Urteilskopf

98 Ia 460

73. Urteil vom 22. November 1972 i.S. Zuberbühler gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Art. 4 BV; Grundsatz von Treu und Glauben, rechtliches Gehör.

Treu und Glauben: Die Auskunft eines Sachbearbeiters ohne Entscheidungsbefugnis über den Stand eines Gesuchs bindet die Behörde nicht.

Rechtliches Gehör: Anforderungen an die Begründungspflicht im Verwaltungsverfahren unter dem Gesichtspunkt von Art. 4 BV.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; principe de la bonne foi, droit d'être entendu.

Bonne foi: un renseignement relatif à l'état d'une requête, donné par un fonctionnaire sans pouvoir de décision, ne lie pas l'autorité.Droit d'être entendu: exigences quant à la motivation des décisions administratives, sous l'angle de l'art. 4 Cst.

Regesto (it):
Art. 4 CF: principio della buona fede, diritto d'essere sentito.

Buona fede: un'informazione sullo stato di una pratica relativa ad una istanza, comunicata da un funzionario non provvisto di potere di decisione, non vincola l'autorità.

Diritto d'essere sentito: contenuto dell'obbligo di motivare una decisione amministrativa, considerato sotto il profilo dell'art. 4 CF.

Sachverhalt ab Seite 461

BGE 98 Ia 460 S. 461

A.- § 17a der zürcherischen Verordnung über die Anstellung und Besoldung der Lehrer der kantonalen Mittelschulen vom 28. Juni 1948 (im folgenden kurz "Besoldungsverordnung" genannt) lautet: "Die gewählten Lehrer haben ihren Wohnsitz im Gebiete des Kantons Zürich zu nehmen. Der Regierungsrat kann aus wichtigen Gründen ausnahmsweise die Wohnsitznahme ausserhalb des Kantons bewilligen." Dr. phil. Rolf Zuberbühler ist seit 1967 Hauptlehrer für Deutsch und Latein am Kantonalen Gymnasium Winterthur und wohnt in Rumikon/Russikon ZH. Am 3. Dezember 1971 reichte er bei der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich das Gesuch ein, ihm die Wohnsitznahme im Kanton Thurgau zu bewilligen. Zur Begründung brachte er vor, dass er sich verheiraten wolle, auf ruhige Arbeitsverhältnisse angewiesen sei und daher ein eigenes Haus zu bauen gedenke. In dem 12 Kilometer von Winterthur entfernten Gerlikon/TG habe er günstiges Bauland erwerben können. Im Kanton Zürich habe er trotz langwierigen Nachforschens nichts gefunden, was hinsichtlich Preis, Lage oder Bauvorschriften vergleichbar gewesen wäre. Zudem gewähre ihm die Thurgauische Kantonalbank, in deren Dienst sein Vater jahrelang gestanden habe, grosszügige Kreditbedingungen. So könne er sich bei

seinen beschränkten finanziellen Mitteln in Gerlikon mit äussersten Einschränkungen ein eigenes Fertighaus gerade noch leisten, während dies in der näheren Umgebung von Winterthur nicht mehr möglich se1.

B.- Vor Einreichung seines schriftlichen Gesuchs hatte sich Rolf Zuberbühler beim zuständigen Sachbearbeiter bei der Erziehungsdirektion, Verwaltungsassistent Richard Brand, über das Vorgehen erkundigt. Dieser hatte ihm erklärt, dass für die Erteilung der Bewilligung der Regierungsrat zuständig sei und

dass sein Gesuch Aussicht auf Genehmigung habe. Am 24. Dezember 1971 erteilte Brand auf telephonische Anfrage Zuberbühlers hin Auskunft über den Stand des Gesuches; es lag ein formeller Antrag des Erziehungsdirektors, Regierungsrat Gilgen, an den Regierungsrat vom 21. Dezember 1971 vor, der auf Gutheissung lautete.

C.- Am 7. März 1972 richtete die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich folgendes Schreiben an Zuberbühler: "Zu unserem Bedauern müssen wir Ihnen mitteilen, dass der Regierungsrat es abgelehnt hat, Ihnen die Bewilligung zur Wohnsitznahme in Gerlikon/TG zu erteilen. Es tut uns leid, Ihnen keinen bessern Bescheid geben zu können." Den entsprechenden Beschluss hatte der Regierungsrat des Kantons Zürich bereits am 20. Januar 1972 gefasst.

D.- Dr. Rolf Zuberbühler ficht diesen Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 20. Januar/7. März 1972 mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV an mit dem Antrag, ihn aufzuheben. Die Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit wesentlich, aus den nachstehenden Erwägungen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich mit dem Antrag auf Abweisung der Beschwerde vernehmen lassen.

E.- Auf ein Wiedererwägungsgesuch vom 29. März 1972 hin verweigerte der Regierungsrat mit begründetem Entscheid vom 7. Juni 1972 Zuberbühler erneut die beantragte Wohnsitzverlegung und trat auf das Gesuch nicht ein.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales)

2. Der Beschwerdeführer macht hauptsächlich eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben geltend, welche er darin sieht, dass der Regierungsrat sein Gesuch entgegen der ihm vom zuständigen Sachbearbeiter erteilten Zusicherung abgewiesen habe. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Grundsatz von Treu und Glauben, wie er in Art. 2 Abs. 1 ZGB verankert ist, auch im Verwaltungsrecht zu beachten. Es handelt sich dabei um einen unmittelbar aus Art. 4 BV folgenden, für die gesamte staatliche Tätigkeit geltenden Grundsatz, nach welchem der Bürger Anspruch auf Schutz des berechtigten

Vertrauens auf behördliche Zusicherungen hat. Eine selbst unrichtige Auskunft oder Zusicherung, welche eine Behörde dem Bürger erteilt und auf die er sich verlassen hat, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung dafür ist, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft gab, für die Auskunfterteilung zuständig war, dass der Bürger die Unrichtigkeit des Bescheids nicht ohne weiteres hat erkennen können und dass er im Vertrauen auf die Auskunft eine nicht wieder rückgängig zu machende Disposition getroffen hat (BGE 96 I 15 f. mit Verweisungen). Der Beschwerdeführer hat nach seiner Ansicht in den Auskünften des Verwaltungsassistenten Brand die verbindliche Zusicherung erblicken dürfen, dass ihm die beantragte Wohnsitzverlegung bewilligt werde. Dem kann nicht gefolgt werden. Brand hat ihn auf seine Anfragen hin jeweils bloss über den Stand der Sache orientiert. Dabei hat er anerkanntermassen nie den Eindruck erweckt, dass er selbst oder der Erziehungsdirektor allein für die Erteilung der Bewilligung zuständig sei, sondern stets darauf hingewiesen, dass die Entscheidung beim Regierungsrat liege. Als der Beschwerdeführer am 24. Dezember 1971 vom befürwortenden Antrag des Erziehungsdirektors an den Regierungsrat Kenntnis erhielt, so konnte ihm dies wohl die Hoffnung geben, dass im Sinne dieses Antrags entschieden und mithin seinem Gesuch stattgegeben werde, nicht aber ihn glauben machen, die Sache sei bereits so entschieden oder der Regierungsrat werde an diesen Antrag gebunden sein. Eine Zusicherung, aufgrund welcher er in guten Treuen seinen Auftrag zum Hausbau hätte erteilen können, wurde ihm nicht gegeben. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

3. § 17a der Besoldungsverordnung, worauf der angefochtene Entscheid sich stützt, setzt für die ausnahmsweise Bewilligung der Wohnsitznahme ausserhalb des Kantons das Vorliegen wichtiger Gründe voraus, deren Kriterien nicht näher bestimmt sind; zudem handelt es sich um eine Kannvorschrift. Die Bestimmung räumt somit dem Regierungsrat einen sehr weiten Spielraum des Ermessens ein. Entscheiden nach Ermessen heisst aber nicht Entscheiden nach Belieben. Die Behörde ist an die aus Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sich ergebenden Kriterien sowie an allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden. Eine pflichtgemässe Ermessensbetätigung verlangt, dass alle in der Sache erheblichen Interessen berücksichtigt und sorgfältig

gegeneinander abgewogen werden (BGE 95 I 209 E. 3 mit Verweisungen; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, Bern 1969, S. 148; IMBODEN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 4. unver. Aufl., Basel 1971, Nr. 221, 222; GRISEL, Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970, S. 171).

4. Der angefochtene Entscheid vom 20. Januar/7. März 1972 ist nicht begründet. Somit kann ihm nicht entnommen werden, von welchen tatsächlichen Gesichtspunkten und rechtlichen Überlegungen der Regierungsrat sich bei der Abweisung des Gesuchs des Beschwerdeführers hat leiten lassen. Es fragt sich deshalb, ob der Entscheid nicht schon deshalb aufzuheben ist. Die fehlende Begründung wird in der staatsrechtlichen Beschwerde allerdings nicht gerügt. Dazu bestand für den Beschwerdeführer jedoch nicht zwingend Anlass. Denn angesichts der Bestimmung des Art. 93 Abs. 2 OG konnte er davon ausgehen, dass der Regierungsrat die Entscheidungsgründe in der Vernehmlassung darlegen werde und er hierauf in einer Beschwerdeergänzung dazu Stellung nehmen könne, womit eine Rüge der Gehörsverweigerung hinfällig würde. Es kann ihm deshalb nicht vorgehalten werden, die Beschwerde sei mangels einer entsprechenden Beanstandung ungenügend substantiiert (Art. 90 OG). Auf die Frage ist daher einzutreten.

5. Ob eine kantonale Behörde ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen hat, ist vorab eine Frage des kantonalen Rechts. Das zürcherische Verwaltungsrechtspflegegesetz sieht in § 10 - im Gegensatz zu den entsprechenden Erlassen einer Anzahl anderer Kantone - keine Begründungspflicht vor. Die zürcherische Rechtsprechung nimmt an, eine solche Pflicht bestehe nur insoweit, als sie im positiven Recht vorgesehen sei (BGE 96 I 723 mit Verweisungen). Dass der angefochtene Entscheid nicht begründet ist, steht demnach nicht im

Widerspruch zum kantonalen Recht. Somit ist bloss zu prüfen, ob sich eine Begründungspflicht unmittelbar aus Art. 4 BV ableiten lässt (BGE 98 Ia 129). a) Es entspricht allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien und insbesondere dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs, dass die Entscheidungsgründe dem Betroffenen bekannt sein sollen. Denn ohne die Kenntnis der Tatsachen und Rechtsnormen, welche für die entscheidende Behörde massgeblich waren, kann

BGE 98 Ia 460 S. 465

er sich oft kein Bild über die Tragweite der Entscheidung machen. Zudem kann er sie nicht sachgemäss anfechten, denn weder er noch die angerufene Rechtsmittelinstanz vermögen sie auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen (KLAUS REINHARDT, Das rechtliche Gehör in Verwaltungssachen, Diss. Zürich 1968 S. 230 ff.; TINNER, Das rechtliche Gehör, in ZSR 83/1964 II S. 356/7; BGE 96 I 723 mit Verweisungen). Daraus muss jedoch nicht zwingend gefolgert werden, dass schlechthin jeder Entscheid die Begründung zu enthalten habe. Den genannten Forderungen kann hinreichend entsprochen sein, indem die Entscheidungsgründe auf andere Weise eröffnet werden. Der Anspruch des Einzelnen auf rechtliches Gehör, wie er sich unmittelbar aus Art. 4 BV ergibt, ist in der Regel als gewahrt zu betrachten, wenn ihm die Behörde die Gründe ihrer Entscheidung sonstwie zur Kenntnis bringt. So kann z.B. den Parteien aufgrund vorausgegangener Verhandlungen oder des offen zutage liegenden Beweisergebnisses zum vornherein bekannt sein, weshalb die Behörde so und nicht anders entschieden hat (BGE 96 I 724 f.). Bei einer Verfügung, welche die Behörde aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu fällen hat, die ihr keinerlei Beurteilungsspielraum oder Ermessen belassen, kann schon der blosse Hinweis auf diese Gesetzesvorschriften für die Kenntnis der Entscheidungsgrundlagen genügen (BGE 93 I 120). Der bundesrechtliche Gehörsanspruch darf ferner dann als gewahrt betrachtet werden, wenn die Instanz, die den Entscheid gefällt hat, ihre Erwägungen in der Stellungnahme zu einem dagegen ergriffenen Rechtsbehelf darlegt und der Betroffene sich dazu äussern kann. In diesem Sinn sieht denn auch Art. 93 Abs. 2 OG vor, dass in Fällen, da die Entscheidungsgründe erst in der Vernehmlassung der Behörde enthalten sind, dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur Beschwerdeergänzung gegeben werden kann. b) Aus der Besoldungsverordnung selbst ergibt sich nicht, welche tatsächlichen Voraussetzungen als wichtige Gründe für eine ausserkantonale Wohnsitznahme gelten und unter welchen Gesichtspunkten von der Möglichkeit einer Ausnahmebewilligung Gebrauch zu machen ist. Die Tatsachen und rechtlichen Kriterien, die der Regierungsrat bei der Behandlung eines Gesuchs als massgeblich erachtet, müssen deshalb im Entscheid genannt sein. Denn nur so kann überprüft werden, ob der Regierungsrat sich von sachlich haltbaren Überlegungen hat

BGE 98 Ia 460 S. 466

leiten lassen bzw. sein Ermessen pflichtgemäss ausgeübt hat. Im Falle des Beschwerdeführers muss die fehlende Begründung jedenfalls als Verstoss gegen Art. 4 BV angesehen werden, weil dessen Gesuch im Unterschied zu früher behandelten Gesuchen anderer kantonaler Mittelschullehrer abgelehnt wurde; in der Beschwerde wird auf acht Fälle von Bewilligungserteilungen hingewiesen, die nicht bestritten werden. Der negative Entscheid lässt sich demnach nur damit erklären, dass der Regierungsrat entweder die tatsächlichen Verhältnisse beim Beschwerdeführer anders beurteilte oder seine Praxis änderte. Weshalb aber gerade der Beschwerdeführer anders behandelt wird, das zu erfahren hat er im Rechtsstaat Anspruch. Ohne entsprechende Begründung des angefochtenen Beschlusses kann nicht überprüft werden, ob die Gründe für eine unterschiedliche Behandlung, die der Regierungsrat in den tatsächlichen Verhältnissen gesehen haben mochte, oder die Überlegungen, mit denen er eine Praxisänderung hat rechtfertigen wollen, sachlich vertretbar sind (BGE 96 I 16 E. 3, 37 E. 3, 376 E. 6 b je mit Verweisungen). Der Regierungsrat legt auch in seiner Vernehmlassung vom 12. Juli 1972 nicht dar, aus

welchen Gründen er das Gesuch des Beschwerdeführers abgewiesen hat, sondern verweist bloss auf das ihm zustehende Ermessen. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben.

6. Will der Regierungsrat in einem neuen, begründeten, Entscheid das Gesuch des Beschwerdeführers wiederum abweisen, so wird er darin Gründe anzuführen haben, mit denen sich dessen unterschiedliche Behandlung vor Art. 4 BV halten lässt. Was im Wiedererwägungsentscheid vom 7. Juni 1972, der zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, vorgebracht wird, kann nicht genügen. Entweder muss gesagt werden, dass und inwiefern beim Beschwerdeführer die persönlichen Verhältnisse anders liegen als in den erwähnten Fällen, in denen die ausserkantonale Wohnsitznahme bewilligt wurde, oder es müssen, fall eine Praxisänderung gewollt ist, sachliche Argumente vorgebracht werden, die eine solche rechtfertigen. Eine Praxisänderung lässt sich aber nicht begründen mit dem allgemeinen Hinweis auf die gewünschte Verbundenheit des Mittelschullehrers mit dem Arbeitgeberkanton und dem Interesse der Öffentlichkeit an dessen Steuerleistungen. Denn diese Gedanken liegen schon im Sinn und Zweck der in § 17 a Besoldungsverordnung vorgeschriebenen Residenzpflicht und waren somit

bereits für die Behandlung der Gesuche der genannten Berufskollegen massgeblich. Es müssten vielmehr die besonderen Gründe angeführt werden, die Anlass zur Aufgabe der bisherigen Praxis geben.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 20. Januar 1972/7. März 1972 aufgehoben.