

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 17. September 2010

KR-Nr. 95a/2004

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 95/2004
von Bruno Walliser betreffend
Änderung Kantonsverfassung (Einbürgerungen)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und
Gemeinden vom 17. September 2010,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 95/2004 von Bruno
Walliser wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 17. September 2010

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Katharina Kull-Benz

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Martin Farner, Oberstamm-
heim; Benedikt Gschwind, Zürich; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler,
Gossau; Max Homberger, Wetzikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Dieter Kläy, Win-
terthur; Heinz Kyburz, Männedorf; Ruedi Lais, Wallisellen; Ernst Meyer, Andel-
fingen; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Hans-Heinrich Raths, Pfäffikon; Jorge Serra,
Winterthur; Rolf Zimmermann, Zumikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 15. März 2004 reichten Bruno Walliser, Felix Hess und Ernst Meyer eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Die Kantonsverfassung ist wie folgt zu ergänzen:

Art. 50 Abs. 2 neu

Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig. Eine Begründung des Entscheides ist nicht erforderlich.

Am 27. September 2004 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 61 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative von Bruno Walliser abzulehnen.

Das Anliegen dieser Initiative bezieht sich auf zwei Bundesgerichtsentscheide aus dem Jahr 2003, welche zur Folge hatten, dass zwar in Gemeindeversammlungen über Einbürgerungsgesuche entschieden werden kann, ablehnende Entscheide jedoch laut Bundesverfassung zwingend zu begründen sind. Ohne Begründung sind sie unzulässig, da es sich bei der Einbürgerung um einen klassischen Rechtsanwendungsakt handelt. Die höchstrichterlichen Entscheide und deren Folgen wurden mit einer eidgenössischen Initiative infrage gestellt, welche jedoch in einer Volksabstimmung abgelehnt wurde. Somit ist klar, dass die verfassungsrechtliche Frage, ob abgelehnte Einbürgerungsgesuche begründet werden müssen, abschliessend geklärt ist und auch nicht durch eine kantonale Verfassungsänderung, wie es diese parlamentarische Initiative verlangt, aufgehoben werden kann.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die vorliegende parlamentarische Initiative (PI) ist im Wesentlichen identisch mit der eidgenössischen Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen», die am 13. September 2003 lanciert und am

18. November 2005 eingereicht wurde. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die PI zusätzlich festhält, dass eine Begründung des Entscheids nicht erforderlich ist. Beide Initiativen verfolgen das Ziel, die geltende Rechtslage, wie sie durch zwei Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 (BGE 129 I 217, 129 I 232) festgestellt wurde, einschneidend zu verändern. Im Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Dabei wird abgeklärt, ob die gesuchstellende Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, d. h., es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs. Es handelt sich deshalb um einen Rechtsanwendungsakt, der in Anwendung der Bürgerrechtsgesetzgebung Rechte und Pflichten begründet (BGE 129 I 238). Es geht bei der Einbürgerung somit nicht um die Durchsetzung des politischen Willens wie bei einer Sachabstimmung oder einer Wahl, sondern um die Beantwortung der Rechtsfrage, ob die gesuchstellende Person für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist.

Seit der Einreichung der PI im Jahre 2004 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Einbürgerungsverfahren verändert. Am 1. Juni 2008 ist die erwähnte Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» bei den Volksstimmen mit 63,8% Nein zu 36,2% Ja und bei den Ständesstimmen mit 25 Nein zu 1 Ja abgelehnt worden. Im Kanton Zürich haben 60,7% der Stimmenden die Initiative abgelehnt. Eine Änderung der geltenden Rechtslage in dem Sinne, dass es sich beim Einbürgerungsentscheid um einen politischen Akt handeln soll, ist damit auf kantonaler Ebene ausgeschlossen. Im Weiteren hat die Bundesversammlung eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüG, SR 141.0) beschlossen, welche die Rechtsprechung des Bundesgerichtes auch auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage stellt. Diese Bestimmungen sind am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die PI mit dem übergeordneten Recht des Bundes vereinbar ist. Art. 5 Abs. 1 des Bundesverfassung (BV, SR 101) hält fest, dass das Recht Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns bildet. Zudem ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Diese Bindung an die Grundrechte gilt auch für die Stimmberechtigten, wenn sie im Einbürgerungsverfahren über den rechtlichen Status einer Person befinden (vgl. BGE 129 I 240). Der Einbürgerungsentscheid darf weder willkürlich (Art. 9 BV) noch diskriminierend (Art. 8 Abs. 2 BV) sein, er muss die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen wahren (Art. 13 BV) und er muss begründet werden (Art. 29 Abs. 2 BV). Demgegenüber will die parlamentarische Initiative in der kantonalen Verfassung festschreiben, dass Einbürgerungsentscheide nicht begründet werden müssen. Die angestrebte kantonale Verfas-

sungsbestimmung verstösst gegen die Bundesverfassung und gegen Art. 15 Abs. 1 BÜG, wonach die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen ist. Demgegenüber steht das geltende kantonale Recht in Einklang mit dem übergeordneten Recht: § 29a der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) schreibt vor, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen ist. Die Begründungspflicht ist denn auch in der Vorlage des Regierungsrates zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz vom 18. November 2009 (Vorlage 4646) enthalten. § 16 Abs. 2 der Gesetzesvorlage sieht vor, dass Gegenanträge nur zur Abstimmung gebracht werden, wenn sie begründet sind und die Begründung sich auf die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen bezieht und nicht gegen das Willkür- und Diskriminierungsverbot verstösst.

Die PI verlangt, dass Einbürgerungsentscheide des zuständigen Einbürgerungsorgans endgültig sind. Damit wird verhindert, dass eine unabhängige Instanz – insbesondere ein Gericht – die Entscheide auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen kann. In diesem Punkt verstösst die PI gegen die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV (in Kraft seit dem 1. Januar 2007) sowie gegen Art. 50 BÜG, der die Kantone verpflichtet, Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über ordentliche Einbürgerungen beurteilen. Die Initiative steht zudem auch im Widerspruch zur in der Kantonsverfassung verankerten Rechtsweggarantie (Art. 77 Abs. 1 KV) und zu deren Umsetzung im Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die entsprechenden Bestimmungen sehen eine Überprüfung von kommunalen Einbürgerungsentscheiden durch den Bezirksrat (1. Instanz) und das Verwaltungsgericht (2. Instanz) vor.

Die vorliegende PI nimmt damit in Kauf, dass die Grundrechte nicht in allen Bereichen und für alle Personen im selben Umfang gelten. Die geforderte Aufhebung der Begründungspflicht und der Ausschluss einer Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden durch eine unabhängige Instanz widersprechen den Grundsätzen eines modernen Rechtsstaates.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative in verschiedener Hinsicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und folglich nicht umsetzbar ist.

In formeller Hinsicht ist zu ergänzen, dass sich mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 die Grundlage für die vorliegende PI geändert hat, weil diese sich auf die im Zeitpunkt der Einreichung geltende Kantonsverfassung vom 18. April 1869 bezieht.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat, die PI KR-Nr. 95/2004 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

In Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Regierungsrates und weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, beantragen wir, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 95/2004 abzulehnen.