

# **BGer 1P.674/2000 vom 6. März 2001**

Bundesgericht, 2001-03-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.674\\_2000](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.674_2000)

FR: TF 1P.674/2000 du 6 mars 2001

IT: TF 1P.674/2000 del 6 marzo 2001

## **Regeste**

Bürgerrecht und Ausländerrecht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche 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.

### **E. 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).

### **E. 3**

Die Gemeindebeschwerde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn sie der Regierungsrat oder das instruierende Departement anordnet.

### **E. 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.

## E. 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 erteilt, dürfen 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.

## **E. 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 ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.