

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00450 vom 15. Dezember 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-12-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00450

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00450 du 15 décembre 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00450 del 15 dicembre 2004

Regeste

Einbürgerung | Einbürgerung (Frage, ob die Gemeinde zur Überprüfung der Eignung befugt ist) Die Beschwerdegegnerin ist eine junge Ausländerin, die während mindestens fünf Jahren die Volksschule in der Schweiz besucht hat. Damit steht ihr grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu. Eintreten (E. 2). Themen der vorliegenden Streitigkeit sind: Leumund, Eignung, wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit (E. 3). Die Frage des unbescholtenen Rufes gemäss § 21 GemeindeG ist nicht mit der Frage der Eignung zu vermischen. Ein generell positives Verhalten wird bei Ersterem nicht vorausgesetzt. Vielmehr geht es alleine um den straf- sowie den betreibungsrechtlichen Leumund (E. 4). Nach der bisherigen Praxis der Kammer ist die Eignung von Ausländern zur Einbürgerung nur durch Bund und Kanton zu überprüfen, nicht aber durch die Gemeinde. In der Lehre werden abweichende Auffassungen vertreten (E. 5.1). 1997 wurde § 21 GemeindeG geändert. Diese Änderung betraf Abs. 2 der Bestimmung aber im Wesentlichen nicht. Die regierungsrätliche Weisung zur Revision von § 21 GemeindeG ist unklar und verwirrend, wenn u.a. festgehalten wird, schlecht beleumdete oder offensichtlich nicht integrierte Bewerber um das Bürgerrecht könnten auch unter den neuen Bestimmungen nach wie vor abgelehnt werden. Der Text von § 21 GemeindeG verlangte schon immer einen unbescholtenen Ruf, aber noch nie Eignung (E. 5.2.1). Sowohl die vorberatende Kantonsratskommission als auch der beleuchtende Bericht des Regierungsrats zur Volksabstimmung von 1997 nahmen an, die Integration sei Bedingung für den Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts (E. 5.2.2). § 21 Abs. 2 GemeindeG blieb im Wesentlichen unrevidiert und kann deshalb durch Hinzutreten von Abs. 3 keine Einbürgerungsvoraussetzung erhalten haben, welche nicht schon vorher bestanden hätte (E. 5.2.3). Eine historische Auslegung von § 21 GemeindeG führt zum Schluss, dass sich die kommunale Einbürgerung nicht mangels Integration verweigern lasse (E. 5.3). Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit stützte sich die Vorinstanz auch auf die Anhörung der Beschwerdegegnerin, ohne dass sich die Beschwerdeführerin dazu hätte äussern können. Damit liegt eine Gehörsverletzung vor, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund der eingeschränkten Kognition nicht geheilt werden kann, weshalb die Sache zurückzuweisen ist. Beim neuen Entscheid wird die Vorinstanz verschiedene Punkte zu berücksichtigen haben (E. 6). Teilweise Gutheissung

Erwägungen

E. 4

Der Einbürgerungsanspruch gestützt auf § 21 GemeindeG hängt unter anderem davon ab, dass die Gesuchstellenden genügende Ausweise über einen unbescholtenen Ruf beibringen. Der Ruf bzw. Leumund ist laut § 6 BürgerrechtsV auf Grund von Straf- sowie

Betreibungsregister zu prüfen und gilt regelmässig als unbescholten resp. gut, falls deren Auszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten; Übertretungen müssen nach ihrer Zahl und Schwere gewürdigt, laufende Strafuntersuchungen wenn möglich anhand eines Zwischenberichts beurteilt werden. Beschwerdeführerin wie Vorinstanz vermengen den unbescholtenen Ruf gemäss § 21 GemeindeG mit der dort nicht erwähnten Eignung und scheinen für seine Bejahung ein – vage bleibendes – generell positives Verhalten vorauszusetzen. Bei Letzterem haben sie Literatur sowie Judikatur wider sich (Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 1305; H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 21 N. 1.6; Handbuch Einbürgerungen, Kap. 3.4; VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.00389, E. 2, www.vgrzh.ch). Es handelt sich ja gemäss klarem § 6 BürgerrechtsV bloss um den straf- sowie betreibungsrechtlichen Leumund, für dessen Aktualisierung sich die Beschwerdeführerin übrigens nicht zu interessieren scheint; was darüber hinausginge, liesse sich denn auch nicht in Anwendung von § 21 Abs. 1 GemeindeG durch Ausweise belegen. Entgegen früherer Meinung der Beschwerdeführerin beschränken sich Regel und Ausnahme in § 6 BürgerrechtsV allein auf den Straf- und Betreibungsbereich. Dass die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin unter Ausschluss der Beschwerdeführerin befragte sowie das Resultat davon im angefochtenen Entscheid verwertete, eignet sich grundsätzlich, deren Anspruch auf rechtliches Gehör als verletzt anzusehen (siehe Kölz/ Bosshart/Röhl, § 8 N. 31 ff.). Nur beschlug jene Befragung den straf- oder betreibungsrechtlichen Leumund der Beschwerdegegnerin überhaupt nicht und bescheinigt die Rekursbehörde dieser, weil es bloss hierauf ankommt, im Ergebnis mit Fug einen guten Ruf. Insofern kann das Rechtsmittel deshalb nicht durchdringen (vgl. Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 100/2004, S. 377 ff., 383, mit Hinweisen).

E. 5.1

Wie gesagt setzt der Anspruch, in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen zu werden, laut § 21 GemeindeG keine Eignung zur Einbürgerung voraus. Hingegen fordert das vielleicht § 22 Abs. 1 in Verbindung mit § 21 BürgerrechtsV für im Sinn von § 21 Abs. 2 f. GemeindeG einbürgerungsberechtigte Ausländer. § 21 Abs. 2 BürgerrechtsV formuliert die Eignung wie Art. 14 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0). Danach prüft das zuständige Bundesamt – ehe es die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt (vgl. Art. 12 Abs. 2, 13 Abs. 1 BüG) – insbesondere, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingliedert (lit. a) sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sei (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachte (lit. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährde (lit. d). Die Bedingungen nach lit. a+b von Art. 14 BüG bzw. § 21 Abs. 2 BürgerrechtsV lassen sich auch mit dem Begriff "Integration" zusammenfassen (Handbuch Einbürgerungen, Kap. 3.2.1). Die Eignung eines Ausländers gilt es gemäss Praxis der Kammer im Anspruchsfall für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht nicht zu beurteilen; vielmehr habe solches nur durch das zuständige Bundesamt für die Einbürgerungsbewilligung und kraft § 20 Abs. 3 GemeindeG in Verbindung mit § 32 BürgerrechtsV durch die Direktion der Justiz und des Innern für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zu geschehen. Soweit aus § 22 Abs. 1 BürgerrechtsV geschlossen würde, die Gemeinde könne einem Gesuchsteller die Verleihung ihres Bürgerrechts mangels Eignung versagen, liefe das § 21 GemeindeG zuwider. Allerdings dürfe die Gemeinde oder müsse sie gar der Direktion von ihrer Meinung zur Eignung eines durch sie Eingebürgerten Kenntnis geben und bleibe es ihr unverwehrt, je nachdem die Verweigerung

des Kantonsbürgerrechts zu beantragen (zum Ganzen VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.00389, E. 3b Abs. 3, und 11. April 2001, VB.2001.00003, E. 2a Abs. 2 – beides unter www.vgrzh.ch). Die Lehre verfiicht demgegenüber zumindest mehrheitlich wohl die Ansicht, der Anspruch eines Ausländers auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts scheitert bei mangelnder Eignung (Handbuch Einbürgerungen, Kap. 2.1.2, 2.1.4 [und dort lit. b Ziff. 5]); wo sie das überhaupt begründet, stützt sie sich auf § 22 Abs. 1 BürgerrechtsV (Jaag, Rz. 1307 f.) bzw. – wenn denn so gemeint: bloss für die nicht in der Schweiz Geborenen zwischen 16 und 25 Jahren – auf die Weisung insbesondere zum erst 1997 angefügten Abs. 3 von § 21 GemeindeG (Thalmann, § 21 Ingress sowie N. 3). Der zuletzt genannte Kommentar freilich scheint wenigstens für die schon hier zur Welt Gekommenen, welche § 21 Abs. 2 GemeindeG erfasst, die Eignung auch nicht als kommunale Einbürgerungsbedingung zu betrachten (Thalmann, § 21 N. 2).

E. 5.2

Schon 1994 hatte der eidgenössische Souverän eine Verfassungsvorlage für die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer verworfen. Weil die Stimmberechtigten des Kantons Zürich jedoch deutlich zugestimmt hatten, trat der Regierungsrat im Frühling 1995 einer Gegenrechtskonvention bei, welche die unterzeichnenden Regierungen verpflichtete, die Gesetze je in ihren Kantonen binnen zwei Jahren so zu gestalten, dass Ausländerinnen sowie Ausländer im Alter zwischen 16 und 25 bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen einen Anspruch auf Einbürgerung erhalten würden. Die alsdann 1997 erfolgte Änderung von § 21 GemeindeG betraf Abs. 2 nicht bzw. berührte ihn kraft der dortigen Gleichstellung der im Inland geborenen Ausländer mit den einbürgerungsberechtigten Einheimischen nur insofern, als Abs. 1 durch einen neuen Satz 2 für Schweizer von 16 bis 25 Jahren das Wohnsitzerfordernis milderte (zum Ganzen ABl 1996, 945-948).

E. 5.2.1

Die regierungsrätliche Weisung vom 17. April 1996 zur Revision von § 21 GemeindeG erinnert zunächst an den – unter den dort genannten Voraussetzungen bestehenden – Einbürgerungsanspruch in der Schweiz geborener Ausländer und Ausländerinnen gegenüber deren Wohnsitzgemeinde "vorbehältlich der Erfüllung der bundesrechtlichen und kantonalen Anforderungen" (ABl 1996, 946 f., auch zum Folgenden). Sie fährt fort, gestützt auf die Gegenrechtskonvention sollten auch nicht hier zur Welt Gekommene im Alter zwischen 16 und 25 denselben Anspruch erhalten: "Dieser ist ebenfalls im Gemeindegesetz zu verankern. Vorbehalten sind auch hier die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich ... Integration sowie die kantonalen Voraussetzungen. ... Damit verlieren die Gemeinden das ihnen bis anhin bei der Einbürgerung nicht in der Schweiz geborener junger Ausländer zustehende, weitgehend freie Ermessen. Indessen haben die Gemeinden von diesem Ermessen sehr selten Gebrauch gemacht. Nachgewiesenermassen schlecht beleumdete oder offensichtlich in die hiesigen Verhältnisse nicht integrierte Bewerber können auch unter den neuen Bestimmungen abgelehnt werden. ... Die Gesetzesänderung erfordert die entsprechenden Anpassungen der ... Bürgerrechtsverordnung ... Deren Änderung fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates." Daran mutet einerseits Folgendes ungereimt an: Völlig unbestritten gab und gibt es einen Anspruch ausländischer Personen auf Verleihung des Kantonsbürgerrechts selbst dort nicht, wo ein solcher besteht, in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen zu werden (Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 119 f.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 43 N. 45;

Thalmann, §§ 20 N. 2.3.2, 21 N. 2.3 – alle mit Hinweisen; vgl. ferner RB 2000 Nr. 35 E. 1b+c+e, sowie Nr. 36 E. 1; VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.000389, E. 1a, und 11. April 2001, VB.2001.00003, E. 1 – beides unter www.vgrzh.ch; Handbuch Einbürgerungen, Kap. 2.1.4 lit. b Ziff. 10 in Verbindung mit §§ 19b Abs. 1 sowie 43 Abs. 1 lit. 1 VRG). Wenn der Regierungsrat gemäss seiner Auslegung der Gegenrechtskonvention bis auf kantonale Ebene Einbürgerungsansprüche von bestimmten Ausländerinnen und Ausländern zwischen 16 und 25 Jahren schaffen musste, hätte er eigentlich nicht nur eine Änderung des einzig die Gemeinden verpflichtenden § 21 GemeindeG, sondern auch eine des das Landrecht regelnden § 20 Abs. 3 GemeindeG beantragen oder in der Folge doch wenigstens seine Bürgerrechtsverordnung einschlägig revidieren sollen; indes hat er weder das eine noch das andere getan. Andererseits bleibt unklar, ob der Regierungsrat hier – und etwa ebenso in § 22 Abs. 1 BürgerrechtsV – wirklich sagen wolle, die Gemeinden dürften die Einbürgerung bei Vorliegen eines Anspruchs auch von der Eignung abhängen lassen. Denn er erwähnt zuerst ausdrücklich das Erfüllen der Voraussetzungen für die kommunale Einbürgerung laut § 21 GemeindeG und behält dann jenes der bundesrechtlichen sowie kantonalen Anforderungen lediglich vor; jedenfalls aber kantonale Bedingungen ausserhalb von § 21 GemeindeG, nämlich gemäss § 20 Abs. 3 GemeindeG in Verbindung mit § 33 BürgerrechtsV, haben die Gemeinden insofern ja gerade nicht zu stellen. Weitere Verwirrung stiftet der Passus, schlecht beleumdete oder unintegrierte Bewerber könnten nach wie vor abgelehnt werden, indem der Text von § 21 GemeindeG schon immer einen unbescholtenen Ruf, jedoch noch nie Eignung verlangte (ZG 1, 469 ff., 474; GS 1, 40 ff., 44 f.).

E. 5.2.2

Immerhin äusserte sich im Parlament der Präsident der die Ergänzung von § 21 GemeindeG vorberatenden Kommission – wohl unmissverständlich und jedenfalls unwidersprochen – diesbezüglich dahin, "dass die Gemeinden Bewerberinnen und Bewerber auch künftig ablehnen können, wenn diese erwiesenermassen schlecht beleumdet oder offensichtlich hier nicht integriert sind" (Prot. KR 1995-1999, S. 5648 f.). Dass die Integration in diesem Sinn Bedingung für einen Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts bilde, dürfte auch der beleuchtende Bericht des Regierungsrats für die Volksabstimmung zur Änderung von § 21 GemeindeG annehmen, denn es heisst dort: "Im Kanton Zürich haben in der Schweiz geborene Ausländer und Ausländerinnen gegenüber ihrer Wohnsitzgemeinde bereits einen im Gemeindegesetz verankerten Rechtsanspruch auf Einbürgerung, sofern sie seit mindestens zwei Jahren in dieser Gemeinde wohnen und die kantonalen und bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen bezüglich Integration und Mindestdauer des Wohnsitzes in der Schweiz erfüllen. Für diese ausländischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Alter zwischen 16 und 25 Jahren ... sollen künftig ... zwei Jahre Wohnsitz im Kanton Zürich zur Einbürgerung ausreichen. ... Überdies sollen auch die im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer im Alter zwischen 16 und 25 Jahren den in der Schweiz geborenen ausländischen Staatsangehörigen unter gewissen Bedingungen gleichgestellt werden. ... Die weiteren bundesrechtlichen und kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen bleiben auch hier vorbehalten."

E. 5.2.3

Wenn die Volksabstimmung vom 8. Juni 1997 in diesem Licht dem § 21 GemeindeG den Abs. 3 betreffend die nicht in der Schweiz geborenen Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren angefügt hat, spräche bei isolierter Betrachtung der neuen Norm einiges für die – durch

deren Wortlaut keineswegs gestützte – Auslegung, wonach der Anspruch auf Einbürgerung in einer Gemeinde auch von der Eignung abhängt (OS 54, 266 f.). Nur kann eine isolierte Betrachtung nicht Platz greifen. Denn gemäss Gesetzestext sowie zugehörigen Materialien wird diese frisch zu einem Einbürgerungsanspruch gelangende Personenkategorie, abgesehen von der hier nicht interessierenden Bedingung eines gewissen Schulbesuchs, den in der Schweiz zur Welt gekommenen Ausländern des nämlichen Alters gleichgestellt. Insofern geht es um die sogleich vorzunehmende Interpretation von § 21 Abs. 2 GemeindeG, welche Vorschrift wie erwähnt unverändert blieb bzw. kraft inhaltlichen Verweises auf Abs. 1 bloss das gegenwärtig ebenso wenig erhebliche Wohnsitzerfordernis für 16- bis 25-Jährige abschwächte. Weil § 21 Abs. 2 GemeindeG, soweit vorliegend von Belang, also unrevidiert blieb, kann diese Bestimmung durch Hinzutreten von Abs. 3 keine Einbürgerungsvoraussetzung erhalten haben, welche sie nicht schon ehemals besass. Erweist sich, dass der gesetzliche Anspruch in der Schweiz geborener Ausländer auf kommunale Einbürgerung von der Eignung unabhängig ist, muss das vielmehr auch für die nicht hier zur Welt gekommenen zwischen 16 und 25 Jahren gelten. Rein theoretisch könnte man zwar argumentieren, von den in der Schweiz geborenen Ausländern müssten sich seit der Änderung von § 21 GemeindeG wenigstens die 16- bis 25-Jährigen – im Gegensatz zu den Älteren und Jüngeren sowie gleichsam in Abgeltung des erleichterten Wohnsitzerfordernisses – für die Einbürgerung eignen. Aber als völlig ausserhalb dessen liegend, was diese Revision bezweckt hat und jetzt besagt, darf das sofort wieder fallen gelassen werden.

E. 5.3

Ging vor der 1997 erfolgten Änderung von § 21 GemeindeG die Rede, der bereits bestehende kommunale Einbürgerungsanspruch von in der Schweiz geborenen Ausländern bedingte Eignung, liess sich hierfür wohl schon § 22 Abs. 1 BürgerrechtsV in der damaligen Fassung anrufen (GS 1, 133 ff., 137). Entbehrte diese Bestimmung aber einer Grundlage im Gemeindegesetz, irrte der Souverän im allfälligen Glauben, die Gemeinden könnten – auch – den neu zu einem Anspruch kommenden Ausländern die Einbürgerung mangels Eignung verweigern.

E. 5.3.1

Was heute in § 21 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GemeindeG steht, enthielt – ausgenommen die hier nicht interessierenden Erfordernisse der Wohnsitzdauer und der Selbsterhaltungsfähigkeit – bereits § 18 des Gesetzes betreffend das Gemeindewesen vom 27. Juni 1875 (zitiert nach Sammelwerk der Zürcherischen Gesetzgebung, Verwaltungsband I, Zürich 1913, S. 309 ff., 316 f.). Von Eignung stand dort so wenig wie in der Verordnung betreffend die Ertheilung des Gemeindebürgerrechtes und des Landrechtes vom 27. September 1888 (OS 22, 88-91). Das ist insofern bedeutungsvoll, als der erste nationale Erlass auf diesem Gebiet, das Bundesgesetz vom 3. Heumonats 1876 betreffend die Ertheilung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe (AS 2, 510-514) auch keine Integrationsbedingungen stellte, sondern in Art. 2 bloss bestimmte, der Bundesrat werde die Einbürgerungsbewilligung nur an solche Bewerber erteilen, "deren Verhältnisse gegenüber dem bisherigen Heimatstaate so beschaffen sind, daß vorauszusehen ist, es werden aus der Aufnahme derselben der Eidgenossenschaft keine Nachteile erwachsen". Weiter ging in dieser Hinsicht das an die Stelle jenes ersten Erlasses getretene Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe (Art. 15); laut dessen Art. 2 prüft

"[d]er Bundesrat ... auch ... des Bewerbers ... sonstige persönliche und Familienverhältnisse. Er kann die Bewilligung verweigern, wenn ... diese Verhältnisse so beschaffen sind, dass aus der Einbürgerung des Gesuchstellers der Eidgenossenschaft Nachteile erwachsen würden" (AS 19, 690 ff., 691+695; AS 36, 639 f.). Schon die Praxis zu letzterem Bundesgesetz verlangte die Assimilation des Bewerbers (Arnold Stahel, *Gemeindegewinnrecht und Landrecht im Kanton Zürich*, Zürich 1941, S. 222). Vor diesem Hintergrund entstand das heutige Gemeindegesetz. Zu dessen nachmaligem § 21 verliefen die parlamentarischen Beratungen insbesondere so:

E. 5.3.2

"Kern-Zürich 6 stellt zu Absatz 2 einige Abänderungsanträge. Der Grundsatz des Absatzes geht sehr weit; die Behörden sind dadurch gebunden. Es sind keinerlei Bedingungen über die Anpassung des Bewerbers an unsere Art, wie sie z. B. im eidgenössischen Recht vorgesehen sind, aufgestellt. Zuzugeben ist, daß es sich um bestehendes Recht handelt, so daß es sich nicht um eine grundsätzliche Umwandlung handeln kann. ... Absatz 2 soll lauten: Im Kanton Zürich geborene, volljährige und handlungsfähige Ausländer. ... deshalb wäre der Redner einverstanden, wenn seine Anträge mit den andern an die Kommission zurückgewiesen würden. Es war zu erwarten, daß die Anträge auf Mißverständnis stoßen würden, weil zu wenig verstanden wurde, daß es sich ... um Einbürgerungen handelt, zu denen die Gemeinden gezwungen sind. Der unbescholtene Ruf bildet keinen genügenden Ausweis für einen guten Charakter. ... Die Gemeinden haben ... nicht die Möglichkeit, die Bewerber anzusehen ... Dr. Keller-Zürich will ... mit einem Beispiel aufwarten. Es handelt sich um einen ..., der ... die Einbürgerungsgebühr zurückverlangte, weil der Zweck der Einbürgerung nicht erreicht wurde. Gegenüber solchen Elementen dürfen wir die Tore nicht öffnen. In dieser Richtung liegen offenbar die Anträge Kern ... Der Redner beantragt Rückweisung an die Kommission, damit sie die eingegangenen Anträge prüfe ..." (Prot. KR 1923-1926, S. 859 f.+862 f.). Bei der kantonsrätlichen Abstimmung scheiterte Kern mit seinen Vorstellungen genau so wie Kellers Rückweisungsansinnen und vollends ein Antrag, Abs. 2 zu streichen (a.a.O., S. 864). Das erlaubt einzig den Schluss, dass sich einem unter § 21 GemeindeG fallenden Ausländer die kommunale Einbürgerung nicht mangels Integration verweigern lasse. Die Verordnung über das Gemeindegewinnrecht und das Landrecht vom 3. Juli 1926 (ZG 1, 39-47; OS 42, 91 f.) enthält denn auch nichts davon Abweichendes. Gleiches bedeutet die Aussage, Erfüllen der Bedingungen für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung – also namentlich Assimilation bzw. Eignung – bilde indirekt Voraussetzung für den Erwerb von Gemeinde- sowie Kantonsbürgerrecht (Stahel, S. 221 f.; Max Mettler, *Das Zürcher Gemeindegesetz*, 3. A., Wädenswil 1977, S. 61 f.+ 71; vgl. ferner ders., a.a.O., S. 65-68; ABI 1934, 49-52 und 57 f.). Übrigens führte erst Art. 14 BüG anno 1952 den Begriff der Einbürgerungseignung ein, deren "Untersuchung ... ein möglichst umfassendes Bild von der Persönlichkeit des Bewerbers und seiner Angehörigen geben" sollte (AS 1952, 1087 ff. 1090); im Sinn der Praxis dazu erhielt diese Bestimmung anfangs der 90er Jahre ihre heutige Gestalt (vgl. oben 5.1 Abs. 1, ebenso zum Folgenden; BBl 1987 III 293 ff., 304 f.). Dennoch war im Kanton Zürich bis 1978 nichts geschehen, als insoweit § 22 Abs. 1 BürgerrechtsV mit dem Randtitel "Anforderungen der Gemeinden" neu vorschrieb, in der Schweiz geborene Ausländer, abgesehen nebst anderem vom Nachweis der Eignung, gleich zu behandeln wie Schweizerbürger (GS 1, 133 ff., 137). Nach allem hier Erwogenen dürfen die Gemeinden solchen Ausländern – und deshalb jetzt auch jenen von 16 bis 25 Jahren – bei Anwendung von § 21 GemeindeG die Einbürgerung trotzdem nicht mit der Begründung fehlender

Eignung versagen.

E. 5.4

Weil bei Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts die Eignung nie eine Rolle spielt, kommt es insofern auch nicht darauf an, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör verweigert habe (vgl. Seiler, S. 382 f.).

E. 6

Anders steht es bei der Frage wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit. Für die Antwort verfügen die Verwaltungsbehörden offensichtlich über einen gewissen Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum, wo das Gericht im Sinn von § 50 Abs. 3 VRG nicht einschreiten darf (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 72-77 und 95). Bei der konkreten Bejahung stützt sich der angefochtene Entscheid ausdrücklich auch auf die Anhörung der Beschwerdegegnerin. Letzteres geschah ohne Vorwissen, Beteiligung oder spätere Äusserungsmöglichkeit der Beschwerdeführerin und verletzte damit klar deren Anspruch auf eigene Anhörung. Solchen Verstoss wider eine wesentliche Verfahrensvorschrift gilt es in Anwendung von § 50 Abs. 2 lit. d VRG schon von Amts wegen zu berücksichtigen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 102+105). Eine Heilung des Mangels durch das Verwaltungsgericht fällt wegen dessen im Vergleich zur Rekursinstanz eingeschränkter Kognition ausser Betracht (siehe Seiler, S. 382-384). Der Beschluss des Bezirksrats ist daher aufzuheben sowie die Sache an diesen zurückzuweisen zu neuem Entscheid auf verbesserter Grundlage (§§ 63 f. je Abs. 1 VRG). Hierzu drängen sich einige Bemerkungen auf:

E. 6.1

Indem der angefochtene Entscheid das Rechtsmittel guthiess, meinte er im Sinn des Rekursantrags wohl, die Beschwerdeführerin müsse die Beschwerdegegnerin einbürgern (vgl. oben II Abs. 1+3). Sollte die bezirksrätliche Vernehmlassung mit dem wiederholten Passus, die erstinstanzliche Verfügung sei der "Begründungspflicht ... nicht oder zumindest nur ungenügend nachgekommen", aussagen wollen, die Beschwerdeführerin habe deshalb die Beschwerdegegnerin einzubürgern, könnte dem so kaum beigespflichtet werden.

E. 6.2

Laut § 5 BürgerrechtsV gilt die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung als gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen des Bewerbers voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen sowie Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind. Hiefür lässt sich zunächst auf Thalmann (§ 21 N. 1.5) und insbesondere das Handbuch Einbürgerungen (Kap. 3.3) verweisen. Wenn es in Letzterem allerdings heisst, als Ansprüche gegen Dritte sollten auch Fürsorgeleistungen Berücksichtigung finden, stimmt das nicht mit der Praxis der Kammer überein (17. Mai 2000, VB.2000.00134, E. 2, sowie 11. April 2001, VB.2001.00003, E. 2b – beides unter www.vgrzh.ch, im zweiten Fall bestätigt durch BGr, 27. August 2001, 1P.340/2001, www.bger.ch); das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit dürfte sonst auch keinen rechten Sinn mehr machen. Die drei gerade zitierten Gerichtsentscheide wird die Vorinstanz übrigens ebenfalls zu beachten haben. Als die Beschwerdeführerin Ende 2002 – dem wenigstens zunächst massgeblichen Zeitpunkt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 47 f., ebenso zum Folgenden) – die Aufnahme der Beschwerdegegnerin in das Gemeindebürgerrecht ablehnte, durfte man zu deren wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit wohl Fragen aufwerfen. Bevor dann der angefochtene Beschluss erging, hatte die Beschwerdegegnerin zwar die Ausbildung abgeschlossen, aber beim früher an ihr interessierten Arbeitgeber des Vaters keine Stelle

bekommen; sie konnte dort erst später und bloss einen Monat lang tätig werden. Endlich bleiben zu ihrem Praktikum beim Betrieb F mit einem übrigens für die wirtschaftliche Erhaltung kaum genügenden Lohn gewisse Zweifel, welche selbst der dreifache Schriftenwechsel vor Verwaltungsgericht nicht ausgeräumt hat; in diesem Zusammenhang gilt es wohl auch die Zusicherung von Betrieb F eines unbefristeten Arbeitsvertrags, dessen Klauseln obendrein unbekannt sind, mit Vorsicht zu geniessen. Triplicando wirft die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf Kölz/Bosshart/Röhl (siehe § 52 N. 16 f.) die Frage auf, "ob das Verwaltungsgericht bei seinem Entscheid die sich seit dem Entscheid des Bezirksrats gemäss den Vorbringen der Beschwerdegegnerin ständig ändernde Sachlage überhaupt berücksichtigen kann". Eine Antwort braucht die Kammer heute mangels materiellen Entscheids nicht zu geben. Freilich stellt sich das Problem in abgeschwächter Form auch der Vorinstanz (vgl. vorigen Absatz). Dieser werden, um alle Möglichkeiten offen zu halten, alle bisherigen Akten zugestellt.

E. 7

Das Rechtsmittel lässt sich nur teilweise gutheissen, weil die Beschwerdeführerin zumindest in erster Linie die blanke Aufhebung des angefochtenen Beschlusses anstrebt und nicht eine Rückweisung an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung. Insofern erscheint auch die Beschwerdegegnerin als partiell obsiegend wie unterliegend. Diesem Ausgang entsprechend sind die verwaltungsgerichtlichen Kosten den Parteien je hälftig aufzuerlegen und können beide keine Entschädigung erhalten (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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