



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1401/2005
Datum des Entscheids:	19. Oktober 2005
Rechtsgebiet:	Bürgerrecht Gemeinderecht
Stichwort:	Begründungspflicht Rechtsnatur der Gemeindebeschwerde
verwendete Erlasse:	§ 151 Gemeindegesetz § 21, 29a Kantonale Bürgerrechtsverordnung

Zusammenfassung:

Ob die Gemeindebeschwerde ein reformatorisches oder (bloss) kassatorisches Rechtsmittel ist, lässt sich nicht aus dem Wortlaut von § 151 des Gemeindegesetzes ableiten. Die Frage entscheidet sich praxismässig am Beschwerdegegenstand. Gutheissende Beschwerdeentscheide gegen politische Akte (z.B. Kreditbeschlüsse, rechtsetzende Erlasse) haben in der Regel kassatorische Wirkung (Aufhebung und Rückweisung an die Vorinstanz), während bei Verwaltungsakten einem reformatorischen Entscheid der Beschwerdeinstanz nichts entgegensteht (E. 3).

Ein Einbürgerungsentscheid ist grundsätzlich als (rechtsanwendender) Verwaltungsakt zu behandeln und kann im ersten Rechtsgang durch die Rechtsmittelinstanz im Falle einer Gutheissung reformatorisch, d.h. ohne Rückweisung an die Vorinstanz, geändert werden, wenn der Entscheid der Gemeinde ohne Begründung erfolgt ist und die Rechtsmittelinstanz bei der Prüfung des Sachverhalts keine Anhaltspunkte findet, welche die Eignung des Bewerbers in Frage stellen könnten. Ein kassatorischer Rückweisungsentscheid fällt in Betracht, wenn z.B. zusätzliche Sachverhaltsabklärungen hinsichtlich der Eignungsvoraussetzungen erforderlich sind (Präzisierung der Praxis, E. 4).

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

3. Im angefochtenen Entscheid hat der Bezirksrat von einer Rückweisung an die Bürgerversammlung abgesehen und die Beschwerdegegner mittels reformatorischem Entscheid in das Bürgerrecht der Gemeinde X. aufgenommen.

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin [hier: Bürgerversammlung X.] hat der Bezirksrat der Gemeinde X. in unzulässiger Weise die Einbürgerungskompetenz entzogen; dieses Vorgehen lasse sich weder auf eine gesetzliche Grundlage noch auf eine richterliche Praxis abstützen. Es sei kein Grund ersichtlich, warum die Einbürgerung nicht durch die Bürgerversammlung erfolgen könne, zumal den Beschwerdegegnern [hier: Eheleute Y.-Z.] kein Anspruch auf Einbürgerung zustehe.



Der Bezirksrat begründet in seinem Entscheid den Verzicht auf Rückweisung damit, dass die Bürgerversammlung durch den Versammlungsleiter ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass Einbürgerungsgesuche nicht ohne Begründung abgelehnt werden dürften. Es bestehe daher kein Anlass, der Versammlung nochmals eine Chance einzuräumen, selber einen verfassungskonformen Entscheid zu fällen. Inzwischen sei bekannt, dass die Bürgerversammlung X. ohne weiteres auch bei erneuter Vorlage eines bereits einmal unbegründet abgelehnten Gesuchs im Stande sei, eine unbegründete Ablehnung zu beschliessen. Ein solches Gebaren grenze an Rechtsverweigerung und habe für die Betroffenen eine unzumutbare Verzögerung des Verfahrens zur Folge.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob es sich bei der Gemeindebeschwerde gemäss § 151 GG um ein reformatorisches oder kassatorisches Rechtsmittel handelt. Reformatorische Rechtsmittel räumen der entscheidenden Instanz die Kompetenz ein, einen neuen Entscheid zu fällen; bei kassatorischen Rechtsmitteln hingegen hebt die entscheidende Instanz lediglich den Entscheid der Vorinstanz auf und weist die Sache zur verbesserten Entscheidung zurück, ohne selbst einen neuen Entscheid zu treffen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 178). Die Gemeindebeschwerde lässt sich nicht eindeutig einordnen; der Entscheid kann reformatorisch oder kassatorisch ausfallen. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass sowohl politische Akte als auch Verwaltungsakte Anfechtungsgegenstände einer Gemeindebeschwerde sein können.

Die Lehre stuft die Gemeindebeschwerde – in Anlehnung an den Rekurs gemäss § 19 ff. VRG – überwiegend als reformatorisches Rechtsmittel ein (ALFRED KÖLZ/JÜRGEN BOSSHART/MARTIN RÖHL, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich*, 2. A., Vorbem. zu §§ 19–28 N. 19; anderer Meinung: TOBIAS JAAG, *Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht*, in: ZBI 2005, S. 133). Im Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz wird festgehalten, dass die Gemeindebeschwerde weder nach dem Wortlaut des Gesetzes noch nach der Praxis rein kassatorischer Natur sei (H. R. THALMANN, *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*, 3. A. 2000, § 151 N. 7.1).

In der Praxis richtet sich die Gemeindebeschwerde hauptsächlich gegen politische Akte wie Kreditbeschlüsse oder rechtsetzende Erlasse, bei denen die Stimmberechtigten ein politisches Recht ausüben und im Rahmen der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) entscheiden. Wenn ein derartiger Beschluss materielle Mängel aufweist, wird er von der Rechtsmittelinstanz regelmässig nur aufgehoben; der Gutheissung der Gemeindebeschwerde kommt hier regelmässig nur kassatorische Wirkung zu, und es ist Sache der Stimmberechtigten, einen neuen Beschluss zu fassen (vgl. ANDREAS TRIPPEL, *Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich*, Diss. Zürich 1988, S. 100). Grundsätzlich anders verhält es sich bei einem Einbürgerungsentscheid durch die Gemeindeversammlung: Hier geht es nicht um die Ausübung eines politischen Rechts, sondern um die Beantwortung der Rechtsfrage, ob die Bewerberin oder der Bewerber für die Aufnahme in den Personalverband der Bürger geeignet ist (DORIS BIANCHI, *Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht*, in: ZBI 2004, S. 415). Da die Gemeindeversammlung im Einbürgerungsverfahren eine Verwaltungsfunktion wahrnimmt und eine Entscheidung trifft, die nur eine einzelne Person betrifft, steht einem re-



formatorischen Entscheid der Rechtsmittelinstanz – analog zum Rekurs gemäss § 19 ff. VRG – grundsätzlich nichts entgegen.

4. Die Frage, ob die Rechtsmittelinstanzen in Beschwerdeverfahren betreffend die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts reformatorisch oder kassatorisch zu entscheiden haben, lässt sich nicht allgemein, sondern nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls beurteilen. Entscheidend ist einmal, wie der Antrag des Gemeinderates an die Gemeindeversammlung lautet. Falls die vorbereitende Behörde die Eignung des Gesuchstellers geprüft und bejaht hat, bleibt nur wenig Raum für das Ermessen der Gemeindeversammlung. Die vorgegebenen Einbürgerungsvoraussetzungen und die Grundrechte der Bewerber und Bewerberinnen schränken die Entscheidungsfreiheit der Gemeindeversammlung beträchtlich ein (BIANCHI, a.a.O, S. 413). Wenn der Entscheid der Gemeindeversammlung zudem ohne Begründung erfolgt ist und die Rechtsmittelinstanz bei der Prüfung des Sachverhalts keine Anhaltspunkte findet, welche die Eignung des Bewerbers in Frage stellen könnten, sind die Voraussetzungen gegeben, dass die Rechtsmittelinstanz in der Sache selber entscheiden kann. In diesem Fall sprechen keine Gründe dafür, der Bürgerversammlung nochmals eine Chance zu geben, ihren Entscheid verfassungs- und gesetzeskonform zu treffen. Die Stimmberechtigten hätten in diesem Fall nur die Wahl, dem Entscheid der Rechtsmittelinstanz bzw. dem Antrag der Behörde zu folgen und das Bürgerrecht zu erteilen oder das Gesuch erneut abzulehnen und damit mit grosser Wahrscheinlichkeit erneut eine Rechtsverletzung zu begehen (vgl. BIANCHI, a. a. O., S. 418). Keine dieser beiden Möglichkeiten vermag zu befriedigen. Die erste Möglichkeit reduziert die Gemeindeversammlung zur Vollstreckerin und schadet damit der Glaubwürdigkeit der Gemeindedemokratie. Bei der zweiten Möglichkeit können die Stimmberechtigten zwar von ihrem politischen Recht Gebrauch machen, müssen aber gleichzeitig in Kauf nehmen, dass das Abstimmungsergebnis mit grosser Wahrscheinlichkeit gegen die Verfassung verstösst. Es kommt hinzu, dass die Einbürgerungswilligen einen Anspruch darauf haben, dass ihre Gesuche beförderlich und ohne Verzug behandelt werden (§ 4a VRG). Die erneute Behandlung des Einbürgerungsgesuchs auf kommunaler Ebene kann für die Gesuchstellenden zu einer unzumutbaren Verlängerung des Verfahrens führen.

In den Empfehlungen zum Einbürgerungsverfahren, die das Gemeindeamt des Kantons Zürich im Dezember 2003 herausgegeben hat, wird die Auffassung vertreten, dass ein reformatorischer Entscheid erst dann zulässig sei, wenn nach erfolgter Rückweisung auch der zweite Entscheid der Bürgerversammlung wiederum mangelhaft sei. Nach dem Gesagtem kann an dieser Auffassung nicht weiter festgehalten werden, da es durchaus Fälle gibt, bei denen ganz auf eine Rückweisung zu verzichten ist.

Diese Überlegungen schliessen nicht aus, dass die Rechtsmittelinstanzen in bestimmten Fallkonstellationen bloss kassatorisch tätig sind. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Bürgerversammlung gestützt auf einen negativen Antrag der Behörde die Einbürgerung verweigert und die Rechtsmittelinstanz anschliessend zum Schluss kommt, dass die von der Behörde angeführten Gründe für die Nichteinbürgerung nicht rechtmässig sind. In diesem Fall ist es angebracht, der Bürgerversammlung die Möglichkeit zu geben, gestützt auf einen – im Sinn des Rechtsmittelentscheids – überarbeiteten Antrag der Behörde erneut über das Einbürgerungsgesuch zu befinden. Einen



Rückweisungsentscheid wird die Rechtsmittelinstanz regelmässig auch dann treffen, wenn zusätzliche Sachverhaltsabklärungen hinsichtlich der Eignungsvoraussetzungen (§ 21 BüVO) getroffen werden müssen (vgl. KÖLZ/HÄNER, a. a. O., Rz. 304).

Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen für einen reformatorischen Entscheid durch die Vorinstanz erfüllt. Der Bürgerliche Gemeinderat X. hat die Eignung der Eheleute Y.-Z. auf der Grundlage von detaillierten Unterlagen zu ihrer Lebensverhältnissen sowie einer Besprechung mit den Bewerbern geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass die Eignung zur Einbürgerung ohne Einschränkung zu bejahen ist (vgl. Beschluss des Bürgerlichen Gemeinderates X. vom ... März 2004). Die Stimmberechtigten haben das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegner ohne Begründung abgelehnt, obwohl sie vom Versammlungsleiter ausdrücklich auf die Unzulässigkeit dieses Vorgehens hingewiesen wurden. In den Akten finden sich keinerlei Anhaltspunkte, welche die Eignung der Beschwerdegegner zur Einbürgerung in Frage stellen könnten. Auch aus prozessökonomischen Gründen hat die Vorinstanz zu Recht reformatorisch entschieden.

5. Gestützt auf diese Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Die Vorinstanz hat den Beschluss der Bürgerversammlung X. vom ... Dezember 2004 betreffend die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs von A. und B. Y.-Z. wegen Verletzung der Begründungspflicht zu Recht aufgehoben. Ebenso erweist sich der reformatorische Entscheid der Vorinstanz, die Eheleute Y.-Z. in das Bürgerrecht der Gemeinde X. aufzunehmen, als rechtmässig.