

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00787 vom 16. April 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-04-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00787](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00787)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00787 du 16 avril 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00787 del 16 aprile 2014

## Regeste

Einbürgerung | Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, weshalb er nur anfechtbar ist, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Vorliegend ist beides nicht der Fall. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann indes bei einer Beschwerde, welche sich gegen die Sistierung eines Verfahrens richtet, vom Erfordernis eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils abgesehen werden, wenn eine ungerechtfertigte Verfahrensverzögerung bzw. Rechtsverweigerung geltend gemacht wird. Ob dies auch vorliegend der Fall ist, muss nicht abschliessend beantwortet werden, da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist (E. 1.2) Besteht kein Anspruch auf Einbürgerung, liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie eine Person in ihr Bürgerrecht aufnehmen will. Daraus folgt, dass die Gemeinde ein Einbürgerungsgesuch auch dann ablehnen darf, wenn die einbürgerungswillige Person die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts erfüllt. Im Ermessensbereich ist es ihr zum einen überlassen, ob sie in einem generell-abstrakten Erlass an die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung strengere, über die vom kantonalen Recht festgelegten Mindestvorschriften hinausgehende Anforderungen vorsehen oder die Einbürgerung von weiteren sachlichen Kriterien abhängig machen will. Zum anderen kommt ihr gemäss bundesgerichtlicher Praxis im Ermessensbereich ein Beurteilungsspielraum zu, welchen die Rechtsmittelinstanzen zu wahren haben: Die kantonalen Behörden dürfen einzig eingreifen, wenn eine Gemeinde ihr Ermessen nicht pflichtgemäss ausübt, was namentlich der Fall ist, wenn das Einbürgerungsorgan sein Ermessen in Widerspruch zum Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausübt (E. 3). Da für die Beurteilung der ökonomischen Situation einer einbürgerungswilligen Person sowohl die gegenwärtigen finanziellen Verhältnisse als auch die Aussichten für die Zukunft massgebend sind und vorliegend bereits geringfügige Änderungen in der Kostenstruktur dazu führen können, dass die Beschwerdeführerin von der Fürsorge abhängig wird, haben Beschwerdegegnerin und Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss und im Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung, insbesondere im Sinn und Zweck von Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, ausgeübt (E. 4 und 5). Abweisung, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2013.00787 Urteil der 4. Kammer vom 16. April 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Ralph Trümpler. In Sachen A,

Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde X, vertreten durch die Bürgerrechtskommission X, Beschwerdegegnerin, betreffend Einbürgerung, hat sich ergeben: I. A, eine 1973 geborene Ausländerin, hält sich seit dem Jahr 1993 in der Schweiz auf. Am 3. November 2010 ersuchte sie um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Nach Prüfung der bundes- und kantonrechtlichen Mindestanforderungen überwies das Gemeindeamt des Kantons Zürich das Einbürgerungsgesuch am 16. Dezember 2010 an die Gemeinde X zum Entscheid über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Die Bürgerrechtskommission der Gemeinde X lehnte das Einbürgerungsgesuch von A mit Beschluss vom 28. Mai 2013 ab. II. Mit Rekurs vom 18. Juni 2013 beantragte A dem Bezirksrat W sinn gemäss, den Beschluss der Bürgerrechtskommission X vom 28. Mai 2013 aufzuheben und sie ins Gemeindebürgerrecht der Gemeinde X aufzunehmen. Der Bezirksrat hiess den Rekurs mit Beschluss vom 30. Oktober 2013 gut, hob den Beschluss vom 28. Mai 2013 auf und wies die Sache im Sinn seiner Erwägungen an die Gemeinde X zurück. Zwar vermöge sich A zurzeit wirtschaftlich nicht selbst zu erhalten und erfülle damit die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht, doch sei bei ihr ein Verfahren für den Bezug einer Invalidenrente pendent; bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids der Sozialversicherung sei das Einbürgerungsverfahren zu sistieren. III. A erhob am 25./26. November 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, den Beschluss vom 30. Oktober 2013 sei aufzuheben und sie ins Gemeindebürgerrecht der Gemeinde X aufzunehmen. Der Bezirksrat W liess sich am 15. Januar 2014 mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Mit Beschwerdeantwort vom 3./7. Februar 2014 beantragte die Gemeinde X die Abweisung des Rechtsmittels unter "den üblichen Folgen". Am 1

#### **E. 7**

. Februar 2014 nahm A dazu Stellung, worauf die Gemeinde X mit Vernehmlassung vom 27./28. Februar 2014 reagierte und für ihre Aufwendungen zusätzlich zu den Gebühren eine Entschädigung von Fr. 500.- verlangte. Am 6. März 2014 liess sich A ein letztes Mal vernehmen; die Gemeinde X verzichtete am 14. März 2014 auf eine weitere Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG ist das Verwaltungsgericht für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Bezirksrats – etwa betreffend die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeindeorgane – zuständig. 1.2 Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid, mit welchem die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin anwies, das Einbürgerungsverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über eine von der Beschwerdeführerin beantragte Invalidenrente zu sistieren, weil mit Auszahlung einer IV-Rente allenfalls deren wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit bejaht werden könnte. Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) dar (BGE 138 I 143 E. 1.2, 137 V 314 E. 1; Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2011, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2). Er ist deshalb nach § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 BGG nur anfechtbar, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder 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). Beim nicht wiedergutzumachenden Nachteil muss es sich grundsätzlich um einen Nachteil

rechtlicher Natur handeln, welcher auch durch einen für die Beschwerdeführenden günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden kann (BGE 137 III 380 E. 1.2, 134 I 83 E. 3.1 auch zum Folgenden). Soweit es das materielle Verwaltungsrecht gebietet, können jedoch auch rein tatsächliche Nachteile nicht wiedergutzumachende Nachteile im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG darstellen (BGE 135 II 30 E. 1.3.4 mit Hinweisen). Vorliegend ist ein solcher nicht wiedergutzumachender Nachteil nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Ferner würde mit der Gutheissung der Beschwerde kein im Sinn der Rechtsprechung bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren im Sinn der genannten Bestimmung erspart (vgl. hierzu statt vieler BGr, 20. April 2009, 8C\_1038/2008, E. 2.2 mit Hinweisen). Allerdings kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei einer Beschwerde, welche sich – wie hier – gegen die Sistierung eines Verfahrens richtet, vom Erfordernis eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils abgesehen werden, wenn eine ungerechtfertigte Verfahrensverzögerung bzw. Rechtsverweigerung geltend gemacht wird (BGE 137 III 261 E. 1.2.2 mit weiteren Hinweisen). Ob dies auch vorliegend der Fall ist, muss indessen nicht abschliessend beantwortet werden. Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, ist sie nämlich abzuweisen, wie im Folgenden gezeigt wird.

2. 2.1 Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts sind in Art. 20 f. der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sowie in der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11) geregelt. Darüber hinaus sind die Bestimmungen des Bundes zu beachten.

2.2 Das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0) statuiert Mindestanforderungen für den Erwerb des Bürgerrechts. Vor Erteilung einer Bewilligung ist gemäss Art. 14 BüG zu prüfen, ob der Bewerber oder die Bewerberin für die Einbürgerung geeignet, insbesondere in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d). Als weitere Voraussetzung gelten gemäss Art. 15 BüG Wohnsitzerfordernisse. Bei diesen Vorgaben handelt es sich um Mindestvorschriften des Bundes gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101; vgl. Niccolò Raselli, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 112/2011, S. 577 ff., 585 f. mit weiteren Hinweisen).

2.3 Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht (Art. 20 Abs. 1 KV; vgl. auch § 20 Abs. 1 GG). Gemäss Art. 20 Abs. 2 KV sind die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts durch Gesetz zu bestimmen. In Art. 20 Abs. 3 KV sind sodann die kantonalrechtlichen Mindestanforderungen festgelegt. Demnach müssen Bewerber und Bewerberinnen für das Bürgerrecht über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (lit. a), in der Lage sein, für sich und ihre Familien zu sorgen (lit. b), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (lit. c) sowie die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. d). Auf Gesetzesstufe können weitergehende Voraussetzungen statuiert werden (Peter Kottusch in: Isabelle Häner/Marcus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 20 N. 6). So sieht § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GG vor, dass genügende Ausweise über bisherige Heimat- und Familienverhältnisse beigebracht werden müssen, und § 21 Abs. 1 GG und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BüV verlangen einen unbescholtenen Ruf.

2.4 Zusammenfassend gelten für den Erwerb des Bürgerrechts im

Kanton Zürich folgende Anforderungen: Ausländische Personen müssen nebst der Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse genügende Ausweise über ihre bisherigen Heimat- und Familienverhältnisse beibringen (§ 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GG), 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 und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 5 BüV), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (Art. 14 lit. b BüG, Art. 20 Abs. 3 lit. c KV; vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. b BüV), die schweizerische Rechtsordnung beachten (Art. 14 lit. c BüG, Art. 20 Abs. 3 lit. d KV; vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. c BüV) und gemäss § 21 Abs. 1 GG und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BüV über einen unbescholtenen Ruf verfügen.

2.5 Im Kanton Zürich müssen die Gemeinden ausländische Personen, die in der Schweiz geborene n sind, in das Bürgerrecht aufnehmen, falls die angeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Nicht in der Schweiz geborene ausländische Personen zwischen 16 und 25 Jahren werden den in der Schweiz geborenen in diesem Alter gleichgestellt, sofern sie nachweisen können, dass sie in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in einer der Landessprachen besucht haben (§ 21 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Abs. 1 GG; § 22 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 1 ff. BüV). Es besteht mit anderen Worten unter den entsprechenden Voraussetzungen eine Verpflichtung der Gemeinden, das Gemeindebürgerrecht zu erteilen oder zuzusichern (vgl. auch Raselli, ZBl 112/2011, S. 587 f.). Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin die eben erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt: Sie wurde 1973 im Ausland geboren und hat dort auch die Schulen besucht, bevor sie 1993 in die Schweiz kam. Damit kommt ihr in den Gemeinden des Kantons Zürich kein Anspruch auf Einbürgerung zu.

3. Besteht – wie vorliegend – kein Anspruch auf Einbürgerung, sind die Gemeinden nicht verpflichtet – hingegen unter Berücksichtigung der in der Bundesgesetzgebung, der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz beziehungsweise der Bürgerrechtsverordnung statuierten Mindestanforderungen berechtigt –, Personen in ihr Bürgerrecht aufzunehmen (§ 22 Abs. 1 GG). Demgemäss liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie eine Person in ihr Bürgerrecht aufnehmen will. Daraus folgt, dass die Gemeinde ein Einbürgerungsgesuch auch dann ablehnen darf, wenn die einbürgerungswillige Person die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts erfüllt. Zum einen ist es ihr im Ermessensbereich überlassen, ob sie in einem generell-abstrakten Erlass an die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung strengere, über die vom kantonalen Recht festgelegten Mindestvorschriften hinausgehende Anforderungen vorsehen oder die Einbürgerung von weiteren sachlichen Kriterien abhängig machen will (vgl. VGr, 26. Juni 2013, VB.2012.00673, E. 5.4; BGr, 14. November 2013, 1D\_2/2013, E. 2.2 – 30. August 2010, 1D\_5/2010, E. 3.2.3 – 12. Dezember 2003, 1P.214/2003, E. 3.5.2). Zum anderen kommt ihr gemäss bundesgerichtlicher Praxis im Ermessensbereich ein Beurteilungsspielraum zu, welchen die Rechtsmittelinstanzen zu wahren haben: Die kantonalen Behörden dürfen einzig eingreifen, wenn eine Gemeinde ihr Ermessen nicht pflichtgemäss ausübt, was namentlich der Fall ist, wenn das Einbürgerungsorgan sein Ermessen in Widerspruch zum Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausübt (vgl. BGr, 30. August 2010, 1D\_5/2010 E. 3. 2 mit Hinweisen; ferner BGr, 14. November 2013, 1D\_2/2013, E. 2.5; BGE 138 I 305 E. 1.4.5, 137 I 235 E. 2.4).

4. Ratio legis von Art. 20 Abs. 3 lit. b KV ist es zu verhindern, dass Fürsorgefälle und Personen, die ein erhebliches Fürsorerisiko darstellen, eingebürgert werden. In diesem Zusammenhang müssen die finanziellen Verhältnisse des Bewerbers geordnet erscheinen, was anhand der Betreibungs- und Steuerregister zu überprüfen ist (

vgl. Kottusch, Art. 20 KV N.

### **E. 7.1**

Als unterliegende Partei wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

### **E. 7.2**

Sodann hat die Beschwerdegegnerin sinngemäss die Zusprechung einer Parteientschädigung verlangt. Nach § 17 Abs. 2 VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Gemeinwesen besitzen in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung; vor allem grössere und leistungsfähigere haben sich so zu organisieren, dass sie Verwaltungsstreitsachen selbst durchfechten können (vgl. Plüss, § 17 N. 50 ff.). Denn die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den angestammten amtlichen Aufgaben bzw. zur üblichen Amtstätigkeit. Der in einem Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand übersteigt vielfach jenen nicht wesentlich, der im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin erbracht werden musste. Der im vorliegenden Fall zu leistende Aufwand erscheint nicht als aussergewöhnlich; er liegt vielmehr im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit, weshalb der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

### **E. 8**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Weil der Rückweisungsentscheid der Vorinstanz einen Zwischenentscheid darstellt, ist der vorliegende Beschwerdeentscheid seinerseits ein Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG (vgl. BGr, 30. Oktober 2008, 9C\_740/2008, E. 1 f., und 4. Dezember 2009, 5A\_574/2009, E. 1.1); er lässt sich also bloss weiterziehen, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder 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). Ferner gilt es zu beachten, dass gemäss Art. 83 lit. b BGG die Beschwerde in öffentlich rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen ist. Entsprechend ist auch das gesamte kantonale und kommunale Einbürgerungsverfahren von der Beschwerde ausgenommen (Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2011, Art. 83 BGG N. 48). Der Beschwerdeführerin steht somit bloss die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen.

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