

Sitzung vom 14. Januar 2004

36. Anfrage (Erleichtertes Einbürgerungsverfahren: Polizeiliche Abklärungen betreffend Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft)

Kantonsrätin Johanna Tresp, Zürich, hat am 20. Oktober 2003 folgende Anfrage eingereicht:

In Zusammenhang mit dem Gesuch um erleichterte Einbürgerung eines niedergelassenen EU-Bürgers machte neulich ein Kantonspolizist einen unangemeldeten Hausbesuch, um den Bestand der ehelichen Gemeinschaft abzuklären. Da der Gesuchsteller zu diesem Termin ortsabwesend war, musste der Polizist wieder gehen. Er war allerdings nicht bereit, dem anwesenden Familienmitglied einen nächsten Besuchstermin anzugeben, da sonst der Gesuchsteller «sich auf den Besuch vorbereiten könnte». Der Versuch der Ehefrau, beim Gemeindeamt das zuständige Amt in der Direktion für Soziales und Sicherheit ausfindig zu machen, um dort die Meldungen der Ortsabwesenheiten der Eheleute hinterlegen zu können, scheiterte an der Auskunft der zuständigen Mitarbeiterin. Sie dürfe die Adresse des zuständigen Polizeipostens oder Polizeiamtes nicht nennen.

Der Gesuchsteller lebt seit 1968 in der Schweiz, davon seit 1976 ununterbrochen in derselben Zürcher Gemeinde. Er ist mit einer Schweizer Bürgerin seit 14 Jahren verheiratet und hat mit ihr zwei Kinder.

In diesem Zusammenhang mit diesen Vorkommnissen stellen sich einige Fragen:

1. Welche Instruktion betreffend «Abklärung des Bestandes der ehelichen Gemeinschaft» erhalten die beauftragten Kantonspolizisten? Wer übernimmt diese Instruktionen?
2. Warum darf die betroffene Familie nicht wissen, welcher Polizeiposten oder welches Polizeiamt für die Überprüfung der ehelichen Gemeinschaft zuständig ist?
3. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass mit einem unangemeldeten Hausbesuch der Bestand der ehelichen Gemeinschaft wirksam abgeklärt werden kann? Wenn ja: wie stellt er sich das Vorgehen des Polizisten vor?
4. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass das allenfalls notwendige mehrfache Ausrücken eines Kantonspolizisten in Sachen «Abklärung des Bestandes der ehelichen Gemeinschaft» eine Verschleuderung polizeilicher Ressourcen darstellt?

5. Wie effektiv und wie effizient ist das gewählte Vorgehen: Wie häufig musste pro Fall eines Gesuches um erleichterte Einbürgerung im Jahre 2002 durch die Kantonspolizei ausgerückt werden, um den Bestand der ehelichen Gemeinschaft zu überprüfen? Wie gross ist der Anteil der Fälle, in denen der Kanton Zürich dem Bund eine nicht bestehende eheliche Gemeinschaft rapportieren konnte? Wie beurteilt der Regierungsrat das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag dieser polizeilichen Aktionen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Johanna Tresp, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

A. Grundsätzliches zur erleichterten Einbürgerung

Bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern wird zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung unterschieden. Die erleichterte Einbürgerung erfolgt im Wesentlichen dann, wenn die gesuchstellende Person mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet ist und wenn diese Person in der Schweiz wohnt. Die Voraussetzungen für Einbürgerung im erleichterten Verfahren sind geringer als jene im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung. Auch das Einbürgerungsverfahren ist bei der erleichterten Einbürgerung einfacher als jenes der ordentlichen Einbürgerung. Über Gesuche zur Einbürgerung im erleichterten Verfahren entscheidet gemäss den Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes (BüG; SR 141.0) das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) nach Anhörung des Kantons. Das ganze Verfahren steht unter der Federführung der Sektion Bürgerrecht des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) des EJPD. Den Kantonen kommt nur eine mitwirkende Stellung zu, die sich in der Vornahme der von den Bundesbehörden geforderten Erhebungen über die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen sowie der Ausübung des ihnen zustehenden Antrags- bzw. Beschwerderechts äussert. Bei Gutheissung des Gesuchs durch die Bundesbehörden erwerben die Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerber von Bundesrechts wegen auch die Kantons- und Gemeindebürgerrechte ihres schweizerischen Ehepartners.

Die Gesuchstellung erfolgt im Gegensatz zur ordentlichen Einbürgerung direkt beim IMES. Dieses beauftragt den gegenwärtigen und die früheren Wohnsitzkantone mit der Erstellung eines Erhebungsberichtes. Anschliessend lädt dieses Amt den bzw. die zukünftigen Heimatkantone zur Stellungnahme ein und entscheidet nach deren Vorliegen über die Bürgerrechtserteilung.

Die erleichterte Einbürgerung eines ausländischen Ehepartners einer Schweizerin oder eines Schweizers nach Art. 27 BüG setzt voraus, dass ersterer insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, seit einem Jahr hier wohnt und seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft lebt. Dabei kann kein Unterschied zwischen Gesuchstellenden aus EU-Ländern und solchen aus andern Ländern gemacht werden. Aus den Gesetzesmaterialien sowie der Praxis des IMES und des Bundesgerichts geht hervor, dass es nicht genügt, wenn der ausländische Ehepartner seit drei Jahren mit der schweizerischen Ehefrau oder dem schweizerischen Ehemann verheiratet ist. Vielmehr setzt die erleichterte Einbürgerung voraus, dass die Ehepartner in einer tatsächlichen, ungetrennten stabilen ehelichen Gemeinschaft leben und dass weder Trennungs- noch Scheidungsabsichten bestehen. Vor dem Bürgerrechtsentscheid müssen die Ehegatten deshalb eine entsprechende Erklärung zuhanden des IMES unterzeichnen. Darin nehmen sie zur Kenntnis, dass die erleichterte Einbürgerung nicht möglich ist, wenn vor oder während des Einbürgerungsverfahrens einer der Ehegatten die Trennung oder Scheidung beantragt hat oder keine tatsächliche eheliche Gemeinschaft mehr besteht. Gleichzeitig werden sie darauf hingewiesen, dass die erleichterte Einbürgerung bei Verheimlichung solcher Umstände innert fünf Jahren nach Art. 41 BüG nichtig erklärt werden kann.

B. Abklärung der Einbürgerungserfordernisse

Am 1. September 1999 sind die geänderten Bestimmungen der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO; LS 141.11) in Kraft getreten. Seither haben sich Bürgerrechtsbewerber und -bewerberinnen grundsätzlich selbst über die Erfüllung der Einbürgerungserfordernisse auszuweisen und die nötigen Belege beizubringen. Die bis dahin üblichen, von der Kantons- und der Stadtpolizei Zürich vorgenommenen umfassenden polizeilichen Erhebungen über alle Lebensbereiche der gesuchstellenden Person sind damit entfallen.

Gemäss §26 Abs. 2 lit. c BüVO können jedoch, soweit erforderlich, Sachverhaltserhebungen durch die Polizei vorgenommen werden. Mit diesen Erhebungen kann die Kantonspolizei oder, wenn die Gemeindebehörden dem zugestimmt haben, auch die Gemeindepolizei beauftragt werden. Diese Sachverhaltserhebungen beschränken sich mit wenigen Ausnahmen auf die Abklärung, ob eine tatsächliche eheliche Gemeinschaft im Sinne der dargelegten Voraussetzungen für das Gesuch um erleichterte Einbürgerung besteht. Solche Abklärungen haben naheliegenderweise an Ort und Stelle zu erfolgen. Sinnvollerweise wird deshalb mit deren Vornahme die Polizei betraut, die über entsprechende Ausbildung, Erfahrung und Erhebungstechnik verfügt. Die Ab-

klärung, ob eine eheliche Gemeinschaft tatsächlich besteht, wird heute in beinahe 30 Gemeinden von der Gemeindepolizei vorgenommen. In den übrigen Gemeinden obliegt dieser Auftrag mangels kommunaler Zustimmung der Kantonspolizei. Die vom Gemeindeamt des Kantons Zürich erteilten Aufträge gehen direkt an die zuständige Polizeistation, und deren Berichte werden direkt an die Auftraggeberin zurückgesandt.

Die für die Berichterstattung zuständige Polizeistelle kann ohne weiteres bei der für die erleichterte Einbürgerung zuständigen Sachbearbeiterin oder dem zuständigen Sachbearbeiter des Gemeindeamtes erfragt werden. Es darf ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die üblichen Verhaltensstandards der Polizei auch bei den vorstehend umschriebenen Abklärungen angewandt werden. Die zuständige Polizeifunktionärin oder der zuständige Polizeifunktionär stellt sich deshalb namentlich vor, weist den Dienstausweis vor und nennt ihre oder seine Dienststelle, wenn sie oder er die gesuchstellende Person oder Drittpersonen kontaktiert.

Soweit die Abklärungen durch die Kantonspolizei vorgenommen werden, haben die beauftragten Angehörigen der Kantonspolizei einen spezifischen Dienstbefehl zu beachten. Für das Vorgehen ist dort festgehalten, dass die Abklärungen gewissenhaft durchzuführen seien: Die Polizeiangehörigen haben mit der gesuchstellenden Person Kontakt aufzunehmen und allenfalls auch diskrete Erhebungen im Umfeld dieser Person durchzuführen. Die mit solchen Erhebungen beauftragten Funktionäre der Kantonspolizei unterstehen organisatorisch der Regionalpolizei. Die Regionalpolizei verfügt über keine besonderen Dienstansweisungen betreffend Vorgehen bei den gewünschten Abklärungen; der bereits genannte Dienstbefehl regelt das Vorgehen abschliessend.

Vorangemeldete Hausbesuche können zu Ermittlungsergebnissen führen, welche die Tatsachen nicht korrekt wiedergeben. Der Bestand einer gelebten ehelichen Gemeinschaft muss deshalb notgedrungen durch unangemeldete Hausbesuche abgeklärt werden, die vorwiegend während des Dienstes ausserhalb der normalen Bürozeit, also abends oder an Wochenenden stattfinden. Wird die gesuchstellende Person nicht angetroffen, werden allenfalls andere in der Wohnung anwesende Personen oder auch diskret die Nachbarn befragt. Nur in Ausnahmefällen sind die Polizeifunktionärin oder der Polizeifunktionär gezwungen, in der gleichen Angelegenheit mehrmals vorzusprechen. Dazu kommt es, wenn die gesuchstellende Person nicht erreichbar ist oder wenn begründeter Verdacht aufkommt, es bestehe keine eheliche Gemeinschaft. Insgesamt ist der polizeiliche Aufwand für Abklärungen im Zusammenhang mit Einbürgerungsgesuchen aber wesentlich geringer als

vor der einleitend erwähnten Änderung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung. Diese Aussage gilt auch im Vergleich zum Abklärungsaufwand, der noch heute in andern Kantonen betrieben wird.

Für die Berichterstattung stellt das Gemeindeamt, Abteilung Einbürgerungen, den Polizeiorganen ein vorgefertigtes Berichtsschema zur Verfügung. Für den Fall, dass keine eheliche Gemeinschaft besteht oder diese nicht abgeklärt werden kann, wird der rapportierende Polizeibeamte darin zur Abgabe eines kurzen Berichtes aufgefordert. Besteht eine eheliche Gemeinschaft, hat er die zutreffende Berichtsrubrik lediglich anzukreuzen. Mit der vorgegebenen Schematisierung soll der Berichtsaufwand der Polizei möglichst tief gehalten werden. Es bleibt der rapportierenden Polizeistelle aber freigestellt, eine andere Berichtsform zu wählen.

Wenn bereits seitens des Gemeindeamtes erhebliche Zweifel am Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft vorhanden sind, können – unter Angabe einer entsprechenden Begründung – zusätzliche Erhebungen beantragt werden. Zu denken ist hier etwa an die schriftliche Einvernahme der gesuchstellenden Person zu Hinweisen, die von Drittpersonen eingegangen sind. Solche Ersuchen gehen vom Gemeindeamt über die Verwaltungspolizeiabteilung, Dienst Amtsstellenerhebungen, an die zuständige Polizeistation und von dort auf dem gleichen Dienstweg zurück an das Gemeindeamt. Im Jahr 2003 wurden lediglich vier solcher Aufträge erteilt.

C. Statistik

2002 hat das Gemeindeamt der Kantonspolizei rund 1100 Aufträge für Sachverhaltserhebungen erteilt. In wie vielen Fällen die Polizei ausrücken musste, um das Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft zu überprüfen, wird nicht eigens erhoben. Auch über die Ergebnisse der polizeilichen Berichterstattung und die sich daraus ergebende negative Antragstellungen des Kantons an das IMES wird keine Statistik geführt. Recherchen haben aber ergeben, dass das IMES 2002 über 8980 Gesuche um Einbürgerung im erleichterten Verfahren (Art. 27 BÜG) entschieden hat. Davon wurden 7818 Gesuche (87 Prozent) gutgeheissen und 1162 Gesuche (13 Prozent) abgewiesen. Von den gutgeheissenen Gesuchen betrafen 1775 Fälle den Kanton Zürich, was beinahe einem Viertel des Totals entspricht.

Auch das IMES führt keine detaillierte Statistik über die Ablehnungsgründe. Von den zuständigen Amtsstellen wird aber geschätzt, dass rund 80 Prozent der Ablehnungen wegen Nichtbestehens der ehelichen Gemeinschaft erfolgten. Dieser Wert dürfte auch für die aus dem Kanton Zürich stammenden Fälle zutreffen.

2002 hat das IMES 27 erleichterte Einbürgerungen für nichtig erklärt und 67 neue Nichtigkeitsverfahren eingeleitet. Bis zum Oktober 2003 wurden bereits 23 Nichtigkeitsverfahren ausgesprochen und 112 neue Nichtigkeitsverfahren eröffnet. Bis Ende Jahr dürften sich die eingeleiteten Nichtigkeitsverfahren gegenüber dem Vorjahr somit mehr als verdoppelt haben. Die eingeleiteten Nichtigkeitsverfahren dürften fast ausschliesslich im bezweifelten Bestand der ehelichen Gemeinschaft im Zeitpunkt der Einbürgerung begründet sein.

D. Beurteilung

Das IMES wird zunehmend mit heikleren Gesuchen und Problemstellungen konfrontiert, die über die Frage des Bestehens der ehelichen Gemeinschaft hinausgehen. Die Bundesbehörden haben deshalb ihre Bewilligungspraxis verschärft und damit einhergehend auch die Anforderungen an die kantonale Berichterstattung deutlich spürbar erhöht. In dieser Entwicklung liegt auch die erst zur Jahresmitte auf nachdrücklichen Wunsch des IMES und einer zürcherischen Gemeinde eingeführte fakultative Anhörung der Wohngemeinde über die soziale Integration der nach Art. 27 BÜG gesuchstellenden Person begründet.

Bei der letztmaligen Änderung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung 1999 wurde nach einer Lösung gesucht, welche die Polizei von Abklärungsaufgaben hinsichtlich der ehelichen Gemeinschaft entbunden hätte. Da diese Abklärungen das höchstpersönliche Umfeld einer einbürgerungswilligen Person betreffen, sind sehr strenge Anforderungen an den Persönlichkeitsschutz und die Zuverlässigkeit zu erfüllen. Diesen hohen Qualitätsanforderungen vermochten alternative Vorschläge wie etwa die Erhebung der fraglichen Sachverhalte durch Gemeindeverwaltungen nicht zu genügen. Hinzu kam, dass die Polizei aus traditionellen Gründen über viel Erfahrung bei der Erfüllung dieser Aufgabe verfügt.

Es ist nachvollziehbar, dass Einbürgerungswillige, die das Erfordernis der ehelichen Gemeinschaft erfüllen, die entsprechenden polizeilichen Abklärungen als unnötig oder unangenehm und als Eingriff in die Persönlichkeitssphäre empfinden. Solche Abklärungen sind aber auf Grund der im geltenden Bundesrecht verankerten Einbürgerungsvoraussetzung der tatsächlich bestehenden ehelichen Gemeinschaft nicht vermeidbar. Die auf ein Mindestmass beschränkte Mitwirkung der Polizei hat sich in den vergangenen Jahren sehr gut eingespielt und zu keinen ernsthaften Beanstandungen seitens der Bewerberinnen und Bewerber oder der Bundesbehörden Anlass gegeben. Dies ist umso beachtlicher, als seit der bundesrechtlichen Einführung der erleichterten Einbürgerung 1992 allein im Kanton Zürich über 20 000 Gesuche ohne nennenswerte Schwierigkeiten abgewickelt werden konnten. Die sehr seltenen

Fälle, wo von einem eigentlichen Missbrauch der Möglichkeit zur Einbürgerung gesprochen werden kann, finden in der Öffentlichkeit aber grossen Widerhall und rufen Unmut hervor. Eine sorgfältige Abklärung der Einbürgerungsvoraussetzungen in allen Fällen leistet hier einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Versachlichung der emotional geführten Einbürgerungsdiskussion und zur Akzeptanz in der Bevölkerung. Wenn die Erhebungen über den Bestand der ehelichen Gemeinschaft von den Betroffenen auch als unangenehm empfunden werden mag, erfolgen sie unter diesem Gesichtswinkel letztlich doch auch in deren eigenem Interesse.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi