

# **TG\_OBERGERICHT TVR 2012 Nr. 2 vom 15. August 2012**

Tg Obergericht, 2012-08-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/tg\\_obergericht\\_TVR\\_2012\\_Nr.\\_2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/tg_obergericht_TVR_2012_Nr._2)

FR: TG\_OBERGERICHT TVR 2012 Nr. 2 du 15 août 2012

IT: TG\_OBERGERICHT TVR 2012 Nr. 2 del 15 agosto 2012

## **Regeste**

Ausstandsbegehren im Einbürgerungsverfahren

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Der Entscheid über eine Einbürgerung liegt einzig bei der Gemeindeversammlung, die weder an den befürwortenden noch an den ablehnenden Antrag des Gemeinderats gebunden ist (E. 3).

### **E. 2**

Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sondern erfüllen auch öffentliche Aufgaben. In der Regel kann daher aus den Stellungnahmen, die mit der normalen Ausübung von Regierungs-, Verwaltungs- oder leitenden Funktionen oder mit den üblichen Befugnissen der am Verfahren beteiligten Behörden im Einklang stehen, nicht auf den Anschein von Parteilichkeit geschlossen werden, und sie können folglich kein Ausstandsbegehren rechtfertigen. Sachfremde Gründe (Mehrkosten bei Ausländern mit Kindern) dürfen für die Ablehnung einer Einbürgerung nicht massgebend sein. Auch eine solche Interessenlage kann aber nicht dazu führen, dass Gemeinderäte als befangen zu betrachten sind. Ein Ausstandsgrund der beiden bisherigen Gemeinderatsmitglieder kann auch nicht aus dem Umstand abgeleitet werden, dass diese bereits am Mitbericht zuhanden des BFM beteiligt waren (E. 5). Im November 2007 ersuchten G und N um Erteilung des Schweizer Bürgerrechts. Im Rahmen des Verfahrens um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung überwies das Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen des Kantons Thurgau die Akten dem Gemeinderat U im Rahmen des Mitberichtsverfahrens von § 2 KBüV, verbunden mit der Einladung, zuhanden des Kantons, respektive des über die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung entscheidenden BFM, einen Antrag zu stellen. Am 3. Mai 2011 erteilte das BFM G und N die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Diese wurde mit Schreiben vom 20. Mai 2011 dem Gemeinderat U eingereicht. Im Begleitbrief behaupteten G und N, jene Gemeinderatsmitglieder, die im Mitberichtsverfahren vor Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung Antrag auf deren Verweigerung gestellt hätten, seien offensichtlich befangen, weil ihnen grundlos jeglicher gute Wille, sich sprachlich und sozial zu integrieren, abgesprochen worden sei. Man stelle deshalb den Antrag, für das weitere Verfahren zu prüfen, ob Frau Gemeindeammann K und/oder Herr Gemeinderat A zu diesen befangenen Personen gehörten. Mit Schreiben vom 24. August 2011 teilte der Gemeinderat U G und N mit, dass er ihrem Einbürgerungsgesuch nach wie vor ablehnend gegenüberstehe und im Falle des Beharrens der Gesuchsteller auf eine Behandlung durch die Gemeindeversammlung dieser entsprechend Antrag stellen werde. G und N führten darauf im Schreiben vom 26. August 2011 aus, sie hätten am 25. Mai 2011 ein Ausstandsbegehren gestellt und sie würden dies

erneut beantragen. Mit Entscheid vom 13./14. September 2011 wies der Gemeinderat U das Ausstandsbegehren gegenüber Gemeindeammann K und Vize-Gemeindeammann A ab. Die Gesuchsteller würden verkennen, dass nicht der Gemeinderat, sondern die Gemeindeversammlung über ihr Gesuch um Erteilung des Gemeindebürgerrechtes entscheide. Weil aber nicht zu verkennen sei, dass dem Antrag des Gemeinderates zu einem Bürgerrechtsgesuch in der Gemeindeversammlung hohes Gewicht zukomme, trete der Gemeinderat dennoch auf das Ausstandsbegehren ein. Sinngemäss richte sich dieses gegen jene Gemeinderatsmitglieder, die sich im Mitberichtsverfahren zuhanden des BFM gegen die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ausgesprochen hätten. Die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch das BFM entgegen dem Antrag des Gemeinderates führe jedoch nicht zu einer Befangenheit dieser beiden Mitglieder. Die - vom Gemeinderat geprüfte - Frage der genügenden Integration bilde mithin nicht Gegenstand der Prüfungen durch das BFM. Dieses prüfe einzig, ob wegen mangelhafter Einhaltung der Rechtsordnung oder Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz etwas gegen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung spreche. Das Ausstandsbegehren sei deshalb abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Den gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs wies das DJS ab, soweit es darauf eintrat. Dagegen erhoben G und N Beschwerde beim Verwaltungsgericht, welches diese ebenfalls abweist, soweit es darauf eintritt. Aus den Erwägungen:

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin ist im Verfahren vor der Vorinstanz nicht als Partei aufgetreten. Auf ihre Beschwerde kann daher nicht eingetreten werden.

### **E. 2.2**

Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Ausstandsbegehren und die jeweils an diese anknüpfenden Ersatzvornahmebegehren, die nicht Gegenstand des Gemeinderatsentscheids vom 13. September 2011 bildeten. Nicht einzutreten ist somit auf den Antrag, die Gemeindeversammlung sei für befangen zu erklären und die Einbürgerung ersatzweise durch das Verwaltungsgericht vorzunehmen, sowie auf den Antrag, der gesamte Gemeinderat sei für befangen zu erklären und es sei ersatzweise eine Empfehlung an die Gemeindeversammlung auszusprechen. Grundsätzlich würde sich hier zudem die Frage stellen, wer für die Beurteilung eines gegen alle Mitglieder einer Kollegialbehörde gerichteten Ausstandsbegehrens zuständig ist. Dies lässt sich aus § 7 Abs. 2 VRG entnehmen, da diese Konstellation zu den „übrigen Fällen“ gehört, in welchen die Aufsichtsbehörde für die Beurteilung des Ausstandsbegehrens zuständig ist. In Bezug auf „Rechtsschutz und Aufsicht“ regelt § 52 GemG Folgendes: „Die Zuständigkeit liegt beim Departement, dessen Sachbereich betroffen ist.“ Zu dieser Bestimmung hat der Regierungsrat in seiner Botschaft Folgendes ausgeführt: „Die Aufsicht über die Gemeinden liegt gemäss § 46 Absatz 2 KV grundsätzlich beim Regierungsrat. Das Gesetz kann die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit im Sinne von § 48 KV delegieren. So entspricht es bereits heute der Realität, dass die Departemente in ihren Sachbereichen die zuständigen Aufsichtsstellen über die Gemeinden sind (Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Nummer 7 der Schriftenreihe der Staatskanzlei, N. 6 - 8 zu § 46 KV). Dieser Grundsatz wird in dieser Bestimmung ausdrücklich festgehalten.“ Gemäss § 1 KBüV ist kantonale Behörde im Sinne des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 das DJS, soweit nicht im kantonalen Recht etwas anderes bestimmt ist. Aufgrund dieser Zuständigkeitsregelung läge die Aufsicht im

Sachbereich „Einbürgerungen“ beim DJS, womit dieses über ein gegen alle Mitglieder des Gemeinderates gerichtetes Ausstandsbegehren zu entscheiden hätte. Ebenfalls zuständig wäre das DJS zur Beurteilung des Antrags, die Gemeindeversammlung sei für befangen zu erklären. Nachdem diese Fragen jedoch nicht Gegenstand des Gemeinderatsentscheids vom 13. September 2011 gebildet haben, ist im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens darauf nicht weiter einzugehen.

### **E. 3**

Im Weiteren ist die Argumentation der verfahrensbeteiligten Gemeinde, dass die Antragstellung des Gemeinderats an die Gemeindeversammlung lediglich eine Tathandlung darstelle, auf welche die Ausstandsregelung des § 7 VRG gar nicht zur Anwendung gelange, nicht von der Hand zu weisen. Gemäss § 1 Abs. 1 Ziff. 1 VRG ist das VRG anwendbar auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden. Gemäss § 3 VRG gilt als Behörde, wer berechtigt ist, einen Entscheid zu erlassen, und gemäss § 4 VRG sind Entscheide Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und Folgendes zum Gegenstand haben: (Ziff. 1) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, (Ziff. 2) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfangs von Rechten oder Pflichten sowie (Ziff. 3) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten sowie das Nichteintreten auf solche Begehren. Das Gemeindebürgerrecht wird in der verfahrensbeteiligten Gemeinde von der Gemeindeversammlung verliehen. An der Tatsache, dass somit erst mit dem Entscheid der Gemeindeversammlung ein Recht begründet bzw. ein Begehren auf Begründung eines Rechts abgewiesen wird, ändert auch der Umstand nichts, dass gemäss § 6 KBüV die Ablehnung des Gesuchs durch die gesuchsprüfende Behörde - in der verfahrensbeteiligten Gemeinde der Gemeinderat - dem Gesuchsteller unter Angabe der Gründe mitzuteilen ist. Spräche man dieser Mitteilung Entscheidcharakter im Sinne von § 3 i.V. mit § 4 VRG zu, um damit die Ausstandsregeln gemäss § 7 VRG auch bereits auf den gesuchsprüfenden und antragstellenden Gemeinderat anzuwenden, müsste man konsequenterweise auch eine materielle Anfechtung dieser Mitteilung zulassen. Dies entspricht aber kaum den Absichten des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers. Der Entscheid über die Einbürgerung liegt einzig bei der Gemeindeversammlung, die auch nicht - weder an den befürwortenden noch an den ablehnenden - Antrag des Gemeinderats gebunden ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die verfahrensbeteiligte Gemeinde überhaupt auf das Ausstandsbegehren hätte eintreten dürfen und müssen. Nachdem das Ausstandsbegehren jedoch sowohl von der verfahrensbeteiligten Gemeinde wie auch von der Vorinstanz materiell geprüft worden ist, ist auch auf die Beschwerde in materieller Hinsicht einzugehen.

### **E. 4**

Das Bundesgericht hat in seinem neuen Urteil 1D\_6/2011 vom 12. Juni 2012 Eckpunkte des Einbürgerungsverfahrens unter Berücksichtigung der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Teilrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes teilweise präzisiert und insbesondere festgehalten, dass das Einbürgerungsverfahren keinen rechtsfreien Raum darstelle. Dieser Entscheid dürfte allenfalls Einfluss auf das Einbürgerungsverfahren der Beschwerdeführerin zeitigen. Für die Beurteilung der Ausstandsbegehren gegen K und A ist er jedoch nicht von Relevanz.

### **E. 5.1**

Die Anforderungen an die Unabhängigkeit einer Behörde dürfen nicht mit den höheren Anforderungen an die Unabhängigkeit eines Richters gleichgesetzt werden. Während Art. 30 BV besondere Anforderungen an den gesetzlichen Richter und dessen Unabhängigkeit, Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit stellt, gewährleistet zwar Art. 29 BV ebenfalls einen Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde gemäss dem anwendbaren Verfahrensrecht, verlangt aber nur ein bestimmtes Mass an Unvoreingenommenheit der Entscheidbehörde und der das Geschäft vorbereitenden Behördenmitglieder. Trotz des gemeinsamen Grundgedankens von Art. 29 und Art. 30 BV kann also der Gehalt von Art. 30 BV nicht unbesehen auf Art. 29 BV übertragen werden. Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sondern erfüllen auch öffentliche Aufgaben. Von daher können sie beim Erlass von Verfügungen nicht im eigentlichen Sinne als unparteilich bezeichnet werden. Behördenmitglieder haben bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. In diesem Sinne hat das Bundesgericht in BGE 125 I 119 E. 3d und 3f (Pra 1999 Nr. 165) Folgendes festgehalten: Die Ausstandspflicht von Mitgliedern der höheren Behörden der Exekutive muss unter Berücksichtigung der Aufgabe und der Organisation der genannten Behörden geprüft werden. Diese üben vor allem Regierungs-, Leitungs- und Verwaltungsfunktionen aus, im Gegensatz zu den vorerwähnten Kommissionen sind sie nur gelegentlich an rechtlichen Verfahren beteiligt, die bezüglich Privatpersonen oder auf Antrag solcher eingeleitet werden. Ihre Funktionen bringen eine Kumulation verschiedener Ämter mit sich, die nicht getrennt werden könnten, ohne die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die demokratische und politische Legitimität der entsprechenden Entscheide zu beeinträchtigen; ausserdem erfordert sie oft öffentliche Stellungnahmen. So handeln bei einem Kantonsstrassenprojekt die Mitglieder der Kantonsregierung sowohl als Gremium der Planungsleitung als auch als zuständige Behörde zur Genehmigung der Pläne. In dieser zweiten Funktion sind sie nicht einzig aus dem Grunde ausstandspflichtig, weil sie schon vor dem Parlament und in der Kampagne vor einer Volksabstimmung zu Gunsten des Projekts Stellung genommen haben, denn diese Situation ist mit der kantonalen Kompetenzregelung verbunden. Diese Beispiele zeigen, dass Art. 4 BV (heute regelt Art. 29 BV die allgemeinen Verfahrensgarantien) im Gegensatz zu den Art. 6 Ziff. 1 EMRK und 58 BV (heute regelt Art. 30 BV die Verfahrensgarantien im gerichtlichen Verfahren) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht als Organisationsmaxime von Regierungs-, Verwaltungs- oder leitenden Behörden vorschreibt. Die Aufteilung der Funktionen und die vom zuständigen Gesetzgeber gewählte Organisation gehören im Gegenteil zu den Kriterien, denen Rechnung getragen werden muss, um zu beurteilen, ob die Mitglieder der Behörde in einem konkreten Falle der Garantie der Unparteilichkeit genügen. Die der Behörde gesetzsmässig zugewiesenen Funktionen müssen vor allem berücksichtigt werden, um die Tragweite früherer Äusserungen oder Stellungnahmen in der Angelegenheit zu beurteilen. In der Regel kann aus den Stellungnahmen, die mit der normalen Ausübung von Regierungs-, Verwaltungs- oder leitenden Funktionen oder mit den üblichen Befugnissen der am Verfahren beteiligten Behörden im Einklang stehen, nicht auf den Anschein von Parteilichkeit geschlossen werden, und sie können folglich kein Ausstandsbegehren rechtfertigen. In dieser Hinsicht ist in jeder besonderen Situation eine spezifische Beurteilung nötig. Art. 4 BV bietet folglich in diesem Zusammenhang keine Garantie, welche den auf die Gerichte anwendbaren Art. 6 Ziff. 1 EMRK und 58 BV entspricht. Die

Erklärung dafür liegt in der Tatsache, dass im Gegensatz zu diesen die Behörden, welche im Allgemeinen als Hauptfunktion Regierungs-, Verwaltungs- oder leitende Aufgaben zu erfüllen haben oder eine Parteirolle im Verfahren zu übernehmen haben, nur gelegentlich die Funktion, Streitigkeiten zu entscheiden, ausüben. Auch im Urteil 1P.316/2003 vom 14. Oktober 2003 hat das Bundesgericht Folgendes festgehalten: „Nach der bundesgerichtlichen Praxis können Stellung und Aufgaben von Regierungs- und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahe legen. Politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3b). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 107 Ia 135 E. 2b S. 137; 125 I 119 E. 3b-e S. 123 f.); nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (Urteil 1P.426/1999 des Bundesgerichtes vom 20. Juni 2000 in ZBl 103/2002 S. 36 E. 2a S. 37 mit Hinweisen).“

### **E. 5.2**

Aufgrund des Gehalts von Art. 29 BV und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu sind die Argumente des Beschwerdeführers, die beiden bisherigen Gemeinderäte seien befangen, weil es aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen (z.B. Beitragsgesetz) nicht im Interesse der Gemeinde liege, Ausländer mit Kindern einzubürgern, nicht zu hören. Zwar dürfen solche sachfremden Gründe für die Ablehnung einer Einbürgerung nicht massgebend sein. Auch eine solche Interessenlage könnte aber nicht dazu führen, dass Gemeinderäte als befangen zu betrachten wären. Gerade weil der Beschwerdeführer nur Interessen der Gemeinde anzuführen weiss, welche die Unbefangenheit der Gemeinderäte tangieren sollen, und eben gerade keine persönlichen Interessen der einzelnen Gemeinderäte, ist das Ausstandsbegehren zu Recht abgewiesen worden. Die nicht substantiierte Behauptung einer Hetzkampagne gegen behinderte Ausländer wurde im Übrigen in keiner Weise dargelegt oder nachgewiesen.

### **E. 5.3**

Ein Ausstandsgrund der beiden bisherigen Gemeinderatsmitglieder kann sicherlich auch nicht aus dem Umstand abgeleitet werden, dass diese bereits am Mitbericht zuhanden des BFM beteiligt waren. Der Bund klärt bei Gesuchen um ordentliche Einbürgerung im Normalfall nur ab, ob auf Bundesebene Informationen vorliegen, welche die Einbürgerung ausschliessen (Abklärung über die Beachtung der Rechtsordnung und das Nichtvorliegen eines Sicherheitsrisikos). Die Überprüfung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen (Erfüllen der Wohnsitzvoraussetzung; Integration; Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen; Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich von Betreuung und Konkurs sowie der Steuerpflicht) wird hingegen weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassen. Mit Schreiben vom 29. März 2011 hat das BFM auch für das vorliegende Verfahren bestätigt, dass sich die Zuständigkeit des Bundes bezüglich Art. 13 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts praxisgemäss auf die Einhaltung der Rechtsordnung sowie die Prüfung der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz beziehe, während die Beurteilung der Integration dagegen Sache der kantonalen Behörden sei. Aus dem Umstand, dass das BFM die eidgenössische

Einbürgerungsbewilligung erteilt hat, kann somit in keiner Weise eine abweichende Beurteilung des Integrationsstandes durch das Bundesamt abgeleitet werden. Wird aber die bisherige Einschätzung des Integrationsstands durch die beiden Gemeinderäte durch den Entscheid des BFM nicht betroffen, ist auch keine die Unbefangenheit tangierende Vorbefassung dieser beiden Gemeinderäte ersichtlich. Entscheid vom 15. August 2012 ×

JavaScript errors detected Please note, these errors can depend on your browser setup. If this problem persists, please contact our support. Contact Support Close

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