

Sitzung vom 11. August 1999

1500. Dringliche Anfrage (Änderung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung)

Die Kantonsräte Jürg Trachsel, Richterswil, Alfred Heer, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 12. Juli 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Mit Schreiben vom 10. Mai 1999 hat die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich einen Entwurf zur Änderung der kantonalen Verordnung über das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht vorgelegt. Obwohl teilweise einschneidende Änderungen zur Diskussion anstehen, hat die Direktion der Justiz und des Innern die Vernehmlassungsfrist mit einem Monat sehr kurz angesetzt. Offiziell begründet sie ihr forsches Vorgehen mit dem Rückstau bei der Behandlung der Einbürgerungsgesuche, andererseits wurde mit besagter Fristansetzung bewusst oder unbewusst die, weil politisch einen sensiblen Bereich betreffend, unabdingbar notwendige breite Diskussion verunmöglicht.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb um Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Wieso wird §6 BüVO aufgeweicht, indem bei den Registerauszügen die Frist von fünf Jahren als ein Kriterium für den unbescholtenen Ruf herausgekippt wurde? Mit der neuen Bestimmung können Einbürgerungswillige fortan auch dann als so genannt unbescholten gelten, wenn der Registerauszug keine Einträge von Bedeutung während der letzten zwei Jahre aufweist. Warum hat die Direktion der Justiz und des Innern in ihrem Entwurf diese bis anhin verbindliche Frist für Registerauszüge fallen gelassen? Können die Fristen in Zukunft eigenmächtig und nach Gutdünken der Direktion ausgelegt werden? Was meint der Regierungsrat dazu?
2. Warum wurde in §9 BüVO der Satz «Feststellungen, die sich aus ihren eigenen Registern ergeben, treffen sie selber.» fallen gelassen? Welche Register verlieren mit dieser Bestimmung ihre Bedeutung für das Einbürgerungsverfahren?
3. Entfällt mit der Neufassung von §20 BüVO die bis anhin notwendige Ermächtigung der ein Gesuch stellenden Person an das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP), beim Schweizerischen Zentralstrafregister sowie aus dem Register für hängige Strafverfahren einen entsprechenden Auszug einzuholen? Entfällt die Ermächtigung an das BAP, bei Bedarf Auskünfte bei Referenzpersonen, Strafjustizbehörden, Polizeistellen des Bundes und der Kantone, Betreibungs- und Konkursämtern sowie bei den Steuerbehörden einzuholen?
4. Gemäss dem heute geltenden §26 BüVO muss die Direktion des Innern Erhebungen für den Entscheid des EJPD veranlassen. Gemäss neuem §26 BüVO sind Abklärungen durch die Polizei nur noch nötigenfalls zu veranlassen, das heisst, dass die Kompetenz, polizeiliche Abklärungen vornehmen zu lassen oder nicht, fortan im alleinigen Ermessen der Direktion der Justiz und des Innern liegt. Wieso will der Regierungsrat die bis anhin sehr wichtigen und zwingend vorgeschriebenen polizeilichen Abklärungen ohne Not fallen lassen? Befürwortet der Regierungsrat die mit den vorgeschlagenen Änderungen in den §§6, 9 und 26 sich abzeichnenden Aufweichtungstendenzen im Einbürgerungsverfahren?
5. Der direkte (Bürgergemeindeversammlung/gesuchstellende Person) und somit wichtigste Entscheid fällt nach wie vor auf Gemeindeebene. Was ist der tiefere Sinn dafür, dass fortan die Gemeinden ohne vorgängig durch andere Instanzen veranlasste polizeiliche Abklärungen und somit ohne alle relevanten Entscheidungsgrundlagen entscheiden sollen? Ist es den Gemeinden quasi als Kompensation erlaubt, selbstständig polizeiliche Abklärungen zu veranlassen beziehungsweise für den «unbescholtenen Ruf» Registerauszüge über fünf Jahre zu verlangen?
6. Warum werden bei den Einbürgerungsgebühren gemäss §45 BüVO die entscheidenden Vermögensgrenzwerte um weit mehr als 100% heraufgesetzt und damit ohne Not die Einbürgerungen auch in finanzieller Hinsicht massiv vergünstigt? Ist es somit für den Regierungsrat ein Ziel, Einbürgerungen im Kanton Zürich pekuniär attraktiv zu machen und aus eigenem Antrieb auf ihm heute noch zustehende Gelder zu verzichten?
7. Inwiefern ist die Stadt Zürich von den Änderungen in §26 BüVO betroffen, nachdem der Leumundsdienst der Stadtpolizei Zürich Berichte über einbürgerungswillige Personen, welche das Stadtzürcher Bürgerrecht erwerben möchten, erstellt? Trifft es zu, dass es der Stadtpolizei Zürich in Zukunft nicht mehr erlaubt sein wird, Leumundsberichte über ein-

bürgerungswillige Personen zu erstellen, wenn die Direktion der Justiz und des Innern dazu keinen Auftrag erteilt?

Der Kantonsrat hat die Anfrage am 12. Juli 1999 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Anfrage Jürg Trachsel, Richterswil, Alfred Heer, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

A. Im Rahmen der Einbürgerungsverfahren erstellten die Kantonspolizei und die Stadtpolizei Zürich bis anhin im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern so genannte Bürgerrechtsberichte, in denen die bundesrechtlichen und kantonalen Voraussetzungen für die Erteilung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts sowie der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung abgeklärt wurden. Unter Hinweis auf die gebotene Konzentration auf die Kernaufgaben einer Kriminalpolizei stellte die Kantonspolizei per Februar 1999 ihre Erhebungen im althergebrachten Umfang ein. Dies erforderte eine Anpassung des kantonalen Einbürgerungsverfahrens und eine Umverteilung der Aufgaben, die bis anhin von der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich wahrgenommen wurden. Das bisherige Einbürgerungsverfahrens weist unter dem Aspekt der polizeilichen Bürgerrechtsberichte folgende Probleme auf:

1. Das Bundesrecht wie auch das kantonale Recht verlangen, dass die einbürgerungswillige Person die schweizerische Rechtsordnung beachtet und dass sie keine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz bedeuten. Sodann verlangen beide Rechtskreise, dass die Person während einer bestimmten Zeit Wohnsitz in der Schweiz hatte. Diese Voraussetzungen werden im Wesentlichen auf Grund von Auszügen aus den Betreibungs- und Strafregistern sowie durch Wohnsitzzeugnisse geprüft. Bis anhin wurden die Registerauszüge von der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich im Rahmen der Bürgerrechtsberichte mit erheblichem Verwaltungsaufwand beschafft.

2. Die einbürgerungswillige Person stellte bei der Direktion der Justiz und des Innern ein Einbürgerungsgesuch. Auf Grund des polizeilichen Bürgerrechtsberichtes beantragte darauf die Direktion bei den Bundesbehörden die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. In der Folge lag der Ball bei der Gemeinde: Sie hatte über die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht zu entscheiden. Schliesslich erteilte die Direktion das kantonale Bürgerrecht. Diese Verfahrensordnung hatte den Nachteil, dass bereits im Rahmen des Gesuchs um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und damit noch vor der erst im kommunalen Einbürgerungsverfahren erfolgten persönlichen Kontaktaufnahme mit der gesuchstellenden Person zu prüfen war, ob die Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (soziale Integration) und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (kulturelle Integration). Die entsprechenden Abklärungen auf kantonaler Ebene waren mit erheblichem Aufwand verbunden, welchen zu erbringen die Kantonspolizei immer weniger in der Lage war. Infolgedessen beschränkten sich die kantonspolizeilichen Bürgerrechtsberichte mehr und mehr auf die Aussagen, die sich den amtlichen Registern entnehmen liessen.

B. Das neue Einbürgerungsverfahren will diese Nachteile beseitigen:

1. Nachdem die einbürgerungswillige Person das Gesuch zusammen mit den Registerauszügen und weiteren amtlichen Bescheinigungen eingereicht hat, prüft die Direktion jene Voraussetzungen, die sich auf Grund der eingereichten Unterlagen beurteilen lassen, also die Wahrung der schweizerischen Rechtsordnung, die Nichtgefährdung der Sicherheit der Schweiz und die Wohnsitzerfordernisse. Entgegen der Annahme der Anfrage führt die Revision zu keiner Änderung von § 6 der Bürgerrechtsverordnung (LS 141.11) über die zeitliche und inhaltliche Relevanz von Registerauszügen. Dass die erforderlichen Registerauszüge fortan von der gesuchstellenden Person selbst beigebracht werden, schliesst indes nicht aus, dass die Bürgerrechtsbehörden im Einzelfall in eigener Kompetenz Registerauszüge einholen können (§ 26 Abs. 2 lit. b BÜVO). Die Neuerung führt zu keinem Informationsabbau. Mit der Pflicht, einen Auszug aus dem eidgenössischen Zentralstrafregister beizubringen, werden auch die in den anderen Kantonen erfolgten Verurteilungen ersichtlich sein. Die Ermächtigung an das Bundesamt für Polizeiwesen, Registerauszüge und weitere Auskünfte bei Amtsstellen und Dritten einzuholen, entfällt mit der neuen Verfahrensordnung ebenfalls nicht. Nach wie vor wird die gesuchstellende Person das entsprechende Gesuchsformular des Bundes auszufüllen haben (vgl. § 20 Abs. 1 BÜVO), womit sie die erwähnte Ermächtigung erteilt.

2. In der Folge überweist die Direktion das Gesuch der Wohnsitzgemeinde, welche in ihrer Kompetenz die übrigen Voraussetzungen für die Erteilung des kommunalen Bürgerrechts zu prüfen hat. Liegen die Voraussetzungen vor, wird die Person in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen, allerdings unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und des kantonalen Bürgerrechts. Die Gemeinden verfügen dabei zukünftig über dieselben Informationen betreffend die gesuchstellende Person wie nach dem früher geltenden Recht. Das Einbürgerungsverfahren ist als normales, wenn auch bedeutungsvolles Verwaltungsverfahren zu begreifen. Es ist deshalb angemessen, die persönlichen Voraussetzungen einer Einbürgerung durch die kommunale Einbürgerungsbehörde prüfen zu lassen. Sie allein tritt in persönlichen Kontakt mit der einbürgerungswilligen Person, und sie allein kennt auf Grund ihrer Sachnähe die Umstände, in denen die Person lebt und die sie zur Stellung des Einbürgerungsgesuchs veranlasst haben.

3. Nach dem Entscheid der Gemeinde gelangen die Akten an die Direktion, welche ihrerseits das kantonale Bürgerrecht erteilt. Erst jetzt werden die Bundesbehörden um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ersucht. Diese Verfahrensordnung hat den Vorteil, dass die bundesrechtlichen Voraussetzungen der sozialen und kulturellen Integration von einer Instanz – der kommunalen Einbürgerungsbehörde – geprüft wird, welche auf Grund ihrer Sachnähe und der regelmässig erfolgten persönlichen Kontaktnahme zur gesuchstellenden Person dazu am besten in der Lage ist. Die neue Verfahrensordnung bringt unübersehbare Verbesserungen und Vereinfachungen, die Sinn und Geist des Einbürgerungsrechts entsprechen. Sie wurde von den Vernehmlassungsteilnehmern einheitlich begrüsst.

C. Dort, wo die Gemeinde über eine eigene Gemeindepolizei verfügt, ist es ihr – bei gegebener kommunalgesetzlicher Grundlage – unbenommen, diese mit Abklärungen für das Einbürgerungsverfahren zu betrauen. Ob das im konkreten Fall der angemessene Weg ist, um den wesentlichen Sachverhalt näher zu beleuchten, und ob sich die Gemeinde hierfür nicht eher den ihr vom Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) zur Verfügung gestellten Mittel bedienen soll, nämlich der Befragung der gesuchstellenden Person und von Auskunftspersonen durch die Einbürgerungsbehörde oder des Bezugs von Amtsberichten (wie etwa weiteren Registerauszügen; vgl. §7 Abs. 1 VRG), steht im pflichtgemässen Ermessen der Gemeindebehörde. Sicher steht es aber nicht in der Kompetenz der Gemeinde, die Kantonspolizei mit entsprechenden Erhebungen zu beauftragen.

D. Für die Einbürgerung sind weiterhin Gebühren zu entrichten, die sich nunmehr am steuersatzbestimmenden Einkommen und Vermögen der gesuchstellenden Person orientieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem neuen Steuergesetz die Steuerfreibeträge nicht mehr als Abzug (Sozialabzüge) ausgestaltet sind, sondern in die Steuertarife integriert wurden, woraus sich auch bei der Berechnung der Gebühren gewisse Änderungen ergeben. Im Ergebnis wird mit diesen Anpassungen erreicht, dass die Gebühren auch inskünftig gleich hoch bleiben; daraus ergeben sich weder Mehreinnahmen noch Ausfälle.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
i.V. **Hirschi**