



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1144/2002
Datum des Entscheids:	24. Juli 2002
Rechtsgebiet:	Bürgerrecht
Stichwort(e):	Willkürverbot, rechtliches Gehör Begründungspflicht
Verwendete Erlasse:	Art. 9 BV Art. 29 Abs. 2 BV § 29a BüVO

Zusammenfassung:

Der Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch stellt auch dann einen Verwaltungsakt dar, wenn er von einem Legislativorgan (Parlament, Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung) gefällt wird. Bindung an verfassungsmässige Grundsätze (E. 6).

Bedeutung des Willkürverbotes bei Volks- oder Parlamentsentscheiden (E. 7).

Lehnt ein Gemeindeparlament ein Einbürgerungsgesuch ab, so wird der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, wenn nachträglich auf Ersuchen der Rechtsmittelinstanz hin die Gründe nicht dargelegt werden, die mutmasslich zur Ablehnung des Gesuches geführt haben (E. 5, 8 und 9). Bedeutung von § 29a Abs. 1 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (begründungslose Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen durch die Gemeindeversammlung oder den Grossen Gemeinderat; E. 9).

Gründe für die Aufteilung eines gemeinsam gestellten Einbürgerungsgesuches von Personen mit und ohne Anspruch auf Einbürgerung, wenn nach der betreffenden Gemeindeordnung unterschiedliche Organe für die beiden Personengruppen zuständig sind (E. 4 und 10).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Das polnische Ehepaar P. und T.X., geboren 20. Januar 1952 bzw. 18. Mai 1960, stellte zusammen mit ihrer am 9. Dezember 1989 in der Schweiz geborenen Tochter C. am 6. Februar 1996 ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Die Direktion des Innern des Kantons Zürich (heute Direktion der Justiz und des Innern) beantragte dem zuständigen Bundesamt am 22. Oktober 1996, dem Gesuch zu entsprechen. Am 24. November 1999 erteilte das Bundesamt für Polizeiwesen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung für den Kanton Zürich nach Art. 13 des Bürgerrechtsgesetzes (BüG). In der Folge überwies die Direktion der Justiz und des Innern am 29. November 1999 die Akten dem Stadtrat A. zum Entscheid über die Aufnahme



ins Gemeindebürgerrecht im Sinn von alt § 29 der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO).

- B. Am 25. September 2000 beschloss die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A., entgegen dem Antrag der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates, aber im Sinn des Antrags der vorberatenden Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK), P. und T. X. und deren Tochter C. nicht einzubürgern.
- C. Mit Eingabe vom 27. Oktober 2000 an den Bezirksrat B. erhoben P. und T. X. sowie deren Tochter C. Rekurs (recte: Beschwerde gemäss §151 des Gemeindegesetzes [GG]). Die Beschwerdeführenden stellten den Antrag, es sei der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 25. September 2000, mit welchem das Bürgerrechtsgesuch der Beschwerdeführenden abgelehnt wurde, aufzuheben und an die Beschwerdegegnerin zur Neuurteilung samt Begründung zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.
- D. Mit Beschluss vom 24. Januar 2001 wies der Bezirksrat B. den Rekurs (bzw. die Beschwerde) ab.
- E. Mit Eingabe vom 26. Februar 2001 erhoben die nämlichen Beschwerdeführenden rechtzeitig Rekurs (bzw. Beschwerde) beim Regierungsrat und beantragten, es sei der Beschluss des Bezirkrates B. vom 24. Januar 2001 aufzuheben und das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführenden zu einer Neuurteilung samt Begründung an die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.
- F. Der Bezirksrat B. beantragte in seiner Vernehmlassung vom 21. März 2001 die Abweisung der Beschwerde. Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. schloss in ihrer Eingabe vom 27. März 2001 ohne weitere Begründung auf Abweisung der Beschwerde.
- G. Mit Schreiben vom 24. April 2001 wurde die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. aufgefordert, die Gründe für die Ablehnung des gemeinsamen Einbürgerungsgesuchs der Beschwerdeführenden zu nennen.



- H. Am 25. Mai 2001 teilte die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. unter Hinweis auf § 29a BüVO den Verzicht auf die Nennung von Ablehnungsgründen mit. Ebenso wenig seien Ablehnungsgründe dokumentierende Beschlüsse vorhanden.
- I. Mit Schreiben vom 13. Juni 2002 wurde die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. gebeten, die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) zur Beantwortung der Frage einzuladen, welche Gründe bei der vorbereitenden GRPK zur Ablehnung des Antrags der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates auf Erteilung des Bürgerrechts an die Beschwerdeführenden geführt hätten. Im Weiteren wurde die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates angefragt, welche Gründe die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. dazu bewogen habe, sich für die Behandlung des Einbürgerungsgesuchs der in der Schweiz geborenen Tochter C. X. trotz bestehender Differenzen zwischen der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates und der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates zuständig zu erklären.
- J. Am 19. Juli 2001 erging die zweite Ergänzung der Vernehmlassung der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates A. ohne Nennung von Ablehnungsgründen, aber unter Beilage der Beschlussprotokolle der GRPK.
- K. Mit Schreiben vom 20. Juli 2001 wurde der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels eingeladen, sich zur Vernehmlassung des Bezirksrates B. vom 21. März 2001 und zu jenen der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates A. vom 27. März 2001 bzw. vom 25. Mai 2001 sowie vom 19. Juli 2001 samt den Sitzungsprotokollen der GRPK zu äussern.
- L. Die Replik der Beschwerdeführenden ging am 2. Oktober 2001 ein.
- M. Mit Schreiben vom 5. Oktober 2001 wurden die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. und der Bezirksrat B. aufgefordert, sich zur Replik der Beschwerdeführenden zu äussern, ansonsten Verzicht auf Duplik angenommen würde.
- N. Innert der für die Einreichung der Duplik angesetzten Frist liessen sich weder die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. noch der Bezirksrat B. vernehmen.
- O. Auf die Ausführungen der Parteien ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.



Es kommt in Betracht:

1. P. und T. X. als Beschwerdeführende Nrn. 1 und 2 sind weder in der Schweiz geboren, noch gehören sie zur Altersgruppe der nicht in der Schweiz geborenen 16- bis 25-Jährigen mit mindestens fünfjähriger Schulbildung in der Schweiz in einer der Landessprachen, sodass ihnen kein Anspruch auf Einbürgerung im Sinn von § 21 Abs. 2 und Abs. 3 des Gemeindegesetzes (GG) zukommt. Aus diesem Grund fällt das vorliegende Verfahren in die Zuständigkeit des Regierungsrates (§ 43 Abs. 1 lit. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG] in Verbindung mit § 19c Abs. 2 VRG). Gemäss § 29a Abs. 2 BÜVO ist in diesen Fällen der ablehnende Entscheid lediglich weiterziehbar bezüglich der Berücksichtigung der Verfahrensvorschriften und des übergeordneten Rechts. Da auf Antrag des Stadtrates A. der Entscheid bezüglich der Einbürgerung der im Jahr 1989 in der Schweiz geborenen Tochter C. ebenfalls der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates A. überlassen worden ist, fällt die gemeinsam mit ihren Eltern erhobene Beschwerde der Beschwerdeführenden Nr. 3 ebenfalls in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

(2./3. Parteivorbringen)

4. Zum Verfahrensablauf im Einzelnen ist den Akten zu entnehmen, dass die Gesuchstellenden nach altem Verfahrensrecht am 6. Februar 1996 das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung stellten. Das Bundesamt für Polizeiwesen erteilte ihnen am 24. November 1999 gemäss Art. 13 BÜG die Bewilligung zur Einbürgerung im Kanton Zürich. Am 29. November 1999 überwies die Direktion der Justiz und des Innern die Akten dem Stadtrat A. zum Entscheid über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Am 3. April 2000 erging der Antrag der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates A. zuhanden der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates A., P. und T. X. sowie deren Tochter C. X., vorbehaltlich der Erteilung des Kantonsbürgerrechts, in das Bürgerrecht der Stadt A. aufzunehmen. Zur Tochter C. wurde ausgeführt, dass für ihre Einbürgerung gemäss § 52 Ziffer 1 GO an sich die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates zuständig wäre, der Einfachheit halber und gestützt auf den entsprechenden Grundsatzbeschluss der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates vom 28. August 1975 der Entscheid der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates überlassen werde. Am 3. Juli 2000 wurde der Antrag der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates auf Erteilung des Bürgerrechts an das Ehepaar P. und T. X. mit Tochter C. von der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates an die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates zurückgewie-



sen, nachdem die vorberatende GRPK am 8. Juni 2000 der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates einstimmig empfohlen hatte, die Erteilung des Bürgerrechts abzulehnen. Die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates wiederum hielt am 10. Juli 2000 an ihrem Antrag auf Einbürgerung des Ehepaars X. samt Tochter C. fest und ersuchte am 7. August 2000 die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates erneut, der Aufnahme von P. und T. samt Tochter C. X. ins Bürgerrecht der Stadt A. zuzustimmen. Die GRPK hielt an ihrer Sitzung vom 5. September 2000 an ihrem Entscheid fest, die Einbürgerungsgesuche abzulehnen. Mit Beschluss vom 25. September 2000 lehnte die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates eine Aufnahme der drei Gesuchstellenden in das Bürgerrecht der Stadt A. ab. Am 27. September 2000 teilte die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates den Gesuchstellenden ohne weitere Begründung mit, dass ihr gemeinsam gestelltes Gesuch abgelehnt worden sei. In Ergänzung zu ihrem Verzicht auf eine Vernehmlassung vom 27. März 2001 äusserte sich die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates am 25. Mai 2001 dahingehend, dass die Mitglieder der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates den zustimmenden Antrag der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates und den ablehnenden Antrag der vorberatenden GRPK frei gewürdigt und das Einbürgerungsgesuch abgelehnt hätten. Die Verhandlungen seien nicht öffentlich, und Diskussionsvoten würden nicht protokolliert. Es werde nur ein Beschlussprotokoll geführt. Die Gründe, die zur Ablehnung des Gesuchs geführt hätten, müssten gestützt auf § 29a BüVO nicht genannt werden. Auf eine weitere Aufforderung hin liess sich die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. am 19. Juli 2001 dahingehend vernehmen, dass dem Protokoll der GRPK vom 12. Juli 2001 zu entnehmen sei, dass sie ihren ablehnenden Antrag zum Einbürgerungsgesuch ausdrücklich gestützt auf § 29 a BüVO gefasst habe. Insgesamt an vier Sitzungen hätte sich die GRPK mit den vorliegend strittigen Einbürgerungsgesuchen befasst. Allfällige in den Protokollen der GRPK enthaltene Diskussionspunkte könnten jedoch nicht als abschliessende Begründung betrachtet werden. Im Weiteren sei im massgebenden Zeitpunkt der Gesuchstellung eine selbstständige Einbürgerung der in der Schweiz geborenen Tochter C. nicht möglich gewesen, weshalb sie in das Gesuch der Eltern habe mit einbezogen werden müssen.

5. Im Rahmen des im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren angeordneten zweiten Schriftenwechsels führten die Beschwerdeführenden in ihrer Replik aus, dass sie in keinem Zeitpunkt über die Rückweisungen ihrer Gesuche durch die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderats an die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates informiert worden seien. Die Gründe für eine Ablehnung ihrer Gesuche seien ihnen nicht bekannt. Bei der



persönlichen Befragung durch die GRPK habe die Beschwerdeführende Nr. 2 die Kommission darum ersucht, in Schriftdeutsch angesprochen zu werden, zumal sie im Jahre 1994 einen fünfmonatigen Deutschkurs für Fremdsprachige absolviert habe, in welchem die Schriftsprache unterrichtet worden sei. Diesem Anliegen sei mit der Begründung, dass in der Gemeinde A. Schweizerdeutsch gesprochen werde, nicht entsprochen worden. Sie sei dadurch in der Befragung behindert gewesen. Es liege auf der Hand, dass die in Polen diplomierte Buchbinderin und als seit 1989 in A. lebende Hausfrau und Mutter weniger Gelegenheit habe, Schweizerdeutsch zu sprechen als ihr berufstätiger Ehemann. Willkür liege vor, wenn die Ablehnung der gemeinsam gestellten Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden Nrn. 1–3 einzig auf Grund der angeblich mangelnden Sprachkenntnisse und Integration der Beschwerdeführenden Nr. 2 erfolgt wäre, zumal P. X. seit gut zwanzig Jahren in der Schweiz lebe und als Sanitärmonteur seit dem Jahr 1982 ununterbrochen an derselben Arbeitsstelle arbeite und die Tochter C. die 5. Primarschulklasse besuche sowie als in der Schweiz geborene Ausländerin einen Anspruch auf Einbürgerung besitze. Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. sowie der Bezirksrat A. verzichteten in der Folge auf eine Duplik.

6. § 29a BüVO bestimmt, dass die Gemeindeversammlung oder der Grosse Gemeinderat die Aufnahme ausländischer Gesuchsteller mit Geburtsort im Ausland ohne Begründung ablehnen können, sofern sie nicht gemäss § 22 Abs. 1 einen Anspruch auf Aufnahme haben (Abs. 1), und dass der Entscheid jedoch weiterziehbar ist bezüglich der Berücksichtigung der Verfahrensvorschriften und des übergeordneten Rechts (Abs. 2). Was die Ehepartner P. und T. X. (Beschwerdeführende Nrn. 1 und 2) anbelangt, kommt ihnen – wie vorne dargelegt – gemäss dem Willen des Gesetzgebers kein Anspruch auf Einbürgerung zu. Es liegt somit im Ermessen der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates, ob sie die beiden Einbürgerungsgesuche ablehnt oder annimmt, dies selbst dann, wenn die Gesuchstellenden alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Soweit das Volk staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist auch das Volk an die Verfassung und insbesondere an die Grundrechte gebunden (Andreas Auer, Einbürgerung durch Volksentscheid? Verfassungsrechtliche Grenzen der direkten Demokratie, in: «Neue Zürcher Zeitung» vom 27. März 2000, Nr. 73, S. 13). Da die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. als Legislativorgan beim Einbürgerungsentscheid kein auf dem Gedanken der Repräsentation beruhendes politisches Recht ausübt, sondern Verwaltungsfunktionen wahrnimmt, ist auch sie bei den Einbürgerungsbeschlüssen an die verfassungsrechtlichen Grundsätze gebunden (Georg Müller, Reservate staatlicher



Willkür – Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 119f.; vgl. auch Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Neuchâtel 1967, S. 361). Dies besagt, dass sich die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. bei Einbürgerungsfällen insbesondere an die verfassungsrechtlichen Grundsätze wie das Willkürverbot, das Diskriminierungsverbot, das Rechtsgleichheitsgebot und das rechtliche Gehör zu halten hat (vgl. zum Willkürverbot auch RRB vom 1. Dezember 1993 zur Änderung von § 29a BüVO).

7. Das Willkürverbot, dessen Verletzung von den Beschwerdeführenden gerügt wird, stellt ein elementares Grundrecht und Gerechtigkeitsgebot dar. In Art. 9 BV ist das Willkürverbot als beständiges verfassungsmässiges Recht verankert worden. Es ist ein elementares Gebot des Rechtsstaates, dass alle einen Anspruch darauf haben, vom Staat und seinen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein staatlicher Akt willkürlich, wenn er nicht nur unrichtig, sondern schlechthin unhaltbar ist (Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. A., Zürich 2001, § 25, N. 804ff.). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn er eine Norm oder einen klaren und unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft (BGE 108 III 41, 42). Die Willkürprüfung beschränkt sich auf die Frage, ob sich ein staatlicher Akt auf vernünftige und sachliche Gründe stützen lässt. Es wird hier nicht umfassend geprüft, ob Differenzierungen als gerechtfertigt erscheinen, sondern ob Erlasse oder Einzelakte im Ergebnis nicht in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen (vgl. dazu Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Bc. 2, N. 1087ff., und Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, S. 476f., BGE 123 I 1, 5, BGE 122 I 61f., BGE 121 I 113, 114). Im Fall von Volksentscheiden anlässlich von Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen, aber auch in abgeschwächter Form wie vorliegend bei parlamentarischen Entscheiden, kommt erschwerend hinzu, dass die Motive, die zum Entscheid geführt haben, nicht bekannt sind. Der auf diese Weise getroffene Entscheid kann grundsätzlich weder begründet noch überprüft werden (Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 19, N. 17). In der Regel kann sich in solchen Fällen die betroffene Person nicht allein auf die fehlende Begründung berufen, um Willkür geltend zu machen, sondern muss darlegen, dass der Ausgang der Abstimmung eine gesetzliche Bestimmung oder ein allgemein gültiges Rechtsprinzip verletzt oder aber dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Bei Entscheiden, bei denen das Volk in freiem Ermes-



sen entscheiden kann, kommt einzig ein Verstoss gegen den Gerechtigkeitsgedanken in Betracht. Ob eine Verletzung des Willkürverbots vorliegt, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Gleichzeitig ist – wie dies die Beschwerdeführenden ebenfalls in ihrer Beschwerdeschrift vorgebracht haben – zusätzlich die Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend zu machen (Andreas Auer/Nicolas von Arx, Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk, AJP 8/2000, 929f.).

8. In Art. 29 Abs. 2 BV wird festgehalten, dass die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör haben. Diese grundrechtliche Verfahrensgarantie vermittelt unter anderem ein Anrecht auf die Begründung des Entscheids, der von den Behörden getroffen wird. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass eine Behörde die Vorbringen der vom Entscheid Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht, einen Entscheid zu begründen (BGE 124 II 146, BGE 122 IV 8, 14). Die Tragweite dieses Anspruchs bemisst sich nach der konkreten Interessenlage. Ferner bestimmt er sich in erster Linie nach den kantonalen Verfahrensvorschriften. Erst wo sich der kantonale Rechtsschutz als ungenügend erweist, greifen die unmittelbar aus der Bundesverfassung folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. § 29a Abs. 1 BÜVO bestimmt, dass die Gemeindeversammlung oder der Grosse Gemeinderat die Aufnahme ausländischer Gesuchsteller mit Geburtsort im Ausland ohne Begründung ablehnen kann, sofern sie gemäss § 22 Abs. 1 keinen Anspruch auf Aufnahme haben.

Bei Gemeindeversammlungen oder an der Urne müssen die einzelnen Stimmberechtigten ihren Entscheid grundsätzlich nicht begründen. Die gleiche Situation besteht in Bezug auf die einzelnen Mitglieder auch, wenn das Parlament über Einbürgerungsgesuche oder andere Fälle, welche die Rechtsstellung des Einzelnen in konkreten Fällen betreffen, entscheidet. In diesem Sinn ist denn auch § 29a Abs. 1 BÜVO in Bezug auf die Behandlung der Bürgerrechtsgesuche von Ausländern und Ausländerinnen ohne Anspruch auf Aufnahme durch die Gemeindeversammlung oder das Parlament zu lesen. Die dem Volks- oder Parlamentsentscheid zu Grunde liegende Begründung ergibt sich jedoch aus dem Antrag einer vorberatenden Kommission oder der Exekutive, dem gefolgt wird, bzw. aus der Diskussion, auf Grund derer dem Antrag nicht gefolgt wird. Bei ablehnenden Entscheiden der Bürgerschaft zu einzelnen Einbürgerungsgesuchen



ergeben sich die Gründe in der Regel aus der Diskussion an der Versammlung und aus Parteiparolen, Hinweisen in Zeitungen oder Diskussionen in der Bevölkerung im Vorfeld der Versammlung oder der Urnenabstimmung. Die Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vertritt die Ansicht, dass der Begründungspflicht in solchen Fällen Genüge getan werden könne, wenn die Behörde, die das zuständige Gemeindeorgan vertritt, in einem Rechtsmittelverfahren die möglichen Gründe nachliefern kann, die nach ihrer Auffassung zum negativen Entscheid geführt haben (vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Dezember 2000, S. 42). Im seltenen Fall, in dem tatsächlich keine Begründung ersichtlich ist, wäre der Entscheid als unbegründet und deswegen als von vornherein willkürlich zu beurteilen (vgl. Yvo Hangartner, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 8/2001, 960f.).

9. Weder die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. noch die vorberatende GRPK waren unter Berufung auf § 29a BÜVO während des Rechtsmittelverfahrens bereit, nachträglich die Gründe für die Ablehnung der gemeinsam gestellten Bürgerrechtsgesuche der Familie X. darzulegen. Auf Grund dieser Sachlage ist auch in keiner Art und Weise ersichtlich, ob die Gründe, die zur Ablehnung der Gesuche führten, alle drei Gesuchstellenden betreffen oder nicht. Mit dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV sowie dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ist es zumindest im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens unvereinbar, auf Aufforderung seitens der Rechtsmittelinstanz hin grundsätzlich und unter Hinweis auf § 29a BÜVO auf die nachträgliche Darlegung der möglichen Gründe, die zur Ablehnung der gemeinsam gestellten Einbürgerungsgesuche geführt haben, zu verzichten. Für die Überprüfung der Frage, ob Verfahrensvorschriften oder Bestimmungen des übergeordneten Rechts gemäss § 29a Abs. 2 BÜVO verletzt worden seien, ist – entgegen der Auffassung der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates A. und des Bezirksrates B. – zumindest die nachträgliche Darlegung der Ablehnungsgründe im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens unabdingbar, da der Entscheid im Umfang der in § 29a Abs. 2 BÜVO genannten Rügegründe inhaltlich überprüfbar sein muss. § 29a Abs. 1 BÜVO ist denn auch dahingehend zu verstehen, dass eine erstinstanzliche Begründung des Entscheids durch die an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten oder die Mitglieder des Grossen Gemeinderates über die Bürgerrechtsgesuche von Ausländern oder Ausländerinnen ohne Anspruch auf Aufnahme nicht möglich ist; die Bestimmung hat jedoch nicht den Sinn, ein Nachschieben der Gründe in einem Rechtsmittelverfahren durch jene Instanz, die das für den Einbürgerungsentscheid zuständige Organ ver-



tritt, auszuschliessen. Die entscheidende Instanz hatte sich wie auch die vorberatende Kommission eingehend mit diesem Fall auseinander gesetzt, sodass die nachträgliche Aufbereitung der Ablehnungsgründe (z.B. durch den Präsidenten oder die Präsidentin der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates oder die GRPK) grundsätzlich keine Schwierigkeiten bereitet hätte.

Dazu kommt, dass der im Jahre 1989 in der Schweiz geborenen Tochter C. grundsätzlich ein Anspruch auf Aufnahme in das Bürgerrecht zukommt. Gemäss § 52 der Gemeindeordnung der Stadt A. und Dispositiv Ziffer des Protokolls der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates A. vom 28. August 1975, worin keine Altersbeschränkung erwähnt wird, wäre die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates A. angesichts der bestehenden Differenzen mit der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates zuständig gewesen, über das Einbürgerungsgesuch der Tochter C. zu befinden, zumal diese im Zeitpunkt der Anhandnahme des Gesuchs bzw. Ablehnung des Gesuchs durch die Stadt A. bereits rund zehn Jahre alt war. Eine Aufteilung der Gesuche wäre im vorliegenden Fall angezeigt gewesen, da auf Grund der Umstände die Einbürgerung aller Familienmitglieder fraglich erschien. In jedem Fall wäre eine Rücksprache mit den Eltern von C. angezeigt gewesen, in welcher hätte geklärt werden können, ob eine separate Einbürgerung des Kindes durch die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates von den Eltern erwünscht gewesen wäre.

10. Zusammengefasst sind unter Gutheissung der Beschwerde der Beschluss der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates vom 25. August 2000 hinsichtlich der Ablehnung der Einbürgerungsgesuche von P. und T. sowie der Tochter C. X. und der Beschluss des Bezirksrates B. vom 24. Januar 2001 aufzuheben. Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates wird aufgefordert, über die in ihre Zuständigkeit gemäss Gemeindeordnung fallenden Gesuche um Aufnahme ins Bürgerrecht der Stadt A. einzelfallweise zu entscheiden und das Bürgerrechtsgesuch der Tochter C. X. nach Rücksprache mit deren Eltern der dafür zuständigen Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates zu überweisen. Die geltende Zuständigkeitsregelung in der Gemeindeordnung A. ist zu beachten, auch wenn dadurch unter Umständen nicht in einem einheitlichen Entscheid über die Aufnahme aller Familienmitglieder in das Bürgerrecht der Stadt A. entschieden werden kann. Gleichzeitig ist die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates einzuladen, ebenfalls dafür besorgt zu sein, dass die zuständige Instanz für die nachträgliche Begründung von Einbürgerungsentscheiden im Rahmen von Rechtsmittelverfahren ernannt wird. In der Regel ist es jene Instanz, die das für den Einbürgerungsentscheid zuständige Gemeindeorgan vertritt.



(Kostenfolgen)

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Beschwerde von P., T. und C. X., A., gegen den Beschluss des Bezirkrates B. vom 24. Januar 2001 betreffend Einbürgerung wird gutgeheissen. Dementsprechend wird der Beschluss des Bezirkrates B. sowie der Beschluss der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates von A. vom 25. September 2000 aufgehoben.

- II. Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates A. wird eingeladen, erneut über die Gesuche von P. und T. X. zu entscheiden und das Gesuch der Tochter C. X. nach Rücksprache mit deren Eltern an die dafür zuständige Bürgerliche Abteilung des Stadtrates A. zu überweisen.