Inhaltsverzeichnis

C
Stichwortverzeichnis 11

1.1 Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 13 Abs. 2 VwVG, § 12 VRG, § 6 kant. BüV

Regeste:
Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 13 Abs. 2 VwVG, § 12 VRG, § 6 kant. BüV – Unvollständige Einbürgerungsgesuche dürfen – auch im Falle einer Missachtung der Mitwirkungspflichten der Gesuchstellenden – nicht ohne Ansetzung einer angemessenen Nachfrist und ohne Androhung allfälliger rechtlicher Nachteile abgeschrieben werden. Dies verstösst gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze (rechtliches Gehör; allgemeines Fairnessgebot; Treu und Glauben).

Aus dem Sachverhalt:

Am 27. Dezember 2007 reichte A.A. beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich sowie für ihren Sohn B.A. (geboren im Jahr 1995) ein. Nach einem ersten Einbürgerungsgespräch zwischen dem Bürgerrat der Gemeinde X und den Gesuchstellenden wurde festgestellt, dass die finanziellen Verhältnisse nicht geregelt sind, weshalb man sich in der Folge auf eine Rückstellung der Gesuche um zwei Jahre einigte.

Nach Wiederaufnahme der Einbürgerungsverfahren und nachdem das Bundesamt für Migration Anfang September 2012 die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt hatte, stellte der Bürgerrat den Gesuchstellenden das Formular für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts zu und ersuchte sie, dieses zusammen mit weiteren Unterlagen der Bürgerkanzlei innert 30 Tagen zuzustellen. Mit Schreiben vom 17. September 2012 bestätigte der Bürgerrat den Erhalt der Unterlagen.

Im Juli 2013 teilte der Bürgerrat den Gesuchstellenden sodann mit, dass er ihre Daten vor der Einbürgerung nochmals auf ihre Aktualität überprüfen müsse. Die Gesuchstellenden reagierten mit Schreiben vom 7. Oktober 2013, entschuldigten sich für die Verspätung und reichten alle im Juli 2013 verlangten Unterlagen (Fragebogen, aktuelle Strafregisterauszüge) sowie weitere Belege (Bestätigungen von Universitäten) ein. Derweilen forderte der Bürgerrat die Gesuchstellenden mit Schreiben vom 10. und 16. Oktober 2013 auf, diverse weitere Unterlagen für die abschliessende Prüfung der finanziellen Situation einzureichen. Am 25. November 2013 trafen beim Bürgerrat einige dieser Unterlagen ein. Am selben Tag bestätigte der Bürgerrat den Empfang der Dokumente schriftlich und ersuchte die Gesuchstellenden, die noch fehlenden Unterlagen einzureichen.

Im Januar 2014 informierte der Bürgerrat den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst, die von den Gesuchstellenden angeforderten Unterlagen seien immer noch nicht vollständig eingetroffen, weshalb er das Einbürgerungsgesuch weiterhin pendent halte. Mit «Verfügung in Briefform» vom 29. Oktober 2014 schrieb der Bürgerrat in der Folge die Einbürgerungsgesuche als gegenstandlos ab. Er wies in der Verfügung darauf hin, dass die Gesuchstellenden weder die

mehrmals verlangten Unterlagen eingereicht noch sich dazu geäussert hätten, weshalb sie die Unterlagen nicht zur Verfügung stellen könnten. Aus diesen Gründen sei davon auszugehen, dass sie an der Weiterführung ihrer Einbürgerungsverfahrens nicht mehr interessiert seien.

Gegen diesen Entscheid des Bürgerrates reichten A.A. und B.A. (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 14. November 2014 beim Bürgerrat ein Wiedererwägungsgesuch ein und erhoben gleichzeitig vorsorglich Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat wegen «unverhältnismässiger Abschreibung». Sie begründeten sowohl das Wiedererwägungsgesuch als auch die Verwaltungsbeschwerde im Wesentlichen damit, dass der Bürgerrat die Einbürgerungsverfahren ohne jegliche Vorwarnung bzw. Androhung von Nachteilen abgeschrieben habe und führten mehrere Gründe auf, weshalb sie nicht auf die Briefe des Bürgerrates reagiert hätten. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 an die Beschwerdeführenden nahm der Bürgerrat Stellung zum Wiedererwägungsgesuch und teilte ihnen mit, dass er auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eintreten könne. Selbst wenn er auf seinen Entscheid zurückkommen würde, wäre eine Einbürgerung aufgrund nicht geregelter finanzieller Verhältnisse nicht möglich. Mit Stellungnahme vom 7. Januar 2015 beantragte der Bürgerrat (nachfolgend: Beschwerdegegner) Abweisung der beim Regierungsrat eingereichten Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

II.

1.
1.1 Der Untersuchungsgrundsatz gilt als grundlegender Verfahrensgrundsatz für das gesamte Verwaltungsverfahren. Demnach sind die Behörden verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen. Sie müssen die für das Verfahren notwendigen Sachverhaltsunterlagen beschaffen, die rechtlich relevanten Umstände abklären und ordnungsgemäss Beweis darüber führen (ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich / Basel / Genf 2013, Rz. 456). Auf kantonaler Ebene ist die Untersuchungsmaxime in § 12 VRG, auf bundesrechtlicher Ebene in Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) festgelegt.

1.2 Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die im Verwaltungsverfahren sowie in der Verwaltungsrechtspflege vorgesehene Mitwirkungspflicht der Parteien eingeschränkt. Dies bedeutet, dass die Parteien zur Abklärung des Sachverhalts beitragen müssen. Ergeben kann sich diese Pflicht aus dem Gesetz oder aus der Natur des zu beurteilenden Rechts (ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage,

Zürich/St. Gallen, 2010, Rz. 1626). Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren legt so ausdrücklich fest, dass die Parteien verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, wenn ein Verfahren durch ihr Begehren eingeleitet worden ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. a VwVG). Beim Einbürgerungsverfahren handelt es sich um ein durch das Gesuch der Bewerberin oder des Bewerbers eingeleitetes Verfahren. § 6 der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (kant. BüV; BGS 121.31) regelt im kantonalen Recht die Mitwirkungspflichten der Einbürgerungswilligen. Das Ausmass der Mitwirkungspflicht richtet sich nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und nach der Zumutbarkeit der gestellten Anforderungen (BGE 140 II 71 Erw. 3.4.2; BGE 132 II 115 Erw. 3.2).

Unter die Mitwirkungspflicht fallen namentlich die Auskunftspflicht, die Pflicht zur Herausgabe von Akten und die Pflicht zur Duldung von Augenscheinen (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 463; PATRICK L. KRAUSKOPF/ KATRIN EMMENEGGER, Praxiskommentar, N 39 zu Art. 13). Insbesondere gilt die Mitwirkungspflicht für solche Tatsachen, welche die Parteien besser kennen als die Verwaltungsbehörden und welche letztere ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nur mit unvernünftigem Aufwand abklären könnten (vgl. BGE 122 II 385 ff., E. 4.cc). Die Parteien sind grundsätzlich verpflichtet, aktiv zur Ermittlung des Sachverhaltes beizutragen, wobei die Mitwirkungspflicht nicht absolut gilt. So muss einerseits ihre Erfüllung zumutbar und notwendig sein. Was als zumutbar anzusehen ist, bestimmt sich dabei nach den konkreten Umständen.

Andererseits wird die Mitwirkungspflicht dadurch relativiert, als die Behörde nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [Bundesverfassung, BV; SR 101]) eine Aufklärungspflicht gegenüber den Parteien trifft. Die Verwaltungsbehörden haben die Betroffenen darüber zu informieren, worin die Mitwirkungspflichten bestehen und welche Beweismittel beizubringen sind (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 466). Insbesondere hat sie unbeholfene oder ohne Rechtsbeistand auftretende Parteien ausdrücklich auf die Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten sowie mögliche Rechtsfolgen hinzuweisen. Diese behördliche Orientierungspflicht, welche Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des allgemeinen Fairnessgebots darstellt, dient nicht direkt der Wahrnehmung der Äusserungs- und Mitwirkungsrechte; vielmehr bezweckt sie, die Parteien vor unerwarteten Nachteilen zu schützen (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 491 f.). Hat die Behörde ihre Aufklärungspflicht erfüllt, darf sie im Gegenzug von den Parteien erwarten, dass diese ihren Mitwirkungspflichten nachkommen.

2.

2.1 Es stellt sich daher einleitend die Frage, ob die Beschwerdeführenden ihre Mitwirkungspflicht in genügender Art und Weise nachgekommen sind (vgl. II. Ziff. 2.2). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob der Beschwerdegegner das Verfahren zu Recht abgeschrieben hat (vgl. II. Ziff. 2.3).

2.2 Aus den Akten ist ersichtlich, dass der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden

mit Schreiben vom 11. September 2012, 11. Juli 2013, 10. und 16. Oktober 2013 sowie vom 25. November 2013 aufgefordert hat, diverse Unterlagen einzureichen, damit er deren aktuelle finanzielle Situation abschliessend prüfen könne. Insbesondere hat der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden im Schreiben vom 25. November 2013 auf die beiden Schreiben vom Oktober 2013 hingewiesen und sie erneut gebeten, ihm die noch immer fehlenden Unterlagen (aktueller Betreibungsregisterauszug, Bestätigung über aktuellen Schuldsaldo, Jahresabschluss 2012) zukommen zu lassen. Mit Verfügung vom 29. Oktober 2014 hat der Beschwerdegegner das Verfahren schliesslich mit der Begründung abgeschrieben, die Beschwerdeführenden hätten ihre Mitwirkungspflicht verletzt bzw. seien den mehrmaligen Aufforderungen, Unterlagen einzureichen, nicht oder nur ungenügend nachgekommen.

(...)

2.2.1 § 5 Abs. 2 kant. BüG verpflichtet die zuständigen Behörden zu prüfen, ob die Gesuchstellenden die Eignungskriterien gemäss § 5 kant. BüG für eine Einbürgerung erfüllen. Der Nachweis geordneter finanzieller Verhältnisse wird so ausdrücklich in § 5 Abs. 2 kant. BüG erwähnt.

2.2.2 Die vom Beschwerdegegner in diversen Schreiben verlangten Unterlagen (aktueller Betreibungsregisterauszug, Bestätigung über aktuellen Schuldsaldo, Jahresabschluss 2012) sind für die Beurteilung der finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführenden notwendig. Ohne deren Mitwirkung wäre es für den Beschwerdegegner nicht oder nur mit unvernünftigem Aufwand möglich, den Sachverhalt genügend abzuklären.

2.2.3 Die Beschwerdeführenden sind den Aufforderungen, Unterlagen einzureichen, in unterschiedlichem Masse nachgekommen. Einen Teil der Unterlagen haben sie fristgerecht, den andern Teil verspätet eingereicht. Teilweise haben sie gar keine Unterlagen eingereicht (...).

2.2.4 Die Einreichung der vom Beschwerdegegner angeforderten, erforderlichen Unterlagen wäre den Beschwerdeführenden auch zumutbar gewesen. Die Beschwerdeführerin führt im Beschwerdeschreiben vom 14. November 2014 zwar diverse Gründe an, weshalb sie auf die Briefe des Beschwerdegegners im Jahr 2013 nicht reagiert habe. So habe sie zum einen erst kürzlich einen ...studiengang abgeschlossen und ihr Sohn habe an der Universität ein Studium aufgenommen. Ihr ...unternehmen laufe sehr gut, so dass sie alle Hände voll zu tun gehabt habe. Auch habe es in dieser Zeit Meinungsverschiedenheiten zwischen ihr und einer Versicherung gegeben, welche ihr die Kraft und vielmehr ihre ganze Zeit geraubt haben.

Diese Gründe der Beschwerdeführenden vermögen indes nicht zu belegen, weshalb es ihnen nicht zumutbar hätte sein sollen, die entsprechenden Unterlagen einzureichen oder zumindest den Beschwerdegegner um eine diesbezügliche Fristerstreckung zu bitten. Dies umso mehr, als dass sie das Einbürgerungsverfahren freiwillig und aus eigenem Interesse beantragt haben.

2.2.5 Die Aufforderungen des Beschwerdegegners an die Beschwerdeführenden zur Mitwirkung im Einbürgerungsverfahren waren im konkreten Fall gestützt auf die obigen Erwägungen notwendig und zumutbar. Dadurch dass sie die Unterlagen nur teilweise eingereicht haben, sind sie ihren Mitwirkungspflichten ungenügend nachgekommen.

2.3 Als Folge davon, dass die Beschwerdeführenden nicht alle Unterlagen eingereicht haben, hat der Beschwerdegegner elf Monate nach der letzten Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen vom 25. November 2013 mittels «Verfügung in Briefform» das Verfahren am 29. Oktober 2014 abgeschrieben. Die Beschwerdeführenden erachten dies als «unverhältnismässig».

Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdegegner die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten zu Recht abgeschrieben hat.

2.3.1 Die Beschwerdeführenden machen in der Beschwerdeschrift vom 14. November 2014 geltend, dass sie sehr überrascht waren, als ihre Einbürgerungsgesuche ohne Vorwarnung als gegenstandlos abgeschrieben wurden. Sie hätten seit dem 16. Oktober 2013 nichts mehr vom Verfahren gehört und von einer Einstellung sei nicht die Rede gewesen.

Der Beschwerdegegner führt in der Stellungnahme vom 7. Januar 2015 (...) aus, es treffe nicht zu, dass die Beschwerdeführenden seit dem 16. Oktober 2013 nichts mehr vom Beschwerdegegner gehört hätten. Korrekt sei, dass die Beschwerdeführenden «letztmals» mit Schreiben vom 25. November 2013 aufgefordert worden seien, die noch benötigten Unterlagen einzureichen. Trotz dieser Aufforderung hätten sie weder eine Reaktion gezeigt noch sich dazu geäussert, weshalb sie die Unterlagen nicht zur Verfügung stellen könnten. Aus diesen Gründen sei der Beschwerdegegner davon ausgegangen, die Beschwerdeführenden seien an der Weiterführung der Einbürgerungsverfahren nicht mehr interessiert, weshalb er die Einbürgerungsgesuche als gegenstandlos abgeschrieben habe.

2.3.2 Gestützt auf die Akten lässt sich festhalten, dass der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden in den beiden letzten Schreiben vom 16. Oktober 2013 sowie vom 25. November 2013 zur Einreichung von Unterlagen aufgefordert hat, ihnen aber keine konkreten Rechtsfolgen für den Fall einer Verletzung der Mitwirkungspflichten angedroht hat. Auch hat er keine (letztmalige) Frist zur Einreichung der Unterlagen angesetzt. Der Auffassung des Beschwerdegegners, dass er die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 25. November 2013 «letztmals» zur Einreichung der Unterlagen aufgefordert habe, kann somit nicht gefolgt werden. Der Beschwerdegegner hätte die Beschwerdeführenden deutlich und unmissverständlich auf die möglichen Rechtsfolgen, in casu auf die Abschreibung der Einbürgerungsgesuche, hinweisen müssen. Dies umso mehr, als dass die Beschwerdeführenden nicht berufsmässig vertreten sind. Der Beschwerdegegner ist so seinen diesbezüglichen Aufklärungspflichten ungenügend nachgekommen.

2.3.3 Im Gegensatz zum kantonalen Recht regelt das Bundesrecht ausdrücklich den Fall der Verweigerung der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung durch Parteien, welche ein Verfahren durch ihr Begehren eingeleitet haben. Gemäss Art. 13 Abs. 2 VwVG braucht die Behörde in einem solchen Fall auf deren Begehren nicht einzutreten. Von dieser Möglichkeit ist indes nur im Sinne einer «ultima ratio» Gebrauch zu machen (CHRISTOPH AUER/ MARKUS MÜLLER/ BENJAMIN SCHINDLER, VwVG-Komm, Zürich/St. Gallen 2008, N 23 zu Art. 13 VwVG; BVGer, Urteil C-5469/2010 vom 14. Juni 2011, E. 6.2 ff.). Diesbezüglich sind sowohl das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) wie auch der Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten. Bevor die Behörde einen Nichteintretensentscheid fällt, hat sie die Parteien zu ermahnen und auf die Folgen der Pflichtversäumnis aufmerksam zu machen (AUER/ MÜLLER/ SCHINDLER, a.a.O., Art. 13 N 26; KRAUSKOPF/ EMMENEGGER, a.a.O., Art. 13 N 54).

Die bundesrechtliche Regelung lässt sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der erwähnten verfahrensrechtlichen Garantien im konkreten Fall analog anwenden.

2.4 Gestützt auf diese Erwägungen ist festzuhalten, dass die Abschreibungsverfügung des Beschwerdegegners vom 29. Oktober 2014, welche elf Monate nach der letzten Aufforderung vom 25. November 2013 ergangen ist, gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze verstösst. Es widerspricht dem allgemeinen Fairnessgebot sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. vorstehend II. Ziff. 1.2), wenn der Beschwerdegegner die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden abschreibt, ohne ihnen eine angemessene Nachfrist zu setzen und ohne allfällige rechtliche Konsequenzen im Falle der Missachtung der Mitwirkungspflichten anzudrohen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips erscheint die Abschreibung des Einbürgerungsgesuchs als nicht gerechtfertigt, da es sehr wohl angebracht gewesen wäre, eine mildere Massnahme zu ergreifen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 2015

C

Stichwortverzeichnis

Buuml;rgerrecht: Abschreibung unvollstauml;ndiger Einbuuml;rgerungsgesuche; Verstoss gegen Verfahrensgrundsauml;tze, 5