

Nr. 079/2013

Interpellation Camenisch: Stellung der Bürgerrechtskommission

Eingang: 25. November 2013

Zuständiges Departement: Präsidialdepartement und Bürgerrechtskommission

Beantwortung

Allgemeines

Die Mitglieder der Legislative wie auch der Exekutive verpflichten sich bei Amtsantritt mit der Ablage des Schwurs oder des Eids zur Einhaltung der Gesetze und folgen in ihrem Handeln der Rechtsstaatlichkeit.

Die besondere Stellung der Bürgerrechtskommission (BRK) und deren Organisation ergibt sich aus § 38 der Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2013. Dieser lautet:

§ 38 Aufgaben und Organisation

¹ Die Bürgerrechtskommission prüft die vom Gemeinderat weitergeleiteten Einbürgerungsgesuche von ausländischen Personen. Der Gemeinderat kann zu den einzelnen Gesuchen eine Stellungnahme abgeben.

² Die Bürgerrechtskommission ist eine parlamentarische Kommission. Das zuständige Mitglied des Gemeinderates nimmt in der Regel mit beratender Stimme an den Sitzungen der Bürgerrechtskommission teil.

³ Die Bürgerrechtskommission entscheidet abschliessend über die Einbürgerungsgesuche.

⁴ Der Einwohnerrat kann Richtlinien zum Einbürgerungsverfahren erlassen.

⁵ Die Beschlüsse sind dem Einwohnerrat zur Kenntnis zu bringen. Der Gemeinderat ist für die Publikation besorgt.

⁶ Der Einwohnerrat legt zu Beginn seiner Legislaturperiode die Kommissionsgrösse aufgrund der im Einwohnerrat vertretenen Fraktionen fest. In der Bürgerrechtskommission ist jede Fraktion mit mindestens einem Mitglied vertreten.

Obwohl es sich bei der BRK gemäss § 38 Abs. 2 GO Kriens um eine parlamentarische Kommission handelt, hat diese gemäss Abs. 3 eine exekutive Funktion, indem die BRK nämlich abschliessend über die Einbürgerungsgesuche entscheidet. Diese Entscheide sind mittels ordentlichem Rechtsmittel direkt an die nächste Instanz, den Regierungsrat, weiterziehbar.

Die Zusammensetzung der Kommission alleine ist noch nicht entscheidend, welche Funktion diese ausübt. Im Falle der BRK ist die Funktion aufgrund der besonderen Aufgabe diejenige einer Exekutive und nicht einer Legislative. Die anderen einwohnerrätlichen Kommissionen haben keine Entscheidbefugnisse, wie dies aus den Art. 17 – 21 der Geschäftsordnung des Einwohnerrates vom 26. Juni 2008 ersichtlich ist. Somit ist die Unterstellung unter die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes VRG ohne weiteres gegeben. § 2 VRG hält nämlich fest, dass als Behörde oder Instanz im Sinne des Gesetzes alle Organe bezeichnet werden, welche hoheitliche Handlungen vornehmen können. In § 4 VRG wird erläutert, was als Entscheid zu werten ist. Der Verweis auf § 6 des VRG in der Interpellation greift zu kurz, da die Klammerbemerkungen unter lit. b. nicht abschliessenden Charakter aufweisen können. Bei der BRK handelt es sich eindeutig um eine Gemeindebehörde, welche Entscheide mit hoheitlicher Wirkung im Einzelfall erlässt. Es sei nur am Rande vermerkt, dass auch Exekutivbehörden mittels Volkswahl bestellt werden.

Der Gemeinderat und die BRK anerkennen die grosse Arbeit, welche die BRK unter dem Vorsitz von Räeto Camenisch in den letzten Jahren geleistet hat. Vor allem die Tatsache, dass der Pendenzenberg massiv verkleinert werden konnte und heute die Gesuchsbehandlung innert nützlicher Fristen gewährleistet ist, ist allen Beteiligten hoch anzurechnen.

Zu den Fragen:

Wer hat nach jahrelanger, korrekter Tätigkeit der BRK deren explizite Unterstellung unter das Gesetz für die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern veranlasst?

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Luzern datiert vom 3. Juli 1972. Gestützt auf eine parlamentarische Initiative wurde das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz angepasst (Art. 15a, 15b und 15c: insbesondere Begründungspflicht und Schutz der Privatsphäre). In der Begründung zur parlamentarischen Initiative wird auf drei Bundesgerichtsurteile Bezug genommen (u.a. Emmen BGE 129 I 217 und 129 I 232). Darin hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Instanz, welche über Einbürgerungsgesuche entscheidet, staatliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und daher an die Grundrechte der Bundesverfassung gebunden ist. Diese Bestimmungen sind seit 2009 in Kraft.

Eine Initiative der SVP („Für demokratische Einbürgerungen“), welche eine gerichtliche Überprüfung der Entscheide unmöglich machen wollte, wurde anlässlich der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 abgelehnt.

Ist diese Unterstellung unter Verwaltungsrecht rechters? Ist er nicht auch der Meinung, dass diese schwerwiegende und einschränkende Änderung zumindest unter den Kommissionsmitgliedern hätte besprochen, oder gar in den Einwohnerrat getragen werden müssen?

Das Einbürgerungsverfahren ist ein rechtsstaatliches Verfahren, wie es die Bundesverfassung, das eidgenössische und kantonale Bürgerrechtsgesetz und die Rechtssprechung festhalten. Folglich haben die Verfahrensbeteiligten Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 29 BV: Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie Beurteilung innert angemessener Frist, Anspruch auf rechtliches Gehör sowie – bei Erfüllen der Voraussetzungen – Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand). Jedes Organ, das Einbürgerungen vornimmt, untersteht diesen Vorschriften von Bundesverfassung und Bürgerrechtsgesetz.

Heisst das, dass in Zukunft jeder Antragsteller für ein Bürgerrecht der Gemeinde Kriens gemäss § 22 Abs. 1 VRG seinen Rechtsvertreter an die Einbürgerungsgespräche schicken, oder diesen zum Einbürgerungsgespräch mitnehmen kann?

Eine Person kann sich in jedem Verfahren von einer andern Person oder einem Anwalt verbeiständen und vertreten lassen. Dies ist Teil ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Der Anwalt kann nicht von einem Teil des Verfahrens ausgeschlossen werden. In Anlehnung an Art. 29 BV regelt das kantonale Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege in § 22 die Verbeiständung. Hingegen ist es bei der persönlichen Vorstellung des oder der Bewerberin/Bewerbers nicht möglich, dass ein Anwalt eine Stellvertretung übernimmt. Der oder die Bürgerrechtsbewerber bzw. die –bewerberin muss immer persönlich anwesend sein. Im Schriftverkehr ist die Stellvertretung zulässig.

Die Einbürgerungsgespräche könnten damit zur Farce werden und es sind dabei noch mehr prozessuale Anfechtungen zu erwarten. Bisher hatten die Rechtsvertreter Einsicht in die Akten und konnten eine Wiederholung des Gesprächs beantragen. Mit dieser Neuregelung ist die BRK zu einer unpolitischen Verwaltungseinheit geworden.

Es ist eine Tatsache, dass die Bürgerrechtskommission Kriens parteipolitisch zusammengesetzt ist und somit alle politischen Gruppierungen Einfluss nehmen können. Dieser Einfluss ist aber durch die rechtsstaatlichen Prinzipien beschränkt. Es sei darauf hingewiesen, dass auch der Gemeinderat politisch zusammengesetzt ist und ebenfalls die rechtsstaatlichen Prinzipien und die Grundsätze des Verwaltungsrechts einhalten muss (z.B. Baubewilligungen, Ausrichtung wirtschaftliche Sozialhilfe usw.).

Durch die Anwesenheit eines Rechtsvertreters oder einer Rechtsvertreterin ändert sich nichts an der Durchführung der Einbürgerungsgespräche. Das Gespräch wird mit der einbürgerungswilligen Person geführt. Der anwesenden Rechtsvertretung können klare Verhaltensregeln auferlegt werden (keine Gesprächseinmischung, etc.). Bei den bereits durchgeführten Gesprächen, an welchen sich eine Person verbeiständen liess, konnte die BRK wie bei den anderen Gesprächen ihre Beurteilung unverfälscht vornehmen. Der Entscheid über eine Einbürgerung bzw. Nichteinbürgerung wird nach wie vor in Abwesenheit der Antragsstellenden sowie des ev. beigezogenen Anwalts im Gremium der Bürgerrechtskommission gefällt. Eine Einflussnahme durch die Antragsstellenden oder einen Anwalt ist nicht möglich.

Steht somit den Antragsstellern evtl. sogar dafür die unentgeltliche Rechtspflege zu und wer entscheidet das?

Art. 29 der Bundesverfassung lautet:

„Jede Person hat in Verfahren vor Gericht und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.
Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.“

Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.“ Die unentgeltliche Prozessführung hat jedoch nichts mit der Verbeiständung zu tun. Diese Frage wird jeweils in einem separaten Verfahren geklärt. Der Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege liegt bei der BRK.

Schweizweit bestehen ernsthafte Bemühungen, die Einbürgerungen auf wirklich Integrierte zu beschränken und die Gesetzgebung bewegt sich in verschiedenen Kantonen und auch beim Bund in diese Richtung (im Kanton Bern hat der Souverän eine entsprechende Initiative eben klar angenommen). Im Kantonsrat ist diesbezüglich das Postulat P386 noch hängig. Findet der Gemeinderat es richtig, wenn gegen diesen Trend in Kriens Einbürgerungsgesuche nicht mehr unbefangen behandelt werden können?

Wie den vorstehenden Antworten entnommen werden kann, ist die Verbeiständung gesetzlich geregelt. Einbürgerungsgesuche können und müssen nach wie vor unbefangen behandelt werden. Das Einbürgerungsgespräch ist ein Teil des Verfahrens. Die Anwesenheit einer Rechtsvertretung bei einem Teil eines Einbürgerungsverfahrens hat keinen Einfluss auf die objektive Prüfung und Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs.

Was will und kann der Gemeinderat Kriens unternehmen, dass die BRK wie früher frei abwägend und unabhängig arbeiten und dem Volkswillen gerecht werden kann?

Die BRK als Exekutivbehörde hatte sich immer an die rechtsstaatlichen Prinzipien zu halten. Die Mitglieder verpflichten sich beim Amtsantritt zur Einhaltung von Verfassung und Gesetzen, was dem Volkswillen entspricht. Bei der Einschätzung und Beurteilung der Integration besteht ein grosser Ermessensspielraum. Dieser Spielraum ermöglicht, die gesetzlichen Normen so anzuwenden, dass sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Entscheidung ermöglichen. Nebst den gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen prüft die BRK den Stand der strukturellen Integration (Sicherung Lebensunterhalt), die soziale und kulturelle Integration (Teilnahme am gesellschaftlichen Leben), die Sprachkompetenz und die politische Integration (Interesse am politischen Geschehen).

Kriens, 18. Februar 2014 / Bürgerrechtskommission Kriens
Kriens, 12. März 2014 / Gemeinderat Kriens