

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_919/2011

Urteil vom 9. Februar 2012
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Donzallaz,
Gerichtsschreiber Kocher.

Verfahrensbeteiligte
Stadtrat X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna,

gegen

Y._____,
Beschwerdegegner,

Bezirksrat Z._____.

Gegenstand
Polizeiliche Meldepflicht/Wohnsitz,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Kammer, vom 22. September 2011.

Sachverhalt:

A.
Y._____, geboren 1984, unverheiratet, ist in A._____/SH zur Niederlassung angemeldet. Dort verbringt er im elterlichen Einfamilienhaus in der Regel die Wochenenden. Am 6. Februar 2007 bezog Y._____ in X._____/ZH eine angemietete 1½-Zimmer-Wohnung. Aus diesem Anlass meldete er sich in X._____ zum (Wochen-)Aufenthalt an und hinterlegte den Heimatausweis. In seiner Mietwohnung hält sich Y._____ wochentags auf.
Y._____ geht einer unbefristeten, unselbständigen Erwerbstätigkeit in der IT-Branche nach, anfänglich in X._____, seit dem Jahr 2008 im unweit entfernten B._____/ZH. Aufgrund einer berufsbegleitenden Weiterbildung ist er seinem Arbeitgeber gegenüber die Verpflichtung eingegangen, während mindestens eines weiteren Jahres nach bestandener Prüfung - voraussichtlich im Frühjahr 2012 - für ihn tätig zu bleiben.

B.
Am 6. Dezember 2010 ersuchte Y._____ um Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung für Wochenaufenthalter, was die Stadt X._____ mit Verfügung vom 23. Dezember 2010 ablehnte und ihn verpflichtete, sich durch Hinterlegung des Heimatscheins in X._____ zur Niederlassung anzumelden. Die hiegegen erhobene Einsprache wies die Stadt X._____ am 21. Februar 2011 ab, worauf der Bezirksrat Z._____ am 11. Mai 2011 auf Rekurs hin die Verfügung vom 23. Dezember 2010 bestätigte. Das von Y._____ angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, hiess die Beschwerde am 22. September 2011 gut, hob den Beschluss des Bezirksamts Z._____ vom 11. Mai 2011 sowie die Verfügung der Stadt X._____ vom 23. Dezember 2010 auf und wies die Stadt X._____ an, dem Beschwerdeführer die beantragte Bewilligung zu erteilen.

C.
Gegen dieses Urteil führt die Stadt X._____, handelnd durch den Stadtrat, mit Eingabe vom 8. November 2011 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie

beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 22. September 2011 sei aufzuheben. Der Beschwerdegegner war nicht zur Vernehmlassung einzuladen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit bzw. die Zulässigkeit des Rechtsmittels von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 137 III 417 E. 1).

1.2

1.2.1 Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um den Endentscheid einer letzten kantonalen Gerichtsstanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, der beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden kann (Art. 82 lit. a, 83, 86 Abs. 1 lit. d, 90 BGG).

1.2.2 Zu prüfen ist die Berechtigung einer politischen Gemeinde zum Ergreifen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Verwaltungsverbände (namentlich Eidgenossenschaft, Kantone und Gemeinden) sind primär zur Beschwerde an das Bundesgericht ermächtigt, wenn sie sich auf eine der in Art. 89 Abs. 2 lit. a-d BGG umschriebenen besonderen Legitimationsklauseln berufen können (BGE 136 II 274 E. 4.1 S. 278; 134 II 45 E. 2 S. 46 ff.; 133 II 409 E. 1.3 S. 413 f.). Darüber hinaus kann sich das Gemeinwesen unter Bedingungen auch auf die allgemeine Beschwerdeberechtigung gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG stützen, wobei dies hier nicht von Belang ist (zum Ganzen Urteil 2C_856/2011 vom 18. Januar 2012 E. 3.1).

1.2.3 Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich vorliegend auf die Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211). Für die Zwecke des Eintretens ist dabei einzig ausschlaggebend, ob die Gemeinde durch einen Verwaltungsakt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Beides ist hier der Fall. Insoweit ist die Beschwerdeführerin gestützt auf die besondere Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert. Ob die beanspruchte Autonomie überhaupt besteht, und, bejahendenfalls, im konkreten Fall auch tatsächlich verletzt wurde, ist hingegen in der Sache selbst zu klären (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 136 V 346 E. 3.1 S. 348; 135 I 43 E. 1.2 S. 45; 302 E. 1.1 S. 304; 129 I 313 E. 4.2 S. 319, 410 E. 1.1 S. 412). Da die Gemeinde zur Autonomiebeschwerde befugt ist, kann sie in diesem Rahmen akzessorisch auch

eine Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte rügen, so namentlich eine solche des Willkürverbots, soweit diese Vorbringen mit der Autonomieverletzung in engem Zusammenhang stehen (BGE 134 I 204 E. 2.2 S. 206; 131 I 91 E. 1 S. 93; 116 Ia 252 E. 3b S. 255).

1.2.4 Mit der Legitimation sind auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

1.3

1.3.1 Das Bundesgericht prüft frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (Art. 95 lit. c BGG; BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; 96 I 369 E. 4 S. 374 f.). Bei einer eigentlichen Kognitionsüberschreitung durch die Vorinstanz ist zudem gemäss Rechtsprechung von Willkür auszugehen (Art. 9 BV; auch hierzu BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; 116 III 70 E. 2b S. 71; Urteil 1P.678/2004 vom 21. Juni 2005 E. 4.3, in: ZBI 107/2006 S. 430).

1.3.2 Soweit die Anwendung kantonalen Rechts gerügt wird, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG), hier namentlich gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134 II 349 E. 3 S. 351). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft das Bundesgericht nur unter Rüge- und Begründungsvorbehalt (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; zum Ganzen Urteile 2C_468/2011, 2C_469/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 1.2.3).

1.3.3 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellungen, soweit rechtserheblich, können nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 97 Abs. 1 BGG). Dies ist dann der Fall, wenn der Sachverhalt willkürlich ermittelt worden ist (Art. 9 BV) oder die Sachverhaltsfeststellungen unter Verletzung verfassungsmässiger Rechte und Grundsätze zustande gekommen sind (BGE 135 II 145 E. 8.1 S. 153; Urteil 2C_747/2010 vom 7. Oktober 2011 E. 1.2).

2.

2.1 Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, soweit das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet voraus, sondern lediglich im streitigen Bereich. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich massgebenden kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1 S. 269; 395 E. 3.2.1 S. 397 f.; 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.; 133 I 128 E. 3.1 S. 130 f.; 129 I 290 E. 2.1 S. 294).

2.2

2.2.1 Gemäss Art. 85 Abs. 1 KV/ZH regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum. Ebenfalls nach der Verfassung des Kantons Zürich nehmen die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind (Art. 83 Abs. 1). Insofern herrscht das Subsidiaritätsprinzip, wobei die Kantonsverfassung die Autonomie der zürcherischen Gemeinden bloss in allgemeiner Weise gewährleistet (BGE 136 I 395 E. 3.2.2 S. 398).

2.2.2 Zum Bereich des Register- oder Schriftenpolizeirechts lässt sich der Verfassung des Kantons Zürich keine ausdrückliche Bestimmung entnehmen. Immerhin ordnet Art. 100 KV/ZH an, dass Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleisten. Der Kanton Zürich regelt die Registerfragen zur Hauptsache in § 32 ff. des Gesetzes vom 6. Juni 1926 über das Gemeindewesen (GG/ZH; LS 131.1), dieses in der Fassung vom 11. Januar 2010 und in Kraft seit dem 1. April 2010. Auf diesen Zeitpunkt hin wurde das Registerrecht im Kanton Zürich den bundesrechtlichen Vorgaben angepasst.

2.2.3 Am 23. Juni 2006 erging das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02). Es trat am 1. November 2006 bzw. 1. Januar 2008 gestaffelt in Kraft und dient, seinem Zweckartikel entsprechend, der Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister (Art. 1 Abs. 1 lit. a RHG) und des gesetzlich vorgesehenen Austauschs von Personendaten zwischen den Registern (Art. 1 Abs. 1 lit. b RHG). Mit Blick auf eine aussagekräftige Bundesstatistik zielt das RHG letztlich darauf ab, ihr einheitliche und vergleichbare Daten zugänglich zu machen (Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister [nachfolgend: Botschaft RHG], BBl 2006 427, insb. 433 und 455). Hierzu umschreibt das RHG erstmals auf bundesrechtlicher Ebene im registerrechtlichen, scharfenpolizeilichen Sinne zentrale Begriffe wie "Niederlassungsgemeinde" und "Aufenthaltsgemeinde" (Art. 3 lit. b, c RHG; Urteile 2C_599/2011 vom 13. Dezember 2011 E. 2.3; 2C_478/2008 vom 23. September 2008 E. 3.3).

2.2.4 Unter der Niederlassungsgemeinde ist die Gemeinde zu verstehen, in der sich eine Person in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, welcher für Dritte erkennbar sein muss; eine Person wird in derjenigen Gemeinde als niedergelassen betrachtet, in der sie das erforderliche Dokument hinterlegt hat, und kann nur eine Niederlassungsgemeinde haben (Art. 3 lit. b RHG). Demgegenüber bedeutet Aufenthaltsgemeinde die Gemeinde, in der sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres aufhält; der Aufenthalt zum Zweck des Besuchs einer Lehranstalt oder Schule und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt begründen eine Aufenthaltsgemeinde (Art. 3 lit. c RHG). § 32 Abs. 2 und 3 GG/ZH übernimmt die Definitionen des RHG und modifiziert sie nur insofern, als im kantonalen Recht die Begriffe Niederlassung bzw. Aufenthalt (statt Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde) geregelt werden.

2.3

2.3.1 Die Beschwerdeführerin erblickt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie darin, dass sie zur Führung der Einwohnerregister verpflichtet sei und über die Begründung des Lebensmittelpunkts zu entscheiden habe. Eine gesetzeskonforme Umsetzung der Registerführungspflicht bedinge, dass den Gemeinden ein Entscheidungsspielraum zugestanden werde, wenn es um die Beurteilung des tatsächlichen Lebensmittelpunkts geht.

2.3.2 Bundesrecht (Art. 3 RHG) und Recht des Kantons Zürich (§ 32 Abs. 2 f. GG/ZH) kennen heute eine übereinstimmende Begrifflichkeit hinsichtlich Niederlassung und Aufenthalt, was zur Erreichung des Harmonisierungsziels unerlässlich ist. Belässt schon das Bundesrecht dem kantonalen Gesetzgeber keinen definitorischen Spielraum, so fehlt es hieran umso mehr im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinde. Denkbar ist durchaus, dass das Ziel der Registerharmonisierung im Alltag auf technisch-administrativ verschiedene Weise erreicht werden kann. Dieser kantonale bzw. kommunale

Spielraum im Bereich der Umsetzung der Registerpflicht begründet allenfalls in geringem Ausmass einen Autonomiebereich. Klar zu trennen hiervon sind die Fragen rein rechtlicher Natur, die nunmehr harmonisiert sind. Ohnehin begründet nicht jeder Handlungsspielraum Autonomie. Er muss quantitativ erheblich sein, sodass die Gemeinden eine wesentliche Frage beantworten können, aber auch qualitativ erheblich, indem der Gestaltungsspielraum auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse in den jeweiligen Gemeinden ausgerichtet ist (KILIAN MEYER, Gemeindeautonomie im Wandel, 2011, S. 263). Die Voraussetzungen für die Anerkennung eines geschützten

kommunalen Autonomiebereichs, soweit es um die Frage geht, ob Y._____ in X._____ registerrechtlich bloss Aufenthalt oder doch Niederlassung begründet hat, sind offenkundig nicht gegeben. Dies gilt umso mehr, als die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) den Kantonen und Gemeinden gebietet, Schweizerinnen und Schweizern die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben (Urteile 2C_805/2008 vom 3. Februar 2009 E. 2.3.3; 2P.49/2007 vom 3. August 2007 E. 2.1 mit Hinweisen). Es wäre nicht im Sinne des Bundesgesetzgebers, wenn die Beschwerdeführerin in Bezug auf Eintragungen und Löschungen im Einwohnerregister über ein Selbstbestimmungsrecht verfügte, würde auf diese Weise doch das Ziel einer schweizweit harmonisierten Registerpraxis vereitelt. Die Beschwerde erweist sich zufolge Fehlens eines geschützten Autonomiebereichs insoweit als unbegründet.

2.4 Fehlt es der Gemeinde an Autonomie, entfällt auch ihre Berechtigung, im Rahmen einer Autonomiebeschwerde eine Verletzung des Willkürverbots (willkürliche Sachverhaltsfeststellungen) oder andere Rechtsverletzungen (Kognitionsüberschreitung, Ermessensüberschreitung) zu rügen, nachdem diese Rügebefugnis akzessorisch mit der Rüge der Autonomieverletzung verbunden ist (vorne E. 1.2.3). Eine auf Art. 89 Abs. 1 BGG gestützte Beschwerdebefugnis, die der Gemeinde auch andere Verfassungsfragen eröffnen würde, macht die Beschwerdeführerin zu recht nicht geltend (E. 1.2.2): Das blosse Interesse an richtiger Rechtsanwendung begründet keine solche Befugnis, und eine qualifizierte, spezifische Berührung in hoheitlichen Interessen ist nicht ersichtlich (vgl. BGE 136 V 346 E. 3.3 S. 348 ff. und E. 3.4 S. 350, m.H.). Die Beschwerde erweist sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

3.

3.1 Im Übrigen wäre die Beschwerde in der Sache selbst ohnehin unbegründet: Die Vorinstanz erwägt im Wesentlichen, Y._____ kehre regelmässig am Wochenende ins Elternhaus zurück und sei als langjähriges Mitglied der örtlichen Pfadfindergruppe gut integriert. Dort finde sich auch ein Teil seines Freundeskreises. Den familiären und sozialen Bindungen gegenüber hält sie die beruflichen und wohnungsbezogenen Gesichtspunkte für weniger gewichtig, zumal Y._____ im Urteilszeitpunkt keine fünf Jahre in X._____ gewohnt und das Alter von 30 Jahren noch nicht erreicht habe. Die Beschwerdeführerin entgegnet insbesondere, Y._____ sei ein unbefristetes Arbeitsverhältnis eingegangen, geniesse die Annehmlichkeit eines kurzen Arbeitsweges und habe sich seinem Arbeitgeber gegenüber für eine gewisse Dauer verpflichtet. Im Alter von 27 Jahren hätten sich die familiären Banden gelöst, und die "sporadische Betätigung" bei den Pfadfindern könne für die Frage des Lebensmittelpunkts kein ausschlaggebendes Kriterium sein.

3.2 Die Vorinstanz prüft die Frage nach Bestand und Nichtbestand von Niederlassung und Aufenthalt anhand der vom Bundesgericht im Bereich der steuerrechtlichen Ansässigkeit entwickelten Kriterien. Diese Praxis findet im interkantonalen (BGE 132 I 29 E. 4.1 S. 35 f.; Urteile 2C_397/2010 vom 6. Dezember 2010 E. 2.2, in: RDAF 2011 II S. 127, StE 2011 A 24.21 Nr. 22; 2C_809/2008 vom 6. August 2009 E. 3.1), ebenso im interkommunalen und sinngemäss auch im internationalen Steuerrechtsverhältnis Anwendung (zu letzterem Urteil 2C_472/2010 vom 18. Januar 2011 E. 3.2). Niederlassung und Aufenthalt sind allerdings im vorliegenden Fall in ihrem registerrechtlichen Sinn von Bedeutung. Die steuerrechtliche Sichtweise darf zur Auslegung der registerrechtlichen Begriffe fraglos, aber nicht unkritisch übernommen werden. Wenn sich die Begriffe gemäss Art. 3 lit. b und c RHG grammatikalisch an Art. 23 ZGB und die Praxis hierzu anlehnen (Botschaft RHG, 457), darf nicht aus den Augen verloren werden, dass ZGB und RHG unterschiedlichen Zwecken dienen (Urteile 2C_599/2011 vom 13. Dezember 2011 E. 2.4; 2C_478/2008 vom 23. September 2008 E. 3.5). Auch im Verhältnis zwischen Register- und Steuerrecht ist grundsätzlich zu differenzieren, wobei die Nähe

zwischen diesen Rechtsgebieten wohl grösser ist als jene des Registerrechts gegenüber dem ZGB. Im Rechtsalltag hängen Register- und Steuerrecht nicht unbedeutend zusammen, indem die registerrechtliche Behandlung für steuerliche Zwecke zumindest den Charakter eines Indizes hat. Es ist damit jedenfalls nicht willkürlich, die Registerfrage im konkreten Fall anhand der steuerrechtlichen Kriterien zu beantworten, zumal die steuerrechtlichen Kriterien präziser gefasst sind als die

Legaldefinitionen des RHG.

3.3 Die rechtliche Würdigung des Sachverhalts im Lichte der steuerrechtlichen Regeln widerspiegelt die bundesgerichtliche Praxis und gibt unter Willkürgesichtspunkten zu keinen Beanstandungen Anlass. Die Beschwerde ist damit auch in der Sache unbegründet.

4.

Bei diesem Ausgang ist die Beschwerde abzuweisen und unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie handelt in ihrem amtlichen Wirkungskreis, ohne dass sie unmittelbare Vermögensinteressen verfolgt. Dementsprechend werden ihr keine Gerichtskosten auferlegt (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Beschwerdegegner war nicht zur Vernehmlassung einzuladen und ist nicht zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Februar 2012

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Kocher