

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

KR-Nr. 89/2007

Sitzung vom 19. Juni 2007

908. Postulat (Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts)

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, und Kantonsrat Bruno Walliser, Volketswil, haben am 19. März 2007 folgendes Postulat eingebracht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, folgende Änderung der Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) zu prüfen:

Ordentliche Einbürgerung von Ausländern

§ 25

Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erhält nur, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

Begründung:

Immer wieder werden Personen im Kanton Zürich eingebürgert, welche nie über eine Niederlassungsbewilligung, nicht einmal je über eine Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B) verfügt haben. Meist stellten sie vor Jahren einen Antrag auf Anerkennung eines Asylstatus, das Gesuch ist abgelehnt worden. In der Folge zogen sie diesen Entscheid durch alle Instanzen, was jeweils mehrere Jahre dauerte. Die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel verhalf ihnen zu einem faktischen Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsbewilligung F).

In seiner Botschaft zur Abstimmungsvorlage vom 26. September 2004 schreibt der Bundesrat: «laut der geltenden Praxis muss das Bürgerrecht auch Kandidaten mit provisorischer Aufenthaltsbewilligung zugestanden werden» «die Revision schlägt vor, dass wie bisher sämtliche legale Aufenthalte in der Schweiz, also auch jene Aufenthalte mit provisorischer Bewilligung (...) bei der Berechnung des Aufenthalts auf dem Territorium der Eidgenossenschaft berücksichtigt werden.» Die Vorlage ist bekanntlich vor dem Volk gescheitert, auch die Zürcher Stimmberechtigten haben sie mit 55,6 bzw. 51,1% abgelehnt.

Der hohe Ausländeranteil in der Schweiz wird vielfach mit der restriktiven Einbürgerungspraxis erklärt. Von 1990 bis Ende 1999 sind über eine Million Ausländerinnen und Ausländer neu in die Schweiz eingewandert und haben eine definitive Aufenthaltsbewilligung erhalten. Auch der Hinweis, dass über 40 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer auf Grund der Wohnsitzdauer das Schweizer Bürgerrecht beanspruchen könnten, lässt keine Schlüsse auf die Qualität der

schweizerischen Einbürgerungspraxis zu. In der Regel handelt es sich bei diesen Ausländern um gut integrierte Bürger, die gar kein Interesse am Schweizer Pass haben. Umgekehrt führt eine Weiterführung dieser Praxis dazu, dass die Schweiz für mittellose und unqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer attraktiv bleibt. Ein proportionaler Vergleich mit den anderen europäischen Staaten zeigt, dass die Schweiz bei der Anzahl der jährlichen Einbürgerungen mittlerweile einen Spitzenplatz einnimmt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Barbara Steinemann, Regensdorf, und Bruno Walliser, Volketswil, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bund erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV; SR 101). Das Nähere ist im Bürgerrechtsgesetz vom 19. September 1952 (BüG; SR 141.0) geregelt. Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im ordentlichen Verfahren, das von den Postulanten angesprochen wird, setzt die Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde voraus (Art. 12 Abs. 1 BüG). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundesamtes für Migration vorliegt (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BüG). Letztere wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person sich zur Einbürgerung eignet. Dafür ist insbesondere zu prüfen, ob die Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet und ob sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BüG). Ferner muss die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse gemäss Art. 15 BüG erfüllen (Wohnsitz in der Schweiz während zwölf Jahren, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs; Art. 15 Abs. 1 BüG). Für die Wohnsitzfrist von zwölf Jahren wird die Zeit, während deren die Person zwischen zehn und zwanzig Jahre alt war, doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BüG). Als Wohnsitz im Sinne des Bürgerrechtsgesetzes gilt die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BüG).

2. Die Kantone sind berechtigt, für die Erteilung des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts strengere Voraussetzungen vorzusehen. Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Zürich zum einen mit Blick auf das Wohnsitzerfordernis Gebrauch gemacht. Die Kantonale Bürgerrechts-

verordnung (BüV; LS 141.11) schreibt vor, dass eine gesuchstellende Person mindestens zwei Jahre in der betreffenden Gemeinde gewohnt haben muss (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Die kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen sind ferner in dem Sinne strenger, als verlangt wird, dass die gesuchstellende Person sich und ihre Familie zu erhalten vermag (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Lebenskosten und Unterhaltspflichten dieser Person «voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind» (§ 5 BüV). Schliesslich verlangt das kantonale Recht, dass der Ruf der einbürgerungswilligen Person unbescholten ist (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Diese Voraussetzung ist in der Regel erfüllt, wenn die Straf- und Betreibungsregisterauszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Übertretungsstrafen sind nach ihrer Zahl und Schwere zu würdigen, und laufende Strafuntersuchungen werden wenn möglich auf Grund eines Zwischenberichts beurteilt (§ 6 BüV). Diese Voraussetzung deckt sich also im Wesentlichen mit dem Erfordernis der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung gemäss Art. 14 lit. c BüG.

3. Im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern werden auf Kantons- und Gemeindeebene umfangreiche Erhebungen durchgeführt, um die Voraussetzungen einer Einbürgerung zu prüfen. Einbürgerungswillige Personen reichen ihr Gesuch zusammen mit einem Lebenslauf, den erforderlichen Zivilstandspapieren, den Wohnsitzzeugnissen, den Auszügen aus dem Strafregister und den Betreibungsregistern sowie einer Bescheinigung über den geregelten Zustand der steuerlichen Verpflichtungen bei der Direktion der Justiz und des Innern ein (§ 20 BüG). Die Direktion prüft, ob die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse des Bundes erfüllt und ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Sie stützt sich dabei auf die eingereichten Unterlagen, auf eigene Abklärungen, auf weitere, von ihr eingeholte Registereinzüge insbesondere über laufende Strafuntersuchungen und gegebenenfalls auf weiter gehende polizeiliche Abklärungen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, überweist die Direktion das Einbürgerungsgesuch der Wohnsitzgemeinde (§ 26 Abs. 1–3 BüV). Diese prüft die Voraussetzungen für die Erteilung des kommunalen Bürgerrechts umfassend (§ 28 Abs. 1 BüV). Das Schwergewicht liegt dabei auf der durch die Direktion noch nicht beurteilten Frage, ob die gesuchstellende Person hinreichend in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (so genannte Integration, vgl. Art. 14 lit. a und b BüG; § 21 Abs. 2 lit. a und b BüV). Die Gemeinden gehen dieser

Frage mit grosser Sorgfalt nach. Sie stützen sich auf die eingereichten Unterlagen, auf den persönlichen Kontakt der für die Entscheidvorbereitung zuständigen Behörde mit der gesuchstellenden Person und allenfalls auf weitere Abklärungen. Bei erfüllten Voraussetzungen wird das kommunale Bürgerrecht erteilt und das Gesuch an die Direktion der Justiz und des Innern zurückgesandt. Diese nimmt unter Umständen weitere Abklärungen vor und beurteilt, ob der Aufnahmebeschluss der Gemeinde sachlich vertretbar ist (§ 33 BüV). Sind die Voraussetzungen erfüllt, erteilt die Direktion das kantonale Bürgerrecht und ersucht den Bund um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (§ 33a BüV).

Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und Art. 10 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 1. März 1949 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV; SR 142.201) ist einer Ausländerin oder einem Ausländer, auch wenn er voraussichtlich dauernd im Land bleiben wird, in der Regel zunächst nur der Aufenthalt zu bewilligen. Das Bundesamt für Migration setzt im einzelnen Fall fest, von wann an frühestens eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) erteilt werden kann (Art. 17 Abs. 1 ANAG). Grundsätzlich kann die Niederlassungsbewilligung nur nach zehn Jahren ununterbrochenem und rechtmässigem Aufenthalt erteilt werden. Ausnahmen bestehen für Ehegatten und Kinder (Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 ANAG; Art. 9 und Art. 11 ANAV). Vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist das bisherige Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers durch die Fremdenpolizeibehörde nochmals eingehend zu prüfen (Art. 11 Abs. 1 ANAV), wobei die Integration in die hiesigen Verhältnisse eine ausschlaggebende Rolle spielt. Ausser in den Fällen, in denen unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs ein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, fällt die Erteilung der Niederlassungsbewilligung in das Ermessen der Fremdenpolizeibehörde (Art. 4, 7 und 17 ANAG). Das Erlöschen, der Widerruf oder der Entzug der Niederlassungsbewilligung ist an qualifizierte Voraussetzungen geknüpft (Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 ANAG). Bei Personen, bei denen der Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, ordnet das Bundesamt für Migration die vorläufige Aufnahme an (Ausweis F; Art. 14a Abs. 1 ANAG). Es handelt sich also um eine Ersatzmassnahme für einen aus verschiedenen Gründen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Trotz der Gewährung dieses vorläufigen Anwesenheitsrechts bleibt das Ziel der Vollzug der Wegweisung. Entsprechend kann die vorläufige Aufnahme jederzeit wieder aufgehoben werden, wenn die Vollzugshindernisse dahinfallen

(Art. 14b Abs. 2 ANAG). Heute verhält es sich so, dass ein Teil der vorläufigen Aufnahmen zufolge technischer Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzuges, also beispielsweise zufolge Weigerung des Heimatstaates zur Rückübernahme, fehlender Identität oder fehlender Papiere angeordnet werden muss. Entsprechend besteht für die Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich eine strenge Praxis; die betroffene Person muss acht Jahre in der Schweiz weilen und sich in jeder Hinsicht wohl verhalten haben, damit eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Die im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung von der Fremdenpolizeibehörde gemachten Abklärungen sind recht umfassend und beziehen sich auch auf das bisherige Verhalten. Bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme genügt hingegen das Vorliegen eines der genannten Vollzugshindernisse. Weitere Abklärungen sind nicht zu treffen; insbesondere spielt das bisherige Verhalten oder die Integration der betroffenen Person keine Rolle. Ausländerrechtlich betrachtet bestehen also deutliche Unterschiede zwischen niedergelassenen und vorläufig aufgenommenen Personen. Es mag daher aus dieser Optik als stossend erscheinen, wenn diese beiden Personengruppen im Einbürgerungsverfahren gleich behandelt werden. Während die eine Gruppe vor der Einbürgerung über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht verfügte, konnte bei der anderen die in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochene Wegweisung nicht vollzogen werden. Wird in Betracht gezogen, dass der Vollzug der Wegweisung teilweise allein wegen technischer Probleme scheitert, ergibt sich auch eine Privilegierung gegenüber denjenigen Personen, die ihrer Ausreisepflicht nachgekommen sind bzw. mit den Behörden bei der Papierbeschaffung kooperiert haben. Solche Missbrauchsfälle lassen sich im Einbürgerungsverfahren vor der Einbürgerung weitgehend ausschliessen. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens die umfangreichen und eingehenden Abklärungen auch über das bisherige Verhalten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status getätigt werden. Eine Beschränkung der Einbürgerungsmöglichkeit auf Personen mit einer Niederlassungsbewilligung hätte deshalb zur Folge, dass Personen, die zwar nicht über eine entsprechende Anwesenheitsregelung verfügen, sich aber dennoch hierzulande integriert haben, vom Erwerb des Bürgerrechts allgemein ausgeschlossen würden. Dies liesse sich mit dem aus der Bundesverfassung hergeleiteten Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren und stünde auch in Widerspruch mit dem Asylgesetz, das auf soziale Integration und wirtschaftliche Selbstständigkeit der vorläufig Aufgenommenen hinwirkt. Zudem würde es auch der mit dem neuen Asylgesetz angestrebten Verbesserung der sozialen Integra-

tion widersprechen. Im Übrigen ist zu beachten, dass der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern einen grossen Ermessensspielraum einräumt. Auf Grund der persönlichen Kontaktnahme mit den Einbürgerungsbewerbenden sowie ihrer Kenntnisse des Umfeldes sind die örtlichen Behörden mehr als alle andern am Einbürgerungsverfahren beteiligten Stellen befähigt, die Einbürgerungseignung abschliessend zu beurteilen. Die von den Postulanten gewünschte Ergänzung der Einbürgerungsregelung würde diese Entscheidungsfreiheit und damit auch die Autonomie der Gemeinden einschränken.

4. Der Regierungsrat hat bereits in Beantwortung der parlamentarischen Anfragen KR-Nrn. 420/1997, 51/2000, 241/2000 und 318/2002 zur Frage Stellung genommen, unter welchen Voraussetzungen Asylbewerberinnen und Asylbewerber eingebürgert werden können und der Kantonsrat hat am 25. Oktober 2004 entschieden, das gleichlautende Postulat von Kantonsrat Lorenz Habicher (KR-Nr. 318 / 2002) nicht zu überweisen. Es ist zu betonen, dass der Ausweistyp, über den eine Ausländerin oder ein Ausländer verfügt, nichts darüber auszusagen vermag, wie gut diese Person in die schweizerischen Verhältnisse integriert ist. Personen mit Ausweis F sollten deshalb nicht von vornherein von der Einbürgerung ausgeschlossen sein. Was das Wohnsitzerfordernis betrifft, gilt auch für Personen mit Ausweis F, dass sie sich in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften in der Schweiz aufhalten. Auch das Verwaltungsgericht hat sich in einem Entscheid vom 8. November 2000 (VB 2000.00330) auf den Standpunkt gestellt, dass der vom Gesetz verlangte Aufenthalt in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften keine endgültige Regelung des Anwesenheitsrechts verlangt und dass somit auch eine vorläufig aufgenommene Person ein Einbürgerungsgesuch stellen kann. Diese Rechtslage stützt sich auf Bundesrecht (Art. 36 BÜG) und auf das kantonale Recht (§ 4 BÜV) und gilt deshalb für alle Gemeinden des Kantons gleichermassen. Zu ergänzen ist überdies, dass der Verfassungsrat in seiner Sitzung vom 12. Dezember 2002 einen Minderheitsantrag, der eine Einbürgerung vom Besitz einer Niederlassungsbewilligung abhängig machen wollte, klar abgelehnt hat.

5. Aus den vorstehend dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 89/2007 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