

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 280/2002

Sitzung vom 18. Dezember 2002

2010. Postulat (Information der Statthalterämter im Einbürgerungsverfahren)

Die Kantonsräte Bruno Walliser, Volketswil, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Ernst Knellwolf, Elgg, haben am 23. September 2002 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dahingehend zu wirken, dass bei Bürgerrechtsbewerbern die Statthalterämter von ihrer Schweigepflicht gemäss Datenschutzgesetz entbunden werden und für die Einbürgerungsverfahren Informationen an die zuständigen Gemeindebehörden erteilen dürfen.

Begründung:

Gesuchstellende Personen mit ausländischem Bürgerrecht müssen die schweizerische Rechtsordnung beachten. Dafür sind die Gesuchsteller verpflichtet, dem Einbürgerungsgesuch einen Strafregisterauszug beizulegen. Die Statthalterämter geben heute wegen des Datenschutzgesetzes keine Informationen an die zuständigen Gemeindebehörden. Gemäss § 28 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung prüft der Gemeinderat oder die zuständige Instanz, ob die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes erfüllt sind, und stellt einen begründeten Antrag. Erfahrungen im Einbürgerungsverfahren zeigen, dass die Abklärungen der zuständigen kantonalen Direktion oftmals nicht ausreichen, um der Entscheidungsbehörde der Gemeinde die Sicherheit zu geben, dass über einen Bürgerrechtsbewerber im laufenden Verfahren bis zur Entscheidung keine relevanten Eintragungen in Registern bei den Statthalterämtern vorliegen. Auch macht es wenig Sinn, die Akten wieder der zuständigen kantonalen Instanz für ergänzende Abklärungen zurückzugeben. Dies führt auch zu erheblichen Mehrkosten im Verfahren.

Es gibt keinen ersichtlichen Grund, dass gestützt auf das Datenschutzgesetz kommunalen Amtsstellen im Einbürgerungsverfahren Informationen verweigert werden. Weiter ist es im Interesse der Bevölkerung, insbesondere der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die an einer Bürgerversammlung über die Einbürgerung der Bewerber zu entscheiden haben, dass nur Personen eingebürgert werden, welche sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechtes erfüllen. Ungenügende Abklärungen können auch in den Gemeinden des Kantons Zürich dazu führen, dass grundlos Gesuche abgelehnt werden, weil die Vorabklärungen wegen des Datenschutzgesetzes nicht

gründlich gemacht werden können. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen den Vorabklärungen der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates auch in Zukunft vertrauen können.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Bruno Walliser, Volketswil, Hans Heinrich Rath, Pfäffikon, und Ernst Knellwolf, Elgg, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Mit der Einbürgerung erwirbt eine Person gleichzeitig das eidgenössische, das kantonale und das kommunale Bürgerrecht. Dabei ist die kantonale und kommunale Einbürgerung nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung der Bundesbehörden vorliegt (vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [BüG; SR 141.0]). Vor deren Erteilung wird geprüft, ob die gesuchstellende Person zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BüG). Hinsichtlich der abgeschlossenen Strafverfahren stützen sich die Bundesbehörden dabei auf das Strafregister: Sie verweigern die Einbürgerungsbewilligung, wenn im Strafregister eine ungelöschte Strafe aufgeführt ist. Die Bundesbehörden prüfen aber auch, ob im Zeitpunkt des Gesuchs um Erteilung der Einbürgerungsbewilligung ein Strafverfahren hängig ist, ob die gesuchstellende Person in der Datenbank des Dienstes für Analyse und Prävention verzeichnet ist und ob gegen sie ein Rechtshilfe- oder Auslieferungsverfahren läuft. Diese Abklärungen, die auf Grund der Neuordnung des kantonalen Einbürgerungsverfahrens erst nach Erteilung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts erfolgen und damit auch in der Zwischenzeit erfolgte Vorgänge erfassen, führen dazu, dass jedes Jahr in mehreren Fällen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung verweigert werden muss.

Geleitet vom Ziel, die Einbürgerungsvoraussetzungen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen, verlangt auch § 21 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO; LS 141.11), dass die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit nicht gefährdet. In Übereinstimmung mit den Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung werden diese Fragen ebenfalls gestützt auf die Einträge im Strafregister beurteilt (vgl. § 6 BüVO): Nicht gelöschte Eintragungen führen dazu, dass die zuständige Direktion das Einbürgerungsgesuch bereits im Rahmen der Vorabklärungen abweist (§ 26 Abs. 4 BüVO).

B. Das Strafregister enthält sämtliche Verurteilungen einer Person wegen eines Verbrechens oder eines Vergehen. Verurteilungen wegen Übertretungen finden dann Eingang ins Register, wenn eine Haftstrafe ausgesprochen worden ist (Art. 360 StGB [SR 311.0]; Art. 9 der Verordnung des Bundesrates über das automatisierte Strafregister [SR 331]). Nicht eingetragen sind hingegen Übertretungen, die mit Busse geahndet worden sind.

Das kantonale Recht regelt die Zuständigkeit zur strafrechtlichen Beurteilung von Übertretungen sehr differenziert. Gemäss § 74 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG; LS 211.1) sind hierfür grundsätzlich die Statthalterämter und die Gemeinderäte zuständig. Abweichende und präzisierende Gesetzesbestimmungen führen im Wesentlichen zu folgender Zuständigkeitsordnung:

- Die Gemeinderäte sind für die Beurteilung von Übertretungen zuständig, sofern sie eine Busse von höchstens 500 Franken aussprechen möchten (§ 333 StPO).
- Die Statthalterämter beurteilen Übertretungen, wenn sie eine Busse von mehr als 500 Franken, nicht aber eine Haftstrafe für angemessen halten.
- Die Bezirksanwaltschaften sind für Übertretungen zuständig, wenn einzig eine Haftstrafe oder eine Haftstrafe verbunden mit einer Busse ausgefällt werden soll (vgl. § 8 lit. b der Verordnung über die Zuständigkeit im Übertretungsstrafrecht des Bundes, ZuständigkeitsVo; LS 321.1). Sodann beurteilen sie Fälle, bei denen jemand «neben einem Verbrechen oder Vergehen auch einer damit im Zusammenhang stehenden Übertretung» beschuldigt wird (§ 74 Abs. 2 GVG), und zwar selbst dann, wenn das Verfahren einzig mit einer Busse abgeschlossen wird. Schliesslich sind sie für alle Übertretungen aus dem Bereich des Betäubungsmittelrechts zuständig (§ 8 lit. c ZuständigkeitsVo).
- Die Jugendanwaltschaften beurteilen unabhängig von der Strafart und dem Strafmass Übertretungen, die durch Kinder oder Jugendliche begangen worden sind (§ 8 lit. d der ZuständigkeitsVo).

Die Mehrzahl der Übertretungen, welche die Statthalterämter zu beurteilen haben, betreffen den motorisierten Strassenverkehr. Innerhalb dieser Gruppe konzentrieren sich die Fälle auf den Bereich der sogenannten Ordnungsbussen. Register über die von ihnen ausgesprochenen Verurteilungen führen die Statthalterämter nicht; ein personenbezogener Zugriff auf die Daten ist einzig über die elektronische Geschäftskontrolle möglich.

D. Das Postulat zielt darauf ab, den Gemeindebehörden, die sich mit Einbürgerungen befassen, die Einsichtnahme in die personenbezogenen Daten der Statthalterämter zu ermöglichen. Auf diese Weise soll genauer beurteilt werden können, ob eine Person, die ein Einbürgerungsgesuch stellt, sich an die Rechtsordnung hält. Ein solches Einsichtsrecht ist aus folgenden Gründen nicht angezeigt:

Wie vorstehend dargelegt, beurteilen die Statthalterämter nur solche Übertretungen, die mit einer Busse, nicht aber mit einer Haftstrafe geahndet werden sollen. Auch wenn solche Rechtsverletzungen unter dem Blickwinkel der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung nicht von vornherein als nebensächlich zu beurteilen sind, so ist doch zu berücksichtigen, dass es sich hier um Delikte am unteren Ende des Strafsystems handelt. In Übereinstimmung mit den Voraussetzungen zur Erlangung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sollte einer gesuchstellenden Person deshalb das kommunale Bürgerrecht nicht wegen Übertretungen verweigert werden, die nur mit Busse geahndet worden sind und deshalb nicht einmal Eingang ins Strafregister gefunden haben.

Wenn im Einbürgerungsverfahren auch solche Übertretungen beachtet werden sollen, die mit Busse über Fr. 500 geahndet worden sind, so müsste, um Zufälligkeiten zu vermeiden und die Rechtsgleichheit zu gewährleisten, die Vollständigkeit der entsprechenden Daten sichergestellt sein. Mit dem Zugriff der Einbürgerungsbehörden auf die Daten der Statthalterämter könnte das aber nicht erreicht werden. Zum einen sind, wie vorstehend dargelegt, in gewissen Fällen auch die Bezirksanwaltschaften und die Jugendanwaltschaften zur Verhängung von Bussen über Fr. 500 wegen Übertretungen zuständig. Da die Datensammlungen der Statthalterämter untereinander nicht verknüpft sind, wäre es zum ändern mit einem nicht vertretbaren administrativen Aufwand verbunden, bei jedem Einbürgerungsgesuch sämtliche Statthalterämter des Kantons über die betreffende Person anzufragen. Selbst wenn dieser Aufwand betrieben würde, wären einzig die im Kanton Zürich ausgesprochenen Verurteilungen erfasst; Bussen wegen Übertretungen, die in andern Kantonen verhängt worden sind, würden nicht berücksichtigt, da auf die entsprechenden Daten der andern Kantone nicht zugegriffen werden kann.

Die Gefahr der Unvollständigkeit der Daten bestand im Übrigen schon zur Zeit, als über die gesuchstellenden Personen noch ein polizeilicher Leumundsbericht zu erstellen war. Zwar konnte die Polizei hinsichtlich gewisser Übertretungen auf kantonsweit geführte Polizeiregister zurückgreifen. Auch diese Datensammlungen waren aber nicht

vollständig. Dies erklärt auch, weshalb bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds der gesuchstellenden Personen die Übertretungsstrafen seit jeher kaum berücksichtigt worden sind.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 280/2002 nicht zu überweisen.

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