

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

Bürgerrecht

Kognition des Regierungsrates gegen Verfügungen des Bürgerrates gemäss BÜG. Eignung gemäss kantonalem Bürgerrechtsgesetz

§ 5, 16 Abs. 1 BÜG – Bei Entscheidungen eines Bürgerrates gemäss § 16 Abs. 1 BÜG richtet sich die Kognition des Regierungsrates nach § 47 Abs. 1 VRG, so dass der Regierungsrat auch das Ermessen überprüfen kann (E. 1). «Häufigkeit ungeklärter polizeilicher Vorkommnisse» als Grund für den ablehnenden Beschluss der Bürgergemeinde (E. 2). Auslegung des Begriffes der «Eignung» gemäss § 5 Abs. 1 BÜG. Erfordernis, dass ein Bewerber nicht straffällig geworden ist. Kein Beweis für eine strafbare Handlung seitens des Beschwerdeführers (E. 3). Der Beschwerdeführer ist als unschuldig zu betrachten (E. 4). Der Entscheid des Bürgerrates ist unangemessen, weil der Bürgerrat sein Ermessen in diesem Fall nicht pflichtgemäss ausgeübt hat (E. 5 und 6).

Aus den Erwägungen:

...

1.a) Gemäss § 5 Abs. 1 BÜG darf einem Bewerber das Bürgerrecht nur erteilt werden, wenn er aufgrund seiner persönlichen Verhältnisse dazu geeignet ist. Paragraph 5 Abs. 2 BÜG präzisiert diese Anforderung. Die Aufzählung in § 5 Abs. 2 BÜG ist nicht abschliessend, was sich aus der Formulierung «insbesondere» zu Beginn des Absatzes ergibt. Ob ein Bewerber geeignet ist oder nicht, ist eine Ermessensfrage. Der Bürgerrat hat sein Ermessen pflichtgemäss, das heisst unter Beachtung von Gesetz und Verfassung, insbesondere des Willkürverbots und des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, auszuüben (BGE 122 I 267 E. 3b).

b) Bei Entscheidungen eines Bürgerrates gemäss § 16 Abs. 1 BÜG richtet sich die Kognition des Regierungsrates nach § 47 Abs. 1 VRG, so dass der Regierungsrat auch das Ermessen des Bürgerrates X überprüfen kann. Anders wäre es bei einem Entscheid der Bürgergemeindeversammlung, bei welchem der Regierungsrat gemäss § 49 Abs. 2 Ziff. 3 VRG den vorinstanzlichen Entscheid nur auf Rechtsverletzungen überprüfen könnte.

c) Der Regierungsrat hat zu überprüfen, ob der Beschluss des Bürgerrats X unangemessen ist. Unangemessen ist eine Entscheidung, wenn die entscheidende Behörde zwar innerhalb des ihr eingeräumten Ermessensspielraums bleibt, ihr Ermessen jedoch in einer Weise ausübt, die den Umständen des Einzelfalls nicht gerecht wird und deshalb unzweckmässig ist (Tschannen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern, 2000, S. 143).

2. Der Bürgerrat von X begründet seinen Beschluss damit, dass der Beschwerdeführer aufgrund der Häufigkeit ungeklärter polizeilicher Vorkommnisse die Voraussetzungen gemäss § 5 BüG nicht erfülle. Wie aus der Stellungnahme des Bürgerrates vom 23. August 2003 hervorgeht, bezieht sich der Bürgerrat in seinem Beschluss mit dem Hinweis auf die «Häufigkeit ungeklärter polizeilicher Vorkommnisse» auf die Fahrzeugdiebstähle vom 15. Februar und vom 30. März 2002.

Der Stellungnahme ist zu entnehmen, dass diese Vorkommnisse den Bürgerrat veranlasst hatten, weitere Abklärungen zu treffen. Anfragen bei der Versicherung des Beschwerdeführers hätten ergeben, dass von dieser Seite her ein Verdacht auf einen Versicherungsbetrug bestehe, welcher aber nicht bewiesen werden könne. Der Verdacht der Polizei gehe in dieselbe Richtung. Versichert war das Fahrzeug gemäss Zusammenstellung des Versicherungsportefeuilles der Familie A auf den Namen der Ehefrau des Beschwerdeführers. Der Beschwerdeführer gibt in seiner Beschwerdeschrift an, er habe aus den beiden Diebstählen einen Schaden von Fr. 12'000.- davongetragen, welchen die Versicherung unter angeblich fadenscheinigen Argumenten nicht bezahlt habe.

3.a) Unter den Begriff der «Eignung» gemäss § 5 Abs. 1 BüG fällt auch das Erfordernis, dass ein Bewerber nicht straffällig geworden ist. Dabei kann auf Art. 14 lit. c des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 verwiesen werden, welcher unter der Eignung eines Bewerbers ausdrücklich die «Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung» versteht. Falls ein Bewerber straffällig geworden ist und die Straftat im Strafregister eingetragen ist, kann damit die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs begründet werden. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) ist es grundsätzlich so, dass ungelöschte Vorstrafen sowie hängige Strafverfahren einer Einbürgerung entgegenstehen. Massgebend sei indessen weniger das Delikt als die Strafe, welche hierfür ausgesprochen werde. Bussen seien daher im allgemeinen kein Ablehnungsgrund.

Eine Einbürgerung kann somit nicht aufgrund einer einzigen Parkbusse abgelehnt werden. Dies würde gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstossen. Im Fall des Beschwerdeführers handelt es sich um den Verdacht auf versuchten Betrug gemäss Art. 146 i.V.m. Art. 22 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0). Ein solches Delikt würde die erforderliche Schwere erreichen, um eine Einbürgerung abzulehnen.

b) Der Beschwerdeführer wurde nie rechtskräftig verurteilt. Gemäss der Stellungnahme des Bürgerrats und den Ausführungen des Beschwerdeführers hat die Polizei die Ermittlungen folgenlos eingestellt. Eine Strafuntersuchung kann gemäss § 34 der Strafprozessordnung für den Kanton Zug vom 3. Oktober 1940 (StPO, BGS 321.1) mittels formeller Verfügung eingestellt werden.

Eine Einstellung erfolgt nur, wenn keine strafbare Handlung vorliegt oder sich eine solche offensichtlich nicht nachweisen lässt (GVP 1993/94, S. 192). Bei der Instruktion der Beschwerde wurden zusätzliche Abklärungen getroffen. Die Zuger Polizei hat in ihrem Ergänzungsbericht unter der Rubrik «polizeiliche Vorkommnisse» am 23. Juli 2004 festgehalten, dass der Beschwerdeführer seit dem letzten Bericht vom 28. April 2000 weder beim Untersuchungsrichteramt des Kantons Zug, dem Einzelrichteramt Zug noch bei der Zuger Polizei registriert worden ist. Es wurden keine neuen Erkenntnisse in strafrechtlicher Hinsicht gefunden.

c) Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Verwaltungsbehörden grundsätzlich nicht an die Erkenntnisse von Strafverfolgungsbehörden gebunden (BGE 103 Ib S. 104 ff.; Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 83). Insbesondere in reinen Rechtsfragen müssen sich Verwaltungsbehörden nicht an die Beurteilung durch die Strafverfolgungsbehörden halten, da sonst die Verwaltung in ihrer freien Rechtsanwendung beschränkt würde (BGE 102 Ib 196 E. 3c). Bei tatsächlichen Feststellungen müssen die Befunde der Strafverfolgungsbehörden allerdings zur Kenntnis genommen und im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung in angemessener Weise berücksichtigt werden.

Es ist einer Verwaltungsbehörde jedoch unbenommen, selber Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen. Dies hat der Bürgerrat X auch getan. Der Bürgerrat X stützt sich auch auf angeblich mündlich geäusserte Vermutungen seitens der Versicherung des Beschwerdeführers. Gemäss der Vernehmlassung des Bürgerrates wollte die Versicherung diesen Verdacht nicht schriftlich bestätigen, da keine Beweise vorlägen. In ihrem Auskunftsschreiben vom 29. April 2003 an die Bürgergemeinde X bestätigt die Versicherung, dass hinsichtlich des Versicherungsportefeuilles der Familie A nichts Nachteiliges zu bemerken sei. Die im Versicherungsportefeuille aufgeführten Schäden seien gemäss den Unterlagen alle korrekt.

Damit ist weder dem Beschluss noch der Stellungnahme des Bürgerrats zu entnehmen, dass dieser bei seinen eigenen Abklärungen auf neue Hinweise gestossen ist, die eine strafbare Handlung beweisen könnten. Der Bürgerrat X stellt in seinem Beschluss denn auch richtigerweise ausdrücklich fest, dass keine strafbare Handlung des Beschwerdeführers bewiesen werden könne.

d) Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich weder aufgrund der polizeilichen Ermittlungen noch aufgrund der zusätzlichen Abklärungen des Bürgerrates X sowie gemäss den Abklärungen der instruierenden Direktion ein Beweis für eine strafbare Handlung seitens des Beschwerdeführers ergeben hat.

4. Der in Art. 32 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und in § 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) verankerte Grundsatz der Unschuldsvermutung besagt, dass jede Person bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig zu betrachten ist.

Im Strafprozessrecht wird daraus abgeleitet, dass bei der Einstellung eines Strafverfahrens in der Begründung oder bei der Beurteilung der Nebenfolgen nicht der Eindruck erweckt werden darf, der Betroffene sei im Grunde doch schuldig (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 1999, 3. Aufl., S. 563).

Wenn man den Ausführungen des Bürgerrats X folgen würde, wäre jede Person, gegen welche die Polizei bzw. der Untersuchungsrichter jemals Ermittlungen durchgeführt hat, für eine Einbürgerung ungeeignet. Dies würde dem rechtsstaatlichen Grundgedanken des Strafprozessrechts widersprechen, gemäss welchem es nicht die Sache der Polizei oder des Untersuchungsrichters ist, über Schuld und Unschuld einer Person zu befinden. Das Instrument der polizeilichen Ermittlungen bzw. der Strafuntersuchung beinhaltet notwendigerweise auch den Einbezug von unschuldigen Personen, da diese Ermittlungen u.a. bezwecken, Strafverfahren gegen unschuldige Personen zu vermeiden. Ob die Polizei oder der Untersuchungsrichter Ermittlungen gegen eine Person durchführt, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, welche nur bedingt durch die betroffene Person beeinflusst werden können. Es ist unzweckmässig, die Eignung zur Einbürgerung allein davon abhängig zu machen, ob ein Bewerber schon einmal oder mehrmals Betroffener eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens bzw. einer Strafuntersuchung gewesen ist.

Der Bürgerrat X kann als Verwaltungsbehörde seinen Entscheid nicht auf blosse Vermutungen, Verdächtigungen und Mutmassungen abstützen. Die Abklärungen der instruierenden Direktion haben ergeben, dass gegen den Beschwerdeführer keine aktuellen Verurteilungen aus strafbaren Handlungen vorliegen. Damit ist der Beschwerdeführer als unschuldig zu betrachten. Der Bürgerrat X wird den Umständen des Einzelfalls nicht gerecht, wenn er aus der Tatsache, dass gegen den Beschwerdeführer polizeiliche Ermittlungen im Gang waren, Schlüsse auf dessen Eignung zur Einbürgerung zieht.

5.a) Gemäss dem Bericht der Kantonspolizei Zug vom 28. April 2000 spricht der Beschwerdeführer Schweizerdeutsch mit leichtem Akzent. Er ist gemäss diesem Bericht mit den Gepflogenheiten der Schweiz bestens vertraut und kann als gut assimiliert bezeichnet werden. Diese Aussagen wurden durch den Brief des Bürgerrates vom 29. April 2002 an den Beschwerdeführer bestätigt. Es wird zudem nicht bestritten und geht aus den Akten hervor, dass der Beschwerdeführer mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist (§ 5 Abs. 2 BüG).

b) Der Beschwerdeführer wurde von der Direktion des Innern nicht zu einem staatsbürgerlichen Gespräch eingeladen. Da er mehrere Schuljahre in der Schweiz absolviert hat, sind seine Deutschkenntnisse sicherlich gut und die notwendigen staatsbürgerlichen Kenntnisse ebenfalls vorhanden. Gemäss dem Polizeibericht vom 28. April 2000 würde der Beschwerdeführer im Fall

eines positiven Einbürgerungsentscheids gerne das erhaltene Stimm und Wahlrecht ausüben. Der Beschwerdeführer kennt damit aufgrund der Akten die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten und will diese beachten (§ 5 Abs. 2 BüG).

c) Gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers hat er erfolgreich eine Ausbildung zum Wirtschaftsinformatiker abgeschlossen und seither eine feste Anstellung bei der Firma I in J. Diese Angaben werden durch den Brief des Bürgerrats vom 6. Dezember 2002 bestätigt. Der Beschwerdeführer ist verheiratet und hat seit 2002 eine Tochter. Er lebt aufgrund der Akten in geordneten persönlichen, familiären und finanziellen Verhältnissen (§ 5 Abs. 2 BüG).

Bezüglich der Vorkommnisse aus den Jahren 1992 und 1995 (28.8.1992: Diebstahl in Garderobe zusammen mit weiteren Mittätern; 23.7.1995: Fahrzeugentwendung [PW]; Verhaftung und Zuführung an das Polizeikommando Luzern) ist davon auszugehen, dass es sich dabei um «Jugendsünden» des Beschwerdeführers gehandelt hat. Der Regierungsrat hat die Straftaten der Tat vom 23.7.1995 beigezogen und die Tat objektiv und subjektiv gewürdigt. Die Voraussetzungen für eine Eignung gemäss § 5 BüG sind auch damit gegeben. Der Beschwerdeführer ist denn auch gemäss Auskunft des Bundesamtes für Polizei vom 10.5.2000 im eidgenössischen Zentralstrafregister nicht verzeichnet. Die aktuellen Vorkommnisse aus den Jahren 2000 bis 2002 sind strafrechtlich nicht relevant. Selbst wenn die Häufung von Problemen im Zusammenhang mit Fahrzeugen auffällig erscheint, ist dies bei einer pflichtgemässen Ausübung des Ermessens durch die Verwaltungsbehörde nicht ein genügender Grund für die Abweisung des Gesuchs. Der Beschwerdeführer hat sich seit 1995 nicht mehr strafbar gemacht wie die Recherchen bei der Zuger Polizei gezeigt haben. Eine Abweisung des Gesuchs durch den Bürgerrat X als Verwaltungsbehörde auf der Basis von reinen Verdächtigungen vermag dementsprechend nicht zu genügen.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Häufigkeit ungeklärter polizeilicher Vorkommnisse, d.h. die Feststellung einer Nicht-Eignung basierend auf reinen Vermutungen, nicht ein genügender Grund für eine Abweisung des Gesuchs um Einbürgerung ist. Ein Verdacht in diesem Zusammenhang konnte denn auch nicht beweismässig erhärtet werden. Der Beschwerdeführer hat sich seit 1995 nicht mehr strafbar gemacht, wie die Recherchen bei der Zuger Polizei gezeigt haben. Der Entscheid des Bürgerrates X ist unangemessen, weil der Bürgerrat sein Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt hat. Der Entscheid ist daher aufzuheben.

...

Regierungsrat, 28. September 2004