

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00678 vom 9. Februar 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00678

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00678 du 9 février 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00678 del 9 febbraio 2011

Regeste

Ablehnung der Einbürgerung | Ermessenseinbürgerung Besteht kein Anspruch auf Einbürgerung, entscheidet das zuständige Gremium nach Ermessen. Einem Gesuchsteller kann daher die Einbürgerung verweigert werden, auch wenn er die Vorgaben des kantonalen Rechts erfüllt (E. 3.1). Hat ein Einbürgerungskandidat Steuerausstände, darf dies im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden (E. 3.4). Ist das Verwaltungsgericht gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG, ist auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des zu fällenden Entscheids abzustellen (E. 4.1). Neue tatsächliche Verhältnisse führen nicht dazu, dass das Verwaltungsgericht selber über die Einbürgerung entscheidet. Der Entscheid über die Einbürgerung liegt nach wie vor im Ermessen der Gemeinde (E. 4.2). Für die Beurteilung der Aussichtslosigkeit einer Beschwerde ist jener Zeitpunkt massgebend, in dem die Beschwerde eingereicht wird (E. 5.2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2010.00678 Urteil der 4. Kammer vom

E. 4.1

Art. 110 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) schreibt den Kantonen vor, dass die richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts oder ein vorgängig zuständiges Gericht den Sachverhalt frei prüft und das Recht von Amtes wegen anwendet. Daraus folgt gemäss Praxis des Bundesgerichts, dass der Sachverhalt im gerichtlichen Verfahren zu erstellen ist, weshalb in diesem auch neue Tatsachen und Beweismittel unterbreitet werden können (BGE 135 II 369 E. 3.3; BGr, 20. April 2009, 2C_651/2008, E. 4.2). Ist das Verwaltungsgericht – wie vorliegend – gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG, ist daher das Vorbringen neuer Tatsachen schon von Bundesrechts wegen zulässig. Abzustellen ist demnach auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des gegenwärtig zu fällenden Entscheids (siehe dagegen Kölz/Bosshart/Röhl, § 52 N. 16 f.).

E. 4.2

Der Umstand, dass der Beschwerdeführer seine Steuerschulden beglichen hat, darf daher nicht ausgeblendet werden. Dies kann aber nicht dazu führen, dass das Verwaltungsgericht selber über die Einbürgerung entscheidet. Der Entscheid über die Einbürgerung liegt nach wie vor im Ermessen des Beschwerdegegners. Die Angelegenheit ist daher erneut an diesen zurückzuweisen (vgl. § 64 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 64 N. 5 f.). Neu hat der Beschwerdegegner zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer seine Steuerschulden

bezahlt hat. Im Übrigen entscheidet er in freiem Ermessen. 5. 5.1 Nach § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Kosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens zu tragen. Bei Rückweisungen geht die Praxis regelmässig von einem je hälftigen Obsiegen und Unterliegen der Parteien aus (vgl. etwa VGr, 1. April 2009, PB.2008.00050, E. 7). Unabhängig vom Verfahrensausgang können die Kosten nach dem Verursacherprinzip auferlegt werden (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 20). Dies gilt insbesondere für Kosten, die ein Beteiligter durch nachträgliches Vorbringen von Tatsachen oder Beweismitteln verursacht, die er schon früher hätte geltend machen können (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Der Beschwerdegegner durfte das Einbürgerungsgesuch ablehnen. Es ist deshalb nicht angebracht, ihm auch nur einen Teil der Gerichtskosten aufzuerlegen. Der Beschwerdeführer hat seinerseits erst nach Rechtshängigkeit der Angelegenheit beim Verwaltungsgericht neue Tatsachen geschaffen, die eine Rückweisung rechtfertigen. Angesichts der knappen finanziellen Mittel, über welche er verfügt, gereicht es ihm jedoch nicht zum Vorwurf, dass er die Steuerschulden nicht schon früher beglichen hat. Es rechtfertigt sich deshalb, die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Das Begehren um Kostenfreiheit gemäss § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 VRG ist damit gegenstandslos. 5.2 Eine Parteientschädigung bleibt dem Beschwerdeführer mangels überwiegenden Obsiegens verwehrt (vgl. § 17 Abs. 2 VRG). Die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands setzt voraus, dass dem Privaten die nötigen Mittel fehlen, die Beschwerde nicht offensichtlich aussichtslos erscheint und die aufgeworfenen Fragen den Beizug eines Rechtsvertreters notwendig machen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 und 2 VRG). Für die Beurteilung der Aussichtslosigkeit ist jener Zeitpunkt massgebend, in dem die Beschwerde eingereicht wird (BGE 133 III 614 E. 5). Vorliegend war die Beschwerde im Zeitpunkt ihres Einreichens aufgrund der Vorgaben im Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 2009 aussichtslos. Die erneute Rückweisung ist einzig der Begleichung der Steuerausstände geschuldet. Für das Einreichen des entsprechenden Belegs wäre indes der Beizug eines Rechtsbeistands nicht notwendig gewesen. Gleiches gilt für die Replik des Beschwerdeführers vom 19. Januar 2011, hatten doch zuvor sowohl Beschwerdegegner wie auch Vorinstanz ohne weitere Vorbringen bloss Abweisung des Rechtsmittels beantragt bzw. auf die Rekursakten verwiesen und auf eine Stellungnahme verzichtet. Ein die Beschwerdebegründung und die Eingabe vom 21. Dezember 2010 ergänzendes Weiterplädieren war deshalb weder erforderlich noch zulässig (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 47, § 58 N. 12). 5.3 Die Nebenfolgenregelung des vorinstanzlichen Entscheids ist zu schützen. Die Vorinstanz hat den negativen Einbürgerungsentscheid zu Recht bestätigt. Ausgangsgemäss durfte sie die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer auferlegen. Auch die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat hierzu erwogen, angesichts der Vorgaben im Rückweisungsentscheid sei der Rekurs ohne Aussicht auf Erfolg gewesen. Dies trifft umso mehr zu, als – wie die Vorinstanz festgehalten hat – der Rekurs nichts vorbringt, was auch nur ansatzweise auf einen Ermessensmissbrauch durch den Beschwerdegegner hindeutet. Der Rekurs erscheint daher aussichtslos im Sinn von § 16 Abs. 1 VRG. 6. Nach der Regelung in (Art. 117 in Verbindung mit) Art. 90 ff. BGG sind letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide als Vor- oder – eher – Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren (Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2008, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 90 N. 9, Art. 93 N. 2; Frage offen gelassen in BGE 134 II 137 E. 1.3.3). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt

anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden 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).

E. 9

Februar 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) ,
Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid,
Gerichtsschreiber Stefan Schürer. In Sachen A, vertreten durch Rechtsanwalt B ,
Beschwerdeführer , gegen Gemeinderat X, Beschwerdegegner , betreffend Ablehnung der
Einbürgerung, hat sich ergeben: I. Der Ausländer A reiste 1957 in die Schweiz ein. Am
7. Januar 2008 stellte er ein Einbürgerungsgesuch, welches vom Gemeinderat X am
30. September 2008 abgelehnt wurde. Dagegen liess A am 31. Oktober 2008 an den
Bezirksrat Z rekurrieren. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 30. Juni 2009 ab.
Darauf liess A Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben. Er beantragte im
Wesentlichen, den Gemeinderat X zu veranlassen, ihn, A, einzubürgern. Das
Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde teilweise gut und wies die Sache im Sinn der
Erwägungen zu neuem Entscheid an den Gemeinderat X zurück (21. Oktober 2009,
VB.2009.00411). Der Gemeinderat X befassete sich daraufhin erneut mit der Angelegenheit.
Mit Beschluss vom 20. April 2010 lehnte er das Einbürgerungsgesuch von A ab. II.
Dagegen liess A am 31. Mai 2010 an den Bezirksrat Z rekurrieren. Dieser wies den Rekurs
mit Beschluss vom 25. Oktober 2010 ab (Dispositiv-Ziff. I), verweigerte die unentgeltliche
Rechtspflege (Dispositiv-Ziff. II) und auferlegte A in Dispositiv-Ziff. III die
Verfahrenskosten. III. Gegen den Beschluss des Bezirkrats Z vom 25. Oktober 2010 liess A
am 1. Dezember 2010 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben. Er beantragte, unter
Kosten- und Entschädigungsfolgen Dispositiv-Ziff. I im Beschluss des Bezirkrats
aufzuheben und den Gemeinderat X zu veranlassen, ihn einzubürgern. Weiter sei
Dispositiv-Ziff. II im Beschluss des Bezirkrats aufzuheben, dieser zu verpflichten, eine
Parteientschädigung zu sprechen und die Gerichtskosten – gemeint sind wohl die
Verfahrenskosten – auf die "Gerichtskasse" zu nehmen. Jedenfalls sei Dispositiv-Ziff. II
aufzuheben und der Bezirksrat anzuweisen, A umfassende unentgeltliche Rechtspflege zu
gewähren. Eventualiter sei der Beschluss des Bezirkrats aufzuheben und dieser zu
neuerlichen Abklärungen unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Beschwerde zu
verpflichten. Schliesslich ersuchte A um umfassende unentgeltliche Rechtspflege für das
verwaltungsgerichtliche Verfahren. Der Gemeinderat X beantragte in seiner
Beschwerdeantwort vom 7./9. Dezember 2010, die Beschwerde abzuweisen. Der Bezirksrat
Z verwies in seiner Vernehmlassung vom 13./15. Dezember 2010 auf die Begründung des
Rekursentscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Stellungnahme. A liess am
21. Dezember 2010 mitteilen, er habe seine ausstehenden Steuerschulden von 15'767
Franken bezahlt, und beantragte, den Gemeinderat X anzuweisen, die Einbürgerung
vorzunehmen. Sowohl der Bezirksrat Z als auch der Gemeinderat X teilten in der Folge mit,
auf eine Stellungnahme zum Schreiben vom 21. Dezember 2010 zu verzichten. A liess am
19. Januar 2011 eine Replik einreichen. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss §§ 41 ff. des
Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) ist gegen
bezirksrätliche Rekursentscheide betreffend die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen
durch Gemeindeorgane die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig. Auch die
übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist. 2.
2.1 Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind in Art. 20

und 21 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG, LS 131.1) und in der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 15. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11) geregelt. Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht (vgl. auch § 20 Abs. 1 GemeindeG). Das einem Ausländer verliehene Gemeindebürgerrecht bedarf zu seiner Gültigkeit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch den Regierungsrat oder die von diesem als zuständig bezeichnete Direktion (§ 20 Abs. 3 GemeindeG, vgl. § 32 BüV). Gemäss Art. 20 Abs. 2 KV sind die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts durch Gesetz zu bestimmen. Die Kantonsverfassung legt in Art. 20 Abs. 3 gewisse Mindestanforderungen fest. Auf Gesetzesstufe können weitere Voraussetzungen statuiert werden (vgl. Peter Kottusch in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 20 N. 6). Das neue Kantonale Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010 (ABl 2010, 2601 ff.) ist noch nicht in Kraft. Derzeit gelten folgende Anforderungen: Ausländer müssen nebst der Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse genügende Ausweise über ihre bisherigen Heimats- und Familienverhältnisse beibringen (§ 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GemeindeG), über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (Art. 20 Abs. 3 lit. a KV), in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GemeindeG und § 5 BüV), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (Art. 20 Abs. 3 lit. c KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. b BüV) und die schweizerische Rechtsordnung beachten (Art. 20 Abs. 3 lit. d KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. c BüV) bzw. – gemäss § 21 Abs. 1 GemeindeG und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BüV – über einen unbescholtenen Ruf verfügen. 2.2 Einen Anspruch auf Einbürgerung haben Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene Ausländer, wenn sie zwischen 16 und 25 Jahren alt sind und während mindestens fünf Jahren in der Schweiz die Volks- oder Mittelschulstufe in einer der Landessprachen besucht haben (§ 21 Abs. 2 f. GemeindeG, § 22 Abs. 1 BüV). Erfüllt ein Gesuchsteller – wie vorliegend – diese Kriterien nicht, ist die Gemeinde zur Aufnahme in das Bürgerrecht berechtigt, nicht aber verpflichtet (§ 22 Abs. 1 GemeindeG). An die wirtschaftlichen Verhältnisse und an den Wohnsitz zugezogener Ausländer dürfen die Gemeinden strengere Anforderungen stellen als bei Schweizerbürgern, nicht aber die Einbürgerung für bestimmte Bewerbergruppen vollständig verunmöglichen (§ 22 Abs. 2 f. BüV). Die Gemeinde X hat von dieser Kompetenz keinen Gebrauch gemacht. 3. 3.1 Besteht kein Anspruch auf Einbürgerung, entscheidet das zuständige Gremium nach Ermessen. Der Grundsatz der Ermessenseinbürgerung gilt als derart selbstverständlich, dass er oft gesetzlich nicht speziell erwähnt wird (Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 110/2009, S. 293 ff., 297). Im Kanton Zürich bringt § 22 Abs. 1 GemeindeG den Grundsatz der Ermesseneinbürgerung zum Ausdruck: Die Gemeinden sind zur Einbürgerung von Personen, welche die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllen, berechtigt, aber nicht verpflichtet. Das Ermessen haben sie innerhalb der Schranken des Bundesrechts sowie des kantonalen Rechts auszuüben. Sie können die Einbürgerung von zusätzlichen sachlichen Kriterien abhängig machen (VGr, 6. August 2010, VB.2010.00173, E. 3.3.4, nicht veröffentlicht auf www.vgrzh.ch). Weiter hat die Einbürgerungsbehörde das ihr zukommende Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss und nach dem Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung zu handhaben (BGE 129 I 232 E. 3.4.2). Innerhalb dieser Schranken besteht jedoch die "Freiheit der Entscheidung von Fall zu Fall"

(Hangartner, S. 294), in welcher die Gemeinde verfassungsrechtlich geschützt ist (BGr, 12. Dezember 2003, 1P.214/2003, E. 3.5.1). Einem Gesuchsteller kann daher die Einbürgerung verweigert werden, auch wenn er – wie der Beschwerdeführer – die Vorgaben gemäss kantonalem Recht erfüllt. 3.2 Das Verwaltungsgericht übt lediglich eine Rechtskontrolle aus. Bei Ermessensfragen greift das Gericht nur ein, sofern eine qualifizierte Unangemessenheit vorliegt. Darunter fallen Missbrauch und Überschreitung des Ermessens. Die blossе Unangemessenheit kann vor Verwaltungsgericht nur gerügt werden, sofern ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 70 ff.). Die Bürgerrechtsgesetzgebung enthält keinen solchen Passus. Demnach kann nur geprüft werden, ob die Einbürgerungsbehörde ihr Ermessen missbraucht oder überschritten hat. 3.3 Die Kammer hat die Angelegenheit mit dem Entscheid vom 21. Oktober 2009 unmittelbar an den Beschwerdegegner zurückgewiesen. Dieser war zu Unrecht davon ausgegangen, der Beschwerdeführer erfülle aufgrund seiner Steuerschulden die Vorgaben des kantonalen Rechts nicht. Zugleich erwog die Kammer, dem Beschwerdegegner sei es nicht verwehrt, die Steuerausstände des Beschwerdeführers in der Höhe von 15'766.65 Franken im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Indem darauf abgestellt werde, ob ein Gesuchsteller seinen Pflichten gegenüber der Gemeinde nachgekommen sei, werde für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht nach einem sachlichen Kriterium differenziert – dies zumindest insoweit, als die Steuerausstände nicht Jahrzehnte zurücklägen. Verfassungswidrig wäre dagegen etwa ein Abstellen auf die Höhe der bezahlten Steuern (VGr, 21. Oktober 2009, VB.2009.00411, E. 7.2). 3.4 An dieser Auffassung ist festzuhalten. Die Steuerpflicht ist eine der wenigen Grundpflichten des Schweizer Verfassungsrechts. Als Grundpflicht ist sie ihrer Idee nach von fundamentaler Bedeutung für das Gemeinwesen (dazu Andreas Kley, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, St. Gallen 1989, S. 4 ff.). Es liegt daher auf der Hand, dass ihre Nichtbeachtung im Einbürgerungsverfahren bei der Ermessensausübung berücksichtigt werden darf. Eine Differenzierung zwischen Einbürgerungskandidaten mit und solchen ohne Steuerschulden bedeutet entgegen der Beschwerde keinen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101), liegt doch ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung vor. Mit der Einschränkung, die Ausstände dürften nicht Jahrzehnte zurückliegen, wird zudem dem Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen und die Einbürgerung nicht ungebührlich erschwert. Die Steuerausstände des Beschwerdeführers stammen schwergewichtig aus den Jahren 1995 bis 1998. Sie sind damit zwar verjährt (vgl. § 131 Abs.1 und 3 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 [StG, LS 631.1]), liegen aber nicht so weit zurück, dass ihre Berücksichtigung im Rahmen der Ermessensausübung als unverhältnismässig erschiene. Der Beschwerdegegner durfte daher im Beschluss vom 20. April 2010 im Rahmen der Ermessensausübung auf die Steuerausstände des Beschwerdeführers Bezug nehmen. 3.5 Die Ermessensausübung ist auch im Übrigen nicht zu beanstanden. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht ist nicht erkennbar. Auch von einem Verstoss gegen Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung kann nicht die Rede sein. Grundsätzlich lenkt der Gesetzeszweck die Ermessensbetätigung der Behörden bis zu einem gewissen Grad. Zweckartikel am Anfang eines Gesetzes sind insofern Ausdruck des Bestrebens, der Verwaltungstätigkeit auch bei offenen Regelungen die Richtung zu weisen (Hangartner, S. 300 f.; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 441). Im Bereich der

Bürgerrechtsgesetzgebung fehlt es aber nicht nur an einem Zweckartikel. Auch ein eigentlicher Gesetzeszweck ist den verschiedenen Bestimmungen nicht zu entnehmen. Für den Bereich der Einbürgerung durchaus typisch (vgl. Hangartner, S. 299), erscheint als Stossrichtung – insbesondere in § 20 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 GemeindeG – einzig erkennbar, dass den Gemeinden die Kompetenz zur Ermessenseinbürgerung erteilt wird, ohne aber die Handhabung des Einbürgerungsermessens vorzuzeichnen. 3.6 Nach dem Gesagten ist die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs durch den Beschwerdegegner nicht zu beanstanden. Zu prüfen bleibt, inwiefern der Umstand, dass der Beschwerdeführer seine Steuerschulden nach dem Entscheid der Vorinstanz beglichen hat, den Verfahrensausgang beeinflusst. 4.

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