

S. 284 / Nr. 48 Verwaltungs- und Disziplinarrecht (d)

BGE 75 I 284

48. Urteil vom 23. September 1949 i. S. Schaufelberger gegen eidg. Justiz- und Polizeidepartement.

Regeste:

Schweizerbürgerrecht: Zuständigkeit der kantonalen und eidg. Behörden zur Entscheidung, wenn fraglich ist, ob eine Person das Schweizerbürgerrecht besitzt. Rechtskraft eines kantonalen Feststellungsentscheides.

Nationalité suisse: Compétence des autorités cantonales et fédérales pour décider si une personne possède ou non la nationalité suisse. Force de chose jugée d'une décision cantonale portant une telle constatation.

Cittadinanza svizzera: Competenza a decidere delle autorità cantonali e federali quando esistono dei dubbi se una persona possiede o no la cittadinanza svizzera. Forza di cosa giudicata di una decisione cantonale accertante la cittadinanza svizzera.

A. Die Beschwerdeführerin Bertha Schaufelberger, geboren 1896 in Deutschland, hält sich seit Jahrzehnten als Hausangestellte in der Schweiz auf. Ihr Vorfahr Hans Ulrich Schaufelberger, geboren 1686, Bürger von Wila (Zürich), wanderte in jungen Jahren nach Deutschland aus. Seine Nachkommen blieben dort. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Hans Ulrich Schaufelberger oder einer seiner Nachfahren Schritte zum Verzicht auf das angestammte Bürgerrecht oder zu dessen Erhaltung unternommen hätte.

Zu Beginn des Jahres 1939 gelangte Bertha Schaufelberger an die Gemeinde Wila mit dem Begehren, als deren Bürgerin und damit als Schweizerbürgerin anerkannt zu werden. Die Gemeinde unterbreitete den Fall der Direktion des Innern des Kantons Zürich, welche am 24. Februar

Seite: 285

1939, durch Vermerk auf den von der Gesuchstellerin zum Nachweis ihrer zürcherischen Abstammung beigebrachten deutschen kirchlichen und standesamtlichen Urkunden, folgende Verfügung traf: « Die Eintragung in das Familienregister wird bewilligt. » Auf Grund der Eintragung wurde der Beschwerdeführerin ein Heimatschein ausgestellt.

B. Jedoch entschied das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 25. August 1948, dass Bertha Schaufelberger das Schweizerbürgerrecht und die Bürgerrechte des Kantons Zürich und der Gemeinde Wila nicht besitze. Zur Begründung führte es aus, die Nachfahren des Hans Ulrich Schaufelberger hätten das angestammte Bürgerrecht im Kanton Zürich und in der Gemeinde Wila mangels Erneuerung verloren, wenn nicht schon im Laufe des 18. Jahrhunderts, so doch auf jeden Fall nach Massgabe einer Verordnung des Kleinen Rates des Kantons Zürich vom 15. Oktober 1812. Demzufolge habe die Beschwerdeführerin durch ihre Abstammung diese Bürgerrechte und damit das Schweizerbürgerrecht nicht erworben.

Gegen diesen Entscheid richtet sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, ihn aufzuheben und festzustellen, dass die Beschwerdeführerin Bürgerin der Gemeinde Wila sei und somit das Bürgerrecht des Kantons Zürich und das Schweizerbürgerrecht besitze.

Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt Abweisung der Beschwerde.

D. Im Instruktionsverfahren vor Bundesgericht ist ein Bericht des zürcherischen Regierungsrates eingeholt worden, worin dargelegt ist, wie im Kanton Zürich im Jahre 1939 die Zuständigkeit zur Entscheidung von Bürgerrechtsfragen geordnet war.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Seit dem 1. Januar 1941 entscheidet dann, wenn fraglich ist, ob eine Person das Schweizerbürgerrecht besitzt, einzig das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, unter Vorbehalt der Beschwerde an eine obere

Seite: 286

Instanz (ursprünglich an den Bundesrat, heute an das Bundesgericht) (Art. 5, 6, 11 des BRB vom 20. Dezember 1940 betreffend Änderungen der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechtes; Art. 6, 7 des gleich betitelten BRB vom 11. November 1941). Diese Zuständigkeit der Bundesbehörde schliesst diejenige kantonalen Behörden aus. Die Bundesbehörde ist bei der Behandlung fraglicher Fälle an kantonale Entscheidungen jedenfalls dann nicht gebunden, wenn diese seit dem 1. Januar 1941 getroffen worden sind. Dagegen war es vor diesem Zeitpunkte den Kantonen überlassen, die Zuständigkeit und das Verfahren zur Beurteilung solcher Fälle zu ordnen oder nicht zu ordnen; eine eidgenössische Instanz, welche anders als bloss vorfrageweise hatte prüfen können, ob eine Person das Schweizerbürgerrecht besitze oder nicht, war damals nicht

vorgesehen (vgl. BGE 61 I 243, 63 I 196 ff.).

Hier hat die Direktion des Innern des Kantons Zürich noch vor dem 1. Januar 1941, mit Verfügung vom 24. Februar 1939, die Bewilligung zur Eintragung der Beschwerdeführerin im Familienregister von Wila erteilt. Sie hat dadurch die Beschwerdeführerin als Bürgerin dieses Ortes und infolgedessen auch als Kantons- und Schweizerbürgerin anerkannt; denn im Familienregister einer Gemeinde kann nur eingetragen werden, wer dort das Bürgerrecht besitzt (Art. 113 ff. der Verordnung des Bundesrates über den Zivilstandsdienst vom 18. Mai 1928). Es fragt sich, ob die Direktion des Innern mit dieser Anerkennung eine materiell rechtskräftige Entscheidung über die Frage der schweizerischen Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführerin getroffen habe, eine Entscheidung also, an welche die seit dem 1. Januar 1941 zuständige Bundesbehörde gebunden wäre. Die Frage der Rechtskraft stellt sich indes nur, wenn es sich nicht bloss um einen Vorfrageentscheid handelt; denn ein solcher ist lediglich Teil der Entscheidungsgründe und daher der materiellen Rechtskraft, welche auf das Dispositiv beschränkt ist, nicht fähig.

Seite: 287

2. Die zürcherische Direktion des Innern ist oberste kantonale Aufsichtsbehörde über den Zivilstandsdienst und übt als solche alle Funktionen aus, die von der bundesrätlichen Verordnung vom 18. Mai 1928 der kantonalen Aufsichtsbehörde übertragen sind (§ 16 der kantonalen Verordnung über den Zivilstandsdienst vom 18. Oktober 1928). In dieser Eigenschaft hat sie hier, im Rahmen der ihr nach Art. 117 und 133 der eidgenössischen Verordnung zustehenden Befugnisse, die Eintragung der Beschwerdeführerin in das Familienregister von Wila bewilligt. Gleichzeitig hat sie aber auch die Frage entschieden, ob die Beschwerdeführerin Schweizerbürgerin sei; dient doch das Familienregister insbesondere dort, wo das bisherige kantonale Bürgerregister in ihm aufgegangen ist, wie es im Kanton Zürich der Fall ist, auch zum Nachweis des Bürgerrechtes. Und zwar hat die Direktion des Innern die Frage der Staatsangehörigkeit nicht bloss vorfrageweise geprüft; vielmehr war diese Frage ebenfalls Gegenstand der Entscheidung selbst, wie sich aus dem eingeholten Bericht des Regierungsrates ergibt. Es war denn auch in erster Linie ein Gesuch der Beschwerdeführerin um Anerkennung als Schweizerbürgerin zu behandeln. Dieses Gesuch wurde in einer förmlichen Verfügung beurteilt, welche der Gesuchstellerin durch Zustellung des Heimatscheins mitgeteilt wurde. Dem entspricht es, dass die Beschwerdeführerin im Falle der Ablehnung ihres Standpunktes durch die Direktion des Innern hätte an den Regierungsrat rekurrieren können (§ 13 des zürcherischen Gesetzes betreffend die Organisation und die Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899). Die Zuständigkeit der Direktion des Innern zur Feststellung von Bürgerrechten in Zweifelsfällen war zwar in der kantonalen Gesetzgebung nicht ausdrücklich vorgesehen, hatte sich aber, wie aus den Ausführungen des Regierungsrates hervorgeht, auf dem Wege der Praxis herausgebildet, war also nichtsdestoweniger geltendes Recht.

3. Verwaltungsakte sind, dem zwingenden Charakter

Seite: 288

des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen entsprechend, im allgemeinen abänderlich, wenn sie mit dem Gesetze nicht oder nicht mehr in Einklang stehen. Andererseits kann es aber ein Gebot der Rechtssicherheit sein, dass eine administrative Verfügung, welche eine Rechtslage begründet oder festgestellt hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werde. Ob eine Verfügung von der Behörde, weil materiell rechtswidrig, zurückgenommen oder abgeändert werden könne, hängt daher, soweit nicht positive gesetzliche Bestimmungen vorliegen, von einer Abwägung der beiden sich gegenüberstehenden Gesichtspunkte ab, des Postulats der richtigen Durchführung des objektiven Rechts auf der einen und der Anforderungen der Rechtssicherheit auf der andern Seite. Darnach bestimmt es sich, sei es für ganze Kategorien von Verwaltungsakten, sei es für einzelne Akte, ob ein Zurückkommen seitens der Behörde zulässig ist (BGE 56 I 194, 74 I 445 und Zitate).

Die Gesetzgebung über das Schweizerbürgerrecht bestimmt nicht positiv, dass ein Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde, durch welchen festgestellt wird, ob eine Person Schweizerbürger ist, wegen materieller Gesetzwidrigkeit nachträglich wieder aufgehoben werden kann; ebensowenig schreibt sie dessen Unwiderruflichkeit vor. Die Interessenabwägung ist daher Sache des Richters. Immerhin ist zu beachten, dass das Gesetz (BRB vom 20. Dezember 1940 und vom 11. November 1941, je Art. 2; vgl. auch den während der Gültigkeit dieser Beschlüsse nicht anwendbaren Art. 12 BG vom 25. Juni 1903 betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe) die Nichtigerklärung des Erwerbs des Schweizerbürgerrechtes durch Einbürgerung oder Eheschluss nur ausnahmsweise, unter bestimmt umschriebenen Voraussetzungen und während beschränkter Zeit, zulässt. Der Grund dieser Ordnung ist die Rücksicht auf das Gebot der Rechtssicherheit. Dieselbe Erwägung hat auch hier, wo es sich um einen Feststellungsentscheid

Seite: 289

handelt, obenanzustehen. Die Beschwerdeführerin hat sich in guten Treuen auf die formelle Anerkennung ihres Schweizerbürgerrechts durch die zuständige zürcherische Behörde verlassen und von dem so bestätigten Recht jahrelang unangefochten Gebrauch gemacht. Sie hat Anspruch darauf, in ihrem Vertrauen auf die einmal getroffene amtliche Feststellung ihrer schweizerischen Staatsangehörigkeit geschützt zu werden. Wenn die zürcherische Direktion des Innern bei ihrer Verfügung vom 24. Februar 1939 übersehen hat, dass die Nachfahren des Hans Ulrich Schaufelberger das angestammte Bürgerrecht im Kanton Zürich und in der Gemeinde Wila mangels der nach früherem kantonalem Recht erforderlichen Erneuerung verloren hatten, so war dieser Irrtum kein Grund, welcher es dem nachher zuständigen eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement erlaubt hätte, nach neun Jahren den kantonalen Entscheid umzustossen. Die Verfügung der zürcherischen Behörde mag sachlich unrichtig sein, ist aber dessenungeachtet materiell rechtskräftig und daher auch für die Bundesbehörde verbindlich.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Es wird festgestellt, dass die Beschwerdeführerin das Schweizerbürgerrecht und die Bürgerrechte des Kantons Zürich und der Gemeinde Wila besitzt