

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00722 vom 28. Mai 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-05-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00722

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00722 du 28 mai 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00722 del 28 maggio 2015

Regeste

polizeiliche Meldepflicht/Wohnsitz | Polizeiliche Meldepflicht/Wohnsitz:

Ausstandsbegehren Der Beschwerdeführer wehrte sich gegen die Feststellung der Gemeinde X, er habe in dieser Niederlassung. Nachdem seine Einsprache dagegen abgewiesen worden war, rekurrierte er beim Bezirksrat. Der Beschwerdeführer stellte in der Replik im bezirksrätlichen Verfahren ein Ausstandsbegehren gegen den Bezirksratspräsidenten, da dieser ihn zuvor in seiner systembedingten Doppelfunktion als Statthalter wegen Nichtbeachtung der persönlichen Meldepflicht mit Strafbefehl bzw. mit erneutem Strafbefehl nach Einsprache zu einer Busse verurteilt hatte. Der Bezirksrat trat auf das Ausstandsbegehren wegen Verspätung nicht ein und wies den Rekurs ab. Grundsätze zur Unparteilichkeit von Richtern und deren Anwendung auf andere Amtspersonen und Behördenmitglieder. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen scheint, entscheidet sich nach dem konkreten Einzelfall (E. 2.2). Der Erlass zweier Strafbefehle genügte, um den Anschein zu erwecken, der Bezirksratspräsident habe sich in dieser Sache bereits eine derart feste Meinung gebildet, dass kein anderer Entscheid mehr möglich erschien (E. 3). Indem die Vorinstanz sich in der Begründung ihres Entscheides nicht mit den beantragten Beweisen und deren Würdigung auseinandersetzte und nicht ersichtlich ist, worauf sich der Entscheid stützt, ist die Begründung ungenügend ausgefallen (E. 4). Teilweise Guttheissung der Beschwerde. Rückweisung zu neuer Entscheidung mit rechtsgenügender Begründung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2014.00722 Urteil der 3. Kammer vom 28. Mai 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat C, vertreten durch RA D, Beschwerdegegner, betreffend polizeiliche Meldepflicht/Wohnsitz, hat sich ergeben: I. A wurde mit Schreiben vom 11. Juni 2013 von den Einwohnerdiensten der Gemeinde C letztmals aufgefordert, sich zur Niederlassung in der Gemeinde C anzumelden. Mit Verfügung vom 3. Juli 2013 stellten die Einwohnerdienste C fest, dass sich die Niederlassung von A seit dem 1. April 2012 in C befinde. Dagegen erhob A am 26. Juli 2013 Einsprache beim Stadtrat C. Der Stadtrat C wies die Einsprache mit Beschluss vom 19. November 2013 ab und bestätigte die rückwirkende Anmeldung von A per 1. April 2012 zur Niederlassung an der E-Strasse 01 in der Gemeinde C. II. Dagegen rekurrierte A am 18. Dezember 2013 beim Bezirksrat F und beantragte, der Beschluss des Stadtrats C vom 19. November 2013 sei aufzuheben und das Anmeldeverfahren gegen ihn sei zu

sistieren, bis die gegen ihn laufenden Strafverfahren abgeschlossen seien. Nach rechtskräftigem Abschluss der Strafverfahren sei ihm Frist anzusetzen, um seine Einsprache gegen die Verfügung der Einwohnerdienste C vom 3. Juli 2013 zu ergänzen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWSt.) zulasten des Staates. In seiner Replik vom 25. März 2014 stellte A den Antrag, der Bezirksratspräsident und Statthalter des Bezirks F habe in den Ausstand zu treten. Mit Beschluss vom 8. Oktober 2014 trat der Bezirksrat F im Sinn der Erwägungen auf das Ausstandsbegehren nicht ein und wies den Rekurs in Sinn der Erwägungen ab. Die Verfahrenskosten wurden A auferlegt, und es wurde keine Parteientschädigung zugesprochen. III. Dagegen erhob A am 18. Dezember 2014 Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Beschluss des Bezirksrats F vom 8. Oktober 2014 sei aufzuheben, das gegen ihn eingeleitete Anmeldeverfahren sei einzustellen und seine Schriften seien an die Gemeinde G zurückzuschicken. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an den Bezirksrat F zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWSt.) zulasten des Staates. Mit Eingabe vom 9. Januar 2015 reichte A die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft H vom 7. Januar 2015 in der Untersuchung gegen A betreffend Übertretung des Polizeistraf-, des Gemeinde- und des Strassenverkehrsgesetzes ein. Der Bezirksrat F verwies am 15. Januar 2015 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Der Stadtrat C beantragte in seiner Beschwerdeantwort vom 5. Februar 2015 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, wobei die Verfahrenskosten A aufzuerlegen seien und dieser zu verpflichten sei, dem Stadtrat C eine angemessene Parteientschädigung (inkl. MWSt.) auszurichten. A liess sich am 2. März 2015 dazu vernehmen und hielt an den gestellten Anträgen fest. Der Stadtrat C nahm hierzu am 23. März 2015 Stellung und hielt ebenfalls an seinen gestellten Anträgen fest. Am 7. April 2015 reichte A eine diesbezügliche Stellungnahme ein. Der Stadtrat C liess sich nicht weiter vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und § 19b Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der Bezirksratspräsident, welcher beim Beschluss des Bezirksrats vom 8. Oktober 2014 mitwirkte, hätte von Amtes wegen in den Ausstand treten müssen, da bereits in seiner Funktion als Statthalter die Strafbefehle vom 27. Mai 2013 respektive 14. November 2013 gegen den Beschwerdeführer erlassen habe. Das Ausstandsbegehren sei gestellt worden, bevor sich der Bezirksrat überhaupt mit der Angelegenheit befasst habe. Die Vorinstanz trat auf das Ausstandsbegehren nicht ein, da der Strafbefehl des Statthalters bereits am 27. Mai 2013 erlassen worden sei, der Beschwerdeführer das Ausstandsbegehren jedoch erst mit seiner Replik am 25. März 2014 geltend gemacht und damit seinen Anspruch darauf verwirkt habe. 2.2 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Konkretisiert wird dieser in allgemeiner Weise verankerte grundrechtliche Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf unparteiische Beurteilung in § 5a VRG (Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 5a N. 4). Gemäss § 5a Abs. 1 lit. a VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben. Im Kern verlangt die Garantie der Unbefangenheit für

Richter wie Verwaltungsbeamte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Die für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit können allerdings nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Gerade die systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt. So ist bei Exekutivbehörden zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer Aufgaben einhergeht. Entsprechend sind nach der Rechtsprechung etwa Regierungsbehörden aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Liegt die amtliche Mehrfachbefassung damit im öffentlichen Interesse und ist sie in diesem Sinne systembedingt, so liegt nicht bereits darin eine unzulässige Vorbefassung. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Dabei ist vorab je nach Verfahrensart, Funktion oder Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens zu unterscheiden (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 125 I 209 E. 8a). Verwaltungsbehörden sind jedoch im Sinn von § 5a VRG immer dann befangen, wenn aufgrund ihrer Vorbefassung der Verwaltungsentscheid nicht mehr in einem Prozess erfolgen würde, der eine ungestörte und ausgewogene Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen ermöglicht (BGE 140 I 326 E. 5.2 und 6.2). Die mehrfache Befassung oder Vorbefassung einer Amtsperson mit derselben Angelegenheit kann unter Umständen bewirken, dass der Ausgang des Verfahrens nicht mehr offen erscheint. Massgebend ist, ob sie sich dabei mit derselben konkreten Angelegenheit und demselben Verfahrensgegenstand befasst und dabei eine ähnliche oder qualitativ gleiche Frage zu beurteilen hat. Nur dann scheint der Verfahrensausgang nicht mehr offen und unbestimmt (Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 143 ff.; vgl. auch Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 25 ff.). Liegen Umstände vor, die bei objektiver Betrachtung geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken, tritt als gesetzliche Rechtsfolge der Befangenheit die Ausstandspflicht ein. Das VRG formuliert in § 5a einzig Ausstandsgründe und unterscheidet nicht zwischen Ausschliessungsgründen, die von Amtes wegen zu beachten sind, und Ablehnungsgründen, deren Geltendmachung im Belieben der Beteiligten steht. Ihrer zwingenden Natur entsprechend ist das Vorliegen solcher Gründe stets von Amtes wegen und damit auch dann zu prüfen, wenn keine der Parteien entsprechende Einwände erhebt. Die betroffene Amtsperson ist verpflichtet, einen möglichen Ausstandsgrund umgehend, nach Möglichkeit vor der ersten Amtshandlung, offenzulegen (Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 40).

2.3 Der Statthalter ist gemäss § 9 Abs. 1 lit. a des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. Mai 1985 (BezVG) der Präsident des Bezirksrats. Damit besteht eine gesetzlich vorgesehene und systembedingte Doppelrolle, was eine gewisse Vorbefassung unvermeidlich macht. Trotz einer Vorbefassung ist ein Ausstand nicht zwingend. Es liegt so lange keine Befangenheit vor, als das Verfahren in Bezug auf den konkreten Sachverhalt und die konkret zu entscheidenden Rechtsfragen weiterhin als offen und nicht vorbestimmt erscheint. Ausschlaggebend ist damit, ob die frühere Befassung mit der Sache den berechtigten Eindruck entstehen lässt, die betroffene Person könne sich von den seinerzeit getroffenen Feststellungen und geäusserten Wertungen nicht mehr lösen und die Angelegenheit deshalb nicht mehr mit der nötigen Distanz und Objektivität beurteilen (Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 26; Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 145). Die Beurteilung der Vorbefassung ist

somit unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien auf den konkreten Einzelfall bezogen vorzunehmen.

E. 3.1

Die Strafbefehle gegen den Beschwerdeführer vom 27. Mai 2013 respektive 14. November 2013 sowie deren gerichtliche Beurteilung durch das Bezirksgericht F vom 19. Februar 2014 ergingen zeitlich vor dem am 18. Dezember 2013 eingeleiteten Rekursverfahren. Der Statthalter bzw. Bezirksratspräsident des Bezirks F handelte dabei jeweils in amtlicher Funktion: Verfahrensgegenstand war sowohl im Strafbefehls- als auch im vorinstanzlichen Verfahren die Thematik der polizeilichen Meldepflicht des Beschwerdeführers und die Frage, ob er sich in C niedergelassen und sich demzufolge dort anzumelden habe oder ob weiterhin eine Niederlassung in G gegeben sei. Der Bezirksratspräsident als Statthalter verurteilte den Beschwerdeführer wegen Nichtbeachtung der persönlichen Meldepflicht innert acht Tagen ab Zuzug in die Gemeinde C (Art. 9 in Verbindung mit Art. 61 der Polizeiverordnung der Stadt C [PVO]) mit Strafbefehl vom 27. Mai 2013 zu einer Busse in der Höhe von Fr. 200.- bzw. nach Einsprache mit Strafbefehl vom 14. November 2013 zu einer Busse in der Höhe von Fr. 800.-. Daran hielt der Statthalter auch nach erneuter Einsprache vor dem Bezirksgericht F fest. Dieses sprach den Beschwerdeführer jedoch mit Urteil vom 19. Februar 2014 vom Vorwurf der Übertretung der PVO frei. Die Vorinstanz kommt, unter Mitwirkung des Bezirksratspräsidenten, in ihrem Beschluss vom 8. Oktober 2014 sodann zum Schluss, der Beschluss des Beschwerdegegners vom 19. November 2013, welcher dem Beschwerdeführer eine Niederlassung in C attestiert, sei nicht zu beanstanden. Auch wenn die rechtliche Beurteilung sich zunächst im Strafbefehlsverfahren auf die strafrechtliche Würdigung und die Konsequenzen der Übertretung aufgrund Nichtbeachtens der Meldepflicht und danach auf die verwaltungsrechtliche Regelung der Meldeverhältnisse bezog, lag beiden Beurteilungen der identische Lebenssachverhalt zugrunde. Der für eine Vorbefassung vorausgesetzte hinreichend enge Sachzusammenhang war somit gegeben. Es liegt mithin kein Fall vor, in welchem ein Ausstandsbegehren einzig damit begründet wird, dass das Behördenmitglied in einer früheren, anderen Angelegenheit gegen die gleiche Partei entschieden habe. Der Erlass der beiden Strafbefehle sowie das Festhalten des Statthalters an diesen im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung durch das Bezirksgericht F genügten, um den Anschein zu erwecken, der Bezirksratspräsident habe sich bereits in seiner Position als Statthalter eine derart feste Meinung in dieser Sache gebildet, dass ein anderer Entscheid kaum mehr möglich erscheint. Dies lässt den berechtigten Eindruck entstehen, er könne sich von seinen seinerzeit getroffenen Feststellungen, dass der Beschwerdeführer sich in C niedergelassen habe, nicht mehr lösen und die Sache deshalb nicht mehr genügend objektiv beurteilen. Die Vorbefassung kann dem Bezirksratspräsidenten in diesem Fall auch nicht dadurch abgesprochen werden, dass – wie vom Beschwerdegegner ausgeführt – der Gesetzgeber die Doppelrolle von Statthalter und Bezirksratspräsidenten gerade eben vorgesehen habe.

E. 3.2

Wer einen Ablehnungsgrund nicht unverzüglich nach dessen Kenntnisnahme geltend macht, verwirkt grundsätzlich den Anspruch auf seine spätere Anrufung (BGE 136 I 207 E. 3.4, m. w. H.). Die in der Lehre vertretene Auffassung, dass von diesem Grundsatz jedoch gewichtige Ausnahmen bestünden, da einer Partei der Grundsatz von Treu und Glauben nicht entgegengehalten werden dürfe, wenn die Behörde bzw. das fragliche Mitglied Kenntnis vom Ausstandsgrund hatte und diesen von Amtes wegen hätte

berücksichtigen müssen, stützt sich auf den Entscheid des Bundesgerichts, wonach ein Richter, der Strafanzeige wegen Ehrverletzung eingereicht und Zivilklage auf Genugtuung erhoben hat, gehalten sei, in einem späteren Verfahren, an dem der Urheber der Verletzung beteiligt ist, von sich aus in Ausstand zu treten (Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 44 mit Hinweis auf BGE 134 I 20 E. 4). Da sich dies auf einen sehr speziellen Fall bezog, kann diese Ausnahme des Nichteintritts der Verwirkung jedoch nur dann Geltung beanspruchen, wenn die Befangenheit für die betroffene Person tatsächlich offensichtlich und schwerwiegend war. Unter dieser Einschränkung kann der auf einen Richter bezogene Fall in aller Regel auch analog für ein Behördenmitglied herangezogen werden (vgl. E. 2.2). Da es sich im vorliegenden Fall um eine Verurteilung mittels Strafbefehl handelte, ist von solch einem Fall auszugehen. Ob das vom Beschwerdeführer in seiner Replik vom 25. März 2014 und nicht bereits in der Rekurschrift vom 18. Dezember 2013 gestellte Ausstandsbegehren somit verspätet gewesen wäre, kann demzufolge offengelassen werden, da die Ausstandspflicht vorliegend für den Bezirksratspräsidenten offensichtlich gewesen wäre, weshalb dieser in diesem konkreten Fall von Amtes wegen in den Ausstand hätte treten müssen.

E. 4.1

Darüber hinaus rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe sich nicht mit den Rechtsschriften auseinandergesetzt, keine Beweiswürdigung vorgenommen und seine Aussagen ohne Angabe von Gründen nicht berücksichtigt. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Begründung von Entscheiden so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Sie muss zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Entscheidungsinstanz hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, und es muss grundsätzlich ersichtlich werden, wieso die Behörde vorgebrachte Äusserungen für unerheblich, unrichtig oder unzulässig hielt. Dabei darf sich die Begründung auf jene Aspekte beschränken, die die Behörde aus sachlich haltbaren Gründen als wesentlich betrachtet (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 24 ff.).

E. 4.2

Dem Beschwerdeführer ist insoweit zuzustimmen, dass der vorinstanzlichen Begründung des Beschlusses vom 8. Oktober 2014 keine Beweiswürdigung, insbesondere was die Aussagen der Beteiligten betrifft, zu entnehmen ist. Vielmehr werden nach der Zusammenfassung der Parteivorbringen und der gesetzlichen Grundlage nur verschiedene in den Akten festgehaltene Fakten wiedergegeben, woraus sich schliessen lasse, der angefochtene Entscheid sei nicht zu beanstanden, und der Beschwerdegegner habe sein Ermessen korrekt angewandt. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Vorinstanz habe sich nicht mit den Rechtsschriften im Rekursverfahren auseinandergesetzt, ist festzuhalten, dass zwar nicht jedes Parteivorbringen detailliert begründet zu behandeln ist; dennoch muss für die Parteien ersichtlich sein, worauf sich der Entscheid stützt. Dies ist jedoch in der Begründung des angefochtenen Entscheids ebenfalls ungenügend ausgefallen.

E. 5

Der Beschluss des Bezirksrats F vom 8. Oktober 2014 ist demzufolge aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung unter Ausschluss der Mitwirkung des Bezirksratspräsidenten und mit rechtsgenügender Begründung zurückzuweisen.

E. 6

Nach der neueren Rechtsprechung gilt die Rückweisung zu erneuter Entscheidung bei offenem Ausgang und unabhängig des Antrags für die Frage der Auferlegung der Gerichtskosten wie auch der Parteientschädigung als Obsiegen (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2, mit Hinweis auf BGE 137 V 210 E. 7.1; VGr, 28. August 2014, VB.2014.00106, E. 2.3; VGr, 2. Oktober 2014, VB.2014.00246, E. 6), weshalb der Beschwerdeführer obsiegt. Nach § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Gerichtskosten in erster Linie der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Als unterliegend ist vorliegend der Beschwerdegegner zu betrachten, da er mit seinen Anträgen nicht durchdringt. Ausnahmsweise können die Kosten des Verfahrens jedoch auch gestützt auf das Verursacherprinzip auferlegt werden. Vorliegend rechtfertigt es sich aufgrund der Missachtung von Ausstandsvorschriften und ungenügender Begründung, die Kosten des Verfahrens der Vorinstanz aufzuerlegen (Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 48, 59). Bei Anwendung des Verursacherprinzips können sämtliche Verfahrensbeteiligten – unabhängig von der Parteistellung – entschädigungspflichtig sein. Eine Parteientschädigung kann so auch einer Vorinstanz auferlegt werden, der Verfahrensfehler unterlaufen sind (Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 26). Folglich ist die Vorinstanz zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 1'500.- (inkl. MWSt.) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid dar (BGE 133 II 409 E. 1.2). Im Rahmen der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass Zwischenentscheide nach Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) vor Bundesgericht nur dann anfechtbar sind, 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).

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