

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00205 vom 30. Oktober 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-10-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00205

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00205 du 30 octobre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00205 del 30 ottobre 2008

Regeste

Ablehnung Einbürgerung | Pflicht zur Begründung der Beschwerde [Die Gemeinde legte gegen einen Rückweisungsentscheid des Bezirkrats "vorsorglichen Rekurs" beim Verwaltungsgericht ein.] Die Beschwerdegegnerin als nicht in der Schweiz geborene und weit über 25-jährige Ausländerin ermangelt eines Einbürgerungsanspruchs, und insofern war früher weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben noch geht es um eine Angelegenheit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK. Art. 83 lit. b BGG lässt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nicht zu gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung wie hier, sondern lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde (E. 2.1). Art. 50 BüG verlangt bei ablehnenden Entscheiden über die ordentliche Einbürgerung als letzte kantonale Instanz eine Gerichtsbehörde. Der angefochtene Beschluss aus dem laufenden Jahr unterliegt dem Weiterzug ans Verwaltungsgericht (E. 2.2). Beschwerdelegitimation der Gemeinde (E. 3). Die durch Präsident und Schreiber der beschwerdeführerischen Vorsteherschaft unterzeichnete Beschwerde ist nur ein Auszug aus dem Protokoll dieser Vorsteherschaft. Von einer Mitwirkung der Rechnungsprüfungskommission hierbei geht keine Rede. Auf das Rechtsmittel ist schon deswegen nicht einzutreten (E. 5). Vorliegend fehlt es an jeglicher Begründung der Beschwerde. Sich durch bewussten Verzicht auf Begründung eine Erstreckung der Beschwerdefrist zu verschaffen, geht nicht an. Es hat kein Anlass bestanden, zur Verbesserung der Beschwerde Frist anzusetzen (E. 6). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2009.00205 Beschluss der 4. Kammer vom 27. Mai 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretärin Sandra Wintsch. In Sachen Gemeinde X, vertreten durch den Gemeinderat X, Beschwerdeführerin, gegen A, vertreten durch Rechtsanwalt B, Beschwerdegegnerin, betreffend Ablehnung Einbürgerung, hat sich ergeben: I. Die Gemeindeversammlung X vom 10. Dezember 2007 wies das Einbürgerungsgesuch der Ausländerin A ab, welche 1969 in ihrer Heimat zur Welt gekommen war. II. A liess unter dem 9. Januar 2008 Gemeindebeschwerde erheben sowie anbegehren, in Aufhebung des Entscheids vom 10. Dezember 2007 sei ihr das kommunale Bürgerrecht zu erteilen, eventualiter die Sache an die Gemeinde X zurückzuweisen; mit Beschluss vom 10. März 2009 – der Gemeinde am 12. gleichen Monats ausgehändigt – hiess der Bezirksrat Z den Eventualantrag gut und nannte als Rechtsmittel die innert 30 Tagen ab Zustellung schriftlich beim Verwaltungsgericht einzureichende Beschwerde, welche einen Antrag und dessen Begründung enthalten müsse. III. Hiergegen legte für die

Gemeinde X dessen Gemeinderat unter dem 6. und mit Versand vom (Gründonnerstag.) 9. April 2009 "vorsorglichen Rekurs ein", der beim Verwaltungsgericht am (Osterdienstag.) 14. nämlichen Monats eintraf, und fügte im Wesentlichen nur an: "Da die Akten einer noch genaueren Prüfung unterzogen werden, ist es uns erst in einem späteren Zeitpunkt möglich, die Rekurschrift mit den entsprechenden Begründungen nachzuliefern. Für die Eingangsbestätigung und Ihr Verständnis danken wir Ihnen im Voraus bestens".

Noch vor Mittag jenes 14. April 2009 rief der verwaltungsgerichtliche Abteilungsvorsitzende den Gemeinderatsschreiber an und teilte ihm mit, das Rechtsmittel müsse innerhalb der nicht erstreckbaren Beschwerdefrist insbesondere auch begründet werden, was mit Postaufgabe bis Mitternacht zu erfolgen habe. Etwas Derartiges ist weder damals noch später geschehen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das vorliegende Rechtsmittel – es kann sich nach den §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) nicht um einen Rekurs, sondern bloss um eine Beschwerde drehen – besitzt keinen Streitwert und beschlägt auch nicht ein gerichtsintern die einzelrichterliche Zuständigkeit begründendes Sondergebiet im Sinn des § 38 Abs. 2 VRG. Deshalb ist es kraft Abs. 1 dieser Vorschrift in Dreierbesetzung zu erledigen. Das darf hier gemäss § 56 Abs. 2 f. VRG ohne irgendwelche Weiterungen geschehen. 2. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit als solches nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 VRG von Amtes wegen. Dabei kommt es auf das geltende Recht in jenem Zeitpunkt an, wo eine Rechtsvorkehr hängig wird (RB 2004 Nr. 8). 2.1 § 43 Abs. 1 lit. 1 VRG verbietet die Beschwerde gegen Anordnungen über die Einbürgerung, sofern es an einem Anspruch auf diese gebricht. Als Gegen Ausnahme gestattet Abs. 2 der nämlichen Norm die Beschwerde, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offensteht oder es sich um eine Angelegenheit gemäss Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) handelt. Die Beschwerdegegnerin als nicht in der Schweiz geborene und weit über 25-jährige Ausländerin ermangelt eines Einbürgerungsanspruchs nach § 21 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 und 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG, LS 131.1), wie schon die Vorinstanz richtig gesagt hat. Und insofern war weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben noch geht es um eine Angelegenheit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 43 N. 4, 44 f. und 52; RB 2003 Nr. 19, E. 2a Abs. 1). Nun hat Art. 131 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) auf Anfang 2007 das Bundesrechtspflegegesetz aufgehoben (AS 2006, 1205 ff., 1243). Das neue Gesetz kennt die altrechtliche Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr. Laut § 5 der ebenfalls auf 1. Januar 2007 in Kraft gesetzten regierungsrätlichen Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 29. November 2006 (OS 61, 480 f.) – BGE 135 I

E. 6

hält diese Bestimmung anders als das Verwaltungsgericht für (von Beginn weg) anwendbar (siehe zusammenfassend VGr, 2. Februar 2009, VB.2009.00007, E. 2.1 ff., www.vgrzh.ch) – ist unter Verwaltungsgerichtsbeschwerde in § 43 Abs. 2 VRG die ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht, wohl im Sinn der Art. 72–89 BGG (vgl. ABl 2006, 1676 ff., 1680 und 1685), zu verstehen. Art. 83 lit. b BGG lässt indes die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nicht zu gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung wie hier, sondern lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG. 2.2 Selbst dann muss als Vorinstanz des Bundesgerichts nach Art. 114 in

Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 BGG unter Vorbehalt einer hier nicht spielenden Ausnahme innerkantonale ein oberes Gericht wirken. Das gilt aufgrund der Übergangsbestimmung des Art. 130 Abs. 3 BGG erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes, also ab 1. Januar 2009; denn insofern mangelt es im Kanton Zürich bislang an einer Rechtsgrundlage für eine (verwaltungs)gerichtliche Zuständigkeit (vgl. zum Ganzen VGr, 12. März 2009, VB.2009.00067, E. 2.1.1 Abs. 3, und 29. April 2009, VB.2009.00111, E. 1.1 Abs. 1, beides mit Hinweis[en] sowie unter www.vgrzh.ch). Allerdings erlaubt Art. 114 in Verbindung mit Art. 86 Abs. 3 BGG den Kantonen, für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen. Der Frage, ob einem Einbürgerungsentscheid vorwiegend politischer Charakter eigne (vgl. Hansjörg Seiler in, Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Art. 86 N. 22; Esther Tophinke, Basler Kommentar, 2008, Art. 86 BGG N. 23; lit. B.2k und lit. C sowie Dispositiv-Ziff. I im Beschluss Nr. 1947 des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 9. Dezember 2008 [www.rrb.zh.ch]; VGr, VB.2009.00111, E. 1.1 Abs. 2, www.vgrzh.ch), hat aber die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Fassung des Art. 50 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0; AS 2008, 5911 f.) ein Ende bereitet. Diese Vorschrift verlangt nämlich bei ablehnenden Entscheiden über die ordentliche Einbürgerung als letzte kantonale Instanz eine Gerichtsbehörde. In der anstehenden Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes soll denn auch die Ausnahmebestimmung des § 43 Abs. 1 lit. 1 VRG ersatzlos wegfallen. Der angefochtene Beschluss stammt aus dem laufenden Jahr. Er unterliegt daher dem Weiterzug an das Verwaltungsgericht (vgl. § 19c Abs. 2 VRG; zur analogen Situation im Ausländerrecht VGr, 12. März 2009, VB.2009.00067, E. 2.1.2 Abs. 3, und 29. April 2009, VB.2009.00111, E. 1.1 Abs. 1, beides mit Hinweis sowie unter www.vgrzh.ch). 3. Gemäss längst etablierter Praxis der Kammer ist eine Gemeinde bei Streitigkeiten über die Aufnahme in ihr Bürgerrecht nach § 70 in Verbindung mit § 21 lit. b VRG zur Beschwerdeerhebung legitimiert (VGr, 24. Oktober 2007, VB.2006.00459, E. 1.2 mit Hinweisen, und 4. Februar 2009, VB.2009.00014, E. 1, beides unter www.vgrzh.ch). Das ergibt sich inzwischen auch aus Art. 51 BüG in Verbindung mit Art. 117 und 111 Abs. 1 BGG. 4. Der angefochtene Beschluss ist ein Rückweisungsentscheid. Ein solcher lässt sich nicht vorbehaltlos an das Verwaltungsgericht weiterziehen (vgl. RB 2002 Nr. 20, 2005 Nr. 82; VGr, 18. März 2009, VB.2008.00506, E. 3.1, und 8. April 2009, VB.2009.00028, E. 1 Abs. 2, beides mit Hinweisen sowie unter www.vgrzh.ch). Wie es hier um diese Eintretensbedingung steht, darf jedoch offen bleiben, da die Beschwerde – wie sogleich zu zeigen – aus wenigstens einem anderen Grund nicht an die Hand genommen werden kann. 5. Ist wie hier ein Beschluss der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderats im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet nach § 155 Abs. 1 GemeindeG folgendes Organ darüber, ob die Gemeinde ihrerseits zum Weiterzug schreiten soll: in Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat derselbe (lit. a), in Gemeinden ohne solchen die Gemeindevorsteherchaft in gemeinsamer Sitzung mit der Rechnungsprüfungskommission (lit. b Satz 1); der Beschluss des Grossen Gemeinderats lässt sich nachbringen, wenn die Gemeindevorsteherchaft das Rechtsmittel bereits ergriffen hat (§ 155 Abs. 2 GemeindeG). Letzteres gilt freilich nicht für Gemeinden wie die Beschwerdeführerin ohne Grosseem Gemeinderat; der gemeinsame Beschluss von Gemeindevorsteherchaft und Rechnungsprüfungskommission ist innerhalb der Rechtsmittelfrist zu fassen (VGr, 7. Dezember 2006, VB.2006.00461, www.vgrzh.ch). Die

30-tägige Frist für die verwaltungsgerichtliche Beschwerde endete vorliegend, wie der Abteilungsvorsitzende dem Gemeinderatsschreiber der Beschwerdeführerin richtig mitgeteilt hat, am Dienstag nach Ostern, dem 14. April 2009, also dem Tag, wo das Rechtsmittel hier einging (§§ 53 und 70 in Verbindung mit § 11 VRG; vgl. vorn II und III). Die durch Präsident und Schreiber der beschwerdeführerischen Vorsteherschaft unterzeichnete Beschwerde ist jedoch nur ein Auszug aus dem Protokoll dieser Vorsteherschaft vom 6. April 2009. Von einer Mitwirkung der Rechnungsprüfungskommission hierbei geht keine Rede. Auf das Rechtsmittel ist schon deswegen nicht einzutreten.

E. 6.1

Gemäss § 54 Satz 1 VRG braucht die Beschwerdeschrift im Sinn eines Gültigkeits- und deshalb Eintretenserfordernisses einen Antrag und dessen Begründung (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 1). Vorliegend fehlt es jedenfalls an jeglicher Begründung. Zwar bedarf es keiner detaillierten Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen und genügt eine summarische Motivierung; von Letzterem lässt sich jedoch nicht absehen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 6). Denn das Beschwerdeverfahren dient nicht dazu, den angefochtenen Entscheid von Amts wegen zu überprüfen, ohne dass das Gericht wenigstens in Umrissen erkennen könnte, warum die beschwerdeführende Partei mit diesem Entscheid (den seinerseits ja die Vorinstanz hat begründen müssen; vgl. § 28 Abs. 1 VRG) nicht einverstanden sei. Fehlt eine Begründung, gilt es gestützt auf § 56 Abs. 1 VRG in der Regel, vorerst eine Nachfrist zum Einreichen einer verbesserten Beschwerdeschrift anzusetzen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 6). Diese Bestimmung soll aber nur überspitzten Formalismus verhindern, weshalb sie nicht immer zur Anwendung gelangt; so lässt sich rechtskundigen oder rechtskundig vertretenen Parteien keine Gelegenheit zur Verbesserung einräumen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 23 N. 27, § 56 N. 8, je mit Zitaten). Auch sonst ist dann von einer Nachfristansetzung abzusehen, wenn es einer Partei nach Treu und Glauben zumutbar gewesen wäre, entsprechend der klaren Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid eine Beschwerde mit zumindest summarischer Begründung zu erstatten (BGr, 3. Mai 1996, ZBl 98/1997, S. 307). Das trifft selbst dort zu, wo die auf das Erfordernis einer Beschwerdebegründung hinweisende Rechtsmittelbelehrung – wie hier – nicht noch zusätzlich darauf aufmerksam macht, dass auf eine diesbezüglich mangelhafte Beschwerde nicht eingetreten werde (unveröffentlichte Erwägung des in RB 1999 Nr. 11 abgedruckten Entscheids). Sich durch bewussten Verzicht auf Begründung eine Erstreckung der Beschwerdefrist zu verschaffen, geht nicht an, und zwar auch dann nicht, wenn sich kein Vorwurf des Rechtsmissbrauchs erheben lässt (RB 1987 Nr. 36, 1991 Nr. 28; Kölz/Bosshart/Röhl, § 56 N. 8). Unmöglich kann es "dem Sinn des Gesetzes entsprechen, die fristgerechte Anmeldung der Beschwerde allgemein als genügend zu erachten [...]. Von einem zürcherischen Gemeinderat oder einer Gemeinderatskanzlei muss vorausgesetzt werden, dass eine gesetzmässige, vollständige und klare Rechtsmittelbelehrung, wie [...] hier [...], verstanden wird. Es hat daher kein Anlass bestanden, zur Verbesserung der Beschwerde Frist anzusetzen" (RB 1980 Nr. 21).

E. 6.2

In solchem Licht ist die vorliegende Beschwerde mangels Begründung ungültig und hat ein Anlass gefehlt, eine Verbesserungsfrist anzusetzen. Der angefochtene Beschluss wies auf das Begründungserfordernis hin, und die vom Gemeinderat vertretene Beschwerdeführerin kannte es durchaus; die Postaufgabe des Rechtsmittels am vorletzten Werktag der für dasselbe laufenden Frist kam einem – denn auch fast schon ausdrücklichen – Gesuch um

Erstreckung einer gesetzlichen Frist gleich (vgl. oben II und III; § 53 VRG). Die Bedingungen hierfür, nämlich Tod oder Handlungsunfähigkeit der fristbetroffenen Person (§ 70 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 VRG), erfüllte die Beschwerdeführerin offenkundig nicht. Diese hätte fast 34 Tage zur Verfügung und also genügend Zeit gehabt, eine Rechtsmittelbegründung zu erarbeiten. Zudem hat der Abteilungsvorsitzende sie einen halben Tag vor Fristende umsonst darauf aufmerksam gemacht, dass bis dann eine Begründung erfolgen müsse (siehe vorn III). Unter den genannten Umständen bzw. wegen grober Nachlässigkeit kommt ebenso wenig eine Fristwiederherstellung gestützt auf § 70 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 VRG in Frage (vgl. RB 1999 Nr. 11 E. 2). Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin auch kein dahingehendes Gesuch gestellt.

E. 7

Mithin ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 15).

E. 9

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Beschlusses-Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Rückweisungsentscheide werden grundsätzlich als Zwischenentscheide qualifiziert, welche sich nur unter den Voraussetzungen des Art. 117 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 BGG weiterziehen lassen (BGE 134 II 137 E. 1.3.2, 133 V 477 E. 4.2). Sie sind nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Hingegen liegt ein Endentscheid vor, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt (BGE 134 II 124 E. 1.3; Frage offen gelassen in BGE 134 II 137 E. 1.3.3). Der vorliegende letztinstanzliche kantonale Nichteintretensbeschluss betrifft einen Rückweisungsentscheid. Seine Anfechtbarkeit richtet sich nach den im vorigen Absatz vorgestellten Kriterien (vgl. BGr, 30. Oktober 2008, 9C_740/2008, E. 1, www.bger.ch).

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