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.-- auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

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

Lausanne, 24. März 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: