Inhaltsverzeichnis

4 Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden 5

C
Stichwortverzeichnis 13

4. Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden

4.1 § 30 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes; Art. 29 Abs. 2 BV

Regeste:
§ 30 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes – Begriff der Rechtsverletzung (Erw. I/4 und 5). Art. 29 Abs. 2 BV – Der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessende Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör umfasst u.a. das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheides zur Sache selbst zu den für die Entscheidung wesentlichen Argumenten und Verfahrensschritten Stellung nehmen zu dürfen. Die nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs ist nicht statthaft (Erw. Ziff. II). – Anforderungen an die Begründung von Entscheiden in Bürgerrechtssachen (Erw. Ziff. III).

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 12. März 2013 reichten X und Y beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich sowie die gemeinsamen Kinder Y (geb. 1996) und Z (geb. 2000) ein. Mit Schreiben vom 27. Mai 2013 hielt der Gemeinderat A fest, es sei «nichts Negatives» über die Gesuchstellenden bekannt, und er habe gegen deren allfällige Einbürgerung nichts einzuwenden. Die Direktion des Innern überwies das Gesuch am 4. Juni 2013 zur Prüfung an den Bürgerrat A.

B. Per 22. August 2013 lud der Bürgerrat A die Gesuchstellenden zu einem persönlichen Gespräch ein. Gemäss dem entsprechenden Protokoll entschied der Bürgerrat A noch gleichentags Folgendes:

«1. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellt der Bürgerrat fest, dass die Bewerber die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts noch nicht erfüllen. Der Bürgerrat ist bereit, zum Einbürgerungsgesuch von W, X, Y und Z zu einem späteren Zeitpunkt (in ca. 2 Jahren) erneut Stellung zu nehmen.
2. Es werden Kosten in der Höhe des bereits geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'650 erhoben.
3. Gegen diesen Beschluss kann innert 20 Tagen nach der Mitteilung beim Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.
4. Sollte eine Verwaltungsbeschwerde erhoben werden, so wird die Bürgergemeinde A weitere Kosten von CHF 750 erheben.
(...)»

C. Am 24. Februar 2014 stellte der Bürgerrat A den Gesuchstellenden den begründeten Entscheid zu. In materieller Hinsicht wurde darin im Wesentlichen Folgendes erwogen:

«(...) Gestützt auf die erhaltenen Unterlagen und nach einem persönlichen Gespräch mit W,

X, Y und Z anlässlich der Bürgerratssitzung vom 22. August 2013 hat der Bürgerrat festgestellt, dass die Eltern W und X nicht über genügend Deutschkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern verfügen und sich in der deutschen Sprache nicht ausreichend ausdrücken können. Beide haben auch ungenügende Kenntnisse über wichtige Schweizer Themen. Es fehlt das Interesse an schweizerischen Sitten und Gebräuchen. Der Bürgerrat erachtet daher die Integration der Familie in der Schweiz als ungenügend, weil der Bezug zur Schweizer Bevölkerung und den hiesigen Gepflogenheiten und ausreichende Kenntnisse der Deutschen Sprache fehlen.»

D. Am 11. März 2014 erhoben W, X, Y und Z beim Regierungsrat des Kantons Zug je Verwaltungsbeschwerde.

Aus den Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonales Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3) können Entscheide des Bürgerrates nach Massgabe des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1) angefochten werden. Beim Beschluss des Beschwerdegegners handelt es sich um einen Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde im Sinne von § 40 Abs. 1 VRG, der beim Regierungsrat angefochten werden kann.

2. Nach § 41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch den Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Zur Beschwerde legitimiert ist somit, wer durch den Entscheid in höherem Masse als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden sind durch den angefochtenen Beschluss direkt und unmittelbar in ihren Interessen betroffen. Entsprechend sind sie zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

3. Die Beschwerden sind fristgerecht (§ 43 Abs. 1 VRG) und auch formgerecht (§ 44 VRG) eingereicht worden. Somit kann darauf eingetreten werden.

4. In Bezug auf die Beschwerdegründe fällt in Betracht, dass § 30 Abs. 2 kant. BüG als lex specialis der Regelung von §§ 39 und 42 Abs. 1 VRG vorgeht. Entsprechend kann vor dem Regierungsrat in der vorliegenden Sache nur wegen Rechtsverletzung Beschwerde geführt werden. Dabei entscheidet der Regierungsrat kassatorisch, d.h. er kann den angefochtenen Entscheid des Beschwerdegegners aufheben, aber er kann nicht an dessen Stelle entscheiden.

5. Eine Rechtsverletzung liegt vor, wenn die verfügende Behörde ihren Entscheid auf keinen

oder einen ungültigen Rechtssatz stützt, unrichtiges Recht anwendet oder zwar das richtige und gültige Recht anwendet, aber falsch, sei es durch unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, sei es durch unrichtige Auslegung der anzuwendenden Vorschrift (vgl. ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 50 N. 2). Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung und Ermessensmissbrauch gelten ebenfalls als Rechtsverletzung (ALFRED KÖLZ/ JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, a.a.O., § 50 N. 70–80). Eine weitere Rechtsverletzung ist die Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften. Die Behörde, die Ermessensentscheidungen vornimmt, ist ebenso an die Verfahrensvorschriften gebunden, wie die Behörde, die unmittelbar Gesetze anzuwenden hat (THOMAS FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich, 1980, § 16 N. 68).

II.

1. Die Beschwerdeführenden machen in formeller Hinsicht geltend, die mündliche Verlautbarung des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 sei kein Entscheid, sondern eine Absichtserklärung gewesen. Ein Entscheid hätte nämlich schriftlich eröffnet werden müssen, was am 22. August 2013 nicht der Fall gewesen sei. Ob der Beschwerdegegner von den Beschwerdeführenden nach dem 22. August 2013 noch eine Stellungnahme erwartet habe, könnten sie nicht beurteilen.

2. Der aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung; BV; SR 101) fliessende Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör umfasst u.a. das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheides zur Sache selbst zu den für die Entscheidung wesentlichen Argumenten und Verfahrensschritten Stellung nehmen zu dürfen (so z. B. BGE 122 II 274 ff.).

3. Aufgrund der schriftlichen Ausfertigung des angefochtenen Entscheides und der in der Stellungnahme vom 25. August 2014 (Ziff. 5) gemachten Äusserung des Beschwerdegegners, dass den Beschwerdeführenden die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entscheid eingeräumt worden sei, ist darauf abzustellen, dass dieser seinen Entscheid am 22. August 2013 gefällt hat. Zwar will der Beschwerdegegner den Beschwerdeführenden hernach noch das rechtliche Gehör gewährt und bis zum 24. Februar 2014 auf deren Stellungnahme gewartet haben. Das liesse – für sich allein genommen – allenfalls darauf schliessen, dass der Beschwerdegegner am 22. August 2013 noch gar keinen Entscheid gefällt hat, sondern diesen erst später fällen wollte. Es ist aber nicht aktenkundig und wird vom Beschwerdegegner auch nicht behauptet, dass er nach dem 22. August 2013 einen entsprechenden Entscheid gefällt hat. Hat der Beschwerdegegner aber den definitiven Entscheid schon am 22. August 2013 gefällt und den Beschwerdeführenden erst nach dem Entscheid umfassend das rechtliche Gehör gewährt, so liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, ein offenkundiger Verfahrensmangel vor. Da der Regierungsrat nicht reformatorisch entscheiden

darf, kann diese Rechtsverletzung nur die Aufhebung des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 zur Folge haben.

4. Mit den Beschwerdeführenden ist zudem festzuhalten, dass die auf keiner Rechtsgrundlage beruhende Auferlegung einer Gebühr für den Fall des Ergreifens eines Rechtsmittels (vgl. Dispositiv Ziffer 4 des angefochtenen Entscheids) eine weitere Rechtsverletzung ist, die zur Kassation des Entscheides und damit zur Gutheissung der Beschwerden führen muss. Die nachstehenden Erwägungen erfolgen entsprechend lediglich der Vollständigkeit halber.

III.

1. In der Sache machen die Beschwerdeführenden geltend, Y wohne seit 1987 in der Schweiz, Z seit 1992. Sie beide könnten sich problemlos verständigen, seien arbeitstätig, am Wohnort integriert, mit den hiesigen Lebensgewohnheiten vertraut, lebten in geordneten persönlichen und finanziellen Verhältnissen. Beide Kinder seien in der Schweiz geboren worden, würden über ausreichende Deutsch- und Schweizerdeutsch-Kenntnisse verfügen und seien mit den hiesigen Gepflogenheiten vollkommen vertraut. Z mache zurzeit eine Lehre im kaufmännischen Fach, Y besuche die Sekundarschule in A (...) Der Beschwerdegegner lässt diese Darstellung unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid bestreiten.

2. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Art. 12 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz; eidg. BüG] SR 141.0). Sie ist aber nur gültig, wenn eine entsprechende Bewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt (Art. 12 Abs. 2 eidg. BüG).

Die Bewerberin oder der Bewerber muss gemäss Art. 14 eidg. BüG zur Einbürgerung geeignet sein, d.h. insbesondere in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. c) und weder die innere noch die äussere Sicherheit gefährden (lit. d).

3. Gemäss § 5 Abs. 1 kant. BüG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. § 5 Abs. 2 kant. BüG zählt verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eignung überprüft werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgerinnen resp. Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann. Diese Aufzählung ist – wie sich aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 kant. BüG ergibt – nicht abschliessend.

4. Das kantonale Bürgerrechtsgesetz gewährt Ausländerinnen und Ausländern keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügen die Bürgergemeinden über einen weiten Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei sind. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind u.a. diejenigen Gemeinwesen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen, gemäss Art 35 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung; BV; SR 101) an die Grundrechte gebunden und haben zu ihrer Verwirklichung beizutragen (BGE 135 I 265, E. 4.2). Sie haben ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die gesuchstellenden Personen können sich auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien berufen, dass die Behörden bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgen. So haben sie insbesondere das Willkürverbot sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und sie müssen sich von sachlichen Motiven leiten lassen. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und – bei Ablehnung ihres Gesuches – auf eine rechtsgenügende Begründung (Art. 15b eidg. BüG; BGE 135 I 265, E. 4.3; GVP 2008, S. 104).

5. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich vorab aus Art. 29 Abs. 2 BV. Im Einzelfall ist vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu prüfen, ob die vorgebrachte Begründung den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügt (vgl. BGE 132 I 196 ff.). Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich eine Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (BGE 129 I 232, E. 3.3).

Dem Minimalanspruch auf eine hinreichende Begründung nach Art. 29 Abs. 2 BV ist Genüge getan, wenn die Betroffenen durch die Begründung in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist indessen nicht verpflichtet, zu sämtlichen Vorbringen einer Partei Stellung zu nehmen. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Je weiter eine Norm den Entscheidungsspielraum der Behörde definiert und je komplexer das Sach- oder Rechtsgebiet ist, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung der Entscheidung der Behörde (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1706 ff.). Aufgrund der eingeschränkten Kognition des Regierungsrates bei Beschwerdefällen betreffend Einbürgerungen (vgl. § 30 Abs. 2 kant. BüG) ist der Ermessensspielraum des Beschwerdegegners bei Beschlüssen über Einbürgerungen gross. Entsprechend sind die Anforderungen an die Begründung von negativen Einbürgerungsentscheiden strenger zu beurteilen. Die Begründung soll aufzeigen, von welchen massgeblichen Tatsachen und Rechtsnormen sich die entscheidende Behörde hat leiten lassen (KÖLZ/BOSSHARD/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 10 N. 37). Die Verletzung des Anspruchs auf eine Begründung führt unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses der Beschwerdeführenden zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 116 V 182 E. 1b). Der Anspruch auf rechtsgenügende Begründung negativer Einbürgerungsentscheide ergibt sich auch aus Art. 15b Abs. 1 eidg. BüG. Danach ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen (vgl. dazu Niccolò RASELLI, Die Einbürgerung zwischen

Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 11/2011 S. 589 ff.).

6. Z war zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches älter als 16 Jahre und hat das Gesuch – wie auch ihre Mutter – selbst mitunterzeichnet. § 7 Abs. 1 kant. BüG lautet wie folgt: «Die unmündigen Kinder des Bewerbers werden in der Regel in die Einbürgerung einbezogen, Kinder über 16 Jahre jedoch nur, wenn sie schriftlich zustimmen.» Gemäss Art. 34 Abs. 2 eidg. BüG haben über 16 Jahre alte Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

Z ist in der Schweiz geboren und hat in A die Grundschule sowie die Sekundarschule besucht. Seit August 2012 absolviert sie eine drei Jahre dauernde Lehre als Kauffrau (...). Z versteht und schreibt Hochdeutsch und spricht akzentfrei schweizerdeutsch. Die Erwägungen im Entscheid des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 setzen sich mit diesen Gegebenheiten in keiner Weise auseinander. Namentlich wird mit keinem Wort begründet, weshalb Z die Voraussetzungen von § 5 kant. BüG nicht erfüllen soll. Somit liegt eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf eine nachvollziehbare Begründung vor, die – wie bereits erwähnt – unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (BGE 116 V 182, E. 1b).

7. In Bezug auf W, X und Y gilt das Analoge. Im Polizeibericht vom 29. April 2013 wird Folgendes aufgeführt: «Die Bewerberfamilie geniesst in der Wohngemeinde einen ungetrübten Leumund. Sie wird als gut integriert und mit den hiesigen Sitten und Gebräuchen vertraut beschrieben. Der nachbarschaftliche Kontakt wird gepflegt.» Weshalb diese Feststellungen nicht zutreffen sollen, wird im angefochtenen Entscheid mit keinem Wort begründet. Aufgrund der Entscheidbegründung lässt sich auch nicht feststellen, ob und inwiefern der Beschwerdegegner die massgeblichen Kriterien von § 5 kant. BüG bei den beschwerdeführenden Personen je einzelnen und konkret geprüft hat. Der angefochtene Entscheid genügt den aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung auch insoweit nicht und verletzt überdies Art. 15b Abs. 1 eidg. BüG. Einer vertieften Begründung hätte der angefochtene Entscheid umso mehr bedurft, als der Gemeinderat A mit Schreiben vom 27. Mai 2013 ausdrücklich festgehalten hatte, es sei «nichts Negatives» über die Beschwerdeführenden bekannt, und er habe gegen deren allfällige Einbürgerung nichts einzuwenden.

8. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Entscheid des Bürgerrates A vom 22. August 2013 in Gutheissung der Beschwerden aufzuheben und an den Bürgerrat A zur Neubeurteilung zurückzuweisen ist.

IV.

1. Nach § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt die unterliegende Partei die Kosten im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden. Den Gemeinwesen sowie deren Behörden wer-

den unter anderem dann Kosten auferlegt, wenn sie zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG).

Im vorliegenden Fall ist die Bürgergemeinde A im Wesentlichen unterlegen. Deren Bürgerrat hat den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. die Erwägungen unter II. Ziff. 3 sowie III. Ziff. 6 und 7). Die Verletzung des rechtlichen Gehörs stellt gemäss ständiger Praxis des Regierungsrates (vgl. GVP 2007, S. 299; RRB vom 31. August 1999) einen groben Verfahrensfehler dar. Als Veranlasserin des vorliegenden Verfahrens hat die Bürgergemeinde A entsprechend nach § 24 Abs. 2 Ziff. 2 VRG diese Kosten zu tragen Dasselbe Resultat ergibt sich im Übrigen auch aus dem verfassungsrechtlichen Veranlassungsprinzip bei der Kostenverteilung (statt vieler: GVP 1991/92, S. 210, mit weiteren Hinweisen). Ein Betrag von 800 Franken erscheint dabei angemessen.

Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 31. März 2015

C

Stichwortverzeichnis

Begruuml;ndungspflicht: Das rechtliche Gehouml;r ist einer Partei vor Erlass der Entscheidung zu gewauml;hren. Anforderungen an die Begruuml;ndung von Entscheiden in Buuml;rgerrechtssachen., 5