

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 115/2005

Sitzung vom 14. Juni 2005

840. Anfrage (Bürgerrechtsaufnahmen in der Stadt Zürich)

Kantonsrat Lorenz Habicher, Zürich, hat am 18. April 2005 folgende Anfrage eingereicht:

In den letzten Wochen fanden verschiedene Sitzungen der bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates der Stadt Zürich zu Bürgerrechtsgesuchen und zu politischen Vorstössen im Zusammenhang mit Einbürgerung und Bürgerrecht statt. So wurden gemäss Medienberichten an einer Sitzung ausschliesslich umstrittene Bürgerrechtsgesuche behandelt (über 100 Stück) und alle gesuchstellenden Personen, vorbehaltlich kantonaler Erteilung, ins Bürgerrecht der Stadt Zürich aufgenommen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen an den Regierungsrat:

1. Findet eine Überprüfung dieser durch die Gemeinde bewilligten Gesuche in der kantonalen Verwaltung und/oder anderen Gremien statt?
2. Falls ja, in welcher Form findet diese Überprüfung statt und wie wird eine eventuelle Ablehnung eines durch die Gemeinde bewilligten Gesuches begründet?
3. Wie stark werden die geltenden Einbürgerungsrichtlinien, bei diesen kantonalen Entscheiden, gewichtet und wie gross ist der so genannte Ermessens- oder Handlungsspielraum?
4. Vertritt der Regierungsrat die Meinung, dass mangelnde wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit oder Zahlungsmoral (diverse Betreibungen) einen Ablehnungsgrund darstellen?
5. In der Vergangenheit wurden mehrere Fälle von Kriminellen und/oder abgewiesenen Asylsuchenden bekannt, die eine Bürgerrechtsaufnahme mittels lückenhafter und/oder falscher Angaben erschlichen hatten. Welche Anzahl solcher Fälle wurden in den letzten 5 Jahren, im Kanton und der Stadt Zürich festgestellt?
6. Welche Wertschätzung erfährt das Schweizer Bürgerrecht, gemäss Regierungsrat, wenn abgewiesene Asylsuchende, Personen, deren wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit nicht gegeben oder mangelnde Zahlungsmoral aufweisen, bis hin zu Kriminellen «aller Art» mit einem Verwaltungsakt eingebürgert werden?

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

I. Die Anfrage Lorenz Habicher, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

A. Rechtliche Grundlagen der Einbürgerungen

Gemäss den Bestimmungen von Art. 14 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0) und §21 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO; LS 141.11) haben sich Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber zur Einbürgerung zu eignen. Eine Eignung liegt vor, wenn sie:

- a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sind;
- b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind;
- c. die schweizerische Rechtsordnung beachten;
- d. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

Die Beurteilung der Anforderungen von lit. c und d, auch als Prüfung des unbescholtenen Rufs bezeichnet, erfolgt erstmals bei Verfahrensbeginn und obliegt der Direktion der Justiz und des Innern (§26 BüVO). Die Beurteilung der Integrationsanforderungen im Sinne von lit. a und b steht – im Zusammenhang mit der Erteilung des Gemeindebürgerrechts – der Gemeinde zu. Diese hat sich in ihrer Beschlussfassung dazu zu äussern (§30 Abs. 2 BüVO). Dabei handeln die Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom.

Die an die kommunale Beschlussfassung anschliessenden, weiteren Prüfungshandlungen der kantonalen Behörden beziehen sich aber nicht auf die Vertretbarkeit des Gemeindebeschlusses, sondern auf die strafrechtliche Situation der gesuchstellenden Person. Ergeben sich aus dieser Prüfung keine Gründe, die eine Eignung der gesuchstellenden Person für die Erteilung des Bürgerrechts in Frage stellen, wird das Kantonsbürgerrecht erteilt und die Gesuchsakten werden dem Bundesamt für Migration (BFM) überwiesen. Dieses geht vor Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nochmals auf die strafrechtliche Situation der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ein und zieht dazu zusätzlich staatschützerische Erkenntnisse bei.

B. Beantwortung der Fragen

Zu Frage 1:

Auf Grund der weitgehenden Autonomie der Gemeindebehörden findet eine Überprüfung der Gemeindebeschlüsse mit Bezug auf die Integrationsanforderungen nur in sehr eingeschränktem Mass statt. Gestützt auf §33 Abs. 1 lit. c BüVO erteilt der Kanton das Kantonsbürgerrecht immer dann, wenn der Aufnahmebeschluss der Gemeinde «sach-

lich vertretbar ist». Die kantonalen Behörden nehmen im Anschluss an die kommunale Beschlussfassung jedoch nochmals eine Prüfung des strafrechtlichen Umfelds der Bewerberinnen und Bewerber vor.

Zu Frage 2:

Die erwähnte Prüfung des strafrechtlichen Umfelds beruht auf der Abklärung laufender Strafverfahren mittels der kantonsinternen Geschäftskontrolle. Sofern es die konkreten Umstände erfordern, können ergänzend polizeiliche Erhebungen veranlasst werden. Ergeben sich Gründe, die einer Erteilung des Kantonsbürgerrechts entgegenstehen, wird die Gesuch stellende Person kontaktiert und über die Feststellungen orientiert. Liegt ein Hinderungsgrund vor, dessen Beseitigung innert absehbarer Frist zu erwarten ist, wird das Verfahren sistiert. Andernfalls wird die Person eingeladen ihr Gesuch zurückzuziehen. Erfolgt kein Rückzug so wird die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts verfügt. In der Verfügung werden die Verweigerungsgründe detailliert dargelegt. Zugleich wird mit dieser Verfügung die vorgängig erfolgte kommunale Bürgerrechtserteilung aufgehoben und die Gemeinde über die Verfahrenseinstellung informiert.

Zu Frage 3:

Der Umfang der kantonalen Prüfung ist mit Bezug auf die den Gemeinden obliegende Beurteilung der Integrationsanforderungen auf Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 33 Abs. 1 lit. c BüVO). In der Praxis kommen denn auch Korrekturen von Entscheiden von Gemeindebehörden kaum vor.

Ein grösserer Ermessensspielraum kommt der kantonalen Verwaltung demgegenüber bezüglich der Prüfung des strafrechtlichen Umfelds zu. Das Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge (heute Gemeindeamt) hat im Jahre 2002 das Handbuch Einbürgerungen herausgegeben. Dieses Handbuch stellt die kantonale Praxis hinsichtlich des unbescholtenen Rufs ausführlich dar und bildet eine Leitlinie für die kantonalen Entscheide.

Zu Frage 4:

Die Frage, ob eine gesuchstellende Person die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung erfüllt (§ 5 BüVO), wird ausschliesslich von den Gemeinden geprüft. Weder Bund noch Kanton äussern sich zu dieser Frage. Das Handbuch Einbürgerungen nimmt zwar in Kapitel 3.3. auf die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit Bezug, die aufgeführten Praxis-hinweise sind jedoch ausdrücklich als Empfehlungen deklariert. Nach diesen Empfehlungen können Forderungen gegenüber Versicherungsgesellschaften, Vorsorgeeinrichtungen oder dem Staat als Rechtsansprüche gegen Dritte qualifiziert werden, weshalb auch Empfängerinnen und Empfängern von Fürsorgeleistungen die Voraussetzung der wirt-

schaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht von vornherein abzusprechen ist. Im Weiteren wird empfohlen, die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit auch zu bejahen, wenn gegen die gesuchstellende Person keine nennenswerten Betreibungen vorhanden und die Steuern bezahlt oder Ratenzahlungen vereinbart sind.

Betreibungsamtlich registrierte Vorgänge werden von den zuständigen kantonalen Behörden bereits bei Verfahrensbeginn im Zusammenhang mit der Beurteilung des unbescholtenen Rufs abgeklärt. Gemäss ständiger Praxis dürfen im Betreibungsregister nur vereinzelte und geringfügige Betreibungen vermerkt sein. Bei wiederholten Betreibungen oder unbezahlten Forderungen der öffentlichen Hand wird das Verfahren erst nach erbrachtem Nachweis über die Zahlung oder Regelung der Forderungen fortgesetzt. Liegen Verlustscheine vor und ist deren Rückzahlung nicht möglich, führt dies zu einer Verfahrenseinstellung durch die kantonalen Behörden.

Zu Frage 5:

Im Juli 2004 wurde die Abteilung Einbürgerungen durch einen Hinweis der Jugendanwaltschaft darauf aufmerksam gemacht, dass ein Jugendlicher trotz laufender Strafverfahren eingebürgert worden war. Die daraufhin durchgeführten Abklärungen haben ergeben, dass im Erhebungssystem tatsächlich eine Lücke vorhanden war. Dabei beschränkte sich die festgestellte Lücke auf die Abklärung des unbescholtenen Rufs von jugendlichen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern. Neben Sofortmassnahmen ordnete das Gemeindeamt eine Überprüfung des strafrechtlichen Leumunds aller in den vorangehenden fünf Jahren eingebürgerten Jugendlichen an. Die Ergebnisse dieser Nachprüfungen liegen vor und wurden im März dieses Jahres der Öffentlichkeit bekannt gegeben.

Insgesamt sind 3662 Jugendliche, die im Zeitpunkt ihrer Einbürgerung zwischen 15 und 18 Jahre alt waren, im Hinblick auf Verstösse gegen das Strafgesetzbuch nochmals überprüft worden. Dabei ergaben sich lediglich in insgesamt elf Fällen (3%) des überprüften Personenkreises hinreichende Anhaltspunkte für eine nachträgliche Infragestellung der Einbürgerung. Die Fälle dieser elf Jugendlichen, von denen fünf Bürger der Stadt Zürich sind, werden weiter geprüft. Wo es die Schwere der begangenen Delikte angezeigt erscheinen lässt, wird ein Nichtigkeitsverfahren eingeleitet.

Zu ergänzen bleibt, dass die ergriffenen Sofortmassnahmen mittlerweile durch ein neu gestaltetes Abklärungsverfahren abgelöst worden ist. Seit Mitte Oktober 2004 wird bei allen jugendlichen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern unter Einbezug der Jugendstaatsanwaltschaft geprüft, ob jugendstrafrechtliche Delikte vorliegen.

Zu Frage 6:

Ausländische Personen, die um Einbürgerung ersuchen, haben sich nach einem langjährigen Aufenthalt in der Schweiz und ihrer Wohngemeinde in einem komplexen Verfahren über einen unbescholtenen Ruf und ihre vollzogene Integration auszuweisen. Diese Erfordernisse werden gemäss detaillierten gesetzlichen Vorgaben und Zuständigkeitsregelungen von allen drei Staatsstufen eingehend geprüft. Die damit verbundene Verantwortung wird von beteiligten Instanzen sorgfältig wahrgenommen, was nicht nur in der Anzahl bewilligter Gesuche (2004: 4035 Erteilungen des Kantonsbürgerrechts) sondern insbesondere in der verhältnismässig hohen Zahl eingestellter Verfahren zum Ausdruck kommt (2004: insgesamt 891 Verfahreneinstellungen).

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