Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.228/2002 /sta

Sitzung vom 9. Juli 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peter Wicki, Denkmalstrasse 2, Postfach 6453, 6000 Luzern 6,

gegen

Einwohnergemeinde Emmen, vertreten durch den Gemeinderat, Rüeggisingerstrasse 22, 6021 Emmenbrücke 1,
Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Art. 8 Abs. 2, Art. 9, Art. 29 Abs. 2 BV (Nichteinbürgerung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 19. März 2002.

Sachverhalt:
A.
In der Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen vom 12. März 2000 gelangten 23 Einbürgerungsgesuche von insgesamt 56 Personen zur Abstimmung. Die Stimmbürger Emmens stimmten der Einbürgerung von acht Gesuchstellern aus Italien zu; alle anderen Einbürgerungsgesuche - überwiegend von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien - wurden abgelehnt. Zu den abgelehnten Gesuchstellern gehörten auch A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____ (im Folgenden: die Gesuchsteller bzw. die Beschwerdeführer).
B.
Gegen die Ablehnung ihrer Einbürgerungsgesuche erhoben die Gesuchsteller am 11. April 2000 staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht, Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat und Gemeindebeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Luzern.
C.
Mit Entscheid vom 26. September 2000 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein, weil die gesetzliche Beschwerdefrist von 10 Tagen nicht eingehalten worden sei. Gegen diesen Nichteintretensentscheid erhoben die Gesuchsteller staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht. Am 6. März 2001 hiess das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde gut und hob den angefochtenen Entscheid wegen Verletzung von Treu und Glauben (Art. 9 BV) auf (Urteil 1P.674/2000).
D.

Auf die staatsrechtliche Beschwerde gegen die ablehnenden Einbürgerungsentscheide trat das Bundesgericht am 3. April 2001 mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs nicht ein (Entscheid 1P.268/2000). Auch der Bundesrat trat auf die bei ihm erhobene Verwaltungsbeschwerde nicht ein.
E.
Am 19. März 2002 entschied der Regierungsrat erneut über die Gemeindebeschwerde der Gesuchsteller: Er wies die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat.
F.
Hiergegen erhoben die Gesuchsteller am 23. April 2002 staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben. Sie rügen die Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot), Art. 9 BV (Willkürverbot), Art. 29 Abs. 2 BV (Verletzung des rechtlichen Gehörs und des Anspruchs auf einen begründeten Entscheid) und von Art. 2 Abs. 1 lit. a des Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDÜ; SR 0.104).
G.
Das Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement des Kantons Luzern beantragt im Namen des Regierungsrats, auf die staatsrechtliche Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Der Gemeinderat von Emmen schliesst auf Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde. Im zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Regierungsrats, der die Nichteinbürgerung der Beschwerdeführer durch die Emmener Stimmbürger schützt. Gegen einen solchen Entscheid steht grundsätzlich die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder Verletzung von Staatsverträgen offen (Art. 84 Abs. 1 lit. a und c sowie Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 OG). Näher zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführer.

Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Rechtsverletzungen erlitten haben. Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann somit lediglich die Verletzung in rechtlich geschützten eigenen Interessen gerügt werden. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Interessen müssen entweder durch eidgenössisches oder kantonales Gesetzesrecht oder unmittelbar durch die Bundesverfassung rechtlich geschützt sein (BGE 126 I 81 E. 3b S. 85; 125 II 86 E. 4 S. 95 f.; 124 I 159 E. 1c S. 161; 123 I 41 E. 5b S. 42 f.; 121 I 267 E. 2 S. 268 f., 367 E. 1b S. 369).

Nach Luzerner Recht steht den Beschwerdeführern unstreitig kein Recht auf Einbürgerung zu (vgl. § 13 des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994). Zu prüfen ist deshalb, ob sich das rechtlich geschützte Interesse direkt aus der Bundesverfassung ergibt.
1.1 Die Beschwerdeführer rügen in erster Linie die Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV). Dieses Grundrecht soll den Angehörigen bestimmter traditionell unterprivilegierter bzw. gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen einen besonderen Schutz gegen Benachteiligung und Ausgrenzung gewähren und geht damit über das allgemeine Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot hinaus. Sein Schutzbereich ist - im Gegensatz zu demjenigen des allgemeinen Willkürverbots (BGE 126 I 81 E. 5a S. 91; 121 I 267 E. 3c S. 270) - hinreichend bestimmt und eingegrenzt, um im Hinblick auf Art. 88 OG den Kreis der Personen zu bestimmen, die befugt sind, an den Verfassungsrichter zu gelangen. Wie bei anderen speziellen Verfassungsrechten ergibt sich die Legitimation deshalb schon aus der Grundrechtsträgerschaft und dem Inhalt des angerufenen Verfassungsrechts: Es genügt zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde, wenn die Beschwerdeführer geltend machen, sie seien aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer gemäss Art. 8 Abs. 2 BV geschützten Gruppe benachteiligt worden (Andreas Auer/Nicolas von Arx, Direkte Demokratie ohne Grenzen?, AJP 2000 S. 923 ff., insbes. S. 933; a.A. Etienne Grisel, Le recours au Tribunal fédéral pour inégalité,
arbitraire ou discrimination: la question de l'intérêt juridiquement protégé [ATF 126 I 81], JdT 2002 II S. 35 ff., insbes. S. 36). Dies entspricht der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 aBV, heute Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV; vgl. BGE 114 Ia 329 E. 2b S. 330 f. mit Hinweisen) und der neueren Praxis zu Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG, wonach sich aus Art. 8

Abs. 2 BV unter Umständen ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ergeben kann, der den Weg ans Bundesgericht im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde öffnet (BGE 126 II 377 E. 6 S. 392 ff.; Urteile 2A.471/2001 vom 29. Januar 2002, E. 2c und 2P.116/2001 vom 29. August 2001, E. 1a und 2c). Durch die Anerkennung eines rechtlich geschützten Interesses unmittelbar aus dem Diskriminierungsverbot wird auch sichergestellt, dass gegen diskriminierende Akte kantonaler und kommunaler Behörden das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht offen steht; damit wird der Verpflichtung der Schweiz gemäss Art. 6 RDÜ Rechnung getragen, wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassisch diskriminierenden Handlungen durch die zuständigen nationalen Gerichte zu gewährleisten (vgl. Botschaft des
Bundesrats vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision, BBl 1992 III S. 299 Ziff. 55).
1.2 Sind die Beschwerdeführer zur Rüge der Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV legitimiert, so sind sie grundsätzlich auch berechtigt, eine Rassendiskriminierung i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. a RDÜ geltend zu machen. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich hierbei um eine direkt anwendbare, justiziable Bestimmung handelt, die sich nicht bloss an den Gesetzgeber wendet (für direkte Anwendbarkeit: Botschaft des Bundesrats, a.a.O., S. 288 Ziff. 512; a.A. Roland Strauss, Das Verbot der Rassendiskriminierung, Diss. Basel 1991, S. 289 f. und 293). Die Beantwortung dieser Frage hängt eng mit der Auslegung der einschlägigen Staatsvertragsbestimmung zusammen und ist deshalb bei der materiellen Prüfung der Norm zu behandeln.
1.3 Die Beschwerdeführer machen ferner eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) geltend, weil allen Gesuchstellern aus dem Balkan die Einbürgerung pauschal aufgrund ihres ethnisch-kulturellen Hintergrunds verweigert worden sei, ohne dass hierfür sachliche Gründe ersichtlich wären.

Nach ständiger Rechtsprechung verschafft das allgemeine Willkürverbot, das bei jeder staatlichen Verwaltungstätigkeit zu beachten ist, für sich allein keine geschützte Rechtsstellung im Sinne von Art. 88 OG (BGE 123 I 279 E. 3c/aa S. 280; 122 I 44 E. 3b/bb S. 47; 121 I 252 E. 1a S. 255, 267 E. 2 S. 269, 367 E. 1b S. 369; 120 Ia 110 E. 1a S. 111). Zur Willkürrüge ist ein Beschwerdeführer deshalb nur legitimiert, wenn die gesetzlichen Bestimmungen, deren willkürliche Anwendung er geltend macht, ihm einen Rechtsanspruch einräumen oder dem Schutz seiner angeblich verletzten Interessen dienen. An dieser Rechtsprechung wurde mit Beschluss der Vereinigten Abteilungen des Bundesgerichts vom 20. März 2000 auch nach Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung festgehalten, welche in Art. 9 BV ausdrücklich den Schutz vor Willkür als Grundrecht statuiert (BGE 126 I 81 E. 4-6 S. 87 ff.; vgl. auch 126 II 377 E. 4 S. 388).

Die Beschwerdeführer verlangen eine Änderung dieser Praxis in dem Sinne, dass die Willkürbeschwerde in bestimmten Bereichen zuzulassen sei, wo die Verletzung für den Betroffenen besonders stossend wirke. Zumindest im Bereich der Einbürgerung müsse ein Gesuchsteller auch dann zur Erhebung der Willkürbeschwerde legitimiert sein, wenn ihm das materielle Einbürgerungsrecht keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung zugestehe, weil der Entscheid seine Rechtsstellung zum Gegenstand habe.

Eine erneute Überprüfung der bundesgerichtlichen Praxis in dieser Frage erübrigt sich jedoch im vorliegenden Fall, weil der Willkürrüge gegenüber der Rüge der Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV keine selbständige Bedeutung zukommt: Die Beschwerdeführer halten das Abstimmungsergebnis für willkürlich, weil es die Einbürgerung von der Herkunft bzw. vom ethnisch-kulturellen Hintergrund der Gesuchsteller abhängig gemacht habe. Diese Frage aber steht im Zentrum der Prüfung von Art. 8 Abs. 2 BV, das insofern als spezielleres Grundrecht zum Zuge kommt. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob sich das Abstimmungsergebnis durch sachliche, nicht-diskriminatorische Gründe erklären lässt. Dann aber verbleibt kein selbständiger Anwendungsbereich für das allgemeine Willkürverbot.
1.4 Soweit die Beschwerdeführer schliesslich die Verletzung kantonaler und bundesverfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt, sind sie hierzu als Parteien des kantonalen Verfahrens ohne Weiteres legitimiert (BGE 119 Ia 424 E. 3c S. 428 mit Hinweisen). Dies gilt für die Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) und der willkürlichen Anwendung von § 106 des Luzerner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG/LU).

Dagegen setzt die Rüge, ein Entscheid sei mangelhaft begründet worden, nach ständiger Rechtsprechung die

Legitimation in der Sache voraus, weil die Beurteilung dieser Frage nicht von der Prüfung in der Sache selbst getrennt werden kann (BGE 122 II 186 E. 2 S. 192; 118 Ia 232 E. 1a S. 235; 117 Ia 90 E. 4a S. 95). Dies ist der Fall, wenn gerügt wird, die Begründung sei unvollständig (so im Fall BGE 122 II 186 E. 2 S. 192), zu wenig differenziert (Urteil 2P.163/1996 vom 28. Mai 1996, E. 3) oder materiell unzutreffend (so im Fall BGE 118 Ia 232 E. 1a S. 235). Im vorliegenden Fall wird dagegen das gänzliche Fehlen einer Begründung gerügt. Die Beurteilung dieser Frage lässt sich sehr wohl von der Prüfung der Sache selbst trennen. Deshalb sind die Beschwerdeführer schon aufgrund ihrer Parteistellung im kantonalen Verfahren legitimiert, die fehlende Begründung des Urnenentscheids bzw. die Abweisung ihrer diesbezüglichen Rüge durch den Regierungsrat geltend zu machen.
1.5 Nach dem Gesagten sind die Beschwerdeführer legitimiert, eine Verletzung des Diskriminierungsverbots sowie die Verletzung von Verfahrensrechten, einschliesslich der Begründungspflicht, geltend zu machen. Auf die form- und fristgerecht erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist insoweit einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführer machen in erster Linie geltend, ihre Nichteinbürgerung verletze das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV): Ihre Einbürgerungsgesuche seien pauschal, aufgrund ihrer ethnisch-kulturellen Herkunft, abgelehnt worden. Es seien keine sachlichen Gründe ersichtlich, welche das Abstimmungsergebnis - Einbürgerung aller italienischen Bewerber und Nichteinbürgerung aller Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien - erklären könnten.
2.1 Das Bundesgericht hat sich im Entscheid BGE 126 II 377 (E. 6a und c S. 392 ff.) näher mit dem Verbot der direkten und der indirekten Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV auseinandergesetzt und Folgendes ausgeführt:

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (AB 1998 S [Separatdruck "Reform der Bundesverfassung"]S. 36, Votum Rhinow, Berichterstatter), welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde (Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 103 ff., insbes. S. 110). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein
Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht (Walter Kälin/Martina Caroni, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Walter Kälin [Hrsg.], Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, S. 67 ff., insbes. S. 76 f.); insofern beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV). Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts macht aber die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal - wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache und weitere in Art. 8 Abs. 2 BV (in nicht abschliessender Weise) aufgezählte Kriterien - nicht absolut unzulässig. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen "Verdacht einer unzulässigen Differenzierung", der nur durch eine genügende Rechtfertigung umgestossen werden kann (Kälin/Caroni, a.a.O., S. 78). Das Diskriminierungsverbot hat also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen (AB 1998 S [Separatdruck]S. 37; Votum Rhinow, Berichterstatter; vgl. auch 126 V 70 E. 4c/bb S. 73).

Eine indirekte bzw. mittelbare Diskriminierung ist dann gegeben, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützter Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (vgl. dazu Kälin/Caroni, a.a.O., S. 86 ff.; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 441 ff.; derselbe, Diskriminierungsverbote, a.a.O., S. 124 ff.).
2.2 Der Regierungsrat ging in seinem Entscheid von einem Spannungsverhältnis zwischen dem Diskriminie-

rungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und der in Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit aus: Einerseits seien die Stimmbürger bei der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an das Diskriminierungsverbot gebunden; andererseits verleihe ihnen Art. 34 Abs. 2 BV das Recht, den Stimm- und Wahlzettel ihrem wirklichen Willen entsprechend auszufüllen. Das verfassungsmässige Recht auf Wahl- und Abstimmungsfreiheit müsse so lange Vorrang haben, bis den Stimmberechtigten ohne jeglichen Zweifel eine Verletzung des durch die Verfassung garantierten Diskriminierungsverbots nachgewiesen werden könne. Diese Voraussetzung liege hier nicht vor. Zweifel am Vorliegen einer Diskriminierung hegte der Regierungsrat aufgrund der Tatsache, dass auch die Gesuche eines ungarischen Staatsangehörigen, einer türkischen und einer polnisch-niederländischen Familie abgewiesen wurden. Flugblättern und Leserbriefen mit negativer Haltung gegenüber Bürgern aus dem ehemaligen Jugoslawien mass der Regierungsrat keine Bedeutung zu: Diese Haltung dürfe nicht den Stimmberechtigten zugeschrieben werden; ihnen dürfe zugetraut werden, zwischen verschiedenen
bekundeten Meinungen zu unterscheiden und auszuwählen, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss aufgrund ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden.
2.2.1 Mit dem Regierungsrat ist davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen bei der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an die Grundrechte, namentlich an das Diskriminierungsverbot, gebunden sind: Die Stimmbürger handeln, wenn sie über Einbürgerungsgesuche entscheiden, als Organ der Gemeinde und nehmen eine staatliche Aufgabe wahr. Sie sind daher gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (so auch Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 29. März 2000, E. 4.3, Basellandschaftliche Verwaltungsentscheide 2000 S. 15 ff.; Georg Müller, Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Festschrift Hans Huber, Bern 1981, S. 109-125, insbes. S. 120; Auer/von Arx, a.a.O., S. 924/925; Regina Kiener, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 18/2000 S. 216; Doris Bianchi, Vereinheitlichungstendenzen im Einbürgerungsverfahren, in: Benjamin Schindler/Regula Schlauri [Hrsg.], Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren, Zürich 2001, S. 301 ff., insbes. S. 313).
2.2.2 Nicht zu überzeugen vermögen dagegen die Erwägungen des Regierungsrats zum Spannungsverhältnis zwischen dem Diskriminierungsverbot und der Abstimmungsfreiheit:

Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Er gewährleistet damit die in der Rechtsprechung des Bundesgerichts als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannte Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 189 ff.; Urteile 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b, publ. in: ZBl 102/2001 S. 148 ff. und Pra 89/2000 Nr. 129 S. 755 ff., sowie 1P.298/2000 vom 31. August 2001, E. 3a, publ. in: ZBl 102/2001 S. 188 ff., SJ 2001 I S. 30 ff. und Pra 90/2001 Nr. 23 S. 127 ff.). Danach besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 129 I 185 E. 7.2 S. 199; 121 I 138 E. 3 S. 141 f. mit Hinweisen). Das Stimm- und Wahlrecht gewährleistet dagegen keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses, das materiell rechtswidrig ist, weil es die Grundrechte Einzelner verletzt oder aus einem anderen Grund gegen die Rechtsordnung verstösst. So kann ein kommunaler oder kantonaler Erlass wegen Verletzung höherrangigen Rechts gerichtlich aufgehoben werden, auch wenn er unter
Mitwirkung der Stimmbürger zustande gekommen ist. Auch eine Volksinitiative darf keine Bestimmungen enthalten, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 125 I 227 E. 4a S. 231 mit Hinweis).
2.2.3 Es liegt daher auch kein Grund vor, höhere Anforderungen an den Nachweis einer Diskriminierung zu stellen, nur weil der Entscheid von den Stimmbürgern und nicht von einer Verwaltungsbehörde gefällt wurde. Angesichts der Besonderheiten der Urnenabstimmung drängt sich vielmehr die Frage auf, ob nicht Beweiserleichterungen zum Nachweis einer Diskriminierung eingeräumt werden müssen. Entscheiden eine Vielzahl von Personen geheim und ohne Angabe von Gründen, ist es in der Regel nicht möglich, den direkten Nachweis einer Diskriminierung zu erbringen. Das Gericht muss seine Überzeugung deshalb notwendigerweise auf Indizien stützen. In einer derartigen Situation hat das Bundesgericht - allerdings unter dem Blickwinkel von Art. 8 ZGB - einen höheren Grad der Wahrscheinlichkeit genügen lassen (BGE 104 II 68 E. 3b S. 75). Eine Beweiserleichterung sieht sodann Art. 6 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG; SR 151.1) für bestimmte Tatbestände der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vor: Danach wird eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person bezüglich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlöhnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung oder

Entlassung glaubhaft gemacht wird (vgl. Sabine Steiger-Sackmann, in: Margrith Bigler-Eggenberger, Claudia Kaufmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1997, Art. 6 GlG, mit Hinweisen zur Entstehungsgeschichte N. 1 ff. und rechtsvergleichenden Hinweisen N. 71 ff.). Eine generelle Beweislastumkehr verlangt für das Diskriminierungsverbot im Bereich des Verwaltungsrechts Adriano Previtali (Naturalisation: sur quels critères?, Plädoyer 2000 3 S. 48 ff., insbes. S. 50): Es sei Aufgabe der Behörde, das Fehlen einer Diskriminierung nachzuweisen.
2.2.4 Ein anderer Ansatz bestünde darin, die für das Vorliegen einer indirekten Diskriminierung entwickelten Grundsätze zur Anwendung zu bringen: Können die Gründe für das Stimmverhalten der Mehrheit an der Urne nicht ermittelt und der Nachweis einer direkten Diskriminierung deshalb nicht erbracht werden, wäre zu prüfen, ob die Abstimmung im Ergebnis Angehörige einer spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründbar ist. So könnte beispielsweise die Erfolgsquote von Bewerbern aus Westeuropa (im Fall Emmen: 100%, bzw. 89% unter Berücksichtigung der abgelehnten Niederländerin) der Erfolgsquote der Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien (0%) bzw. Ost- und Südosteuropas (0%) gegenübergestellt und, bei Vorliegen signifikanter Unterschiede, eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Herkunft vermutet werden. Zur Entkräftung dieser Vermutung müsste aufgezeigt werden, dass sachliche, nicht diskriminierende Gründe den Entscheid ebenso gut oder besser erklären als die Herkunft der Bewerber (so im Ergebnis auch Kiener, a.a.O., S. 213 ff., insbes. S. 217). Dieser Ansatz trägt dem Grundsatz Rechnung, dass es für die Diskriminierung auf die objektive Wirkung einer Massnahme
ankommt und nicht auf die ihr zugrunde liegenden Absichten (so schon BGE 113 Ia 107 E. 4a S. 116; Steiger-Sackmann, a.a.O., N. 47 zu Art. 6 GlG).
2.3 Die aufgeworfenen Fragen können allerdings im konkreten Fall offen bleiben, wenn die vorliegenden Indizien die Annahme einer unmittelbaren Diskriminierung rechtfertigen, d.h. wenn sie zur Überzeugung führen, dass die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführer aufgrund ihrer Herkunft abgelehnt worden sind.
2.3.1 In der Volksabstimmung vom 12. März 2000 hatten die Stimmbürger Emmens über 23 Einbürgerungsgesuche zu entscheiden, die insgesamt 56 Personen betrafen. Bei einer Stimmbeteiligung von 55% wurden alle vier Gesuche von (insgesamt acht) italienischen Staatsbürgern gutgeheissen; alle 16 Gesuche von insgesamt 38 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden abgewiesen. Abgewiesen wurden auch die Einbürgerungsgesuche einer türkischen Familie, eines ungarischen Staatsangehörigen und einer polnisch-niederländischen Familie.

Bereits die pauschale Ablehnung aller Gesuche von Bewerbern aus dem ehemaligen Jugoslawien ist ein starkes Indiz dafür, dass die Herkunft der Personen der ausschlaggebende Faktor war, handelt es sich doch um eine ansonsten heterogene Gruppe, die sich aus Familien und allein stehenden Personen mit den unterschiedlichsten Berufen, Einkommensverhältnissen und Freizeitbeschäftigungen zusammensetzt. Ein Teil der Bewerber wurde bereits in der Schweiz geboren; die anderen sind zu verschiedenen Zeiten - zwischen 1971 und 1991 - in die Schweiz eingereist.
Stellt man diesem Ergebnis das Abschneiden der italienischen Bewerber gegenüber, drängt sich die Vermutung auf, dass die Herkunft der Bewerber das ausschlaggebende Kriterium war. Alle italienischen Gesuchsteller wurden eingebürgert, und zwar mit grosser Mehrheit. Zwar weisen die italienischen Bewerber im Durchschnitt eine längere Aufenthaltsdauer auf als die übrigen Bewerber. Dieses Kriterium kann aber nicht erklären, warum z.B. der italienische Staatsangehörige W._____, der seit seiner Geburt 1980 in der Schweiz lebt, eingebürgert wurde, nicht aber die ebenfalls in der Schweiz geborenen und etwa gleichaltrigen Gesuchsteller aus Ex-Jugoslawien (X._____, geb. 1981 in Luzern, und Y._____, geb. 1979 in Luzern). Der Bewerber mit der längsten Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist zudem der ungarische Staatsangehörige Z._____, dessen Gesuch ebenfalls abgewiesen wurde. Auch bei den Berufs-, Einkommens-, Familien- und Freizeitverhältnissen lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen der Gruppe der Italiener und der Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien finden, welche die erhebliche Stimmdifferenz erklären könnten.

Der Umstand, dass auch die Gesuche von Personen abgewiesen wurden, die nicht aus dem ehemaligen Jugoslawien stammen, lässt keine abweichende Bewertung zu: Auch diese Personen stammen aus Ost- bzw. Südosteuropa, d.h. Ländern, die z.T. an den Balkan angrenzen (Türkei; Ungarn) und jedenfalls keine traditionellen Rekrutierungsgebiete für Arbeitskräfte in Emmen darstellen, d.h. nicht zur Gruppe der in Emmen schon seit den 60er Jahren etablierten Italiener und Spanier gehören. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass alle

nicht eingebürgerten Personen aus anderen Ländern einen geringeren Neinstimmenanteil aufweisen als die Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Nach dem Gesagten lässt das Abstimmungsergebnis keinen anderen Schluss zu, als dass die Herkunft der Bewerber das ausschlaggebende Kriterium für ihre Einbürgerung oder Nichteinbürgerung darstellte, und damit an ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Unterscheidungsmerkmal angeknüpft worden ist.
2.3.2 Diese Analyse des Abstimmungsergebnisses wird durch die von den Beschwerdeführern vorgelegten Veröffentlichungen im Umfeld der Abstimmung unterstützt.

Ein Flugblatt der Schweizer Demokraten vom 1. Juni 1999 zur SD-Initiative "Einbürgerungen von Ausländern vors Volk!" hält Volksabstimmungen über Einbürgerungsentscheide für notwendig, um den Import von ethnischen Problemen aus den Balkanstaaten in die Schweiz zu verhindern. Es wird behauptet, dass Personen nicht-christlicher Religionszugehörigkeit die hiesigen Gesetze und Bräuche aufgrund ihrer andersartigen religiös-politischen Überzeugungen nicht übernehmen könnten. Als Beispiel dient dabei das Einbürgerungsgesuch einer Person aus dem ehemaligen Jugoslawien (ohne ausdrückliche Nennung der Religionszugehörigkeit). Damit wird unterstellt, dass Gesuchsteller aus dem ehemaligen Jugoslawien überwiegend einer nicht-christlichen Religion angehören und sich deshalb generell nicht in die schweizerischen Verhältnisse integrieren können. Auch wenn dieses Flugblatt nicht die Abstimmung vom 12. März 2000 sondern diejenige vom Juni 1999 betrifft, lässt es Rückschlüsse auf die damals in Emmen herrschende Stimmung zu: Die SD-Initiative wurde mit 58% der Stimmen angenommen; das damit eingeführte obligatorische Referendum über ordentliche Einbürgerungen von Ausländern kam erstmals im September 1999 zur Anwendung. Damals entschieden sich die Stimmbürger für die Einbürgerung einer Spanierin und einer Italienerin mit Tochter und gegen die Einbürgerung von zwei jugoslawischen Familien (vgl. Thomas Bolli, Lag es an der Nationalität?, Tagesanzeiger vom 13. September 1999). Die hier angefochtene Volksabstimmung vom 12. März 2000 war der zweite Anwendungsfall des Einbürgerungs-Referendums und erfolgte nur knapp ein Jahr nach der Abstimmung über die SD-Initiative.

Zur Abstimmung vom 12. März 2000 liegt ein Flugblatt eines "Komitees zum Erhalt der Schweizer Rasse" vor, in dem es heisst: "Zeigen Sie am 12. März Mut: Nein zu weiteren Jugos in unserer Gemeinde". Nach dem Flugblatt seien Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien um ein Vielfaches krimineller und gewalttätiger als Schweizer, beanspruchten überproportional oft die Invaliden- und die Krankenversicherung und seien auch in der zweiten Generation noch nicht integriert. Es mag sein, dass derartige rassistische Äusserungen nicht repräsentativ für die Auffassung der Mehrheit der Stimmbürger sind, wie der Regierungsrat geltend macht. Sie sind jedoch ein Indiz für bestehende Vorurteile gegenüber einer bestimmten Bevölkerungsgruppe. Derartige Vorurteile kommen auch in Leserbriefen im Vorfeld der Abstimmung zum Ausdruck ("Region" vom 9. März 2000), die sich negativ gegenüber Personen aus den "Balkanstaaten" bzw. aus Ex-Jugoslawien aussprechen, während "allen Italienern" in Emmen ein Kompliment gemacht wird. Angesichts des klaren Abstimmungsergebnisses muss davon ausgegangen werden, dass diese Vorurteile bei der Abstimmung eine entscheidende Rolle gespielt haben.
Dafür lassen sich auch das Schreiben der Emmener Seelsorgerinnen und Seelsorger vom 23. März 2000 an die abgelehnten Gesuchsteller und der Rundbrief des Gemeinderats Emmen vom 19. März 2001 an sämtliche Haushaltungen der Gemeinde anführen. Zwar sind diese Schreiben nach der Abstimmung entstanden. Sie enthalten jedoch Begründungsversuche von Personen, die mit den Verhältnissen und der Stimmung in der Gemeinde vertraut sind. Die Seelsorger drücken ihre Betroffenheit über die "pauschalen und diskriminierenden Rückweisungen der Einbürgerungsgesuche" aus. Der Gemeinderat führt das Abstimmungsverhalten auf Unzufriedenheit und Bedenken gegen die Ausländer- und Asylpolitik des Bundes zurück, die in Emmen zu hohen Ausländeranteilen bei der Wohnbevölkerung geführt hätte, wobei die Zunahme in den letzten zehn Jahren hauptsächlich auf Zuwanderungen aus Ex-Jugoslawien zurückzuführen sei.
2.4 Nach dem Gesagten ist erstellt, dass die Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien, zu denen auch die Beschwerdeführer gehören, aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt wurden. Ein Rechtfertigungsgrund für diese Differenzierung ist nicht ersichtlich und wird auch von den kantonalen Behörden nicht geltend gemacht. Demzufolge liegt eine unzulässige Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV vor. Schon aus diesem Grund ist der Entscheid des Regierungsrats vom 19. März 2002, der eine Diskriminierung zu Unrecht verneint, aufzuheben. Es kann deshalb offen bleiben, ob der Regierungsrat sich zu Unrecht mit einzelnen Rügen der Beschwerdeführer

bzw. bestimmten Unterlagen nicht auseinandergesetzt hat und ob auch ein Verstoss gegen Art. 2 RDÜ vorliegt.
3.
Dagegen ist gesondert auf die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht einzugehen, da diese Rüge nicht nur das Abstimmungsergebnis betrifft, sondern das Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche selbst in Frage stellt.
3.1 Der Regierungsrat ging im angefochtenen Entscheid davon aus, dass eine Begründung bei Urnenentscheiden systembedingt nicht möglich sei: Das Stimmvolk könne als staatliches Organ, das sich aus dem Willen und den Auffassungen der einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zusammensetze, nicht als Ganzes denken, diskutieren, beraten oder eine einheitliche Meinung bilden. Eine Begründungspflicht für die Stimmabgabe verletze zudem Art. 34 Abs. 2 BV, wonach jedermann seine politischen Rechte nach seinen eigenen Wertvorstellungen und Überzeugungen ausüben könne. Der Regierungsrat hielt auch eine nachträgliche Begründung durch den Gemeinderat Emmen für entbehrlich: Die Vielfalt an Motiven bei der Stimmabgabe mache es für den Gemeinderat unmöglich, eine Begründung nachzuliefern, die dem in einem klassischen Verwaltungsverfahren üblichen verfassungsmässigen Anspruch genüge. Zudem handle es sich um eine Angelegenheit mit vorwiegend politischem Charakter und es bestehe kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Daraus folgerte der Regierungsrat, dass eine Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne nicht erforderlich sei.
3.2 Die Beschwerdeführer vertreten dagegen die Auffassung, dass auch Entscheide der Stimmbürger gemäss Art. 29 Abs. 2 BV der Begründungspflicht unterliegen, wenn sie individuell-konkrete Hoheitsakte darstellen, d.h. unmittelbar die Rechtsstellung des Einzelnen berühren. Dies sei bei Einbürgerungen der Fall, unabhängig davon, ob ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehe oder ob solchen Entscheiden politischer Charakter zukomme. Auch sie lehnen eine nachträgliche Begründung durch die Gemeindebehörde ab: Eine solche Begründung "vom Hörensagen" würde faktisch das verfassungsmässige Recht auf Begründung zunichte machen. Im Übrigen liege, wie der Regierungsrat zutreffend festgestellt habe, auch keine Begründung seitens des Gemeinderats Emmen vor.
3.3 Das Bundesgericht hat sich bereits im Urteil betreffend die Ungültigkeit der Initiative der SVP der Stadt Zürich "Einbürgerungen vors Volk!" ausführlich mit der Frage der Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden des Stimmvolks an der Urne auseinandergesetzt (BGE 129 I 232 E. 3). Es kam zum Ergebnis, dass Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV unterliegen.
3.4 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (früher: Art. 4 aBV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörden ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; zu Art. 4 aBV grundlegend BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f.; vgl. auch Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I S. 182 zu Art. 25). Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt
werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f. mit Hinweisen).
3.4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist Teil der allgemeinen Verfahrensgarantien, die in Art. 29 BV für "Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen" gewährleistet werden (vgl. Abs. 1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht ein Anspruch auf rechtliches Gehör und damit auch auf Begründung immer dann, wenn ein Hoheitsakt unmittelbar die Rechtsstellung eines Einzelnen berührt (BGE 119 Ia 141 E. 5c S. 149 ff.; 114 Ia 281 E. 4b S. 284; 112 Ia 107 E. 2b S. 109), d.h. dieser Partei eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens ist. Art. 29 Abs. 2 BV gewährt dementsprechend den "Parteien" Anspruch auf rechtliches Gehör. In BGE 119 Ia 141 (E. 5c/dd S. 151) hat das Bundesgericht klargestellt, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör grundsätzlich auch dann besteht, wenn ein individueller Hoheitsakt, der die Rechtsstellung eines Einzelnen unmittelbar betrifft, ausnahmsweise nicht von einer Verwaltungs- oder Justizbehörde, sondern vom Parlament ausgeht. Ausgeschlossen ist der Anspruch auf rechtliches Gehör dagegen in Rechtssetzungsverfahren (BGE

121 I 230 E. 2c S. 232 mit Hinweisen).

Dies entspricht der Auffassung der Lehre, wonach es für den sachlichen Geltungsbereich von Art. 29 Abs. 2 BV nicht auf die Behörde ankommt, vor der ein Verfahren stattfindet, sondern auf den rechtsanwendenden Charakter des Verfahrens (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 513). Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in allen Verfahren bejaht, in denen jemand - als Partei - materiell betroffen, insbesondere stärker belastet sein kann als andere Personen (Reinhold Hotz, St. Galler Kommentar zu Art. 29 BV N 23; Etienne Grisel, Egalité, Bern 2000, Rz. 449 f. S. 200; Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 289 S. 60; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht: Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Diss. Bern 1998, S. 22 f.). Dazu gehören grundsätzlich alle Verfahren, die durch individuell-konkrete Anordnungen abzuschliessen sind (Andreas Auer/ Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Bern 2000, S. 610 Rz. 1287).
3.4.2 In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt (so schon Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, S. 361: Einbürgerungen als "acte administratif").

Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen - auch wenn es sehr weit ist - pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.

Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung: Sie haben Anspruch auf einen Entscheid über ihr Gesuch, d.h. auf verfügungsmässige Erledigung des Einbürgerungsverfahrens. Als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (zum engen Zusammenhang zwischen den Ansprüchen auf ein Verfahren und auf rechtliches Gehör vgl. Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 87 ff., insbes. S. 105 f.).

Die Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV stehen den Parteien eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens unabhängig von ihrer Berechtigung in der Sache zu (BGE 120 Ia 227 E. 1 S. 229 f.; 119 Ia 4 E. 1 S. 5, 119 Ib 305 E. 3 S. 309 f., 118 Ia 232 E. 1a S. 234 f. mit Hinweisen; Jörg Paul Müller, Grundrechte, S. 512); insofern kann das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung die Begründungspflicht nicht ausschliessen. Auch der weite Ermessensspielraum bei Einbürgerungsentscheiden spricht aus heutiger Sicht nicht gegen, sondern für eine Begründungspflicht: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind umso strengere Anforderungen an die Begründung zu stellen, je grösser der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum ist und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 110; 104 Ia 201 E. 5g S. 213; Mark Villiger, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, in: ZBl 90/1989 S. 137 ff., insbes. S. 154 [unter ausdrücklicher Erwähnung der Aufnahme ins Bürgerrecht]; Kneubühler, a.a.O., S. 33 und 186 f.; vgl. auch BGE 128 I 327 E. 4.1 S. 340 und BGE 127 V 431 E. 2b/cc S. 435: Kompensierung der Unbestimmtheit der Rechtsgrundlage durch eine
Stärkung der Verfahrensrechte). Gerade in solchen Fällen kann die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109; Entscheid P 244/1976 vom 26. Januar 1977 E. 2b, publ. in EuGRz. 1977 S. 108; näher zur Selbstkontrollfunktion der Begründung Kneubühler, a.a.O., S. 95 ff.). Schliesslich ist zu bedenken, dass eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung von Ermessensentscheiden nur möglich ist, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt.

3.5 Ein Anspruch auf Begründung lässt sich auch aus Art. 8 Abs. 2 BV ableiten.

Die Stimmbürger sind bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an die Grundrechte - namentlich an das Diskriminierungsverbot - gebunden (vgl. oben, E. 2.2.1). Das Diskriminierungsverbot ist im Einbürgerungsverfahren von besonderer Bedeutung, da die Gefahr besteht, dass die "Eignung" eines Bewerbers aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe verneint wird, die von der Mehrheit als "fremd" empfunden wird (Kiener, a.a.O., S. 217; Yvo Hangartner, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001 949 ff., insbes. S. 959). Diese Gefahr des Entscheids aufgrund von Stereotypen wird noch verstärkt, wenn über Einbürgerungsgesuche an der Urne entschieden wird, allein aufgrund der Angaben in den Abstimmungsunterlagen, ohne vorherige Anhörung der Gesuchsteller und ohne detaillierte Kenntnis der Einbürgerungsunterlagen. Insofern muss eine wirksame Kontrolle derartiger Entscheide gewährleistet sein. Aus dem Abstimmungsergebnis allein geht jedoch in der Regel nicht hervor, ob der ablehnende Entscheid aufgrund der Anknüpfung an ein verfassungsrechtlich verpöntes Merkmal erfolgte, und wenn ja, ob gewichtige Gründe bestehen, die diese Anknüpfung ausnahmsweise rechtfertigen. Fälle wie der vorliegende, in
dem über eine Vielzahl von Einbürgerungsgesuchen gleichzeitig abgestimmt wird und eine klare Unterscheidung nach der Herkunft der Gesuchsteller schon aus dem Abstimmungsergebnis hervorgeht, sind die Ausnahme. In der Regel ist die Begründung unabdingbare Voraussetzung für eine Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden unter dem Blickwinkel des Diskriminierungsverbots. Ohne eine Begründungspflicht besteht die Gefahr, dass das Diskriminierungsverbot faktisch leer läuft (so auch René Schaffhauser, Bürgerrechte, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 19 Rz. 17).
3.6 Eine Begründung ist jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne in geheimer Abstimmung erfolgen, systembedingt nicht möglich, wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid überzeugend ausgeführt hat. Im vorliegenden Fall wurde auch keine nachträgliche Begründung der Gemeinde Emmen für das Abstimmungsergebnis geliefert. Die Frage, ob eine nachgeschobene Begründung eines Gemeindeorgans der Begründungspflicht genügen würde (so Hangartner, a.a.O., S. 960 f.; Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bern, Dezember 2000, S. 42), stellt sich somit nicht (vgl. dazu BGE 129 I 232 E. 3.5).
3.7 Nach dem Gesagten hat der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zu Unrecht eine Verletzung der Begründungspflicht verneint und damit auch Art. 29 Abs. 2 BV verletzt.
4.
Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 19. März 2002 ist aufzuheben. Es wird Sache der zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden sein, über den weiteren Fortgang des Einbürgerungsverfahrens der Gesuchsteller zu entscheiden und das in Emmen geltende bundesverfassungswidrige Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche durch ein verfassungskonformes Verfahren zu ersetzen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtsgebühren zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Die Gemeinde Emmen ist jedoch verpflichtet, die Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 19. März 2002 wird aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Einwohnergemeinde Emmen hat die Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Emmen und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Juli 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: