Kanton Zug

Buch GVP 2012

Kanton Zug

Buch GVP 2012

Inhalt

2.1	Grundlagen, Organisation, Gemeinden	3
2.1.1	Politische Rechte	3
2.1.2	Bürgerrecht	10
2.1.3	Personalrecht	17

2.1 Grundlagen, Organisation, Gemeinden

2.1.1 Politische Rechte

§ 25 WAG
Regeste:

§ 25 WAG - Eine kleinere Partei hat einen Rechtsanspruch darauf, ihre vom Gemeinderat erheblich abweichende Auffassung in den amtlichen, gemeindlichen Abstimmungserläuterungen darlegen zu dürfen. Dies gilt auch dann, wenn sie ihre Minderheitsmeinung erst knapp vor der Drucklegung der Erläuterungen bekannt gibt.

Art. 5 Abs. 3 UVPV, § 7 Abs. 1 EG USG - Die Stimmberechtigten sind bereits im Rahmen der Zonenplanänderung und nicht erst die Baubewilligungsbehörde im nachlaufenden Verfahren die zuständige Behörde für den Entscheid, ein Projekt als umweltverträglich zu erklären.

Aus dem Sachverhalt:

(...)

D. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Baar hätten am 17. Juni 2012 an der Urne über die Änderung des Zonenplanes «Golfpark Zugersee», die Ergänzung der Bauordnung (§ 41) «Übrige Zonen mit speziellen Vorschriften» und die Erklärung der Umweltverträglichkeit des Projektes abstimmen sollen. Die Urnenabstimmung wurde am 20. April 2012 im Zuger Amtsblatt publiziert.

E. Am 4. April 2012 informierte X., einer der späteren Einzelbeschwerdeführenden, den Gemeindepräsidenten von Baar mündlich darüber, dass die Y-Partei dem Gemeinderat Baar ein Schreiben geschickt hätte, in welchem sie darum ersuche, in den Abstimmungserläuterungen zum Golfpark «Zugersee» den gegnerischen Standpunkt darlegen zu können.

F. Mit Mail vom 5. April 2012 informierte die Einwohnergemeinde Baar X. darüber, dass der Gemeinderat Baar am 4. April 2012 entschieden habe, den Wunsch, in den Abstimmungserläuterungen den gegnerischen Standpunkt darlegen zu können, abzulehnen. Einwendungen gegen das Projekt hätten im Rahmen der öffentlichen Auflage eingereicht werden können. Zudem sei es rechtlich sehr heikel, in gemeindlichen Vorlagen Stellungnahmen für oder gegen Projekte zuzulassen.

G. Die Y-Partei und vier Mitglieder der IG (...) (im folgenden Beschwerdeführende), reichten am 10. April 2012 Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat gegen die Einwohnergemeinde Baar (im folgenden Beschwerdegegner) ein und stellten folgende Anträge:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Baar vom 5. April 2012 betreffend Ablehnung der Publikation der Stellungnahme des gegnerischen Abstimmungskomitees in der Abstimmungsbroschüre betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung sowie Sondernutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Golfpark Zugersee (Abstimmung vom 17. Juni 2012) sei aufzuheben.
2. Der Gemeinderat Baar sei zu verpflichten, dem gegnerischen Abstimmungskomitee eine Seite der Abstimmungsbroschüre betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung sowie Sondernutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Golfpark Zugersee zur Darlegung seines Standpunktes zur Verfügung zu stellen.

M. Mit Schreiben vom 23. April 2012 reichten die Beschwerdeführenden ihre Replik ein. Darin hielten sie an ihren bisherigen Anträgen fest und stellten folgende neuen Anträge (unten kursiv):

2ter Die Abstimmungsfrage sei zu überprüfen und neu zu formulieren (neu).

Aus den Erwägungen:

2.3.1. Gemäss § 25 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) ist «den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt». Satz 2 lautet: «Bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen sind die Argumente der Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen.» Nach § 27 Abs. 1 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV; BGS 131.2) gelten die Richtlinien des Regierungsrates für die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 (Richtlinien, BGS 131.7) sinngemäss auch für die Gemeinden. Gemäss § 1 Abs. 3 Bst. c der Richtlinien enthält der erläuternde Bericht in der Regel das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten. Bei Volksabstimmungen über Initiativen und über Referenden gelten sodann gemäss § 1 Abs. 4 der Richtlinien folgende Grundsätze: a) Die Argumente der Urheberkomitees werden kurz dargestellt; b) Die fachlich zuständige Direktion lädt die Urheberkomitees rechtzeitig zur Stellungnahme ein; c) Der Regierungsrat übernimmt die Argumente der Urheberkomitees in der Regel unverändert in seinen erläuternden Bericht. Er kann ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder bezüglich Umfang nicht den Vorgaben entsprechende Darstellungen ändern oder zurückweisen.

2.3.2 § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG sieht unabhängig davon, ob eine Initiative oder ein Referendum vorliegt, einen Rechtsanspruch für «wesentliche Minderheiten» vor, ihre Auffassung zum Ausdruck bringen zu dürfen. Dieser Anspruch gilt aufgrund des klaren Wortlautes des Gesetzes für sämtliche Volksabstimmungen, unabhängig davon, ob eine Abstimmung von den Behörden selber oder von einem Komitee durch ein Referendum oder eine Initiative herbeigeführt wird. Es handelt sich um eine kantonsrechtliche Umsetzung der Vorgaben von Art. 34 der Bundesverfassung. § 25 Abs. 1 Satz 2 WAG präzisiert nur, wer bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen den gegnerischen Standpunkt vertreten darf, nämlich das Urheberkomitee. Satz 2 schränkt jedoch Satz 1 in keiner Weise ein.

Aus den Richtlinien (BGS 131.7) lässt sich kein anderer Standpunkt ableiten. Diese sind gemäss § 27 Abs. 1 WAV für gemeindliche Abstimmungen lediglich sinngemäss anwendbar. Der Beschwerdegegner wendet sie allzu wörtlich an. Die Richtlinien, die primär für die kantonale Ebene konzipiert sind, gehen in § 1 Abs. 3 Bst. c bis f vorerst von Volksabstimmungen nach der Behandlung im Kantonsrat aus. In Abs. 4 werden die Einzelheiten für den Fall einer Initiative oder eines Referendums geregelt. Es war nie die Meinung des Regierungsrates, bei gemeindlichen Volksabstimmungen wesentliche Minderheiten bei den Abstimmungserläuterungen auszuschliessen. Dies wäre auch staatsrechtlich gar nicht möglich. Die Richtlinien sind aufgrund der Gesetzeshierarchie sogar tiefer als eine regierungsrätliche Verordnung einzustufen. Sie sind primär eine verwaltungsinterne Vorgabe zum Vorgehen und zur formalen Gestaltung bei der Abfassung von Abstimmungserläuterungen auf kantonaler Ebene. Aufgrund von § 27 Abs. 1 WAV werden sie auch für die Gemeinden sinngemäss verbindlich. Trotz Aufnahme in die Gesetzessammlung und trotz Publikation konkretisieren sie lediglich die operative Umsetzung von § 25 WAG. Es kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die Richtlinien den übergeordneten und bei Volksabstimmungen allgemein geltenden § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG einschränken. Aufgrund von § 27 Abs. 1 WAV ist § 1 Abs. 4 der Richtlinien sinngemäss anzuwenden, auch wenn keine Initiative oder kein Referendum vorliegt, somit auch in der vorliegenden Urnenabstimmung. § 1 Abs. 4 stellt sicher, dass die wesentlichen Minderheiten - gleich welche - angemessen ihren Standpunkt darlegen können und legt die Modalitäten dazu ausgewogen fest. Dabei werden nicht nur dem Beschwerdegegner, sondern auch wesentlichen Minderheiten Pflichten auferlegt (vgl. Abs. 4 Bst. c der Richtlinien), an die sie sich halten müssen.

2.3.3 Es trifft zwar zu, dass der Gemeinderat die Vorlage von sich aus gestützt auf Art. 14 Abs. 3 der Gemeindeordnung Baar und § 66 Abs. 1 GG der Urnenabstimmung unterstellen will. Diese Frage spielt hier neben den obigen Ausführungen auch aus einem anderen Grunde keine Rolle. Im Referendumsfall (§ 66 Abs. 2 GG) wird auch vom Beschwerdegegner nicht bestritten, dass die Auffassungen der Vorlagegegnerinnen und -gegner in den Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden müssen. Weshalb im Fall von § 66 Abs. 1 GG dasselbe Recht verwehrt werden soll, ist nicht einzusehen und

beinhaltet eine rechtsungleiche Behandlung ähnlicher Vorgänge. Wenn der Gemeinderat eine Vorlage von grosser Tragweite von sich aus der Urnenabstimmung unterstellt, so ist häufig anzunehmen, dass ohnehin eine Urnenabstimmung verlangt wird. Ob ein gegnerisches Komitee seinen Standpunkt darlegen darf, darf deshalb nicht formalistisch davon abhängig gemacht werden, ob eine Urnenabstimmung gestützt auf § 66 Abs. 1 GG oder § 66 Abs. 2 GG angesetzt wird.

2.3.4. Wann liegt eine «wesentliche Minderheit» gemäss § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG vor? In den Materialien zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (Anträge des Regierungsrates, der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission, der Fraktionen und einzelner Kantonsratsmitglieder) gibt es keine Hinweise, wie diese Bestimmung auszulegen ist. Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) enthält denselben Begriff. Der Rechtsprechung des Bundesgerichtes lässt sich ebenfalls keine Definition entnehmen.

Bei der Y- Partei handelt es sich klar um eine «wesentliche Minderheit». Sie haben in der Gemeinde Baar bei den Kantonsratswahlen vom 3. Oktober 2010 zusammen mit der Jungen Y-Partei 7215 Stimmen von 77327 Stimmen erhalten, also knapp 10 % und sind mit einem Mitglied im Kantonsrat vertreten. Bei der Wahl in den Gemeinderat haben sie zusammen mit der SP bei total 36’517 Stimmen 6’898 Stimmen erhalten und einen Sitz im Gemeinderat errungen. Sie gehört zu den fünf grossen gemeindlichen Parteien. Aufgrund der Wahlergebnisse stehen in Baar den drei bürgerlichen die beiden kleineren, linksorientierten Parteien gegenüber. Es ist damit offenkundig, dass die Y-Partei eine «wesentliche Minderheit» im Sinne des Gesetzes darstellt. Es muss daher nicht weiter geprüft werden, ob die Baarer Mitglieder der IG . . ., somit die vier Einzelbeschwerdeführenden, für sich allein eine «wesentliche Minderheit» bilden. Da sie dieselbe Auffassung wie die Y-Partei vertreten, werden sie meinungsmässig zu dieser hinzugezählt und verstärken noch die Schlussfolgerung, dass eine «wesentlichen Minderheit» vorliegt.

2.3.5. Die Meinung dieser wesentlichen Minderheit kommt in den Abstimmungserläuterungen gemäss Entwurf nirgends zum Ausdruck. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss mindestens auf den Haupteinwand der Gegnerschaft Bezug genommen werden. Wesentliche Ablehnungsgründe dürfen nicht übergangen werden (BGE 101 Ia 242). Anhand eines Rechtsstreites bei einem Referendumskomitee hat das Bundesgericht von «hinreichend Platz und Gewicht» gesprochen, das eingeräumt werden müsse (1C_412/2007 E. 5.2). Die Abstimmungserläuterungen umfassen 18 Seiten. Sofern den Beschwerdeführenden eine Seite für ihre Meinung - so ihr Rechtsbegehren - eingeräumt würde, wäre den Anforderungen von § 25 WAG Genüge getan. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um ein komplexes Projekt handelt, insbesondere bezüglich Umwelt, so dass ein Minderheitsstandpunkt auch umfangmässig differenziert dargelegt werden darf.

2.3.6. Der Beschwerdegegner wendet ein, dass in sinngemässer Anwendung der Richtlinien nur Minderheiten im Gemeinderat oder in den Kommissionen zu berücksichtigen seien. Dies ist nicht zutreffend. § 25 Abs. 1 Satz 1 WAG sieht diese erhebliche Einschränkung des Minderheitenschutzes nicht vor. Im Gegenteil. Der Begriff «Minderheit» deutet viel eher auf Gruppierungen ausserhalb von Behörden, Kommissionen und Verwaltung hin. Sollte diesem Gedankengang des Beschwerdegegners gefolgt werden, würde bei fehlender Minderheit innerhalb der staatlichen Struktur überhaupt kein Minderheitsschutz bei Abstimmungen bestehen. Dies würde aber den bundesrechtlichen und kantonsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Auch aus den Richtlinien lässt sich diese Auffassung des Beschwerdegegners nicht ableiten. Gerade § 1 Abs. 4 der Richtlinien deutet mit seinem Hinweis auf Initiativen und Referenden auf eine Opposition ausserhalb staatlicher Strukturen hin.

2.3.7. Der Beschwerdegegner wendet ein, dass er zu knapp vor der Drucklegung der Abstimmungserläuterungen über diese Minderheitsmeinung orientiert worden sei. Die Abstimmung vom 17. Juni 2012 sei dadurch bezüglich termingerechter Durchführung gefährdet gewesen. Diese Einrede ist gegenstandslos geworden, weil die betreffende Abstimmung durch den Beschwerdegegner am 26. April 2012 auf einen späteren, noch unbekannten Termin verschoben worden ist. Bei der nächsten Abstimmung zu diesem Thema wird der Beschwerdegegner die jetzt bekannte Minderheit rechtzeitig zu einer

Stellungnahme einladen. Selbst wenn diese Abstimmung nicht abgesagt worden wäre, wäre es für den Beschwerdegegner zeitlich möglich gewesen, die Minderheitsmeinung in die Abstimmungserläuterungen aufzunehmen. Gemäss unbestrittenem Sachverhalt orientierte X den den Gemeindepräsidenten am 4. April 2012 über die Opposition. Der Beschwerdegegner führt in seiner Stellungnahme vom 18. April 2012 (Ziff. 7) aus: «Am 5. April 2012 hat die Gemeindekanzlei . . . die Vorlage der Druckerei zur Erstellung des Gut zum Druck übergeben.» Die Beschwerdeführenden hätten innert sehr kurzer Frist, somit innert einem Tag bis am Abend des 5. April 2012, eine Stellungnahme von ca. einer Seite liefern müssen, damit sich die Vorbereitungsarbeiten nicht verzögern. Dies wäre für die Beschwerdeführenden zumutbar und auch möglich gewesen, zumal sie sich schon einige Zeit mit diesem Projekt beschäftigen. Ein gewisser zeitlicher Spielraum hätte auch wegen den folgenden Ostertagen bestanden (Karfreitag, 6. April 2012).

2.3.8. Das Argument des Beschwerdegegners, die Beschwerdeführenden hätten im öffentlichen Auflageverfahren Einwendungen erheben können, ist unbehelflich. Es handelt sich dabei um ein Mittel der öffentlichen Mitwirkung gemäss § 39 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11). Danach legt der Gemeinderat den bereinigten Entwurf während 30 Tagen öffentlich auf (Abs. 2). Während der Auflagefrist können beim Gemeinderat schriftlich Einwendungen erhoben werden. Die Berechtigung dazu ist nicht beschränkt (Abs. 3). Nach Ablauf der Auflagefrist stimmt die Einwohnergemeinde über die Anträge des Gemeinderats in Kenntnis der Einwendungen ab (Abs. 4). Dieses planungsrechtliche Mitwirkungsinstrumentarium ersetzt den abstimmungsrechtlichen Minderheitenschutz gemäss § 25 WAG nicht. Die beiden Verfahren bzw. Regelungen haben unterschiedliche Zielsetzungen aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen. Das Mitwirkungsverfahren bezweckt eine breit abgestützte Zonenplanung, ein ausgewogenes Projekt und die Auseinandersetzung mit den Interessen betroffener Dritter. Die abstimmungsrechtliche Minderheitenregelung bezweckt, dass jedes Abstimmungsergebnis den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Stimmberechtigen müssen ihren Entscheid nach einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung fällen können. Ebenfalls unbehelflich ist der Einwand, dass sich die Beschwerdeführenden in öffentlichen Veranstaltungen oder in den behördlichen Gremien hätten Gehör schaffen können. Damit ist nicht gewährleistet, dass die Stimmberechtigten ihre Entscheide gestützt auf die erwähnten bundesrechtlichen Vorgaben treffen können. Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe können nicht von der Teilnahme an einer öffentlichen Veranstaltung abhängen, sondern nur von der Zustellung der behördlichen Abstimmungserläuterungen mit der Minderheitsmeinung in demselben Dokument an alle Stimmberechtigten.

2.3.9. Der Beschwerdegegner weist auf die Probleme bei verschiedenen gegnerischen Interessengruppierungen hin. Auch diese Frage ist im vorliegenden Verfahren nicht relevant, weil sich eine inhaltlich einheitliche Gegnerschaft gemeldet hat. Hätten sich jedoch unterschiedliche «wesentliche Minderheiten» gemeldet, so müsste gemäss § 25 WAG und aufgrund der Rechtsgleichheit jeder von ihnen der entsprechende, allenfalls umfangmässig reduzierte Platz in einer Abstimmungserläuterungen eingeräumt werden.

2.3.10. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde in der Hauptsache gutzuheissen und den Beschwerdeführenden in einer kommenden Abstimmung zum «Golfpark Zugersee» eine Seite der Abstimmungserläuterungen zur Verfügung zu stellen ist.

4.

4.1. Die Beschwerdeführenden beantragen in ihrer zweiten Beschwerdeschrift vom 23. April 2012, dass die Abstimmungsfrage zu überprüfen und neu zu formulieren sei (Ziff. 2ter der Anträge). Sie begründen diesen Antrag wie folgt: Gemäss Entwurf der Abstimmungserläuterungen laute die Abstimmungsfrage: «Wollen Sie das Projekt «Golfpark Zugersee», Baar, als umweltverträglich erklären und der Zonenplanänderung sowie der Ergänzung der Bauordnung in Kenntnis der Einwendungen zustimmen?» Der zweite Teil der Abstimmungsfrage werfe keine Fragen auf. Hingegen frage sich, ob der Souverän diese Erklärung betreffend Umweltverträglichkeit des Projektes gestützt auf die Vorschriften des

Bundesrecht und des kantonalen Rechts überhaupt abgeben könne. Gemäss Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) entscheide die «zuständige Behörde» über die Umweltverträglichkeit. Beim Baubewilligungsverfahren sei dies der Gemeinderat. Die zuständige Behörde habe neben dem eigentlichen Entscheid zur Umweltverträglichkeit eine ganze Reihe von Aufgaben. Es frage sich, ob durch die Zuständigkeit für die Zonenplanänderung die Stimmenden für die Erklärung, ein Projekt sei umweltverträglich, zuständig seien. Die Beschwerdeführenden listen detailliert gemäss Art. 14 - 18 UVPV auf, welche Tätigkeiten «die zuständige Behörde» vornehmen muss (Art. 14 Koordination, Art. 15 Zugänglichkeit des Berichts, Art. 16 Anordnungen, Art. 17 Grundlage für die Prüfung, Art. 18 Gegenstand der Prüfung, Art. 19 Berücksichtigung der Prüfergebnisse, Art. 20 Zugänglichkeit des Entscheides). Diese Aufgaben könnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als zuständige Behörde gar nicht erfüllen. Sie hätten auch nicht die Möglichkeit, Abklärungen zu treffen, ob ein Projekt allenfalls mit Auflagen oder Bedingungen bewilligt werden könne. Die kantonale Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 5. Mai 1998 (V EG USG; BGS 811.11) halte in § 2 Abs. 1 Bst. b fest, das Verfahren für die UVP sei das Baubewilligungsverfahren für alle Anlagen, bei denen der Kanton das massgebliche Verfahren gemäss Anhang der Verordnung über die UVP zu bestimmen habe. Gemäss UVPV bestimme das kantonale Recht das massgebliche Verfahren bei diesem Projekt, womit über die UVP nicht bei der Zonenplanänderung, sondern bei der Baubewilligung zu entscheiden sei. In Baar hätten die Initianten zusammen mit dem Einzonungsgesuch keinen Sondernutzungsplan eingereicht, hingegen in Zürich einen Bebauungsplan (Sondernutzungsplan) als Zwischenstufe zwischen Nutzungsplan und Baubewilligungsverfahren. In Baar werde in der Abstimmungsvorlage von einem «Richtprojekt» gesprochen, das für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend sei. Die jetzt gültige Baarer Bauordnung kenne dieses Instrument «Richtprojekt» nicht, das erst mit dem Inkrafttreten von § 41 quinquies Abs. 6 der Bauordnung Gültigkeit entfallen könne. Wären sämtliche Auflagen aus dem Fachbericht des Amtes für Umwelt 2011 bereits ins Richtprojekt eingeflossen, könnte man eher dazu neigen, dass die Feststellung der Umweltverträglichkeit bereits im Zonenplanverfahren erfolgen könne.

4.2. Gemäss Auffassung des Beschwerdegegners ist die Formulierung der Abstimmungsfrage korrekt. Sie sei zur Absicherung vor der definitiven Festlegung mit dem Rechtsdienst der Baudirektion abgesprochen worden. Das Amt für Umweltschutz halte in seiner Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichtes auf S. 3 fest, dass die UVP beim Entscheid zur «Golfparkzone» durch Beschluss der Gemeindeversammlung stattfinde. Gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV seien die Kantone für die Festlegung des massgeblichen Verfahrens für die UVP zuständig. Die Kantone müssten dabei ein Verfahren so wählen, dass eine möglichst frühzeitige und umfassende Beurteilung erfolge. Es handle sich hier um eine projektbezogene Nutzungsplanung. Es liege zudem ein detailliertes Richtprojekt vor, das für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren als verbindlich erklärt werde. Es liege daher eine Detailnutzungsplanung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 letzter Satz der UVPV vor, womit diese und nicht das Baubewilligungsverfahren als massgebliches Verfahren für die UVP gelte. Nur wenn - entgegen dem vorliegenden Fall - keine Detailnutzungsplanung vorliege, wäre die UVP im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Sämtliche Handlungen, die der zuständigen Behörde im Vorfeld des Entscheides über die Umweltverträglichkeit zugedacht seien, müssten nicht von dieser auch tatsächlich ausgeführt werden. Der Gemeinderat handle für die Stimmberechtigen im Vorfeld der Urnenabstimmung und nehme die notwendigen Schritte als Vertretung für die Stimmberechtigten vor. Das Richtprojekt werde gleichzeitig mit der Zonenplanänderung verbindlich für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren.

4.3. Die Formulierung der Abstimmungsfrage hat einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten. Der Anspruch auf die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten auferlegt den hierfür zuständigen Behörden besondere Pflichten. Die Abstimmungsfrage muss korrekt formuliert sein, das heisst, sie darf «weder irreführend sein noch suggestiv wirken. Die Anforderungen an die Sorgfalt der Behörden übersteigen somit diejenigen, welche für Abstimmungserläuterungen aufgestellt werden» (Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2528).

Es ist zu prüfen, ob folgende (Teil-) Abstimmungsfrage korrekt formuliert ist: «Wollen Sie das Projekt «Golfpark Zugersee», Baar, als umweltverträglich erklären (...)?» Anders gefragt: Sind die Stimmberechtigten bereits im Rahmen der Zonenplanänderung oder ist erst die Baubewilligungsbehörde im nachlaufenden Verfahren die zuständige Behörde für den Entscheid, dieses Projekt als umweltverträglich zu erklären?

4.4. Es liegen diesbezüglich mehrere bundesrechtliche und kantonale Rechtsgrundlagen vor:

Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) lautet: «Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit.»

Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) lautet: «Die Prüfung wird von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde).» Art. 5 Abs. 3 UVPV lautet: «Soweit das massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht.»

Der Anhang zur UVPV, UVP-Anlagen und massgebliches Verfahren, Ziff. 60.7 Golfplätze mit neun und mehr Löchern, sieht vor, dass das massgebliche Verfahren durch das kantonale Recht zu bestimmen ist.

§ 7 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998 (EG USG, BGS 811.1) lautet: «Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Bestandteil des Entscheids der Behörde, welche für das massgebliche Bewilligungsverfahren zuständig ist.»

§ 2 Abs. 1 Bst. b der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 5. Mai 1998 (V EG USG, BGS 811.11) mit der Marginalie «Massgebliches Verfahren» lautet: «Für die Umweltverträglichkeitsprüfung sind massgeblich (..) das Baubewilligungsverfahren für alle weiteren Anlagen, bei denen der Kanton das massgebliche Verfahren gemäss Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu bestimmen hat.»

4.5. Neben den obigen Rechtsgrundlagen ist zusätzlich der Entwurf zu den Abstimmungserläuterungen beizuziehen, der wichtige Hinweise zur Klärung der Rechtslage enthält, nämlich:

- Ziff. 3, Absatz 1: «Im Zonenplan ist lediglich der Perimeter der Golfanlage eingetragen. Die Details können dem Richtprojekt entnommen werden.»
- Ziff. 4, Seite. 9, rechte Spalte, wird § 41 quinquies Abs. 6 des Entwurfes zur Ergänzung der Bauordnung aufgeführt: «Das Richtprojekt vom 16. November 2011 mit den dazugehörenden Bestimmungen ist für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend. Für die Erteilung einer Baubewilligung ist die Umsetzung der Bestimmungen des Richtprojektes vorausgesetzt.»
- Ziff. 5, Absatz 3: «In der Beurteilung durch das kantonale Amt für Umweltschutz werden 19 Anträge im Sinne von Vorgaben zu diversen Umweltthemen gestellt. Soweit diese Anträge relevant sind für das Zonenplanverfahren, sind sie in die Planungsunterlagen eingeflossen. Ansonsten sind die Massnahmen und Anträge im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren durch die Zugersee Golf AG zu berücksichtigen und umzusetzen.»
- Ziff. 7.1, Absatz 3: «Die Beurteilung im Umweltverträglichkeitsbericht kommt zum Schluss, dass die Golfanlage umweltverträglich erstellt und betrieben werden kann, dies unter Berücksichtigung der Massnahmen gemäss Umweltverträglichkeitsbericht und der insgesamt 19 Anträge des Amtes für Umweltschutz. Diese Massnahmen und Anträge sind im Bauprojekt zu berücksichtigen und umzusetzen.»

4.6. Es stellt sich vorerst die Rechtsfrage, ob der Kanton für Golfanlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vorsieht (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV). Im 4. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) sind die kantonalen und gemeindlichen Sondernutzungspläne geregelt. Darunter fallen Regionalpläne (§ 30 PBG), Baulinien- und Strassenpläne (§ 31) und Bebauungspläne (§ 32). Das kantonale Recht sieht somit keine Sondernutzungsplanung für Golfanlagen vor.

Weiter ist zu prüfen, ob das gleichzeitige und koordinierte Zusammenwirken von Zonenplan / Bauordnung / Richtprojekt für diese Golfanlage «eine frühzeitige und umfassende Prüfung» ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 UVPV). Art. 10 a Abs. 1 USG verlangt ebenfalls eine frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit. Das Bundesgericht hält in BGE 116 Ib 50, 60 fest, dass «zwar das massgebliche Verfahren zur Durchführung der UVP durch das kantonale Recht zu bestimmen ist, der kantonale Gesetzgeber sich bei dieser Wahl des Verfahrens allerdings an die dafür bestehenden bundesrechtlichen Grundsätze zu halten habe. Das bedeutet für den vorliegenden Fall (eine Multikomponentendeponie), dass im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 UVPV das Nutzungsplanungsverfahren das massgebliche Verfahren gewesen wäre.» Die Kantone sind somit nicht frei, das massgebliche Verfahren für die Durchführung der UVP festzulegen, selbst wenn es gemäss Art. 5 Abs. 3 Satz 1 UVPV «durch das kantonale Recht bezeichnet wird.» Es sind die bundesrechtlichen Vorgaben zu beachten (vgl. auch Peter Hänni, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 393f.)

Das Bundesgericht verdeutlicht, welche Ansprüche an eine «frühzeitige und umfassende Prüfung» zu setzen sind (BGE 116 Ib 50, 57): «Sind für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen. (. . .) . . . mehrere getrennt zu treffende Entscheide (. . .) werden gleichzeitig eröffnet, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für dasjenige Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (Leitverfahren, massgebliches Verfahren; vgl. Art. 5 Abs. 3 UVPV) In BGE 116 Ib 50, 59 wird weiter festgehalten: «Da im Verfahren, in welchem der Nutzungsplan erlassen wird - in der Regel dürfte es sich um einen nach kantonalem Recht ausgestalteten Sondernutzungsplan handeln - eine umfassende Prüfung sämtlicher kantonal- und bundesrechtlicher Anforderungen erfolgt, stellt es das Leitverfahren und für UVP-pflichtige Vorhaben zugleich das massgebliche Verfahren dar (Art. 5 Abs. 3 UVPV).»

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Umstand, dass für eine bestimmte Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, ein gewichtiges Indiz dafür, dass das Vorhaben nur aufgrund einer Nutzungsplanung bewilligt werden kann (BGE 124 II 255). Schliesslich hat das Bundesgericht festgehalten, dass die umweltrelevanten Abklärungen im Rahmen der Nutzungsplanung und nicht erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen sind (BGE 123 II 88 95).

4.7. Die kantonale Bestimmung in § 2 Abs. 1 Bst. b V EG USG, wonach für die Golfanlage das Baubewilligungsverfahren für den Entscheid zur UVP zur Anwendung kommt, ist aufgrund des übergeordneten Art. 5 Abs. 3 UVPV und der oben zitierten Rechtsprechung zu prüfen. Die bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen verlangen eine «frühzeitige und umfassende Prüfung». Die Änderung des Zonenplanes, die Ergänzung der Bauordnung in Kombination mit dem Richtprojekt erfüllen zusammen - in gegenseitiger materieller Abhängigkeit - diese Voraussetzungen. Das Richtprojekt vom 16. November 2011 ist gemäss § 41 quinquies Abs. 6 des Entwurfes der Bauordnung integrierender Bestandteil des Projektes. Er ist für «für das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren wegleitend». «Wegleitend» heisst gemäss Ausführungen des Beschwerdegegners «für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren verbindlich» (Ziff. 54 der Rechtsschrift vom 9. Mai 2012). Diese Verbindlichkeit ergibt sich aus § 41 quinquies Abs. 6 Satz 2: «Für die Erteilung einer Baubewilligung ist die Umsetzung der Bestimmungen des Richtprojektes vorausgesetzt». Das Richtprojekt wird den Stimmberechtigten unter Ziff. 6 der Abstimmungserläuterungen eingehend dargelegt. Es ist dabei nicht erheblich, ob das

kantonale oder kommunale Recht den Begriff «Richtprojekt» bereits kennt. Es handelt sich dabei um verbindliche Projektbestandteile, die zusammen mit Zonenplan/Bauordnung einem Bebauungsplan bzw. einem Sondernutzungsplan bzw. einem Detailnutzungsplan gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV entsprechen. Es kann dagegen nicht eingewendet werden, dass das Richtprojekt «Vorwirkung» habe. Das Richtprojekt würde nach Annahme durch die Stimmberechtigen eine gleichzeitige und in sich kohärente Ergänzung zur Zonenplanänderung/Bauordnung, dies aufgrund der Verweisung in § 41 quinquies Abs. 6 der Bauordnung.

Die Beschwerdeführenden sind nicht kategorisch gegen die beanstandete Abstimmungsfrage, sofern eine bestimmte Voraussetzung erfüllt ist: «Wären sämtliche Auflagen aus dem Fachbericht des AfU vom April 2011 bereits im Richtprojekt eingeflossen, könnte man eher dazu neigen, dass die Feststellung der Umweltverträglichkeit bereits im Zonenplanverfahren erfolgen kann» (Bst. L, Seite 26, dritter Absatz, der zweiten Beschwerdeschrift vom 23. April 2012). Der Beschwerdegegner sichert dies in den Abstimmungserläuterungen (Ziff. 7.1, Absatz 3) bezüglich den insgesamt 19 Anträgen des Amtes für Umweltschutz zu: «Diese Massnahmen und Anträge sind im Bauprojekt zu berücksichtigen und umzusetzen.»

Es ist dabei nicht erheblich, ob der Entscheid an der Urne oder an der Gemeindeversammlung gefällt wird. Es ist Aufgabe des Gemeinderates, die zahlreichen Vorbereitungshandlungen und Aufgaben der zuständigen Behörde gemäss Art. 14 ff. UVPV zuhanden der Stimmberechtigten vorzunehmen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das vom Beschwerdegegner gewählte massgebliche Verfahren für die UVP in Einklang steht mit Art. 5 Abs. 3 UVPV. Die Abstimmungsfrage ist korrekt gestellt und die Beschwerde in diesem Punkte abzuweisen.

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 rechtkräftig.

2.1.2 Bürgerrecht

§ 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 befürworte 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 Weitern 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 (kantonales 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 Bundesgesetzes 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 rechtsgenügliche 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 Beschwerdegegnermacht in seinem 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 Rechsprechung 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

§ 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 und beschwerdefähigen Entscheid gebeten. Zumal bis zum heutigen Zeitpunkt keine beschwerdefähige Verfügung ergangen sei, wende er sich nun an den Regierungsrat.

B. Mit Schreiben vom 23. Februar 2012 beantragt der Beschwerdegegner, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten bzw. diese sei abzuweisen. Einführend hält der Beschwerdegegner fest, dass die Schreibweise «Yrein» bereits anlässlich der Grundbuchvermessung im Jahre 1984 durch kantonale Stellen festgelegt worden sei. Mit Beschluss vom 9. April 1997 habe der Gemeinderat X zudem entschieden, dass der rechtwinklig zur Alten Landstrasse entstehende Weg als Yreinweg bezeichnet werde. Der Beschwerdegegner macht weiter geltend, dass gemäss zugerischer Rechtsprechung keine Verfügung vorliege, wenn durch eine Anordnung oder einen Beschluss keine individuellen Rechte oder Pflichten rechtsgestaltend oder feststellend geregelt werden. In derartigen Fällen mangle es an einem wesentlichen Verfügungselement. Dies sei namentlich bei organisatorischen Anordnungen regelmässig der Fall. Bei der Strassenbenennung handle es sich um eine rein organisatorische Anordnung, die somit nicht anfechtbar sei.

Aus den Erwägungen:

I.

1. Gestützt auf § 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) sowie § 40 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) können Entscheide des Gemeinderates beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Als Entscheide gelten dabei Anordnungen und Feststellungen der dem Verwaltungsrechtspflegegesetz unterstellten Verwaltungsbehörden mit hoheitlicher Wirkung sowie Urteile des Verwaltungsgerichts (§ 4 VRG). Es stellt sich deshalb die Frage, ob im konkreten Fall ein anfechtbarer Entscheid im Sinne von § 4 VRG vorliegt oder nicht. Da die Begriffe «Anordnungen» und «Feststellungen» grundsätzlich dem Verfügungsbegriff von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) entsprechen (Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4 - 31, N 11), kann bei der Prüfung dieser Frage weitgehend auf die in der Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Verfügung im Sinne des Bundesrechts zurückgegriffen werden.

2. Wie vorstehend unter Bst. B erwähnt, beschloss der Gemeinderat X am 9. April 1997, dass der rechtwinklig zur Alten Landstrasse entstehende Weg als Yreinweg bezeichnet werde. Über diesen Entscheid wurde der Beschwerdeführer auf dessen Verlangen mit Schreiben des Beschwerdegegners vom 6. Oktober 2011 orientiert.

3. Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts, das den Verfügungsbegriff des Bundesrechts auch im kantonalen Recht anwendet, liegt ein Entscheid bzw. eine Verfügung im Sinne von § 4 VRG dann vor,

wenn der Staat den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber als Träger der Staatshoheit auftritt, diese kraft öffentlichen Rechts zu einer Handlung oder zu einer Leistung auffordert und nötigenfalls diese Handlung oder Leistung erzwingen kann, ferner dann, wenn er hoheitlich über einen Anspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat entscheidet (GVP 1979/80, S. 81; Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich, 1983, S. 116 f.). Eine Verfügung im Sinne von § 5 Abs. 1 VwVG wie auch im Sinne von § 4 VRG hat somit die behördliche Begründung, Feststellung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten im Einzelfall zur Folge, d.h. die Regelung eines konkreten und individuellen Rechtsverhältnisses, in verbindlicher und erzwingbarer Weise (GVP 1991/92, S. 341 mit Hinweisen). Die Verfügung ist in jedem Falle auf Rechtswirkungen ausgerichtet (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N. 862).

4. Der Regierungsrat hatte sich in der Vergangenheit nur vereinzelt mit dem Verfügungscharakter von gemeindlichen Anordnungen bzw. Beschlüssen zu befassen. Im Jahre 1991 hatte er die Frage zu beurteilen, ob die Benennung bzw. Umbenennung von Strassen ein anfechtbarer Entscheid im Sinne von § 4 VRG darstellt (GVP 1991/92, S. 340 - 344). In seinem Grundsatzentscheid gelangte er zum Schluss, dass es an einem anfechtbaren Entscheid fehle und eine Beschwerdemöglichkeit daher nicht gegeben sei. Weil durch die Anordnung oder den Beschluss keine individuellen Rechte oder Pflichten rechtsgestaltend oder feststellend geregelt bzw. keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt würden, fehle es an einem wesentlichen Verfügungselement. Es liege mithin gar keine Verfügung vor (GVP 1991/92, S. 342 mit Hinweisen). Und selbst wenn die mittelbaren Auswirkungen des angefochtenen Beschlusses dergestalt seien, dass sie die Legitimation zur Anfechtung einer solchen Anordnung an sich zu begründen vermöchten, genüge dies nicht für die Zulässigkeit einer Beschwerde, die per definitionem nur gegen Verfügungen möglich ist (vgl. zum Ganzen auch RRB vom 30. Oktober 2007 i.S. B.K., H.H. und E.B. gegen den Gemeinderat Hünenberg betreffend neue Postanschrift für das Gemeindegebiet Kemmatten, in dem die vorstehend geschilderte Praxis bestätigt wurde).

5. Im hier zu beurteilenden Fall geht es um die Frage einer Strassenbezeichnung bzw. deren Schreibweise. Während sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt stellt, die besagte Strasse habe auf den Namen «Yrainweg» zu lauten, oder diese Schreibweise mindestens neben dem Strassennamen «Yreinweg» bestehen müssen dürfe, stützt sich der Beschwerdegegner wie gesagt auf seinen Entscheid vom 9. April 1997, gemäss dem die Strasse auf den Namen «Yreinweg» lautet. Gestützt auf die vorstehend unter Ziff. 4 gemachten Ausführungen, handelt es sich bei diesem Entscheid jedoch nicht um einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG, sondern um eine organisatorische Anordnung ohne Verfügungscharakter. Selbst wenn die Anordnung vom 9. April 1997 mit Aussenwirkungen verbunden wäre, würde es sich hierbei nicht um Rechtswirkungen handeln, die mittels der gemeinderätlichen Anordnung statuiert werden. Es ist gerade nicht so, dass der Beschwerdeführer durch besagte Anordnung selbst unmittelbar zu einem hoheitlich durchsetzbaren Tun, Dulden oder Unterlassen gezwungen würde. Da es sich vorliegend lediglich um eine organisatorische Anordnung handelt, die keinen Verfügungscharakter besitzt, ist eine Anfechtungsmöglichkeit (selbst im Falle einer Aussenwirkung auf die faktische Stellung des Beschwerdeführers) nicht gegeben (BGE 109 Ib 255 mit Hinweisen).

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass weder die Anordnung des Gemeinderats X vom 9. April 1997 noch dessen Schreiben vom 6. Oktober 2011, in welchem er dem Beschwerdeführer die Schreibeweise „Yreinweg“ erläutert, einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG darstellt. Aufgrund der dargelegten Rechtslage war der Gemeinderat auch nicht gehalten, der Forderung des Beschwerdeführers, ihm sei eine anfechtbare Verfügung zuzustellen, nachzukommen. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

II.

1. . . .

2. . . .

Regierungsrat, 20. Mai 2012

2.1.3 Personalrecht
§§ 10 und 13 des Personalgesetzes
Regeste:

§§ 10 und 13 des Personalgesetzes – öffentliches Personalrecht; missbräuchliche Kündigung. Rechtliches Gehör. Die von der Arbeitgeberin aufgeführten Kündigungsgründe sind auf ihre Sachlichkeit hin zu prüfen. Es lag ein sachlicher Kündigungsgrund vor. Eine Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers widerspricht damit dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung.

Sachverhalt:

Herr B. wurde mit Arbeitsvertrag vom 21. Mai 2008 per 1. August 2008 als Lehrer für die A-Berufe an der X-Schule für vier Lektionen pro Woche eingestellt. Der ursprünglich bis zum 31. Juli 2009 befristete Arbeitsvertrag wurde mit Arbeitsvertrag vom 9. Januar 2009 per 1. Februar 2009 auf 16 Lektionen und ab dem 1. August 2009 auf 25 Lektionen (100%) ausgedehnt und unbefristet weitergeführt. Am 13. Januar 2012 kündigte die X-Schule das Arbeitsverhältnis mit Herrn B. per 31. Juli 2012

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kündigung sei missbräuchlich erfolgt, weshalb er Anspruch auf eine Entschädigung in der Höhe von fünf Monatsgehältern habe.

1.2. Gemäss § 10 Abs. 1 PG kann ein Arbeitsverhältnis unter Einhaltung der für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geltenden Kündigungsfristen und Kündigungstermine gekündigt werden. Eine Kündigung seitens des Kantons bzw. der Gemeinde ist gemäss § 29 Anstellungsreglement in Verbindung mit § 13 PG unter anderem missbräuchlich, wenn sie sich nicht auf sachliche Gründe stützen lässt, insbesondere wenn sie ausgesprochen wird (a) wegen einer persönlichen Eigenschaft oder wegen der Ausübung verfassungsmässiger Rechte, es sei denn, die Eigenschaft oder die Rechtsausübung beeinträchtige wesentlich die Erfüllung der Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis oder die Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern; (b) um die Entstehung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis und deren Geltendmachung nach Treu und Glauben zu erschweren oder zu verunmöglichen.

Der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz beschränkt sich demnach nicht auf die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts, sondern geht weiter (vgl. Entscheid 2A.71/2001 des Bundesgerichts vom 22. Mai 2001). Als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber hat der Kanton Zug auch verfassungsrechtliche Schranken wie das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten. Das Erfordernis der sachlichen Begründetheit einer Entlassung ist eine Folge des Willkürverbots. Dabei müssen die Entlassungsgründe von einem gewissen Gewicht sein. Indessen ist es nicht erforderlich, dass die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheint; es reicht aus, wenn die Weiterbeschäftigung des oder der betreffenden Mitarbeitenden dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht (Michel, Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 299). Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Kündigung erstens ein geeignetes Mittel zur Problemlösung und zweitens in dem Sinn erforderlich sein, dass weniger einschneidende Massnahmen wie beispielsweise eine Verwarnung nicht ebenfalls zum Ziel führen würden. Drittens muss eine Abwägung der gegenseitigen

Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen. Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit dieser Umschreibungen steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (Urteil PB.2009.00013 des Verwaltungsgericht Zürich vom 13. Januar 2010, Erw. 2.2).

1.3. Die Beweislast für das missbräuchliche Kündigungsmotiv trägt mangels spezieller arbeitsrechtlicher Regelung aufgrund von Art. 8 ZGB die bzw. der Arbeitnehmende, der bzw. dem gekündigt worden ist; nur für die Rechtfertigungsgründe der Beeinträchtigung der Pflichterfüllung aus dem Arbeitsverhältnis sowie der Beeinträchtigung der betrieblichen Zusammenarbeit (Bst. a) obliegt die Beweislast der bzw. dem kündigenden Arbeitgebenden (Rehbinder, in: Berner Kommentar, 1992, Art. 336 N. 11; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. März 1995, III. Kammer, VK 94/0031, in: ZBl 1995 382). Mithin muss die bzw. der Arbeitgebende die sachlichen Gründe für die Kündigung darlegen (Michel, a.a.O., S. 309).

1.4. Das Personalgesetz lehnt sich bei der Formulierung der Voraussetzungen, welche eine Auflösung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses als missbräuchlich erscheinen lassen, an die in Art. 336 Abs. 1 OR genannten Gründe, weshalb bei der Frage, ob eine Kündigung missbräuchlich ist, die zu Art. 336 Abs. 1 OR entwickelte Praxis angemessen berücksichtigt werden kann.

Als sachliche Gründe im Sinne des Personalgesetzes können beispielsweise genannt werden die nicht befriedigende Erfüllung dienstlicher Aufgaben über längere Zeit, gravierendes Fehlverhalten, die erhebliche Störung des Arbeitsklimas, die Weigerung, im Zuge einer Funktionsänderung eine andere zumutbare Aufgabe zu übernehmen, oder die ersatzlose Aufhebung der Stelle (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994 zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, Vorlage Nr. 130.4, Laufnummer 8257, S. 54). Auch betriebliche oder wirtschaftliche Gründe oder der Wegfall bzw. die Reduktion öffentlicher Aufgaben gelten als sachliche Gründe.

1.5. Nachfolgend sind die von der Beschwerdegegnerin aufgeführten Kündigungsgründe auf ihre Sachlichkeit hin zu prüfen:

2.1. Ihre Kündigung vom 13. Januar 2012 begründet die X-Schule unter anderem damit, die Arbeitsleistung des Beschwerdeführers im Bereich A. entspreche sowohl in fachlicher wie auch in pädagogischer Hinsicht nicht den gestellten Anforderungen.

Der Beschwerdeführer hält diesem Vorwurf entgegen, die Tatsache, dass sein Arbeitsvertrag bis zu einem Vollzeitpensum ausgedehnt worden sei, zeige, dass es keine fachlichen Bedenken gegen den Einsatz des Beschwerdeführers bis zum Sommer 2009 gegeben habe. Diese Tatsache werde dadurch unterstrichen, dass der zuständige Rektor W. sowie der damalige Prorektor C. am 27. Juli 2009 eine schriftliche Studienempfehlung zuhanden des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung (EHB) abgegeben hätten. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, wenn die Kündigung damit begründet werde, die Arbeitsleistung habe «sowohl in fachlicher wie auch in pädagogischer Hinsicht nicht unseren Anforderungen» entsprochen. Es sei inhaltlich kaum je klar geworden, welche konkreten Defizite dem Beschwerdeführer angelastet würden und wie bzw. wo er sich konkret hätte verbessern können. Tatsache sei vielmehr, dass zahlreiche lediglich auf Gerüchten basierende «Vorfälle» insbesondere vom Bereichsleiter S. verbreitet worden seien und damit eine negative Stimmung gegenüber dem Beschwerdeführer im Team entstanden sei.

Die Beschwerdegegnerin ergänzt, die Mängel in der Unterrichtstätigkeit und im Verhalten des Beschwerdeführers seien erst anschliessend an die Pensenerhöhung und die Studienempfehlung offenbar geworden. Es lägen zahlreiche sachliche Gründe für die Entlassung vor. Wegen der fachlichen und pädagogischen Mängel des Beschwerdeführers hätten drei verschiedene Mentorate anberaumt werden müssen. Mit dem Beschwerdeführer seien zahlreiche Qualifikationsgespräche, Standortgespräche sowie Gespräche über Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation geführt worden, ohne dass dies zu

einer Verbesserung der Arbeitsleistungen des Beschwerdeführers geführt habe.

2.2. Am 21. Juli 2010 hielt Herr M. in seinem Mentoratsbericht fest, insgesamt liege die Beurteilung des Beschwerdeführers im Bereich C (genügend); am 23. November 2010 hielt der interne Mentor T. fest, der Beschwerdeführer habe in den Bereichen Methodik und Didaktik sehr gute Entwicklungsschritte gemacht. Anlässlich des Mitarbeitergesprächs vom 17. November 2010 wurden dem Beschwerdeführer zwei Entlastungslektionen für die Erstellung eines fachlich richtigen Lehrganges im Fachunterricht A. für das Sommersemester 2011 gewährt. Im November 2010 gab der Beschwerdeführer einer Lernenden den Inhalt einer internen E-Mail bekannt. Herr S., direkter Vorgesetzter des Beschwerdeführers, erinnerte letzteren im Dezember 2010 daran, im Sinne einer guten Lernortkooperation das Gespräch mit den Bildungsverantwortlichen schnell zu suchen. Im Januar 2011 haben sich anlässlich von Klassenbefragungen neun Klassen wenig oder nicht kritisch über den Unterricht des Beschwerdeführers geäussert, zwei Klassen äusserten sich kritisch. Zehn Lernende beantragten am 28. Februar 2011, einen Stützkurs in Mathematik besuchen zu dürfen, weil der Unterricht des Beschwerdeführers Mängel aufweise; so wurde während der Lektionen mit dem Mobiltelefon gespielt, Zeitung gelesen, gelacht und die Lernenden durften vor Lektionsende bereits nach Hause gehen. Am 21. März 2011 blieb der Beschwerdeführer der ersten Lektion ohne vorherige Mitteilung oder Entschuldigung und auch ohne nachträgliche Einreichung eines Arztzeugnisses fern. Die Leistungen des Beschwerdeführers im Projekt «Z» im Mai 2011 vermochten nicht zu genügen. Offenbar suchte der Beschwerdeführer bei Missfallen über bestimmte Dinge nicht den Kontakt zu den Direktbetroffenen, sondern informierte im September 2011 den Bereichsverantwortlichen oder gar den Prorektor, was die Stimmung im A-Team beeinträchtigte.

Vorstehend erwähnte Begebenheiten der Weiterleitung einer E-Mail an eine Lernende, der nötigen Erinnerung an die erforderliche Vorgehensweise für eine gute Lernortkooperation, der Notwendigkeit von Stützkursen mit den entsprechenden Begründungen, der ungenügenden Leistungen im Projekt «Z» sowie der Kommunikation des Beschwerdeführers an den Bereichsverantwortlichen oder den Prorektor anstatt an die Direktbetroffenen lassen an den Fähigkeiten des Beschwerdeführers als Lehrperson gewisse Zweifel aufkommen. Eine nicht befriedigende Erfüllung dienstlicher Aufgaben über längere Zeit, ein gravierendes Fehlverhalten oder eine erhebliche Störung des Arbeitsklimas kann darin allerdings eher nicht erblickt werden, weshalb es insofern an einem sachlichen Kündigungsgrund fehlen dürfte. Es kann jedoch schlussendlich dahingestellt bleiben, ob diese Begebenheiten als sachliche Gründe für eine Kündigung ausreichen, wie nachfolgend noch auszuführen ist.

2.3. Die übrigen, von der Beschwerdegegnerin angeführten Gründe können hingegen sicher nicht als sachlich begründet gelten, da sie Parteibehauptungen darstellen und nicht belegt sind oder die Fähigkeiten des Beschwerdeführers als Lehrperson nicht in Frage stellen. Der Hinweis der Beschwerdegegnerin, der Beschwerdeführer habe die ihm anlässlich des Mitarbeitergesprächs vom 17. November 2010 gewährten zwei Entlastungslektionen nur ungenügend genutzt, geht fehl, denn diese Feststellung erfolgte bereits am 18. April 2010 (und nicht am 18. April 2011, wie die Beschwerdegegnerin behauptet) und damit vor der erwähnten Gewährung der Entlastungslektionen, auf welche die Beschwerdegegnerin Bezug nimmt. Auch der Hinweis auf zahlreiche Qualifikationsgespräche kann nicht gehört werden, denn in den eingereichten Akten liegt gerade einmal ein Formular einer Mitarbeiterbeurteilung vom Jahr 2011, wobei diese Zielerreichung recht gut war.

2.4. Mit E-Mail vom 23. März 2011 teilte der Beschwerdeführer dem Rektor W. mit, dass er aus gesundheitlichen Gründen den A-Bereich verlassen möchte. Mit E-Mail vom 24. März 2011 bestätigte Herr W. dem Beschwerdeführer, er werde seinem Wunsch entsprechen. Da der Beschwerdeführer auf Ende des Semesters die Unterrichtseinheiten der A-Berufe abgebe, werde sich dessen Unterrichtspensum von 100% auf ca. 50% reduzieren. Der Arbeitsvertrag vom 9. Januar 2009 werde so angepasst, dass ab dem Schuljahr 2011/2012 ein Unterrichtspensum im B-Bereich von 50% garantiert sei. Die Dauer dieses Arbeitsverhältnisses werde vorerst auf Ende des Schuljahres 2011/2012, also auf Ende Juli 2012 festgelegt. Ab dem Schuljahr 2011/2012 war der Beschwerdeführer in der Folge unbestrittenermassen nicht mehr im A-Bereich tätig; die Pensenkontrolle der X-Schule weist für das Schuljahr 2011/2012 12

geleistete Pflichtlektionen, also ein geleistetes Pensum von rund 50% aus.

Die vorstehend unter Ziff. 2.2. erwähnten Begebenheiten ereigneten sich – mit Ausnahme der Kommunikation des Beschwerdeführers an den Bereichsverantwortlichen oder den Prorektor anstatt an die Direktbetroffenen, als der Beschwerdeführer noch im A-Bereich tätig war. Als man offenbar mit der Arbeitsleistung des Beschwerdeführers im A-Bereich in fachlicher wie auch in pädagogischer Hinsicht nicht zufrieden war, wurde keine Kündigung eingeleitet. Im Gegenteil: Man bot dem Beschwerdeführer am 12. Juli 2011 einen neuen unbefristeten Arbeitsvertrag mit einem Pensum von mindestens 50% und einem zweifachen Stufenanstieg gegenüber dem Vertrag vom 9. Januar 2009 an – welchen dieser allerdings nicht unterzeichnete. Seit dessen Weggang aus dem A-Bereich und dem Wechsel in einen neuen Arbeitsbereich konnten dem Beschwerdeführer keine Vorwürfe der Art gemacht werden, seine Arbeitsleistung entspreche in fachlicher wie auch in pädagogischer Hinsicht nicht den gestellten Anforderungen. Vielmehr bestätigt die Beschwerdegegnerin, der momentane Unterricht des Beschwerdeführers im B-Bereich, der ihm nach dem Austritt aus dem A-Bereich zugeteilt worden sei, sei nicht zu beanstanden. Dieser Unterricht sei nicht Gegenstand der sachlichen Gründe, die zur Kündigung geführt hätten. Dies bestätigen auch die Feedback-Papiere der Lernenden im 2. Semester des Schuljahres 2011/2012 an der X-Schule. Mit anderen Worten: Im Zeitpunkt der Kündigung war man mit der Arbeitsleistung des Beschwerdeführers zufrieden.

2.5. Mithin kann der Vorwurf, die Arbeitsleistung des Beschwerdeführers entspreche in fachlicher wie auch in pädagogischer Hinsicht nicht den gestellten Anforderungen, nicht gehört werden. Er stellt keinen sachlichen Grund für die Kündigung dar.

3.1. Weiter begründet die Beschwerdegegnerin die Kündigung damit, es seien bei der Klassenführung des Beschwerdeführers in den A-Berufen Probleme entstanden.

3.2. Auch dieser Vorwurf kann nicht gehört werden, war doch der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Kündigung bereits seit einem halben Jahr nicht mehr im A-Bereich tätig. Dieser Vorwurf stellt deshalb ebenfalls keinen sachlichen Grund für die Kündigung dar.

4.1. Sodann habe festgestellt werden müssen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und den übrigen Lehrpersonen des A-Teams zerrüttet sei und auch Konflikte mit Bildungsverantwortlichen einzelner Lehrbetriebe entstanden seien.

4.2. Auch diesem Vorwurf kann keine Folge geleistet werden, weil der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Kündigung bereits seit einem halben Jahr nicht mehr im A-Bereich tätig war. Dieser Vorwurf stellt deshalb desgleichen keinen sachlichen Grund für die Kündigung dar.

5.1. Eine Weiterbeschäftigung im B-Bereich sei nicht möglich, weil der Beschwerdeführer nur in den beiden Grundlagenfachgebieten Mathematik und naturwissenschaftliche Grundlagen eingesetzt werden könne, was auf die Dauer für eine Anstellung von 50% oder mehr zu wenig breit gefächert sei.

Zu diesem Argument nimmt der Beschwerdeführer keine Stellung.

5.2. Der Beschwerdeführer kann unbestrittenermassen lediglich für die Grundlagenfachgebiete Mathematik und naturwissenschaftliche Grundlagen eingesetzt werden. Die Beschwerdegegnerin führt aus, diese Beschränkung des Einsatzgebietes des Beschwerdeführers sei für eine Anstellung von 50% oder mehr zu wenig breit gefächert. Dies bestreitet der Beschwerdeführer nicht. Der Beschwerdeführer auf der anderen Seite ist offenbar nicht bereit, sein Pensum bei der Beschwerdegegnerin vertraglich auf 50% oder gar weniger zu reduzieren, hat er doch den entsprechenden Arbeitsvertrag nicht unterzeichnet. Ausserdem ist er nicht bereit, wieder in der A-Gruppe zu unterrichten. Auch wenn die Unterrichtsführung des Beschwerdeführers in den von ihm ab August 2011 unterrichteten Fächern zu keinen Beanstandungen Anlass gab, darf dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sein Einsatzgebiet zu

wenig breit gefächert ist. Wenn nun aber der Beschwerdeführer im A-Bereich nicht tätig sein will oder kann und in den restlichen Bereichen mit dem beschränkten Einsatzgebiet des Beschwerdeführers keine Anstellung von 50% oder mehr möglich ist, so ist eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus betrieblichen Gründen sachlich begründet. Die Kündigung ist aus organisatorischen Gründen auch verhältnismässig, konnte dem Beschwerdeführer doch, wie bereits ausgeführt, keine andere zumutbare Stelle angeboten werden, da im Rahmen der zu erwartenden Lektionenzahl nicht genügend Lektionen in den Bereichen, in welchen der Beschwerdeführer eingesetzt werden konnte, für das Pensum des Beschwerdeführers verfügbar waren (vgl. Hänni, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2008, S. 564, mit Hinweis auf: RB ZH 2003 117, VerwGer ZH).

5.3. Damit ist auch klar, dass die Kündigung nicht wirtschaftlich begründet war. Eine Abgangsentschädigung gemäss § 24 PG wäre indessen ohnehin nicht geschuldet, da das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer nicht mindestens 10 Jahre ununterbrochen bestanden hatte und damit diese Voraussetzung für eine Abgangsentschädigung nicht erfüllt war.

6. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass ein sachlicher Kündigungsgrund vorlag. Die Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers widerspricht damit dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung. In Berücksichtigung der Akten kann der Beschwerdegegnerin nicht vorgeworfen werden, sie habe sich beim Entscheid, den Beschwerdeführer zu entlassen, missbräuchlich verhalten. Es ist vielmehr nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdegegnerin für die Kündigung des Beschwerdeführers entschied. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin für eine Entlassung des Beschwerdeführers ist mithin nicht zu beanstanden.

7.1. Es bleibt zu prüfen, ob Hinweise dafür bestehen, dass der Beschwerdeführer aus anderen als den vorgebrachten Gründen entlassen worden ist und diese anderen Gründe als missbräuchlich zu betrachten sind. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn die Kündigung wegen einer persönlichen Eigenschaft des Beschwerdeführers ausgesprochen worden wäre.

7.2. Der Beschwerdeführer bringt dazu vor, der Bereichsleiter S. habe bereits im Jahr 2009 den Entschluss gefasst, den Beschwerdeführer so rasch als möglich wieder zu entfernen. Sodann habe ab Sommer 2010 im A-Bereich der X-Schule ein Lehrerüberschuss bestanden, weshalb er habe hinausgedrängt werden sollen. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, Herr S. habe den Beschwerdeführer nicht loshaben wollen. Es habe keine Machenschaften gegen letzteren gegeben. Vielmehr habe man ihn gefördert, unterstützt und mentoriert, soweit es nur gegangen sei. Ferner habe es in der A-Gruppe zu keiner Zeit einen Lehrerüberschuss gegeben. Es habe sich auch keinesfalls um eine wirtschaftlich begründete Entlassung gehandelt.

7.3. In Würdigung der Akten und der Ausführungen der Parteien gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass andere Gründe als die sachlich begründeten für die Entlassung des Beschwerdeführers vorgelegen haben.

7.4. Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass der Entlassung des Beschwerdeführers sachliche Gründe zugrunde lagen und die Kündigung sich nicht als missbräuchlich erweist. Entsprechend ist dem Beschwerdeführer auch keine Entschädigung infolge missbräuchlicher Kündigung zuzusprechen.

8. Der Vollständigkeit halber ist auf den Vorwurf des Beschwerdeführers einzugehen, er sei vom Rektor nur pro forma zur Anhörung (Gewährung des rechtlichen Gehörs) eingeladen worden, obwohl der Beschwerdeführer daraus keine Ansprüche ableitet. Diesen Vorwurf bestreitet die Beschwerdegegnerin.

Mit Schreiben vom 11. Mai 2011 wurde der Beschwerdeführer in korrekter Weise zu einem Gespräch zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs eingeladen. Am 26. Mai 2011 fand ein Gespräch statt, welches korrekt durchgeführt wurde. Zum entsprechenden Protokoll konnte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 3. Juni 2011 Stellung nehmen. Am 7. Juni 2011 fand ein weiteres Gespräch zwecks

Gewährung des rechtlichen Gehörs statt. Ein nochmaliges Gespräch fand am 17. November 2011 statt, dessen Protokoll der Beschwerdeführer im Korrekturmodus ergänzte bzw. korrigierte. Erst nach diesen Gesprächen, anlässlich welchen viele verschiedene Lösungsmöglichkeiten des Konflikts diskutiert wurden, wurde die Kündigung ausgesprochen. Es kann also keine Rede davon sein, dass der Beschwerdeführer nur pro forma zu einer Anhörung eingeladen worden wäre. Mithin wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht verletzt.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 23. Oktober 2012; in Rechtskraft erwachsen.