

Sitzung vom 6. April 2011

397. Anfrage (Bürgerrecht und Datenschutz)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, und Dieter Kläy, Winterthur, sowie Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, haben am 17. Januar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Ein Mann erhielt den Schweizer Pass, obwohl er längst wieder im Ausland lebte. Der Kanton Zürich will die Einbürgerung rückgängig machen – doch der Datenschutz verhindert es. Schon bald fünf Jahre ist es her, seit der anerkannte Flüchtling das Schweizer Bürgerrecht bekam. Nun brachten Nachforschungen des Kantons Zürich Erstaunliches zutage: Zum Zeitpunkt der Einbürgerung wohnte der Mann gar nicht mehr in der Schweiz.

Offenbar lebte der Mann schon seit längerem samt Partnerin und Kindern wieder im Fernen Osten.

Um die erschlichene Einbürgerung zu annullieren, leitete die Behörde ein sogenanntes Nichtigkeitsverfahren ein. Doch da begannen die Probleme erst richtig: Der Mann, der jeweils eine Adresse im Kanton Zürich angegeben hatte, bestritt alle Anschuldigungen. Schliesslich habe er zu jener Zeit sogar Arbeitslosengeld kassiert, sei beim RAV angemeldet gewesen und habe dort auch sämtliche Termine wahrgenommen. Ob dies stimmt, wird der Kanton wohl nie erfahren. Aus Datenschutz-Gründen darf das RAV keine Infos an Einbürgerungsbehörden weitergeben.

Leider bekommen die Gemeinden seit Jahren keine Informationen mehr über die Namen der Arbeitslosengeldbezüger.

Gerade solche Informationen sind für die Gemeinden von grösster Wichtigkeit im Zusammenhang mit Betrug bei Einbürgerungen und Sozialhilfebezügern. Der Vorfall zeigt, dass der Datenschutz zu legitimem Betrug animiert.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie ist ein solcher Fall zu erklären?
2. Wo sind die Gesetzeslücken auf kantonaler und eidgenössischer Ebene?
3. Was wird die Regierung unternehmen, damit der Datenschutz für Betrug im Zusammenhang mit Einbürgerungen und Sozialhilfe und Arbeitslosengeldern nicht mehr missbraucht wird?

4. Wie sieht die Regierung die zukünftige Transparenz und Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung in Bern bei Einbürgerungen?
5. Wie können Gemeinden besser in den Prozess zum Controlling beim Einbürgerungsverfahren und in der Sozialhilfe miteinbezogen werden?
6. Wie sieht der Kanton den Datenschutz beim RAV gegenüber den Gemeinden?
7. Können die Gemeinden in Zukunft wieder mit den Adressen der Arbeitslosengeldbezüger (RAV-Kunden) rechnen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Dieter Kläy, Winterthur, und Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der geschilderte Fall bildet Gegenstand eines hängigen Verfahrens vor den zuständigen kantonalen Behörden, weshalb der Regierungsrat zu Einzelheiten keine Stellung nimmt. Es kann jedoch festgehalten werden, dass weder die erwähnte Einbürgerung, noch die geschilderte Ausrichtung der Arbeitslosengelder durch einen Verfahrensfehler der betroffenen Behörden auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene erfolgte. Das Verwaltungshandeln stützte sich auf geltendes Recht und auf die zur Verfügung stehenden Informationen.

Zu Frage 2:

Der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) steht nach geltender Bürgerrechtsgesetzgebung einer Einbürgerung nicht entgegen. Das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0) macht diesbezüglich keine Vorgaben, weshalb das Bundesamt für Migration (BFM) diesen Aspekt im Zusammenhang mit der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 BüG) nicht prüft.

§21 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) schreibt vor, dass Einbürgerungswillige in der Lage sein müssen, sich und ihre Familien selber zu erhalten. §5 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11) umschreibt die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung näher. Demnach wird den genannten Bestimmungen Genüge getan, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind.

Gemäss langjähriger Praxis werden Versicherungsansprüche als Rechtsansprüche gegen Dritte im Sinne von § 5 BüV anerkannt; dies gilt auch für die Ansprüche gegenüber der ALV (vgl. das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2006.00459 vom 24. Oktober 2007, E. 1.1.2). Dagegen handelt es sich beim Bezug von Sozialleistungen nicht um Rechtsansprüche gegen Dritte. Einbürgerungsgesuche von Fürsorgebezügern werden deshalb von der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden wegen nicht gegebener wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit abgelehnt. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit sind die Gemeinden deshalb nur auf Informationen bezüglich des Bezugs von Sozialhilfe angewiesen, was bereits aus den gemeindeeigenen Registern hervorgehen sollte. Falls weitere Abklärungen nötig sind, können die Gesuchsteller zur Mitwirkung angehalten und Amtsberichte eingeholt werden (§ 7 Abs. 2 und 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] sowie § 9 BüV).

Anders wird sich die Rechtslage darstellen, wenn das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz (KBüG) so in Kraft treten wird, wie es der Kantonsrat am 22. November 2010 beschlossen hat (Amtsblatt [ABl] 2010, 2601 ff.). Nach dieser Vorlage, gegen die ein Referendum zustande gekommen ist (ABl 2010, 3000), soll der Bezug von Arbeitslosengeld künftig bewirken, dass die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist (§ 7 Abs. 2 lit. a KBüG). Damit die entscheidenden Verwaltungsstellen die zur Beurteilung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nötigen Informationen erhalten, verpflichtet das Gesetz die kantonalen und kommunalen Behörden und Verwaltungsstellen zur Bekanntgabe der benötigten Personendaten (§ 22 KBüG).

Zu beachten ist jedoch, dass der kantonale Gesetzgeber nur im Rahmen der kantonalen Kompetenzen Bestimmungen über den Datenaustausch erlassen kann. Die ALV ist bundesrechtlich geregelt. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0) enthält mit Art. 97a AVIG eine Bestimmung, welche die Datenbekanntgabe an bestimmte Behörden und Verwaltungsstellen unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt (beispielsweise im Zusammenhang mit Strafverfahren gegen eine versicherte Person oder zur Verhinderung ungegerechtfertigten doppelten Leistungsbezugs von Arbeitslosengeldern und Fürsorgeleistungen). Die Aufzählung in Art. 97a AVIG ist abschliessend. Eine Datenbekanntgabe an die Einbürgerungsbehörden ist nicht vorgesehen, was auch dann gilt, wenn im Einzelfall um Amtshilfe er sucht wird. Insofern wird eine Kontrolle der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit im Sinne von § 7 Abs. 2 lit. a KBüG ohne Mitwirkung des Betroffenen nicht möglich sein, solange die Bundesgesetzgebung in diesem Bereich nicht revidiert wird.

Zu bemerken ist, dass die heutige kurze Verfahrensdauer bei Einbürgerungen von durchschnittlich noch einem Jahr eine länger dauernde unbemerkte Abwesenheit kaum mehr zulässt, da von den Einbürgerungsbehörden aller Stufen fortlaufend Mitwirkungshandlungen verlangt werden.

Zu Fragen 3 und 4:

Zum Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen wird auf den Bericht des Bundesrates vom 22. Dezember 2010 betreffend Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden des Bundes und der Kantone verwiesen (BBl 2011, 645). Der Regierungsrat teilt die Schlussfolgerungen in diesem Bericht (BBl 2011, 694f.). Ergänzend ist aus seiner Sicht auch die Frage zu prüfen, ob die Kontrolle der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit im Sinne von §7 Abs. 2 lit. a KBüG einen standardisierten Informationsaustausch zwischen den Einbürgerungsbehörden und den Behörden der ALV bedingt (vgl. Beantwortung der Frage 2). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Informationsaustausch mit den Organen der Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV, Familienzulagen usw.) auch im Rahmen eines Verfahrens betreffend Nichtigerklärung einer ordentlichen Einbürgerung (Art. 41 BÜG) nötig werden kann.

Der Regierungsrat kann keinen ungenügenden Datenaustausch zwischen kantonalen und kommunalen Behörden und Verwaltungsstellen aufgrund von Datenschutzregelungen ausmachen. Soweit nicht Bundesrecht oder besondere Vorschriften zu beachten sind, haben kantonale und kommunale Behörden Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten (§7 Abs. 3 VRG; vgl. §§16 und 17 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [LS 170.4]). Wie bereits erwähnt, findet sich eine entsprechende Regelung auch in §22 KBüG. Zudem kann die kantonale Einbürgerungsbehörde zur Erfüllung ihrer Prüfungspflichten heute schon aus Bundesregistern bestimmte Daten direkt abrufen. Das gilt zum Beispiel für die Abklärung der Art der Aufenthaltsberechtigung gestützt auf Art. 9 lit. a und Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung vom 12. April 2006 (SR 142.513) und für die Abklärung des strafbaren Verhaltens gestützt auf Art. 21 Abs. 3 und Anhang 3 der VOSTRA-Verordnung vom 29. September 2006 (SR 331).

Hinzuweisen ist auch auf die laufende Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes auf Bundesebene (vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 4. März 2011; Publikation im Bundesblatt noch ausstehend). Ziel der Totalrevision ist unter anderem ein verbesserter Datenaustausch unter den mit dem Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes betrauten Behörden sowie anderen Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden.

Zudem sollen die Kompetenzen von Bund und Kantonen genauer festgelegt werden. Im Bürgerrechtsgesetz soll die Amtshilfe umfassend geregelt werden.

In der Botschaft des Bundesrates zum Bürgerrechtsgesetz finden sich keine Ausführungen dazu, wie sich diese Regelung zum bereits erwähnten Art. 97a AVIG und anderen spezialgesetzlichen Datenschutzregelungen verhält. Es wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu klären sein, ob sich mit der Bürgerrechtsgesetz-Revision diesbezüglich Änderungen ergeben.

Zu Frage 5:

Hierzu wird auf die Beantwortung der Fragen 2 und 3 verwiesen. Hervorzuheben sind das erwähnte KBüG und die geplante Totalrevision des BüG; beide Vorlagen haben klarere Zuständigkeiten und Abläufe zum Ziel. Es bleibt sodann anzumerken, dass die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe im Kanton Zürich Sache der Gemeinden ist. Damit sind sie auch für das entsprechende Controlling zuständig. Insofern bedarf es keiner Einbindung der Gemeinden beim Controlling.

Zu Frage 6:

Es wird auf die Beantwortung der Fragen 2 und 3 verwiesen. Hervorzuheben ist die Kontrolle der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit im Sinne von § 7 Abs. 2 lit. a KBüG; diese Kontrolle ist von den Gemeinden durchzuführen (§ 14 Abs. 3 KBüG), was einen entsprechenden Informationsbedarf begründet.

Zu Frage 7:

Es wird auf die Beantwortung der Fragen 2 und 3 verwiesen, wobei festzuhalten ist, dass der fragliche Datenaustausch durch das Bundesrecht geregelt ist bzw. geregelt werden muss und nur dann infrage kommt, wenn die Gemeinden auf entsprechende Informationen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben angewiesen sind.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi