

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 258/2007

Sitzung vom 7. November 2007

**1651. Motion (Konsequente Durchsetzung des
Rechtsstaatlichkeitsprinzips im Einbürgerungsverfahren)**

Kantonsrat Claudio Zanetti, Zollikon, hat am 10. September 2007 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Anpassungen für die konsequente Durchsetzung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips im Einbürgerungsverfahren auszuarbeiten und dem Kantonsrat zur Beschlussfassung vorzulegen. Dabei sind insbesondere die Voraussetzungen für die Überprüfung der Einhaltung der materiellen und formellen Voraussetzungen einer Einbürgerung durch eine unabhängige richterliche Instanz zu schaffen. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch die Zulassung von Verbänden und Parteien zur Beschwerdeführung.

Begründung:

Soweit das Einbürgerungsverfahren als Verwaltungsakt zu betrachten ist, sind auch die entsprechenden Beschwerderechte in vollem Umfang zu gewährleisten. Es ist nicht einzusehen, weshalb nur ablehnende Einbürgerungsentscheide auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden sollen. Ein Verwaltungsakt muss in jedem Fall auf seine Rechtmässigkeit überprüfbar sein. Das Interesse eines Einbürgerungskandidaten auf Schutz vor willkürlichen Entscheiden ist nicht höher einzustufen als dasjenige der Bevölkerung auf Einhaltung der gesetzlichen Einbürgerungsvorschriften.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Claudio Zanetti, Zollikon, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Rechtsgrundlagen

Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind in der Kantonsverfassung (Art. 20 und 21 KV, LS 101), im Gemeindegesetz (§§ 20–31 GG, LS 131.1) und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO, LS 141.11) geregelt. Die Kantons-

verfassung verlangt (neu) eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe (Art. 20 Abs. 2 KV). Der Regierungsrat hat am 14. Juni 2006 ein Konzept für ein Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (BüG) verabschiedet und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, dem Regierungsrat einen Entwurf zu einem entsprechenden Gesetz zu unterbreiten. Die Arbeiten dazu sind im Gang.

2. Rechtsschutz in Einbürgerungssachen

Der Forderung, dass Entscheide in Einbürgerungssachen gerichtlich überprüft werden können sollen, ist zuzustimmen. Der Grundsatz ist bereits heute zum Teil verwirklicht. Allerdings besteht kein gerichtlicher Rechtsschutz, sofern kein Anspruch auf Einbürgerung besteht (§ 43 Abs. 1 lit. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz VRG, LS 175.2). Diese Lücke soll geschlossen werden. Das erwähnte Konzept zum neuen BüG enthält deshalb die Forderung nach gerichtlicher Überprüfung aller Einbürgerungsentscheide.

Welcher Rechtsweg und welches Rechtsmittel zur Verfügung stehen, hängt davon ab, ob ein Legislativorgan oder ein Exekutivorgan den Einbürgerungsentscheid getroffen hat:

- Der Entscheid eines Legislativorgans über Einbürgerungsgesuche ist mit Gemeindebeschwerde anfechtbar. Legitimiert sind die gesuchstellende Person, die Stimmberechtigten und die Gemeindebehörden (§ 151 Abs. 1 GG). Sie können geltend machen, der Entscheid verstosse gegen übergeordnetes Recht (§ 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG). In erster Instanz entscheidet der Bezirksrat, in zweiter Instanz das Verwaltungsgericht. Anschliessend steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten ans Bundesgericht offen (Art. 113 in Verbindung mit Art. 83 lit. b Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).
- Zusätzlich steht den Stimmberechtigten der Stimmrechtsrekurs gemäss § 151a GG zur Verfügung, mit dem die Verletzung von politischen Rechten im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche gerügt werden kann. In zweiter Instanz entscheidet heute der Regierungsrat über Stimmrechtsrekluse (§ 43 Abs. 1 lit. a VRG), was eine Gabelung des Rechtswegs bedeutet. Im Rahmen der Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts an übergeordnetes Recht (Art. 29a BV; BGG; KV) muss der Ausnahmekatalog von § 43 Abs. 1 lit. a VRG allerdings überprüft werden.
- Der Entscheid eines Exekutivorgans über Einbürgerungsgesuche ist mit Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz anfechtbar (§ 152 GG). Legitimiert sind nur die gesuchstellenden Personen, die Stimm-

berechtigten nur bei Vorliegen schutzwürdiger Interessen; § 21 lit. a VRG). Dabei können alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden (§ 20 Abs. 1 VRG). In erster Instanz entscheidet der Bezirksrat, in zweiter Instanz das Verwaltungsgericht, sofern ein Anspruch auf Einbürgerung besteht, und in den übrigen Fällen der Regierungsrat. Anschliessend steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten ans Bundesgericht offen (Art. 113 in Verbindung mit Art. 83 lit. b BGG).

- Entscheide der kantonalen Behörde (Gemeindeamt) betreffend das Bürgerrecht können mit Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegengesetz bei der Direktion der Justiz und des Innern (§ 19 Abs. 1 VRG) und anschliessend beim Regierungsrat angefochten werden. Legitimiert ist – neben der einbürgerungswilligen Person – auch die Gemeinde. Die Stimmberechtigten sind auch hier nur bei Vorliegen schutzwürdiger Interessen legitimiert (§ 21 lit. a VRG). Gegenstand dieser Verfahren ist hauptsächlich die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Überprüfung von die Einbürgerung abweisenden Entscheiden heute nur dann durch eine gerichtliche Instanz vorgenommen werden kann, wenn ein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Diese Lücke soll im neuen Bürgerrechtsgesetz geschlossen werden. Der gerichtliche Rechtsschutz bei die Einbürgerung bejahenden Entscheiden ist – jedenfalls wenn ein Legislativorgan entscheidet – ebenfalls bereits heute verwirklicht (mit der erwähnten Einschränkung bei Stimmrechtsrekursen).

3. «Popularbeschwerde» in Einbürgerungssachen

Wie erwähnt, ist es den Stimmbürgern bereits heute möglich, Rechtsmittel gegen Einbürgerungsentscheide zu erheben. Bei der Gemeinde- und bei der Stimmrechtsbeschwerde handelt es sich um eine «Quasi-Popularbeschwerde» (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. Zürich 2000, § 151 N. 3.1). Dabei steht es den einzelnen Gemeinden frei, durch die Festlegung des entscheidenden Organs zu bestimmen, ob auch Stimmberechtigte ein Rechtsmittel erheben können sollen oder nicht. Ist ein schutzwürdiges Interesse gegeben, können Stimmberechtigte unabhängig vom entscheidenden Organ einen Rekurs erheben (§ 21 lit. a VRG). Eine weitere Ausdehnung erscheint deshalb nicht als notwendig und würde auch einen ungeRechtfertigten Eingriff in die Gemeindeautonomie bedeuten.

4. Zusammenfassung

Der Rechtsschutz in Einbürgerungssachen ist bereits heute weitgehend verwirklicht. Eine Ergänzung – gerichtlicher Rechtsschutz auch im Bereich, in dem kein Anspruch auf Einbürgerung besteht (§ 43 Abs. 1 lit. I VRG) – soll im Rahmen des Bürgerrechtsgesetzes vorgenommen werden. Die Legitimation eines weiteren Personenkreises – über die von der Verfügung unmittelbar Betroffenen hinaus – rechtfertigt sich demgegenüber nicht. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 258/2007 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi