

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00077 vom 16. Oktober 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-10-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00077](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00077)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00077 du 16 octobre 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00077 del 16 ottobre 2008

## Regeste

Einbürgerung | Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts Mit Inkrafttreten der Rechtsweggarantie per 1. Januar 2009 ist das Verwaltungsgericht nunmehr auch für Beschwerden gegen Anordnungen im Bereich des Bürgerrechtserwerbs zuständig, wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht (E. 1). Rechtliche Grundlagen des Bürgerrechtserwerbs (E. 2): Unter anderem müssen einbürgerungswillige Personen die schweizerische Rechtsordnung beachten bzw. über einen unbescholtenen Ruf verfügen (E. 2.1). Gemäss § 6 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung ist der Ruf einer einbürgerungswilligen Person auf Grund des Strafregisters und des Betreibungsregisters zu beurteilen. Er gilt in der Regel als unbescholten, wenn die Registerauszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Übertretungsstrafen sind nach ihrer Zahl und Schwere zu würdigen. Laufende Strafuntersuchungen werden wenn möglich auf Grund eines Zwischenberichts beurteilt (E. 4.1). Die durch die Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung erweist sich als vertretbar (E. 5.1): Die Beschwerdeführerin beging eine schwere Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz (Fahren in angetrunkenen Zustand mit qualifizierter Blutalkoholkonzentration). Dieses Delikt findet seinen Unrechtsgehalt bereits in der abstrakten Gefährdung von Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer und stellt ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Auch abgesehen davon weist die Beschwerdeführerin keinen tadellosen automobilistischen Leumund auf (E. 5.2). Eine verfassungswidrige Rechtsverzögerung lässt sich nicht feststellen (E. 5.3). Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 6). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2009.00077 Entscheid der 4. Kammer vom 27. Mai 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretärin Eliane Schlatter. In Sachen A, vertreten durch Rechtsanwalt B, substituiert durch C, Beschwerdeführerin, gegen Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Einbürgerungen, Feldstrasse 40, 8090 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Einbürgerung, hat sich ergeben: I. A, eine 1975 geborene Ausländerin, stellte im Jahr 2004 ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung für sich selbst und ihre im Jahr 2002 geborene Tochter. Am 31. März 2008 beschloss der Gemeinderat von Z, A und ihre Tochter unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts und der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung in das Bürgerrecht der Gemeinde Z aufzunehmen. Mit Verfügung vom 3. November 2008 verweigerte das Gemeindeamt des Kantons Zürich A die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, weil diese mit Strafbefehl vom 7. März 2008 wegen Fahrens in fahrunfähigem Zustand zu einer Geldstrafe von 30

Tagessätzen, davon 15 Tagessätze unter Ansetzung einer vierjährigen Probezeit bedingt vollziehbar, verurteilt worden war und damit einen Eintrag im Strafregister erwirkt hatte. Gemäss langjähriger konstanter Praxis könne ein Einbürgerungsgesuch nicht gutgeheissen werden, wenn ungelöschte Einträge im Strafregister bestünden. II. Gegen diese Verfügung liess A Rekurs erheben, welchen die Direktion der Justiz und des Innern am 21. Januar 2009 abwies. III. Mit Beschwerde vom 19. Februar 2009 liess A dem Verwaltungsgericht beantragen, die Verfügung des Gemeindeamtes vom 3. November 2008 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei das Bürgerrecht des Kantons Zürich zu erteilen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Staates. Mit Vernehmlassung vom 24./25. Februar 2009 beantragte die Direktion der Justiz und des Innern die Abweisung der Beschwerde unter Verweis auf ihre Verfügung vom 21. Januar 2009. Das Gemeindeamt verzichtete mit Eingabe vom 24./26. Februar 2009 ausdrücklich auf Beschwerdeantwort. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Gemäss § 43 Abs. 1 lit. I des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) war die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Anordnungen im Bereich des Bürgerrechtserwerbs nur insofern zulässig, als ein Anspruch auf Einbürgerung bestand. Dies galt jedenfalls, soweit der angefochtene Entscheid vor dem 1. Januar 2009 erging und damit die eidgenössische Rechtsweggarantie gemäss Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) noch nicht griff (VGr, 1. April 2009, VB.2008.00578, E. 1.1; vgl. zum Ausländerrecht VGr, 27. Februar 2009, VB.2009.00045, E. 2.2 mit zahlreichen Zitaten [beides unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)]). Mit Inkrafttreten der Rechtsweggarantie per 1. Januar 2009 ist das Verwaltungsgericht nunmehr auch für Beschwerden gegen Anordnungen im Bereich des Bürgerrechtserwerbs zuständig, wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht: Gemäss 86 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 130 Abs. 3 [und in Verbindung mit Art. 114] BGG haben die Kantone per 1. Januar 2009 als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Einbürgerungsentscheide gelten nach der klaren Praxis des Bundesgerichts, der überwiegenden Lehre und nunmehr auch dem Bundesgesetzgeber (vgl. Art. 50 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 [BüG, SR 141.0] in der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Fassung [AS 2008 5911]) nicht als Entscheide "mit vorwiegend politischem Charakter" im Sinn von Art. 86 Abs. 3 BGG (zum Ganzen Esther Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 107/2006, S. 88 ff., 101 f.). Daher müssen kantonale und kommunale Einbürgerungsentscheide mit Beschwerde vor das Verwaltungsgericht gezogen werden können, und zwar unabhängig davon, ob ein Anspruch auf Einbürgerung besteht oder nicht. Im Einklang damit soll anlässlich der Revision des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts die Ausnahmebestimmung des § 43 Abs. 1 lit. I VRG gestrichen werden. Die Beschwerdeführerin verfügt weder über einen Anspruch auf Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht noch über einen solchen auf Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht (dazu sogleich 2.1.1 f.). Dennoch hat das Verwaltungsgericht gestützt auf das soeben Gesagte und weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, auf die Beschwerde einzutreten. 2. Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind derzeit in Art. 20 und 21 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG, LS 131.1) und in der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 15. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11) geregelt. 2.1 Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das

Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht (vgl. auch § 20 Abs. 1 GemeindeG). Das einem Ausländer verliehene Gemeindebürgerrecht bedarf zu seiner Gültigkeit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch den Regierungsrat oder die von diesem als zuständig bezeichnete Direktion (§ 20 Abs. 3 GemeindeG, vgl. § 32 BüV). Gemäss Art. 20 Abs. 2 KV sind die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts durch Gesetz zu bestimmen. Nach der derzeitigen Regelung gelten für Ausländer- und Ausländerinnen folgende Anforderungen: Sie müssen nebst der Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse genügende Ausweise über ihre bisherigen Heimats- und Familienverhältnisse beibringen (§ 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GemeindeG). Darüberhinaus müssen sie über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (Art. 20 Abs. 3 lit. a KV), in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GemeindeG, § 5 BüV), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (Art. 20 Abs. 3 lit. c KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. b BüV) und die schweizerische Rechtsordnung beachten (Art. 20 Abs. 3 lit. d KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. c BüV) bzw. – gemäss § 21 Abs. 1 GemeindeG und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BüV – über einen unbescholtenen Ruf verfügen.

2.2 Das Gemeindegesetz unterscheidet zwischen Personen, die einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts haben, und solchen, denen kein Anspruch zusteht. Einen Anspruch auf Einbürgerung haben Ausländer und Ausländerinnen, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene Ausländer und Ausländerinnen, wenn sie zwischen 16 und 25 Jahren alt sind und während mindestens fünf Jahren in der Schweiz die Volks- oder Mittelschulstufe in einer der Landessprachen – gemäss Art. 20 Abs. 3 lit. a KV wohl in Deutsch (vgl. Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2005, Rz. 909; vgl. auch Peter Kottusch in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 20 N. 7) – besucht haben (§ 21 Abs. 2 f. GemeindeG, § 22 Abs. 1 BüV). Selbst wenn ein Anspruch auf Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht gemäss § 21 Abs. 2 f. GemeindeG besteht, ergibt sich aus § 20 Abs. 3 GemeindeG kein Anspruch auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts (vgl. VGr, 26. März 2003, VB.2003.00059 [= RB 2003 Nr. 19], E. 2b, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

2.3 Zur Aufnahme der nicht über einen Anspruch auf Einbürgerung verfügenden, aber die in § 21 GemeindeG genannten Voraussetzungen erfüllenden Ausländer sind die Gemeinden berechtigt, nicht aber verpflichtet (§ 22 Abs. 1 GemeindeG). An die wirtschaftlichen Verhältnisse und an den Wohnsitz zugezogener Ausländer dürfen die Gemeinden strengere Anforderungen stellen als bei Schweizerbürgern, nicht aber die Einbürgerung für bestimmte Bewerbergruppen vollständig verunmöglichen (§ 22 Abs. 2 f. BüV). Diese Kompetenz der Gemeinden wird mit der einheitlichen gesetzlichen Regelung gemäss Art. 20 Abs. 2 KV entfallen (Jaag, Rz. 910; ferner Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, S. 9, unter [www.rr.zh.ch/internet/rr/de/grundseite/vorlagen\\_des\\_kantons/08-06.html](http://www.rr.zh.ch/internet/rr/de/grundseite/vorlagen_des_kantons/08-06.html)).

3. Vorliegend ist strittig, ob der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin die Erteilung des Kantonsbürgerrechts gestützt auf Art. 20 Abs. 3 lit. d KV (bzw. § 21 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit § 6 BüV) zu Recht verweigert hat. Die Beschwerdeführerin vertritt die Ansicht, dass der Beschwerdegegner ihr die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nicht unter Hinweis auf seine langjährige konstante Praxis, gemäss welcher die Strafregisterauszüge einbürgerungswilliger Personen keine ungelöschten Einträge enthalten dürfen, hätte verweigern dürfen. Zwar sei sie mit Strafbefehl vom 7. März 2008 wegen Fahrens in

fahrunfähigem Zustand gemäss Art. 91 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) zu einer (teilbedingten) Geldstrafe unter Ansetzung einer vierjährigen Probezeit verurteilt worden. Dabei handle es sich indessen nicht um einen Strafregistereintrag "von Bedeutung" im Sinn von § 6 BüV. Diese Bestimmung räume dem Beschwerdegegner Ermessen ein, welches er im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände auszuüben habe. Mit seiner "Nulltoleranzpraxis" begehe der Beschwerdegegner eine Ermessensunterschreitung und damit eine Rechtsverletzung. Eine Heilung dieser Rechtsverletzung durch die Vorinstanz, welche eine konkrete Interessenabwägung vornehme, sei nicht möglich, weil das Ziel der Interessenabwägung primär die Fortführung einer rechtswidrigen Entscheidpraxis gewesen sein dürfte. Im Übrigen sei das Resultat der durch die Vorinstanz vorgenommenen Interessenabwägung unverhältnismässig bzw. willkürlich; das konkrete Vergehen der Beschwerdeführerin lasse keinesfalls den Schluss zu, sie sei nicht gewillt, die schweizerische Rechtsordnung einzuhalten.

#### **E. 4.1**

Ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin darf nur eingebürgert werden, wenn er oder sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet (vgl. Art. 20 Abs. 3 lit. d KV und § 21 Abs. 2 lit. c BüV) und insofern über einen unbescholtenen Ruf verfügt (vgl. § 21 Abs. 1 GemeindeG und § 6 BüV). Gemäss § 6 BüV ist der Ruf einer einbürgerungswilligen Person auf Grund des Strafregisters und des Betreibungsregisters zu beurteilen. Er gilt in der Regel als unbescholten, wenn die Registerauszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Übertretungsstrafen sind nach ihrer Zahl und Schwere zu würdigen. Laufende Strafuntersuchungen werden wenn möglich auf Grund eines Zwischenberichts beurteilt.

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid zutreffende und einzelfallbezogene Erwägungen angestellt, indem sie sich mit der Bedeutung des Vergehens der Beschwerdeführerin im Hinblick auf die konkret in Frage stehenden Interessen auseinandergesetzt hat. Wenn sie damit im Ergebnis zum gleichen Schluss gelangt ist wie der Beschwerdegegner, welcher im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege in eigenem Namen und selbständig entscheidet, so dass seine Entscheide nicht der Vorinstanz zugerechnet werden können (vgl. § 66 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Anhang 3 Ziff. 1.2 lit. a der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11], ist das – entgegen der in der Beschwerde vertretenen Auffassung – nicht zu beanstanden.

#### **E. 5.1**

Die durch die Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung erweist sich – insbesondere unter Berücksichtigung der auf Rechtsverletzungen beschränkten Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts (vgl. § 50 Abs. 2 VRG) – als vertretbar. Sie erwägt, dass das Vergehen der Beschwerdeführerin (Fahren in angetrunkenem Zustand mit qualifizierter Fahrunfähigkeit [Blutalkoholgehalt von 1.1 ‰]) einen erheblichen Verstoss gegen die Sicherheit im Strassenverkehr darstelle und regelmässig schwere Gefahren für Leib und Leben sämtlicher Verkehrsteilnehmer schaffe. Es könne keinesfalls als Bagatelldelikt bezeichnet werden. Die Vorinstanz berücksichtigt überdies den Umstand, dass die Beschwerdeführerin bereits eine einschlägige Vorstrafe aus dem Jahr 2005 aufweist. Sie

habe sich damit während des laufenden Einbürgerungsverfahrens zwei Mal desselben Vergehens schuldig gemacht, obwohl das Gesuch um Erteilung der Einbürgerungsbewilligung unmittelbar oberhalb der Unterschrift einen Hinweis auf das Erfordernis der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung enthalte. Damit erfülle sie dieses Erfordernis nicht, weshalb ihr die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zu Recht verweigert worden sei.

### **E. 5.2**

Die dagegen gerichteten Vorbringen der Beschwerdeführerin sind nicht stichhaltig: Sie beging eine schwere Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz, indem sie mit einer qualifizierten Blutalkoholkonzentration von mindestens 1.1 ‰ Auto fuhr (Art. 91 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 16c Abs. 1 lit. b und Art. 55 Abs. 6 SVG, Art. 1 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 21. März 2003 über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr [SR 741.13]). Sie wurde dafür zu einer teilbedingten Geldstrafe verurteilt, welche als Vergehen rechtmässig ins schweizerische Strafregister eingetragen wurde (Art. 371 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs [SR 311.0]). Wenn die Beschwerdeführerin nun vorbringt, ihr Alkoholkonsum sei moderat gewesen, weil sie als zierliche Frau den Blutalkoholwert von 1.1 ‰ schnell erreiche, mag dies mit ihrem subjektiven Empfinden übereinstimmen. Nicht relevant ist dieses Vorbringen indessen für die Beurteilung der Schwere ihres Verschuldens in objektiver Hinsicht. Zudem kann sie ihre Tat keineswegs mit dem Einwand rechtfertigen bzw. bagatellisieren, sie habe nicht einschätzen können, welche Alkoholmenge bei ihr einen über dem gesetzlichen Grenzwert liegenden Blutalkoholwert hervorrufe. Zwar trifft es zu, dass die Beschwerdeführerin weder einen Unfall verursacht noch die Tempolimite überschritten hat. Das Fahren in angetrunkenem Zustand findet seinen Unrechtsgehalt indessen bereits in der abstrakten Gefährdung von Leib und Leben – also gewichtigen Rechtsgütern – anderer Verkehrsteilnehmer und stellt jedenfalls ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Überdies weist die Beschwerdeführerin auch abgesehen vom soeben erwähnten Vergehen keinen tadellosen automobilistischen Leumund auf. Nicht nur weist sie eine einschlägige Vorstrafe aus dem Jahr 2005 auf, sondern sie musste auch schon wegen Geschwindigkeitsübertretungen sanktioniert werden. Hieraus ergibt sich, dass es sich bei dem von den Vorinstanzen als Einbürgerungshindernis gewerteten Vergehen der Beschwerdeführerin keineswegs um einen einmaligen Ausrutscher gehandelt hat. Demnach kann vorliegend angesichts der Schwere des begangenen Delikts und der Tatsache, dass es sich dabei um eine Wiederholungstat gehandelt hat, nicht der Schluss gezogen werden, es liege keine Straftat von Bedeutung im Sinn von § 6 BüV vor. Damit besteht durchaus ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse an der Nichteinbürgerung der Beschwerdeführerin. In Bezug auf die Gewichtung ihres privaten Interesses an der Einbürgerung ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass es ihr nicht verwehrt ist, erneut ein Einbürgerungsgesuch zu stellen, sobald das Strafurteil nicht mehr in ihrem Strafregisterauszug erscheint.

### **E. 5.3**

Ferner kann die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass das Verfahren zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts bei der Gemeinde Z fast vier Jahre gedauert hat, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zum einen hätte ihr Strafregisterauszug auch zu einem früheren Zeitpunkt (2005/2006) einen Eintrag wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand enthalten. Zum andern hat die Beschwerdeführerin die beanstandete Verfahrensverzögerung wenigstens

teilweise sich selber zuzuschreiben: Im September 2007 stellte die Gemeinde Z das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin um ein halbes Jahr zurück, weil diese die an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich der Kenntnisse über die Schweiz nicht erfüllte. Im Übrigen würde die Feststellung einer verfassungswidrigen Rechtsverzögerung – soweit die Beschwerdeführerin eine solche überhaupt geltend machen will – voraussetzen, dass diese die zuständige Instanz erfolglos um eine raschere Abwicklung des Verfahrens ersucht und ihr entsprechendes Interesse dargetan hätte (vgl. BGr, 16. Oktober 2008, 2D\_110/2008, E. 5, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Weder behauptet die Beschwerdeführerin indessen, so vorgegangen zu sein, noch ergibt sich dies aus den dem Verwaltungsgericht vorliegenden Akten.

#### **E. 5.4**

Nachdem sich der angefochtene Entscheid als rechtmässig erweist, ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Kosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.