

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1D_5/2007 /daa

Urteil vom 30. August 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien

- X. _____,
- Y. _____,

Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Peter Wicki,

gegen

Einwohnergemeinde Hämikon, vertreten durch den Gemeinderat Hämikon, Luzernerstrasse 8,
Postfach 361,
6285 Hitzkirch,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Einbürgerung,

Subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern
vom 3. April 2007.

Sachverhalt:

A.

X. _____ (geboren 1989) und Y. _____ (geboren 1987) kamen 1997 mit ihren Eltern aus dem
Kosovo in die Schweiz. Am 9. Januar 2004 stellten sie in der Gemeinde Hämikon je ein Gesuch um
Erteilung des Schweizer Bürgerrechts. Die Eltern stellten kein entsprechendes Ersuchen.

Der Gemeinderat von Hämikon hörte die beiden Gesuchsteller persönlich an, stellte fest, dass der
Einbürgerung nichts entgegenstehe, und unterbreitete der Gemeindeversammlung vom 7. Juni 2005
den Antrag um Erteilung des Gemeindebürgerrechts. In der Einladung zur Gemeindeversammlung
hielt er fest, dass die beiden Gesuchsteller die deutsche Sprache gut bis sehr gut sprechen, in die
Gesellschaft integriert sind, die Gepflogenheiten kennen, die schweizerische Rechtsordnung
beachten und einen guten Ruf geniessen.

Anlässlich der Gemeindeversammlung wurden die Einbürgerungsgesuche eingehend diskutiert und
insbesondere in den Zusammenhang mit dem Status der Eltern der Gesuchsteller gesetzt, über deren
Asylgesuch noch nicht entschieden worden ist. In geheimer Abstimmung lehnten die
Stimmberechtigten die Einbürgerungsgesuche ab, dasjenige von X. _____ mit 36 Nein gegen 13
Ja, jenes von Y. _____ mit 32 Nein gegen 17 Ja.

Diese Entscheide der Gemeindeversammlung fochten X. _____ und Y. _____ beim
Regierungsrat des Kantons Luzern an. Dieser wies die Beschwerden mit Entscheid vom 3. April 2007
ab. Er führte im Wesentlichen aus, aus der angeregten Diskussion anlässlich der
Gemeindeversammlung ergebe sich eine hinreichende Begründung für die negativen Beschlüsse.

B.

Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates haben X. _____ und Y. _____ beim
Bundesgericht subsidiäre Verfassungsbeschwerde erhoben mit den Anträgen, es sei der
Regierungsratsbeschluss aufzuheben und es sei ihnen das Gemeindebürgerrecht der Gemeinde
Hämikon zu erteilen. Sie rügen im Wesentlichen Verletzungen von Art. 29 BV wegen formellen
Mängeln, von Art. 9 BV wegen unhaltbarer Vorbringen in der Gemeindeversammlung sowie von Art. 8

Abs. 2 BV wegen Diskriminierung.

Der Gemeinderat von Hämikon und der Regierungsrat beantragen die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 BGG ist gemäss Art. 83 lit. b BGG gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen. Eine andere ordentliche Beschwerde fällt nicht in Betracht (Art. 113 BGG). Der angefochtene Regierungsratsentscheid schliesst den kantonalen Instanzenzug ab (§ 35 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Luzern; Art. 86 i.V.m. Art. 130 Abs. 3 BGG). Somit ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 BGG zulässig.

Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Art. 116 BGG die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hat.

Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass sie einen Anspruch auf Einbürgerung haben (vgl. § 13 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Luzern, BÜG). Das nach Art. 115 lit. b BGG erforderliche rechtlich geschützte Interesse kann durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch ein angerufenes spezielles Grundrecht begründet werden. Das trifft auf das als verletzt gerügte Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV zu. Als Partei im kantonalen Verfahren können die Beschwerdeführer zudem die Verletzung bundesverfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt. Das trifft für die Rüge zu, die Rechtsmittelbehörde habe ihre Prüfungsbefugnis in Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV zu Unrecht eingeschränkt. Das gilt ferner für Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und fällt namentlich in Betracht, wenn das gänzliche Fehlen einer Begründung des zugrundeliegenden Entscheides beanstandet wird. Hingegen legitimiert diese Parteistellung nicht zur Rüge, ein Entscheid sei mangelhaft begründet, d.h. die Begründung sei unvollständig, zu wenig differenziert oder materiell unzutreffend. Eine solche setzt die Legitimation in der

Sache selbst voraus. Diese fehlt indessen in Anbetracht des Umstandes, dass kein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Vor dem Hintergrund der neuesten Rechtsprechung sind die Beschwerdeführer daher nicht zur Rüge berechtigt, der angefochtene Entscheid verletze das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 133 I 185, 132 I 167 E. 2.1 S. 168, mit Hinweisen).

2.

Die Beschwerdeführer rügen vorerst als Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung keine bzw. keine hinreichende Begründung enthalte.

2.1 Ablehnende Einbürgerungsentscheide unterliegen gemäss der Rechtsprechung der Begründungspflicht. Es besteht keine feste Praxis, wie der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Begründungspflicht im Einzelnen nachzukommen ist. Es ergeben sich bei unterschiedlichen Konstellationen verschiedene Möglichkeiten. Verweigert eine Gemeindeversammlung die Einbürgerung entgegen dem Antrag des Gemeinderates, wird sich die Begründung in erster Linie aus den Wortmeldungen ergeben müssen. Werden derart Gründe für die Ablehnung einer Einbürgerung genannt und wird über das Einbürgerungsgesuch unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so ist im Allgemeinen davon auszugehen, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden getragen werden. Damit wird in formeller Hinsicht grundsätzlich eine hinreichende Begründung vorliegen (BGE 132 I 196 E. 3 S. 197, mit Hinweisen; Urteile 1P.786/2006, 1P.787/2006 und 1P.788/2006). Es ist im Einzelfall vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu prüfen, ob die vorgebrachte Begründung den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügt (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.3 S. 198).

2.2 Die Beschwerdeführer legen nicht näher dar, weshalb im Sinne der genannten Rechtsprechung für die Prüfung einer hinreichenden Begründung der negativen Einbürgerungsentscheide nicht auf die Voten anlässlich der Gemeindeversammlung abgestellt werden soll. Wie im angefochtenen Entscheid dargelegt, kann es angesichts des Erfordernisses einer Abstimmung nicht darauf ankommen, ob anlässlich der Gemeindeversammlung formell ein Antrag auf Abweisung des Einbürgerungsgesuches gestellt worden ist. Die - im Protokoll der Gemeindeversammlung wiedergegebenen - Wortmeldungen sind daher unter dem Gesichtswinkel von Art. 29 Abs. 2 BV näher zu betrachten.

Im angefochtenen Entscheid sind die gegen eine Einbürgerung gerichteten Voten zutreffend

zusammengefasst. Danach wurde an der Gemeindeversammlung zum Ausdruck gebracht, dass die Einbürgerungsgesuche vor dem Hintergrund gestellt worden sein könnten, den Eltern der Gesuchsteller einen sichereren Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu verschaffen, dass die jugendlichen Gesuchsteller vorerst einmal etwas leisten und eine Lebensgrundlage schaffen müssten und ihr Einbürgerungsgesuch als verfrüht erscheine sowie dass sie mangels hinreichender Schweizer Mentalität unzureichend integriert seien.

Diese Begründungselemente kamen an der Gemeindeversammlung klar zum Ausdruck und wurden teils mehrmals bzw. von verschiedenen Personen geteilt. Sie zeigen mit hinreichender Deutlichkeit auf, weshalb die Einbürgerungen abgelehnt werden sollten. Dem Vorbringen, dass nicht gestützt auf die Einbürgerung der Beschwerdeführer den Eltern eine Verbesserung bzw. gar Sicherung des Aufenthaltsstatus gewährt werden soll, kann die Befürchtung eines Missbrauchs des Einbürgerungsrechts (sog. "Hintertürchen") entnommen werden (vgl. Urteil 1P.788/2006, E. 5.1). Der Einwand, dass die jugendlichen Beschwerdeführer vor ihrer Einbürgerung vorerst etwas leisten und ihre Lebensgrundlage schaffen müssten und das Einbürgerungsgesuch als verfrüht erscheine, bringt einen klaren Ablehnungsgrund zum Ausdruck. Schliesslich kann auch im Vorhalt der unzureichenden Integration ein eindeutiges Argument gegen die Einbürgerung erblickt werden (vgl. Urteil 1P.787/2006, E. 5.1). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer belegen diese Wortmeldungen nicht nur ein gewisses Missbehagen einzelner Teilnehmer der Gemeindeversammlung und unausgesprochene, rein persönlich gehaltene und im Unbestimmten verbleibende Motive. Es handelt sich vielmehr um Vorbringen, die eine Ablehnung der Einbürgerungsgesuche zu begründen vermögen und von der Mehrheit der Gemeindeversammlung geteilt werden können. Damit erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV im Grundsatz als unbegründet.

2.3 Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, dass es anlässlich der Gemeindeversammlung an einer individuellen, je auf sie beide einzeln bezogenen Begründung der Abweisung des Einbürgerungsgesuches fehle und dass auch unter diesem Gesichtswinkel das Begründungserfordernis nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt worden sei.

Diese Rüge erweist sich als unbegründet. Es trifft zwar zu, dass für beide Beschwerdeführer, die je für sich selbständig um Einbürgerung ersucht hatten, eine hinreichende Begründung erforderlich ist (vgl. BGE 131 I 18). Dies schliesst eine Begründung, die zwei Gesuchsteller einschliesst, nicht aus. Im vorliegenden Fall beziehen sich die erwähnten Begründungselemente weitestgehend auf beide Beschwerdeführer. Insbesondere betrifft der Einwand, dass die Gesuchsteller vorerst etwas leisten und ihre Lebensgrundlage schaffen müssten und das Einbürgerungsgesuch daher als verfrüht erscheine, beide Beschwerdeführer. Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, das Einbürgerungsgesuch bezwecke möglicherweise die Sicherung des Anwesenheitsrechts der Eltern. Bei dieser Sachlage ist nicht entscheidend, dass die mangelnde Integration in erster Linie dem Beschwerdeführer 2 vorgehalten worden ist.

3.

Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat sinngemäss vor, seine Prüfungsbefugnis in Missachtung des einschlägigen Verfahrensrechts beschränkt und damit ihre Verfahrensrechte verletzt zu haben.

Die negativen Einbürgerungsentscheide konnten beim Regierungsrat mit Gemeindebeschwerde angefochten werden. Mit dieser kann nach § 109 Abs. 5 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern a) die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie b) die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich der Überschreitung und des Missbrauchs des Ermessens gerügt werden. Der Regelung ist zu entnehmen, dass die Ermessensausübung nicht beanstandet werden kann.

Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass der Regierungsrat die Ausübung des Ermessens durch die Gemeindeversammlung hätte überprüfen müssen. Sie bringen indes vor, der Regierungsrat hätte die Rechtsanwendung prüfen und angesichts des Umstandes, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung vorliegen, die Beschwerde gutheissen müssen. Dabei übersehen sie, dass das Bürgerrechtsgesetz nach § 12 und 13 zwar die Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechts umschreiben, indessen keinen Anspruch auf Einbürgerung einräumen. Der Gemeinde kommt beim Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung des Bürgerrechts vielmehr ein breiter Ermessensspielraum zu. Der Regierungsrat hat bei dieser Sachlage keine formelle Rechtsverweigerung begangen und die Verfahrensrechte der Beschwerdeführer nicht verletzt, wenn er den Ermessensspielraum der Gemeindeversammlung beachtet und nicht sein eigenes Ermessen an deren Stelle gesetzt hat. Insoweit erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang die Verweigerung der Einbürgerung durch die Gemeindeversammlung als willkürlich und auf sachfremden Gründen beruhend rügen, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Mangels eines Anspruchs auf Einbürgerung sind sie nicht legitimiert, deren Verweigerung mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 9 BV anzufechten (oben E. 1).

4.

Die Beschwerdeführer rügen schliesslich eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes gemäss Art. 8 Abs. 2 BV und bringen hierfür vor, dass ihnen die Einbürgerung wegen ihres jugendlichen Alters verweigert worden sei.

4.1 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen des Alters. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmacht. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 132 I 167 E. 3 S. 169; 129 I 217 E. 2.1 S. 223, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

4.2 Für die Beurteilung der Rüge, der Gemeindeversammlungsbeschluss bzw. die Begründung lasse sich vor dem Diskriminierungsverbot nicht halten, ist von den Wortmeldungen anlässlich der Gemeindeversammlung auszugehen. Sie sind miteinander in Beziehung zu setzen und entsprechend zu gewichten. Dabei ist für das bundesgerichtliche Verfahren von Bedeutung, dass ein kantonaler Entscheid auf subsidiäre Verfassungsbeschwerde hin nicht schon allein wegen einzelner Begründungselemente, sondern nur dann aufgehoben wird, wenn er sich auch im Ergebnis als verfassungswidrig erweist (vgl. BGE 132 I 167 E. 4.1 S. 171, mit Hinweisen).

Der an der Gemeindeversammlung erhobene Einwand mangelnder Integration weist für sich genommen keinerlei diskriminatorische Elemente auf (vgl. BGE 132 I 167). Gleichermassen weist die Befürchtung, dass mit der Einbürgerung möglicherweise eine Verbesserung des Aufenthaltsstatus der Eltern beabsichtigt sein könnte, nicht auf eine Diskriminierung der Beschwerdeführer hin. Daran ändert der Umstand nichts, dass diese Argumentation letztlich an der Unmündigkeit der Beschwerdeführerin anknüpft. Schliesslich bezieht sich das Vorbringen, die Gesuchsteller müssten vorerst etwas leisten und ihre Lebensgrundlage schaffen und das Einbürgerungsgesuch erscheine als verfrüht, isoliert betrachtet allein auf die wirtschaftliche Lage der Gesuchsteller. Damit kann aus der Sicht der Teilnehmer der Gemeindeversammlung die Befürchtung verbunden sein, dass die Gesuchsteller unterstützt werden müssten, falls die Eltern ausgewiesen werden sollten.

Auch wenn das Argument der wirtschaftlichen Lage der noch in Ausbildung stehenden Beschwerdeführer mit deren jugendlichem Alter in einem gewissen Zusammenhang stehen mag, kann nicht von einer Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV gesprochen werden. Eine gesamthafte Betrachtung der an der Gemeindeversammlung vorgebrachten Gründe zeigt vielmehr, dass die Statusfrage sowie in allgemeiner Weise die Frage, ob die Gesuchsteller auf eigenen Beinen stehen könnten, klar im Vordergrund stehen. Diese Fragestellung lässt nicht erkennen, dass die Beschwerdeführer wegen ihres jugendlichen Alters diskriminiert und ihr Einbürgerungsgesuch aus solchen Gründen abgewiesen worden wären. Auch eine indirekte Diskriminierung ist, gesamthaft gesehen, nicht ersichtlich. Damit erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV als unbegründet.

5.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

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

Lausanne, 30. August 2007

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: