

Sitzung vom 19. April 2000

639. Anfrage (Einbürgerung von Personen mit Bewilligung F)

Kantonsrätin Susanna Rusca Speck, Zürich, hat am 31. Januar 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (KBVO) wird heute von Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerbern ein ständiger, auf die Dauer hin angelegter Aufenthalt in Übereinstimmung mit den polizeilichen Vorschriften verlangt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist nicht davon auszugehen, dass Personen mit Bewilligung F, die bereits mehr als 16 Jahre in Zürich leben und arbeiten, sich dauerhaft in Zürich aufhalten (so genannt faktisches Anwesenheitsrecht)? Erachtet es der Regierungsrat als zumutbar, solchen Personen ohne triftige Gründe die Verlängerung des Aufenthaltes zu verweigern?
2. Weshalb haben Ausländerinnen und Ausländer, die sich bereits mehr als 16 Jahre in der Schweiz aufhalten und ins Erwerbsleben integriert sind, nicht mindestens eine Jahresaufenthaltsbewilligung B? Sind sie auf Grund der langen Anwesenheit nicht faktisch Einheimische geworden?
3. Können gemäss der kantonalen Bürgerrechtsverordnung Ausländerinnen und Ausländer mit Bewilligung F in das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde aufgenommen werden? Wenn nicht, weshalb wird solchen Personen dann eine kantonale Einbürgerungsbewilligung erteilt?
4. Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, damit integrierte ausländische Personen nach jahrelanger ordnungsgemässer Anwesenheit in Zürich unabhängig von ihrer Bewilligung eingebürgert werden können?

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

I. Die Anfrage Susanna Rusca Speck, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Ist der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung einer ausländischen Person nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die vorläufige Aufnahme dieser Person (Art. 14a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20]; Art. 44 des eidgenössischen Asylgesetzes, SR 142.31). Vorläufig Aufgenommene erhalten den Ausländerausweis F. Die vorläufige Aufnahme ist aufzuheben, wenn der Vollzug der Wegweisung zulässig und es der ausländischen Person möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem sie zuletzt gewohnt hat (Art. 14b Abs. 2 ANAG). Zuständig für den Entscheid zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme wie auch zu ihrer Verlängerung ist ebenfalls das BFF, und nicht etwa der Regierungsrat.

Auch eine vorläufig aufgenommene Person kann jederzeit ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung stellen. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 365/1998 ausgeführt, wird eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung an eine vorläufig aufgenommene Person frühestens nach acht Jahren ununterbrochener rechtmässiger Anwesenheit in der Schweiz gewährt; dies unter der Voraussetzung, dass das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller in Anwendung von Art. 13 lit. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR 823.21) von der zahlenmässigen Begrenzung ausnimmt. Zusätzlich wird verlangt, dass die Person rechtmässig arbeitet, d.h. seit längerer Zeit in einem festen Arbeitsverhältnis steht, finanziell nicht erheblich unterstützt werden muss und zu keinen Klagen Anlass gegeben hat. Der Umstand, dass sich eine vorläufig aufgenommene Person während 16 Jahren in der Schweiz aufgehalten hat, vermittelt somit für sich allein betrachtet noch keinen Anspruch auf Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung B (ordentliche Aufenthaltsbewilligung).

Eine vorläufig aufgenommene Person kann auch ein Einbürgerungsgesuch stellen. Für seine Bewilligung verlangt das Bundesrecht unter anderem, dass die Person während einer bestimmten Mindestdauer Wohnsitz in der Schweiz hat (Art. 15 des Bürgerrechtsgesetzes,

BüG, SR 141.0). Als Wohnsitz gilt dabei die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 BüG). Eine solche Übereinstimmung erachteten die kantonalen Einbürgerungsbehörden bis anhin als gegeben, wenn die vorläufig aufgenommene Person über einen gültigen Ausweis F verfügte. Indessen konnte kürzlich in Erfahrung gebracht werden, dass die für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zuständigen Bundesbehörden darüber hinaus eine minimale Stabilität des schweizerischen Wohnsitzes voraussetzen und diese verneinen, wenn die vorläufig aufgenommene Person – unabhängig von der Gültigkeit ihres Ausweises – eine Frist zur Ausreise angesetzt worden ist. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden haben sich dieser neuen Praxis der Bundesbehörden angepasst und führen fortan bei Gesuchen von Personen, bei denen vermutet wird, dass eine Ausreiseverfügung besteht, ergänzende Abklärungen durch. Trotzdem kann nicht restlos ausgeschlossen werden, dass die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden die Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses anders beurteilen als die Bundesbehörden. Die Erteilung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts steht denn auch unter dem klaren gesetzlichen Vorbehalt der Erteilung der entsprechenden Bundesbewilligung (Art. 12 BürG).

Der Blick in die Zukunft des Einbürgerungsrechts ruft zunächst nach einem Blick in seine Vergangenheit. Ursprünglich wurde jede Einbürgerung als politischer Akt von verhältnismässig grosser staatspolitischer Bedeutung betrachtet. Dementsprechend lag die Kompetenz zur Einbürgerung in jedem Fall bei der Gemeindeversammlung oder dem Grossen Gemeinderat. Diese Instanzen konnten sich einer Einbürgerung ohne weitere Begründung selbst dann widersetzen, wenn die eidgenössischen und kantonalen Mindestvorschriften erfüllt waren. Die Vorstellung, dass sich Einbürgerungsentscheide nicht grundsätzlich von andern Verwaltungsakten unterscheiden, mithin bei Erfüllung der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften ein Anspruch auf Einbürgerung besteht, entwickelte sich nur langsam. Ein wichtiger Schritt in diesem Prozess bildete die kantonale Gesetzesänderung, mit der in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern, welche die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, ein Anspruch auf Einbürgerung zuerkannt wurde. Mit der Revision des Gemeindegesetzes im Jahr 1997 wurde diese Rechtsstellung auf die nicht in der Schweiz geborenen jungen Ausländerinnen und Ausländer, die während mindestens fünf Jahren Schulunterricht in einer der Landessprachen genossen hatten, ausgedehnt. Nach wie vor keinen Anspruch auf Einbürgerung haben aber die übrigen Ausländerinnen und Ausländer. Diese Situation ist historisch zwar erklärbar, rechtsstaatlich aber problematisch. Abklärungen haben ergeben, dass auf Bundesebene eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden ist, welche die Einführung eines Beschwerderechts – und damit eines gesetzlichen Anspruchs auf Einbürgerung – für alle Ausländerinnen und Ausländer prüfen und dem Bundesrat bis Ende Jahr Bericht erstatten soll. Es ist zweckmässig, vor allfälligen Änderungen des kantonalen Rechts die Entwicklungen auf Bundesebene abzuwarten. Unabhängig davon wird die zuständige Direktion des Regierungsrates aber die da und dort feststellbaren kommunalen Tendenzen unterstützen, die auf die Erarbeitung eines objektiven Kriterienkatalogs zur Beurteilung der sozialen und kulturellen Integration hinzielen.

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