

Sitzung vom 10. Mai 2006

705. Dringliche Anfrage (Einbürgerungsverfahren, Ausländer mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung, Eignung / Kompetenz der Gemeinden)

Kantonsrat Bruno Grossmann, Wallisellen, Kantonsrätin Regula Mäder-Weikart, Opfikon, und Kantonsrat Martin Mossdorf, Bülach, haben am 3. April 2006 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

In einem kürzlich gefällten Rekursentscheid hat der Bezirksrat Bülach festgehalten, dass bei einem Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts (§21 Abs. 2 GG) die Eignung nie eine Rolle spielt. Der Bezirksrat stützt sich dabei auf den Leitentscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (Entscheid der 4. Kammer vom 15. Dezember 2004, VB.2003.00450).

Wir ersuchen den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Gemäss Art. 20 der Kantonsverfassung muss ein neues kantonales Bürgerrechtsgesetz erlassen werden. Wie ist der Stand der Vorbereitungen für dieses Gesetz, und wie sieht der Zeitplan aus?
2. Können die Gemeinden davon ausgehen, dass ihre Autonomie bei Entscheiden über das Gemeindebürgerrecht künftig gewahrt wird bzw. auf Gesetzesstufe sichergestellt ist?
3. Welche Praxis bezüglich Integrationsbeurteilung wird den Gemeinden empfohlen für die Zeit, bis das neue Gesetz in Kraft tritt?

Begründung:

Mit diesem Entscheid wird die langjährige Praxis verschiedener Gemeinden umgestossen, vor der Erteilung des Gemeindebürgerrechts in allen Fällen die Eignung im Sinn von Art. 14 lit. a und b des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) zu prüfen. Die Gemeinden stützen sich dabei auf die regierungsrätliche Weisung zur Revision von §21 GG, die auch im Resümee des erwähnten Verwaltungsgerichtsentscheids zitiert (allerdings als unklar und verwirrend qualifiziert) wird. Es wird u. a. dort festgehalten, dass schlecht beleumdete oder offensichtlich nicht integrierte Bewerberinnen und Bewerber auch unter den neuen Bestimmungen nach wie vor abgelehnt werden können.

In Ziff. 3.2.2 (Kapitel 3/7) des Handbuchs Einbürgerung wird den Gemeinden empfohlen, bei Personen mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung die Voraussetzung der Integration in aller Regel zu bejahen. In

der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Ausnahmen von dieser Regel durchaus vorhanden sind, und dies mit zunehmender Tendenz. Es kann zum Beispiel vorkommen, dass ein im Alter von 10 Jahren in die Schweiz eingereister Bewerber bereits mit 16 Jahren die Wohnsitzanforderungen des Bundes erfüllt und mit fünfjährigem Schulbesuch einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung hat.

Gerade bei Personen aus anderen Kulturkreisen bzw. mit anderen Wertvorstellungen bestehen oft erhebliche Zweifel, ob sie in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind (Art. 14 BüG). In solchen Fällen wurde bisher entschieden, die Behandlung des Einbürgerungsgesuchs um einige Monate zurückzustellen. Während dieser Zeit kann nicht nur die Integration verbessert, sondern es kann auch beobachtet werden, ob die Bewerbenden die schweizerische Rechtsordnung beachten.

Der erwähnte Leitentscheid des Verwaltungsgerichts sowie die Empfehlung im Handbuch Einbürgerungen sind aus unserer Sicht praxisfremd. Die Autonomie der Gemeinden beim Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist in einer nicht akzeptablen Weise tangiert. Diese Situation muss unseres Erachtens dringend auf gesetzgeberischer Stufe korrigiert werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bruno Grossmann, Wallisellen, Regula Mäder-Weikart, Opfikon, und Martin Mossdorf, Bülach, wird wie folgt beantwortet:

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und verschiedene Bezirksräte haben in jüngerer Zeit Entscheide gefällt, die erhebliche Auswirkungen auf die Einbürgerungspraxis in den Gemeinden haben, soweit es um Personen mit Anspruch auf Einbürgerung geht. Nach dieser Rechtsprechung dürfen die Gemeinden bei anspruchsberechtigten Personen die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht nicht wegen ungenügender Integration verweigern. Entscheide von Gemeinden, welche die Einbürgerung wegen ungenügender Integration abgelehnt haben, wurden auf Rekurs der Betroffenen hin in mehreren Fällen aufgehoben, und die Gesuche mussten durch die Gemeinden neu beurteilt und entschieden werden.

Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass die Eignung von Ausländern und Ausländerinnen zur Einbürgerung nur durch Bund und Kanton, nicht aber durch die Gemeinden zu überprüfen sei

(VB. 2000.00134, Entscheid vom 17. Mai 2000; VB. 2000.00389, Entscheid vom 28. Februar 2001; VB. 2003.00450, Entscheid vom 15. Dezember 2004, VB. 2005.00360, Entscheid vom 11. Januar 2006, alle einsehbar auf www.vgrzh.ch). Die Eignung sei durch das Bundesamt für Migration vor der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und durch die Direktion der Justiz und des Innern vor der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht stützt sich dabei auf den Wortlaut von § 21 des Gemeindegesetzes (GG), woraus sich klar ergebe, dass bei anspruchsberechtigten Personen die Eignung keine Voraussetzung darstelle, um in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen zu werden. Das Verwaltungsgericht kommt deshalb zum Schluss, dass sich die kommunale Einbürgerung nicht mangels Integration verweigern lasse. Hinsichtlich der Rolle der Gemeinden hält das Verwaltungsgericht fest: «Allerdings bleibt der Gemeinde die Möglichkeit oder ist sie sogar dazu verpflichtet, der Direktion der Justiz und des Innern von ihrer Beurteilung der Eignung eines durch sie Eingebürgerten Kenntnis zu geben, und bleibt es ihr unbenommen, der Direktion allenfalls die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts zu beantragen» (VB. 2000.00389, E. 3b). Diese Entscheide der Rechtsmittelinstanzen haben in den betroffenen Gemeinden zu einer gewissen Verunsicherung geführt, weil die Gemeinden der Auffassung waren, die Integration gehöre zu den Voraussetzungen für die kommunale Einbürgerung. Diese Auffassung wird gestützt durch die Materialien zur Änderung des Gemeindegesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer im Jahre 1997, worin Regierungsrat und Kantonsrat die Meinung vertreten, die Integration sei Voraussetzung für die Aufnahme von anspruchsberechtigten Personen in das Gemeindebürgerrecht (ABl 1996, S. 945; Protokoll des Kantonsrates 1996, S. 5648 f.).

Die Anfrage nimmt ferner Bezug auf das Handbuch Einbürgerungen (Hrsg. Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2002), wo den Gemeinden empfohlen wird, bei Personen mit Anspruch auf Einbürgerung die Voraussetzung der Integration in aller Regel zu bejahen (Kapitel 3.2.2, S. 7). Zentrales Element einer erfolgreich verlaufenen Integration ist die Fähigkeit zur selbstständigen Lebensführung über einen längeren Zeitraum hinweg. Ein wesentlicher indirekter Massstab für eine genügende Integration ergibt sich dabei aus der bundesrechtlich geforderten zwölfjährigen Wohnsitzdauer (vgl. BBl 2001, S. 1493). Während dieser langen Zeitspanne ist die Fähigkeit einbürgerungswilliger Personen, im schweizerischen Umfeld zu bestehen und den vielfältigen Verpflichtungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld nachzukommen, einer hinreichenden alltäglichen Erprobung unterzogen worden und deshalb in aller Regel als bestehend zu vermuten (Stellung-

nahme des Regierungsrats zum Postulat KR-Nr. 13/2002 betreffend staatskundliche Prüfung im Einbürgerungsverfahren). Diese Vermutung drängt sich insbesondere bei Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern auf, die in der Schweiz geboren sind oder hier die schulische oder berufliche Ausbildung absolviert haben. Dies hat der zürcherische Gesetzgeber schon Ende des 19. Jahrhunderts erkannt, als er in der Schweiz Geborenen einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuerkannte. Dieser Anspruch wurde 1997 auch auf nicht in der Schweiz geborene junge Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zwischen 16 und 25 Jahren ausgedehnt, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz eine Schule besucht haben. Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, bei Personen mit Anspruch auf Einbürgerung im Regelfall auf eine besondere Abklärung der Integration zu verzichten, wie dies unter anderem in den Städten Zürich, Winterthur, Dietikon und Wädenswil der Fall ist. Dies schliesst nicht aus, dass in Einzelfällen die Integration trotzdem abgeklärt werden muss. Diese Abklärungspflicht kommt dann zum Tragen, wenn die Behörden über klare Anhaltspunkte für das Bestehen einer ungenügenden Integration verfügen.

Zu Frage 1:

Gemäss Art. 20 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) bestimmt das Gesetz im Rahmen des Bundesrechts abschliessend die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts. Die Kantonsverfassung verlangt für das Bürgerrechtswesen somit ein Gesetz im formellen Sinn. Die heute geltenden Regelungen im Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO, LS 141.11) sind in vielen Teilen revisionsbedürftig.

Zurzeit laufen die Vorarbeiten für die Ausarbeitung eines Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Der Regierungsrat wird demnächst über ein Gesetzgebungskonzept befinden, das die wesentlichen Leitplanken für die Gesetzgebungsarbeiten festlegt. Anschliessend wird eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden sowie der Bezirke und aus Fachleuten der kantonalen Verwaltung zusammensetzt, einen Entwurf erarbeiten. Es ist vorgesehen, dass der Entwurf 2007 in die Vernehmlassung geht und dass der Regierungsrat Ende 2007 den Gesetzesentwurf zuhanden des Kantonsrats verabschiedet.

Zu Frage 2:

Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht. Damit wird den Gemeinden eine Schlüsselrolle bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zuerkannt.

Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden zudem das Recht ein, das Einbürgerungsorgan selber zu bestimmen; ausgenommen ist einzig der Entscheid an der Urne. Regelungen wie in den Kantonen Genf und Tessin, wo der Kanton sowohl das Kantons- als auch das Gemeindebürgerrecht erteilt und der Gemeinde nur noch ein Antrags- bzw. Anhörungsrecht zusteht, fallen damit ausser Betracht.

Der Handlungsspielraum der Gemeinden im Einbürgerungsverfahren wird durch die neue Kantonsverfassung aber auch begrenzt, indem der kantonale Gesetzgeber verpflichtet wird, die Einbürgerungsvoraussetzungen (im Rahmen des Bundesrechts) abschliessend zu regeln. Dies hat eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen und der Verfahren im ganzen Kanton zur Folge. Damit verbunden ist auch ein Verlust an Rechtsetzungskompetenzen in den Gemeinden. Es kommt hinzu, dass die Kantonsverfassung eine Rechtsweggarantie vorsieht, die eine wirksame Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht gewährleistet (Art. 77 KV).

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist das Einbürgerungsverfahren als Rechtsanwendungsverfahren zu qualifizieren. Im Rahmen der kommenden Gesetzgebungsarbeiten zum Bürgerrecht wird zu prüfen sein, nach welchen Kriterien die Integration der Einbürgerungswilligen zu beurteilen ist und welcher Ermessensspielraum den Gemeinden dabei zustehen soll. Die gegenwärtige Praxis in den Gemeinden hinsichtlich des erwarteten Integrationsstandes ist uneinheitlich. Im Interesse der Gleichbehandlung und Chancengleichheit ist eine Koordination und Harmonisierung auf kantonaler Ebene zu prüfen, beispielsweise durch Festlegung von vergleichbaren Anforderungen.

Zu Frage 3:

Die Gerichte sind in ihrer Rechtsprechung von den anderen Staatsgewalten unabhängig. Ein rechtskräftiger Entscheid einer Gerichtsinstanz kann von keiner der anderen Gewalten aufgehoben oder geändert werden (Art. 73 Abs. 2 KV). Einzig der Gesetzgeber hat somit die Möglichkeit, die Aufnahme von anspruchsberechtigten Personen in das Gemeindebürgerrecht vom Nachweis der Integration abhängig zu machen. Solange § 21 GG in Kraft ist, sind die Gemeinden verpflichtet, das Einbürgerungsverfahren nach den Vorgaben des Verwaltungsgerichts durchzuführen und nötigenfalls anzupassen. Ebenso haben sich die kantonalen Verwaltungsstellen bei ihren Empfehlungen an die Gemeinden an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu halten.

Demzufolge gestaltet sich das Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden wie folgt:

- a) Bei Gesuchstellenden mit Anspruch auf Einbürgerung darf die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht nur dann verweigert werden, wenn die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung nicht gegeben ist oder wenn die Voraussetzung des unbescholtenen Rufs nicht erfüllt ist (§ 21 Abs. 1 GG).
- b) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind die Gemeinden nicht verpflichtet, die Integration der Gesuchstellenden zu beurteilen, da diese Aufgabe nach Gesetz dem Bund und dem Kanton obliegt. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Gemeinden freiwillig eine Beurteilung der Integration vornehmen, weil sie dazu auf Grund ihrer Vertrautheit mit dem lokalen Umfeld der Einbürgerungswilligen am besten in der Lage sind.
- c) Stellt die Gemeindebehörde bei einer einbürgerungswilligen Person eine ungenügende Integration fest, so hat sie das Gemeindebürgerrecht dennoch zu erteilen.

Die Gemeindebehörde hat in diesem Fall ihre Erkenntnisse über die ungenügende Integration der kantonalen Behörde mitzuteilen, verbunden mit dem Antrag, die Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht zu verweigern.

- d) Die kantonale Behörde hat dann zu prüfen, ob die Voraussetzung der Integration erfüllt ist. Sie kann zu diesem Zweck zusätzliche Sachverhaltsabklärungen (z. B. ein Gespräch mit der Bewerberin oder dem Bewerber) vornehmen. Falls die kantonale Behörde zum Schluss kommt, die Integration sei ungenügend, verweigert sie die Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht und teilt dies der Gemeinde mit.

Keine Änderungen für die Einbürgerungspraxis der Gemeinden ergeben sich bei Gesuchstellenden ohne Anspruch auf Einbürgerung. Die Gemeinden können bei diesen Personen die Einbürgerung verweigern, wenn sie auf Grund ihrer Abklärungen zum Schluss kommen, die betreffenden Personen seien nicht ausreichend in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert oder zu wenig mit den hiesigen Verhältnissen vertraut. Der Regierungsrat, der in diesen Fällen kantonal letztinstanzlich entscheidet, hat diese Zuständigkeit der Gemeinden in seiner Rechtsprechung mehrfach bestätigt.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi