

Regierungsratsbeschluss vom 23. Oktober 2012

Die Einwohnergemeinde Baar hat am 21. November 2012 gegen den Regierungsratsbeschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht (bezüglich Aufnahme der Minderheitsmeinung in die Abstimmungserläuterungen gemäss § 25 WAG). Der Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

2. Bürgerrecht

2.1 § 5 Abs. 1 kant. BÜG, § 12 VRG

Regeste:

§ 5 Abs. 1 kant. BÜG, § 12 VRG – Die ungenügende Abklärung der Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss kantonalem Bürgerrechtsgesetz (i.c. Nachweis geordneter finanzieller Verhältnisse) verletzt den Untersuchungsgrundsatz und stellt einen groben Verfahrensmangel dar (Erw. II. 2).

Aus dem Sachverhalt:

Am 22. Januar 2010 stellte das Ehepaar S.Z. und R.Z. das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich und ihr minderjähriges Kind. Am 6. November 2010 lud der Bürgerrat X die Beiden zu einem Gespräch ein und wies sie darauf hin, dass die von ihnen monatlich zu bezahlenden Leasingraten in der Höhe von Fr. 1'097.– im Vergleich zu ihrem Einkommen zu hoch seien. X befürwortete daher ihre Einbürgerung noch nicht. Mit Schreiben vom 12. Januar 2011 teilte X den Gesuchstellenden schriftlich mit, dass ihr Einbürgerungsgesuch zurückgestellt werde, bis die finanziellen Verhältnisse geordnet seien, und ersuchte sie, die Rückstellungserklärung zu unterzeichnen. Mit Schreiben vom 17. Januar 2011 ersuchten S.Z. und R.Z. den Bürgerrat um die Korrektur der Berechnung der Einkommensverhältnisse. Sie wiesen darauf hin, dass X das Einkommen von S.Z. (stellvertretender Schichtverantwortlicher bei der Firma G) falsch festgehalten habe. Die Höhe der Schichtzulagen sei falsch und somit stimme auch die Höhe des Basislohnes nicht. Zudem würden die Schichtzulagen in jedem Fall ausbezahlt. Des Weiteren sei das Einkommen von R.Z. in der Höhe von ca. Fr. 20'000.– pro Jahr gar nicht in Zahlen erwähnt worden. Mit Schreiben vom 5. Februar 2011 teilte X den Gesuchstellenden mit, dass an der Rückstellung des Einbürgerungsgesuchs festgehalten werde. Er habe das Einkommen von S.Z. anhand der Lohnabrechnung vom Juni 2010 erhoben, und das Einkommen von R.Z. sei sehr wohl berücksichtigt worden, wenn auch nicht in Zahlen. Nachdem die Gesuchstellenden mit der Rückstellung ihres Einbürgerungsgesuchs nicht einverstanden waren und eine beschwerdefähige Verfügung verlangten, stellte X ihnen am 10. März 2011 seinen Entscheid zu. Mit Datum vom 22. März 2011 erhoben S.Z. und R.Z. beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde. Sie machten geltend, die Begründung des Bürgerrates X sei

aufgrund falscher und unvollständiger Zahlen nicht richtig. Es seien ihre beiden, vollständigen Einkommen zu berücksichtigen. X beantragte in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 2011 die Abweisung der Verwaltungsbeschwerde. Er habe sich vor allem auf die Lohnabrechnung von S.Z. vom Juni 2010 bezogen, welcher ein repräsentativer Monat gewesen sei. Das Erwerbseinkommen der selbstständig tätigen R.Z. sei schwankend. Die monatliche Leasingrate in der Höhe von Fr. 1'100.– sei zu hoch und müsste auch bei einer allfälligen Arbeitslosigkeit oder sonstigem Wegfall von Einkommen bezahlt werden können. S.Z. trat am 1. Juli 2011 bei der Firma H eine neue Arbeitsstelle als Schichtleiter an, weshalb er am 12. Juli 2011 weitere Unterlagen einreichte. Am 13. Juli 2011 stellte die Direktion des Innern diese X zur Stellungnahme zu. Im Schreiben vom 15. September 2011 hielt dieser an seiner Entscheidung, das Gesuch vorläufig zurückzustellen, fest. Er machte geltend, beim neuen Arbeitgeber H sei der Grundlohn minim höher, und die Schichtzulage könnte bei Frühschicht sogar wegfallen. Den Beschwerdeführenden stellte er in Aussicht, dass ein positiver Einbürgerungsentscheid nach Ablauf des Leasingvertrags im August 2012 möglich wäre, sofern keine neuen Leasing- oder Kreditverträge abgeschlossen würden. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2011 verzichtete der Beschwerdegegner auf eine Stellungnahme zu weiteren, bei der Direktion des Innern am 6. Oktober 2011 eingegangenen Unterlagen von S.Z., welche sich auf die neue Arbeitsstelle bezogen.

Aus den Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonaes 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. 2 VRG, der beim Regierungsrat angefochten werden kann.

2. (...)

3. (...)

II.

1.

1.1 Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Art. 12 Abs. 1 des Bun-

desgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952; eidg. Bürgerrechtsgesetz; eidg. BÜG; SR 141.0). Zudem muss gemäss Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegen.

Die Bewerberin bzw. 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).

Gemäss § 5 Abs. 1 kant. BÜG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die auf Grund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. § 5 Abs. 2 kant. BÜG zählt verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eignung überprüft werden kann. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was sich aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 kant. BÜG ergibt.

Das kantonale Bürgerrechtsgesetz gewährt keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügt die Gemeinde, die das Gemeindebürgerrecht zusichert, über einen weiten Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei ist. Sie hat ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die Bewerberin resp. der Bewerber hat die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien, dass die Behörde bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgt. So hat sie insbesondere das Willkürverbot und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und sie muss sich von sachlichen Motiven leiten lassen. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und - bei Ablehnung ihres Gesuches - auf eine rechtsgenüglihe Begründung (GVP 2008 S. 104; BGE 122 I 267 E. 3b).

1.2 Da § 30 Abs. 2 kant. BÜG im Sinne einer lex specialis den §§ 39 VRG und 42 Abs. 1 VRG vorgeht, kann vor dem Regierungsrat nur wegen Rechtsverletzung Beschwerde geführt werden und der Regierungsrat hat kassatorisch zu entscheiden.

Eine Rechtsverletzung liegt immer dann 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 Beurteilung einer rechtlichen Tatsache oder falsche Auslegung einer anzuwendenden Norm (vgl. Kölz/ Bosshard/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 50 N 2). Ermessensüberschreitung und -unterschreitung wie auch Ermessensmissbrauch sind ebenfalls zu den Rechtsverletzungen zu zählen (Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 50 N 70) und letztlich ist auch die falsche oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung als Rechtsverletzung zu qualifizieren (Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 2011, S. 177).

2.

2.1 Der Beschwerdegegner erachtet die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss § 5 Abs. 2 kant. BÜG als nicht erfüllt, da die finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführenden ungeordnet seien und stellt deshalb deren Gesuch um Einbürgerung zurück. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Rückstellung zu Recht erfolgte oder nicht bzw. ob diesbezüglich eine Rechtsverletzung vorliegt oder nicht.

2.2 Der Beschwerdegegner macht in seiner Entscheid vom 6. November 2010 (versandt am 10. März 2011) sowie in den Stellungnahmen vom 20. Juni 2011 und vom 15. September 2011 geltend, die finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführenden, welche monatliche Leasingraten in der Höhe von rund Fr. 1'100.- zu bezahlen hätten, würden eine Einbürgerung im Moment nicht zulassen. Die Raten seien im Verhältnis zum Einkommen und zum monatlich geschuldeten Mietzins in der Höhe von Fr. 2'300.- zu hoch und müssten auch bei einer allfälligen Arbeitslosigkeit oder einem sonstigen Wegfall von Einkommen weiterhin bezahlt werden.

Der Beschwerdeführer verdiene monatlich knapp Fr. 6'000.-, aber nur weil er im Schichtbetrieb arbeite. Ohne Schichtzulage verdiene er Fr. 4'800.- monatlich. Auch beim neuen Arbeitgeber sei der Grundlohn minim höher, und die Schichtzulage könnte bei Frühschicht sogar wegfallen. Es liege in der Natur von Schichtzulagen wie auch von Überstunden, dass diese nur ausbezahlt würden, wenn die betreffende Arbeit geleistet würde.

Die Beschwerdeführerin arbeite als selbstständige (...) Im Entscheid vom 6. November 2010 erwähnte der Beschwerdegegner die Höhe des Einkommens der Beschwerdeführerin nicht. Erst in der Stellungnahme vom 20. Juni 2011 führte er aus, das Einkommen der Beschwerdeführerin betrage rund Fr. 1'700.- und sei schwankend. Schliesslich habe das Bundesgericht im Urteil vom 30. August 2007 (1D_5 / 2007 E 2.2) festgestellt, dass auch eine mögliche finanzielle Unterstützungspflicht seitens der Bürgergemeinde einen Grund für die Rückstellung eines Gesuchs darstellen könne.

2.3 Die Beschwerdeführenden schreiben in der Beschwerde vom 22. März 2011, der Beschwerdegegner habe ihre finanziellen Verhältnisse aufgrund falscher und unvollständiger Zahlen beurteilt. Die Schichtzulagen würden Fr. 600.- und nicht Fr. 1'200.- ausmachen. Zudem sei es nicht möglich, dass die Schichtzulagen wegfallen würden, da der Job des Beschwerdeführers nur im Schichtbetrieb existiere. Der Nettolohn des Beschwerdeführers betrage im Minimum ca. Fr. 5'750.- im Monat (im Jahr 2010 habe er durchschnittlich netto Fr. 6'317.- monatlich verdient). Die Beschwerdeführerin arbeite selbstständig und habe im Jahr 2010 ein Nettoeinkommen von ca. Fr. 21'000.- versteuert, wobei sie wegen (...) drei Monate nicht gearbeitet habe. Dies entspreche einem durchschnittlichen monatlichen Einkommen von Fr.

1'750.-. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der Beschwerdegegner in seinem Entscheid vom 6. November 2010 das Einkommen der Beschwerdeführerin nicht in Zahlen erwähnt und das Einkommen des Beschwerdeführers falsch beurteilt habe. Die Beschwerdeführerin könne zudem ihr Arbeitspensum jederzeit aufstocken und habe ausserdem noch einen laufenden Arbeitsvertrag bei der (...), wo sie jederzeit wieder auf Stundenlohnbasis eine Arbeit aufnehmen könnte, sollten es die finanziellen Umstände erfordern. In Bezug auf die Leasingraten stellen die Beschwerdeführenden ausdrücklich klar, dass die Höhe der Leasingraten gewollt hoch angesetzt worden sei, um eine schnelle Abzahlung zu ermöglichen. In den Eingaben vom 10. Juli 2011, 12. September 2011 sowie 6. Oktober 2011 machen die Beschwerdeführenden erneut geltend, die Schichtzulagen des Beschwerdeführers würden auch in den Ferien ausbezahlt, und die Beschwerdeführerin verdiene netto Fr. 2'000.-. Der Beschwerdeführer habe zudem die Stelle gewechselt und sei seit dem 1. Juli 2011 neu Schichtleiter bei der (...) AG. Sie würden sich sehr bemühen, sich im beruflichen Leben weiterzuentwickeln.

2.4 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführenden monatlich für eine Leasingrate in der Höhe von Fr. 1'097.80 und einen Mietzins von Fr. 2'300.- aufzukommen haben. Der Beschwerdegegner hat gestützt auf diese Zahlen und auf die seiner Ansicht nach ungenügenden Einkommen der Beschwerdeführenden (vgl. unter II. Ziff. 2.2) am 6. November 2010 beschlossen, deren Einbürgerungsgesuche zurückzustellen, bis die finanziellen Verhältnisse geordnet sind. Diesen Entscheid hat er ihnen mit Schreiben vom 12. Januar 2011 mitgeteilt und sie gebeten, die schriftliche Zustimmung zur Rückstellung bis zum 31. Januar 2011 zu erteilen. Die Beschwerdeführenden haben den Beschwerdegegner in der Folge mit Schreiben vom 17. Januar 2011 darauf hingewiesen, dass die Zahlen, auf welche er sich beim Entscheid zur Rückstellung ihres Gesuchs gestützt habe, nicht stimmen würden und dass ein Wegfallen der Schichtzulagen nicht möglich sei. Der Beschwerdegegner hielt im Schreiben vom 5. Februar 2011 an seinem Entscheid sowie an den diesem zugrundeliegenden Zahlen fest. Er stützte sich dabei auf die Lohnabrechnung vom Juni 2010, in welcher auch eine Nachverrechnung von Lohnansprüchen vom Mai 2010 enthalten ist.

2.5 Um die aus dem Arbeitsvertrag fliessenden Ansprüche des Beschwerdeführers abschliessend beurteilen zu können, sind die in den Akten vorliegenden Lohnabrechnungen von Mai 2010 und Juni 2010 nicht genügend aussagekräftig. Aus der Nachverrechnung für den Monat Mai 2010 geht aber klar hervor, dass die Schichtzulage Fr. 28.- pro Tag beträgt. Das ergibt bei einem durchschnittlichen monatlichen Arbeitseinsatz von 21.75 Arbeitstagen eine durchschnittliche monatliche Schichtzulage von Fr. 609.- und nicht, wie der Beschwerdegegner behauptet, von Fr. 1'200.-. Gestützt auf diese Erwägungen ist es nicht verständlich, wieso der Beschwerdegegner trotz des Schreibens der Beschwerdeführenden vom 17. Januar 2011 die Einkommensverhältnisse der Beschwerdeführenden nicht genauer abgeklärt hat.

2.6 Hinsichtlich des Einkommens der Beschwerdeführerin erwähnt der Beschwerdegegner in seinem Entscheid vom 6. November 2010 lediglich, dass diese 2 bis 3 Stunden täglich als (...) arbeite. Er führt nicht auf, welches monatliche Einkommen sie damit erzielt. Der Beschwerdegegner geht also offensichtlich davon aus, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer selbstständigen Arbeitstätigkeit nur unwesentlich zum monatlichen Einkommen der Beschwerdeführenden beiträgt. Tatsächlich – und auch darauf haben diese im Schreiben von 17. Januar 2011 hingewiesen – erzielte die Beschwerdeführerin im Jahr 2010 ein durchschnittliches monatliches Nettoeinkommen von Fr. 1'750.–, was nicht als unwesentlich bezeichnet werden kann.

2.7 Der Beschwerdegegner hätte sich somit spätestens nach dem Schreiben der Beschwerdeführenden vom 17. Januar 2011 Klarheit über deren Einkommensverhältnisse verschaffen müssen. Gestützt auf § 12 VRG ist er verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (Untersuchungsprinzip). Infolge ungenügender Sachverhaltsabklärungen hat er seinen Entscheid auf falsche Tatsachen gestützt.

Die Rückstellung des Einbürgerungsgesuchs erweist sich somit als rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit besteht im konkreten Fall darin, dass der Beschwerdegegner den Sachverhalt ungenügend abgeklärt hat und dabei den Untersuchungsgrundsatz verletzt hat, was einen groben Verfahrensmangel darstellt. Gestützt auf diese Erläuterungen ist die Beschwerde gutzuheissen.

3. Im Übrigen ist festzuhalten, dass das gesamte Einkommen der Beschwerdeführenden im Jahr 2010 monatlich ca. Fr. 8'000.– netto (Einkommen des Beschwerdeführers Fr. 6317.–, Einkommen der Beschwerdeführerin Fr. 1'750.–) betrug. Nach der Bezahlung der Leasingrate in der Höhe von Fr. 1'097.– blieben den Beschwerdeführenden ca. Fr. 6'900.– für die Bestreitung des Lebensunterhaltes. Der Mietzins von Fr. 2'300.– entspricht somit einem Drittel des verbleibenden Nettoeinkommens, was nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vertretbar ist und die Zahlungsfähigkeit der Mieterschaft nicht in Frage stellt (BGE 119 II 36 ff., entspricht Pra 83 Nr. 33). Zudem gibt es keine weiteren Anhaltspunkte wie Betreibungen, Verlustscheine oder Steuerrückstände, welche darauf schliessen lassen, dass die Beschwerdeführenden ihre Finanzen nicht im Griff haben und daher in Zukunft auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sein könnten. Gestützt auf diese Erwägungen ist nicht ersichtlich, wieso die Beschwerdeführenden keine geordneten finanziellen Verhältnisse aufweisen sollen.

4. Der Beschwerdegegner macht in der Stellungnahme vom 20. Juni 2011 zutreffend geltend, dass die (unbestritten hohe) monatliche Leasingrate von den Beschwerdeführenden auch bei einer allfälligen Arbeitslosigkeit oder einem sonstigen Wegfall von Einkommen bezahlt werden müsste. Dazu ist festzuhalten, dass jede Einbürgerungswillige bzw. jeder Einbürgerungswilliger unter Umständen in Zukunft arbeitslos werden könnte und danach möglicherweise von der Bürgergemeinde unterstützt

werden müsste. Würde der Beschwerdegegner dieser Argumentation konsequent folgen, müsste er alle Einbürgerungsgesuche abweisen. Eine bloss denkbare zukünftige Sozialhilfeabhängigkeit darf nicht als Argument für eine Rückstellung oder Abweisung angeführt werden, sofern im Zeitpunkt der Beurteilung des Einbürgerungsgesuches keine Anzeichen für eine drohende Sozialhilfeabhängigkeit vorhanden sind.

Regierungsrat, 8. Mai 2012

2.2 § 4 VRG

Regeste:

§ 4 VRG – Verfügungscharakter von gemeindlichen Anordnungen bzw. Beschlüssen: Die Benennung bzw. Umbenennung von Strassen stellt kein anfechtbarer Entscheid im Sinne von § 4 VRG dar. Eine Beschwerdemöglichkeit ist daher nicht gegeben.

Aus dem Sachverhalt:

A. Mit Schreiben vom 23. Januar 2012 reichte H. K., X (nachfolgend Beschwerdeführer genannt) gegen den «Entscheid Gemeinderat X, 6.10.2011: Strassenbezeichnung Yrainweg» Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug ein. Er beantragt, die Strassenbezeichnung bzw. deren Schreibweise «Yrainweg», Gemeinde X, sei neben der gegenwärtigen Schreibweise «Yreinweg» ebenfalls oder eventuell ausschliesslich als amtlich zu erklären. Die daraus entstehenden Kosten seien durch die Gemeinde X (nachfolgend Beschwerdegegner genannt) zu tragen. Zur Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, dass er im August 2011 von Zug nach X ins Gebiet am Yrain an den Yrainweg bzw. den Yreinweg umgezogen sei. Im Zusammenhang mit dem Umzug hätten sich dann – bedingt durch die Schreibweise «Yreinweg» (geschrieben mit «ei» anstatt «ai») unnötige Verwirrungen ergeben. Die Konsultation amtlicher, historischer und namenskundlicher Quellen, aber auch die Wahrnehmungen aus dem Alltag und der nächsten Umgebung hätten ihn (den Beschwerdeführer) zur Überzeugung gebracht, dass die seit 15 Jahren amtliche Schreibweise «Yreinweg» weder fundiert noch akzeptiert und im Gesamtkonzept abwegig und somit falsch sei. Dieser Standpunkt werde durch verschiedene Belege breit abgestützt. Aus diesen Gründen habe er am 20. August 2011 die Gemeindeverwaltung X schriftlich und begründet gebeten, die Strassenbezeichnung «Yrainweg» ebenfalls zu «offizialisieren» und ihn über die Gründe, die zur aussergewöhnlichen Schreibweise «Yreinweg» geführt hätten, zu informieren. Mit schriftlichem Entscheid vom 6. Oktober 2011 habe der Gemeinderat X seine Bitte abgelehnt, ohne dabei auch nur ansatzweise auf seine Darlegungen einzugehen. Die Argumentation des Gemeinderates erscheine oberflächlich, unausgewogen und sei nicht überzeugend. Am 21. November 2011 habe er deshalb den Gemeinderat um einen formellen, begründeten