Urteilskopf

110 Ia 197

39. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. Dezember 1984 i.S. Burgergemeinde Zermatt gegen Schaller, Staatsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Wallis (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Aufhebung eines kommunalen Einbürgerungsentscheids durch die kantonale Behörde.

Autonomie der Walliser Gemeinden beim Entscheid über die Aufnahme eines Bewerbers ins Bürgerrecht und bei der Festsetzung der Einbürgerungsgebühr (E. 2).

Keine Verletzung dieser Autonomie, wenn die kantonale Rechtsmittelinstanz den Entscheid einer Gemeinde, die ein Einbürgerungsgesuch ohne triftige, in der Person der Bewerberin liegende Gründe ablehnte, aufhebt und die Einbürgerung verfügt (E. 4a).

Verneinung einer Autonomieverletzung auch hinsichtlich der von der Rechtsmittelinstanz festgesetzten Einbürgerungsgebühr (E. 4b).

Regeste (fr):
Autonomie communale; annulation par l'autorité cantonale d'une décision communale rendue en matière d'acquisition du droit de bourgeoisie.

Autonomie des communes valaisannes pour décider de l'admission d'un postulant dans la bourgeoisie et pour en fixer l'émolument (consid. 2).

L'autorité cantonale de recours ne viole pas cette autonomie en invalidant un refus communal signifié sans motifs légitimes tenant à la personne du postulant, et en ordonnant l'octroi du droit de bourgeoisie (consid. 4a).

Autonomie communale pas davantage violée en ce qui concerne la fixation, par l'autorité cantonale précitée, de l'émolument d'acquisition de la bourgeoisie (consid. 4b).

Regesto (it):
Autonomia comunale; annullamento da parte dell'autorità cantonale di una decisione patriziale in materia di concessione dello stato di patrizio.

Autonomia dei patriziati vallesani per quanto concerne la concessione dello stato di patrizio e la determinazione della relativa tassa (consid. 2).

L'autorità cantonale di ricorso non viola tale autonomia ove annulli la decisione con cui un patriziato respinge, senza addurre motivi rilevanti inerenti alla persona del richiedente, una domanda di concessione dello stato di patrizio, e ordini detta concessione (consid. 4a).

L'autonomia comunale non è violata neppure per quanto riguarda la determinazione, da parte dell'autorità cantonale di ricorso, della tassa di concessione dello stato di patrizio (consid. 4b).

Sachverhalt ab Seite 198

BGE 110 Ia 197 S. 198

Roslin Schaller, geboren am 10. Dezember 1942 in Zermatt, ledig, Bürgerin von Randa, wohnt seit ihrer Geburt in Zermatt. Am 16. April 1973 stellte sie bei der Burgergemeinde Zermatt das Gesuch um Einbürgerung (nach dem Walliser Sprachgebrauch: Einburgerung). Der Burgerrat von Zermatt teilte ihr am 22. Januar 1974 mit, da seit 1889 keine Einbürgerung mehr erfolgt und in der Zwischenzeit das Vermögen der Burgergemeinde stark angewachsen sei, habe die Einbürgerungstaxe noch nicht ermittelt werden können. Frau Schaller offerierte daraufhin mit Schreiben vom 5. März 1974 eine Einkaufssumme von Fr. 6'000.–. Der Burgerrat liess in der Folge nichts mehr von sich hören und traf keinen Entscheid, auch nicht, nachdem sich die Gesuchstellerin deswegen im Jahre 1977 mit Erfolg beim Staatsrat des Kantons Wallis beschwert hatte. Am 17. September 1980 hiess der Staatsrat eine Rechtsverweigerungsbeschwerde Roslin Schallers vom 6. Mai 1980 gut, und er wies den Burgerrat an, das Einbürgerungsgesuch bis zum 30. September 1980 der Burgerversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten, ansonst die Zwangseinbürgerung beschlossen würde. Die Frist wurde bis zum 31. Oktober 1980 verlängert. Am 25./26. Oktober 1980 lehnte die Burgerversammlung das Gesuch mit 409 gegen 50 Stimmen ab. Frau Schaller reichte Beschwerde beim Walliser Staatsrat ein. Dieser hiess mit Entscheid vom 2. September 1981 die Beschwerde gut und wies den Burgerrat von Zermatt an, Roslin Schaller mit allen Rechten und Pflichten ins Bürgerregister einzutragen; die Einbürgerungsgebühr setzte er auf Fr. 4'000.– fest. Die Burgergemeinde Zermatt focht den Entscheid des Staatsrats mit einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Wallis an. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 21. Juli 1983 ab, soweit es darauf eintrat.
Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat die Burgergemeinde Zermatt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie sowie der Art. 4 und 58 BV erhoben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der Entscheid des Walliser Verwaltungsgerichts zwingt die Burgergemeinde Zermatt, gegen ihren Willen eine Einbürgerung vorzunehmen. Er trifft sie somit in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Die Burgergemeinde ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung der Autonomie zu

BGE 110 Ia 197 S. 199

rügen. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist entgegen der Auffassung des Staatsrates keine Frage der Legitimation, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 108 Ia 84 /85 E. 1a mit Hinweisen). Auf die Beschwerde kann demnach eingetreten werden.

2. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht für diesen Bereich keine abschliessende Ordnung trifft, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 108 Ia 86 E. 2 mit Hinweisen). a) Gemäss Art. 29 der Verfassung des Kantons Wallis (KV) kann jeder Kantonsbürger unter den vom Gesetz bestimmten Bedingungen in anderen Gemeinden das Bürgerrecht erwerben. Das Walliser Gesetz vom 23. November 1870 über die Burgerschaften (GB) sieht in Art. 10 vor: "Die Burgerschaften sollen den seit fünf Jahren in der Gemeinde ansässigen Wallisern die Erwerbung des Burgerrechts erleichtern. Die gleiche Begünstigung ist unter die (richtig: der) Bedingung des Gegenrechts auch den übrigen Schweizern zugestanden. Wenn das Burger-

recht ohne triftigen Grund verweigert wird, so kann sich der Bewerber an den Staatsrat wenden, der über den Weigerungsgrund entscheidet und der zur Bestimmung des Preises das Verhältnis zwischen dem Zins des Einkaufskapitals und dem Vermögen und dem Ertrag der Burgerschaft zu berücksichtigen hat." Der Staatsrat und das Verwaltungsgericht sind der Meinung, aufgrund dieser Vorschriften stehe der Bürgergemeinde jedenfalls dann, wenn sie - wie hier - über die Einbürgerung eines seit fünf Jahren in der Gemeinde ansässigen Wallisers zu befinden habe, keine Autonomie zu. Auch in bezug auf die Festsetzung der Einkaufssumme erachten sie die Gemeinde als nicht autonom. Dieser Auffassung kann nicht beigepflichtet werden. Was die Aufnahme in das Bürgerrecht betrifft, so bestimmt das kantonale Gesetz über die Burgerschaften nicht, unter welchen Voraussetzungen die Einbürgerung im allgemeinen zu bewilligen ist; es überlässt insoweit den Entscheid ganz den Gemeinden. Mit dem angeführten Art. 10 GB wird die kommunale Entscheidungsfreiheit in bestimmten Fällen eingeschränkt, nämlich dann, wenn der Bewerber Walliser Kantonsbürger ist und seit fünf Jahren in der Gemeinde wohnt. Es kann indes nicht gesagt werden, den Bürgergemeinden stehe in diesen Fällen beim Entscheid über die Einbürgerung keine Autonomie mehr zu. Gemäss Art. 10 GB können die Gemeinden immerhin darüber befinden, ob ein "triftiger

Grund" für die Verweigerung der Einbürgerung eines seit fünf Jahren in der Gemeinde ansässigen Wallisers vorliegt. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs verfügen sie über einen relativ erheblichen Beurteilungsspielraum und damit über Autonomie im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die Gemeinden sind ferner auch bei der Bestimmung der Einkaufssumme, die sie jeweils beim Entscheid über das Einbürgerungsgesuch festsetzen, autonom. Das kantonale Recht enthält für die Berechnung dieser Gebühr nur eine ganz allgemeine Richtlinie (Art. 10 Abs. 3 GB), räumt somit den Gemeinden in diesem Bereich einen weiten Spielraum des Ermessens ein. Dass es sich bei der Einkaufssumme um eine öffentliche Abgabe handelt, ändert daran entgegen der Ansicht des Staatsrates nichts. Ebensowenig schliesst der Umstand, dass nach Art. 10 Abs. 3 GB der Staatsrat im Rechtsmittelverfahren bei Gutheissung einer Beschwerde gegen einen ablehnenden Einbürgerungsentscheid die Gebühr selbst festsetzt, die Autonomie der Gemeinde im betreffenden Gebiet aus (vgl. BGE 108 Ia 270; BGE 104 Ia 138 E. 3a). Die Beschwerdeführerin ist demnach in den Sachbereichen, die Gegenstand des Streites bilden, autonom. b) Ist eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom, so kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt oder anwendet (BGE 104 Ia 127, 138; BGE 103 Ia 479 E. 5). Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Staatsrat habe bei der Beurteilung der Beschwerde von Roslin Schaller gegen die Verweigerung der Einbürgerung das kantonale Recht willkürlich ausgelegt und das Verwaltungsgericht habe den Entscheid des Staatsrats zu Unrecht geschützt. Sie beklagt sich in diesem Zusammenhang auch über eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs, was zulässig ist (BGE 108 Ia 85; BGE 103 Ia 197 mit Hinweisen).

4. Die Beschwerdeführerin rügt, der Staatsrat habe in willkürlicher Auslegung des kantonalen Rechts die Aufnahme Roslin Schallers in das Bürgerrecht von Zermatt angeordnet und die Einbürgerungsgebühr auf Fr. 4'000.– festgesetzt; das Verwaltungsgericht habe dieses Vorgehen zu Unrecht gebilligt und dadurch ihre Autonomie verletzt. Das Bundesgericht prüft bei Autonomiebeschwerden

den angefochtenen Entscheid nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür, soweit es nicht um die Auslegung und Anwendung von Normen des eidgenössischen oder kantonalen Verfassungsrechts geht (BGE 108 Ia 270 mit Hinweisen). a) Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, Art. 10 GB enthalte lediglich eine Aufforderung an die Bürgerschaften, einen seit fünf Jahren in der Gemeinde wohnhaften Walliser in das Bürgerrecht aufzunehmen, verpflichte sie aber nicht dazu. Der Staatsrat legt hingegen die Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1870 in dem Sinn aus, dass die Bürgergemeinden einen solchen Bewerber aufnehmen müssen, sofern nicht triftige Gründe für die Ablehnung der Einbürgerung bestehen. Diese Auslegung kann nicht als unhaltbar bezeichnet werden. Art. 29 KV räumt, wie das Bundesgericht bereits in einem Urteil vom 8. Oktober 1920 i.S. Bourgeoisie de Champéry festgehalten hat, jedem Kantonsbürger einen Anspruch darauf ein, in andern Gemeinden das Bürgerrecht zu erwerben, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Nach Art. 10 Abs. 1 GB "sollen" die Bürgerschaften den seit fünf Jahren in der Gemeinde ansässigen Wallisern "die Erwerbung des Burgerrechts erleichtern", und Art. 10 Abs. 3 GB sieht für den Fall, dass das Bürgerrecht ohne triftigen Grund verweigert wird, eine Beschwerde an den Staatsrat vor. Schon der deutsche Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 GB lässt in Verbindung mit Absatz 3 sowie mit der genannten Verfassungsvorschrift die Annahme zu, die Bürgergemeinden seien bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nicht nur aufgefordert, sondern verpflichtet, den Bewerber aufzunehmen. Der französische Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 GB ("les bourgeoisies doivent faciliter aux Valaisans ... l'acquisition du droit de bourgeoisie") spricht noch deutlicher als der deutsche Text für eine solche Verpflichtung der Bürgerschaften. Die kantonalen Instanzen konnten demnach ohne Willkür davon ausgehen, ein Walliser Kantonsbürger, der seit fünf Jahren in einer Walliser Gemeinde wohne, habe nach Art. 10 GB einen Anspruch auf Einbürgerung, sofern nicht triftige Gründe für die Verweigerung des Bürgerrechts bestünden. Dabei ist es sachlich vertretbar, wenn der Staatsrat in ständiger Praxis annimmt, dass zu den triftigen Gründen nur diejenigen gehören, die in der Person des Bewerbers liegen. Die Einbürgerung kann daher nicht - wie die Beschwerdeführerin offenbar meint - mit dem allgemeinen Argument abgelehnt werden, eine restriktive Einbürgerungspraxis solle verhindern, dass die Einbürgerung nur aus finanziellen Überlegungen verlangt werde,

ohne Bereitschaft des Gesuchstellers, sich in die Bürgerschaft einzufügen und aktiv am Gemeindeleben teilzunehmen. Das hier in Frage stehende Einbürgerungsgesuch wurde von einer Walliser Kantonsbürgerin gestellt, die seit ihrer Geburt (10. Dezember 1942) in Zermatt lebte, bei Einreichung des Gesuches (16. April 1973) somit seit über dreissig Jahren in dieser Gemeinde ansässig war. Der Staatsrat und das Verwaltungsgericht konnten nicht nur ohne Willkür, sondern in zutreffender Weise zur Auffassung gelangen, es liege bei dieser Bewerberin kein triftiger Grund für die Verweigerung des Bürgerrechts vor. Die Beschwerdeführerin beruft sich für ihre gegenteilige Ansicht lediglich auf die erwähnten allgemeinen Argumente, mit denen sie ihre restriktive Einbürgerungspraxis begründet. Sie behauptet selbst nicht, es stünden bei der Gesuchstellerin finanzielle Erwägungen im Vordergrund oder die Bewerberin sei nicht bereit, sich am Gemeindeleben zu beteiligen. Abgesehen davon, dass mit derartigen Behauptungen ein gewichtiger Grund im Sinne von Art. 10 GB klarerweise nicht dargetan werden könnte, wären diese hier fehl am Platz. Die Beschwerdegegnerin hat nämlich in ihrem Einbürgerungsgesuch ausdrücklich das Versprechen abgegeben, sie werde stets bemüht sein, das materielle und geistige Wohl der Bürgergemeinde Zermatt mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu fördern. Dürfte der seit über dreissig Jahren in Zermatt ansässigen, unbescholtenen Walliser Kantonsbürgerin Roslin Schaller die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht verweigert werden, so wäre kaum ersichtlich, wer dann eine solche beanspruchen könnte. Nach dem Gesagten hat der Staatsrat Art. 10 GB nicht willkürlich ausgelegt, wenn er die Einbürgerung verfügte, und das Verwaltungsgericht konnte diese Verfügung ohne Verletzung der Gemeindeautonomie bestätigen. b) Gemäss Art. 10 Abs. 3 GB setzt der Staatsrat bei Gutheissung einer Beschwerde gegen die Verweigerung des Bürgerrechts auch die Einkaufssumme fest. Die Vorschrift sieht für die Berechnung dieser Gebühr lediglich vor, es sei "das Verhältnis zwischen dem Zins des Einkaufskapitals und

dem Vermögen und dem Ertrag der Burgerschaft zu berücksichtigen". Der kantonalen Behörde steht somit ein weiter Ermessensspielraum zu, in welchen das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur im Fall einer Überschreitung oder eines Missbrauchs eingreifen könnte. aa) Der Staatsrat ging bei der Festsetzung der Einbürgerungsgebühr von einem Nettovermögen der Beschwerdeführerin von

BGE 110 Ia 197 S. 203

Fr. 11'085'773.19 entsprechend der Gemeinderechnung 1972 (der letzten vor Einreichung des Einbürgerungsgesuches) aus, teilte diesen Betrag durch die Zahl der nutzungsberechtigten Bürger (ca. 1300) und gelangte damit zu einem Anteil von Fr. 8'572.– am Bürgervermögen. Im Hinblick auf das weibliche Geschlecht und den ledigen Stand der Bewerberin hielt er einer Herabsetzung der Einkaufssumme für angebracht. Dabei errechnete er für die Beschwerdegegnerin, ausgehend von einer Lebenserwartung von 42,47 Jahren und einem Anteil von jährlich Fr. 60.– am Bürgernutzen, einen kapitalisierten "Gewinn" von Fr. 2'648.– aus der Einbürgerung. Ferner berücksichtigte er, dass die Familie Schaller seit bald 100 Jahren und die Gesuchstellerin seit Geburt in Zermatt ansässig ist. In Würdigung sämtlicher Umstände erachtete er eine Einkaufssumme von Fr. 4'000.– als angemessen. Das Verwaltungsgericht hat dies als haltbar bezeichnet. bb) Die Beschwerdeführerin beanstandet zu Unrecht, dass der Staatsrat von ihren Vermögensverhältnissen im Jahre 1972 ausgegangen sei und nicht von denjenigen gemäss dem Gutachten des Treuhandbüros Rouiller, wonach sich am 31. Dezember 1980 der Verkehrswert des Vermögens auf 70 Millionen Franken und der jährliche Ertrag auf über 4 Millionen Franken belaufen hätte. In Anbetracht des Umstandes, dass die Beschwerdeführerin den Entscheid über das im April 1973 eingereichte Einbürgerungsgesuch jahrelang hinausgezögert und ihn erst nach Androhung der Zwangseinbürgerung durch die kantonale Behörde im Oktober 1980 getroffen hatte, war es nicht willkürlich, wenn der Staatsrat auf die Gemeinderechnung 1972 abstellte und die seitherige Vermögensentwicklung ausser acht liess. Im übrigen ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin dem Verkehrswert des Vermögens bei der Festsetzung der Einkaufssumme keine entscheidende Bedeutung beizumessen. Der Bewerber wird ja mit der Aufnahme in das Bürgerrecht nicht gewissermassen privatrechtlicher Miteigentümer am Bürgerschaftsvermögen. Das Verwaltungsgericht wies im angefochtenen Entscheid mit Grund darauf hin, das Abstellen auf das grosse Vermögen und Einkommen der Bürgergemeinde Zermatt würde zu einer gesetzwidrigen Vereitelung statt zur geforderten Erleichterung der Einbürgerung führen. Die Beschwerdeführerin hatte in einem Schreiben vom 23. Juli 1981 an den Staatsrat ausgeführt, in den vergangenen Jahren sei jeweils ein Bürgernutzen von Fr. 350.– pro Haushaltung und Fr. 60.– pro Person ausbezahlt worden. Der Staatsrat ging bei der

BGE 110 Ia 197 S. 204

Bestimmung der Einkaufssumme davon aus, Roslin Schaller könnte nur den Betrag von Fr. 60.– pro Person beanspruchen. Die Beschwerdeführerin machte im Verfahren vor Verwaltungsgericht geltend, der heutige Bürgernutzen betrage nach Anpassung an die Teuerung Fr. 400.– pro Haushaltung und Fr. 100.– pro Person; hinzu komme der Losholzanteil, dessen Wert einen Betrag von Fr. 130.– ausmache. Da Roslin Schaller als Leiterin des Hotels Tannenhof einen eigenen Haushalt führe, käme sie auch in den Genuss des Haushaltungsgeldes. In der staatsrechtlichen Beschwerde bringt die Burgergemeinde Zermatt vor, Frau Schaller könnte mit einem jährlichen Bürgernutzen von Fr. 500.– zuzüglich Fr. 130.– (Losholzanteil) rechnen, nicht nur mit einem jährlichen Betrag von Fr. 60.–, wie der Staatsrat angenommen habe. Es ist zunächst festzuhalten, dass die kantonale Behörde aus den erwähnten Gründen auch hinsichtlich des Bürgernutzens vom Betrag per 1972/73 ausgehen durfte, also von höchstens Fr. 350.– plus Fr. 60.– plus Losholzanteil, demnach von einem Betrag in der Grössenordnung von Fr. 500.–. Würde man diese Summe entsprechend der Lebenserwartung der Bewerberin mit 42,47

multiplizieren, so käme man auf einen "Wert" des Bürgerrechts von rund Fr. 21'000.–. Daraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, die Einbürgerungsgebühr müsse auch nur annäherungsweise diesen Betrag erreichen. Der Auffassung der Beschwerdeführerin, die Einkaufssumme beruhe auf dem privatrechtlichen Prinzip des "do ut des", kann in dieser Form nicht zugestimmt werden. Es ist mit dem Verwaltungsgericht in Betracht zu ziehen, dass es bei der Einbürgerung nicht um eine blosse Geldanlage geht, sondern mit dem Bürgerrecht Rechte und Pflichten verbunden sind, die nicht mit einer Beteiligung an einer privaten Gesellschaft verglichen werden können. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 10 Abs. 1 GB den seit fünf Jahren in der Gemeinde ansässigen Wallisern die Einbürgerung erleichtert werden soll. Die Einkaufssumme darf deshalb, unabhängig vom Bürgernutzen, nicht so hoch angesetzt werden, dass dadurch die Aufnahme in das Bürgerrecht praktisch verhindert oder doch erheblich erschwert wird. Wohl mag es im zu beurteilenden Fall zutreffen, dass der Staatsrat zu einer höheren Einkaufssumme gelangt wäre, wenn er nicht bezüglich des Bürgernutzens von einem zu niedrigen Betrag ausgegangen wäre. Mit Rücksicht auf den weiten Spielraum des Ermessens, der ihm bei der Bestimmung der Einbürgerungsgebühr offensteht, kann jedoch nicht gesagt werden, der Staatsrat habe

damit, dass er die Gebühr auf Fr. 4'000.– festsetzte, sein Ermessen geradezu überschritten oder missbraucht. Indessen ist zu bemerken, dass es sich hier hinsichtlich der Bemessung der Einkaufssumme um einen Einzelfall handelt und der genannte Betrag daher nicht als Richtlinie für künftige Einbürgerungen betrachtet werden dürfte. Nach dem Gesagten verletzte das Verwaltungsgericht die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht, wenn es den Rechtsmittelentscheid des Staatsrates schützte. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet.