

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Fremdenpolizeikontrolle anlässlich Einbürgerungsgesuch, eingereicht von Gemeinderat Ch. Ingold (EVP)

Am 12. August 2014 reichte Gemeinderat Christian Ingold (EVP) folgende Schriftliche Anfrage ein:

„Im Zusammenhang mit einem mir geschilderten Fall einer wenig respektvollen Fremdenpolizeikontrolle von einer Gesuchsstellerin in der Stadt Winterthur habe ich zur geltenden Praxis folgende Fragen:

- 1. Welche Ziele sind definiert für die Kontrolle der Fremdenpolizei am Wohnort der gesuchstellenden Person (Auflistung)?*
- 2. Sind diese Ziele zuhanden der durchführenden Beamten in einer schriftlichen Guideline verbindlich festgehalten?*
- 3. Welche Dokumente, Angaben, Situationen, Zustände, Kenntnisse und Wissen werden konkret kontrolliert?*
- 4. Welche zwischenmenschliche Haltung gegenüber der Gesuchsstellerin / des Gesuchstellers ist den Beamten bei einer solchen Kontrolle vorgegeben?*
- 5. Wie ist der chronologische Standardablauf einer solchen Kontrolle definiert?*
- 6. Wie sind die durchführenden Beamten für diese Tätigkeit spezifisch ausgebildet oder geschult?*
- 7. Wie wird sichergestellt, dass im Rahmen einer solchen Kontrolle keine persönlich verletzenden, unsachlichen oder beleidigenden Aussagen seitens der Beamten gemacht werden?*
- 8. Welche Möglichkeiten der Beschwerde an welcher Stelle hat ein/e GesuchstellerIn?*
- 9. Wie ist das interne Fehlermanagement organisiert?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Einleitung

Der Stadtrat und die Stadtpolizei haben vom Beschwerdefall, der offenbar zu dieser Schriftlichen Anfrage Anlass gegeben hat, bislang keine Kenntnis. Mit Blick auf die Zuständigkeiten im Bürgerrechtsverfahren ist davon auszugehen, dass mit „Fremdenpolizeikontrolle“ im gegebenen Kontext jene Abklärungen gemeint sind, die jeweils der Spezialdienst der Stadtpolizei Winterthur zwecks Prüfung der Voraussetzungen für Erleichterte Einbürgerungen vornimmt. Erleichterte Einbürgerungen werden nicht von kommunalen Behörden (Stadtrat oder Gemeinderat) behandelt; die diesbezüglichen polizeilichen Abklärungsaufträge werden darum immer direkt vom Kanton erteilt. Im Zusammenhang mit ordentlichen Einbürgerungen

spricht die Stadtpolizei nicht bei Privatpersonen vor. Sollte die Schriftliche Anfrage auf kantonale (fremden-)polizeiliche Kontrollen abzielen, so entzöge sich ihre Beantwortung der Zuständigkeit des Winterthurer Stadtrates.

Verfahren der Erleichterten Einbürgerung auf Bundesebene

Die Erleichterte Einbürgerung ist in Art. 26 ff. des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0) geregelt. Sie kommt, wie sich aus Art. 27 ff. BÜG ergibt, insbesondere bei ausländischen Ehepartnern/innen von Schweizer Bürgern/innen sowie ausländischen Kindern eines schweizerischen Elternteils vor. Vorausgesetzt ist, dass der/die um das Bürgerrecht ersuchende Bewerber/in in der Schweiz integriert ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 26 Abs. 1 BÜG). Beim häufigsten Fall der Erleichterten Einbürgerung, also beim Ehegatten eines/einer Schweizer Bürgers/in, verlangt das Gesetz, dass der oder die Bewerber/in insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, seit einem Jahr hier wohnt und seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem/der Schweizer Bürger/in lebt; der/die Bewerber/in erhält das Kantons- und Gemeindebürgerrecht seines/ihrer schweizerischen Ehegatten (Art. 27 BÜG; für Auslandschweizer/innen gelten nach Art. 28 BÜG Spezialregelungen).

Über das Gesuch um Erleichterte Einbürgerung entscheidet das Bundesamt für Migration nach vorgängiger Anhörung des Kantons (vgl. Art. 32 BÜG). Bei Einreichung des Gesuchs muss der/die Bewerber/in folgende Erklärungen unterschreiben: Erklärung betreffend die eheliche Gemeinschaft (wenn es um die Erleichterte Einbürgerung eines Ehegatten geht), Erklärung betreffend Beachten der Rechtsordnung, Ermächtigung zum Einholen von Auskünften. Das Bundesamt für Migration holt anschliessend kantonale Erhebungsberichte ein, anhand derer sich das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Erleichterten Einbürgerung prüfen lässt. Daneben nimmt das Bundesamt nötigenfalls auch eigene Abklärungen vor, etwa beim Nachrichtendienst des Bundes.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, verfügt das Bundesamt für Migration die Erleichterte Einbürgerung. Gegen diesen Entscheid kann der Kanton bzw. die Gemeinde an das Bundesverwaltungsgericht und anschliessend an das Bundesgericht gelangen. Sind die Voraussetzungen nach den amtlichen Abklärungen nicht erfüllt, wird dem/der Bewerber/in das rechtliche Gehör gewährt und er/sie erhält die Möglichkeit, sein/ihr Einbürgerungsgesuch zurückzuziehen. Tut er/sie dies nicht, steht ihm/ihr gegen den ablehnenden Entscheid des Bundesamtes für Migration die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und anschliessend die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen.

Verfahren der Erleichterten Einbürgerung auf kantonomer Ebene

Gemäss § 35 Abs. 1 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BÜV; LS 141.11) prüft die Direktion der Justiz und des Innern, ob die Anforderungen des Bundes und die Voraussetzungen der §§ 3 – 6 BÜV erfüllt sind. Dafür stützt sie sich auf die eingereichten Unterlagen, auf eigene Abklärungen und Registerauszüge, insbesondere über laufende Strafuntersuchungen gegen die gesuchstellende Person, und im Übrigen auf Sachverhaltserhebungen der Kantons- oder Gemeindepolizei (§ 35 Abs. 1 i.V.m. § 26 Abs. 2 BÜV).

Materiell verlangen die Vorschriften von §§ 3 – 6 BÜV, dass der/die Bewerber/in seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde wohnt, sich und seine/ihre Familie zu erhalten vermag und einen unbescholtenen Ruf besitzt. Dabei ist mit Wohnen ein ständiger, auf die Dauer hin angelegter Aufenthalt in Übereinstimmung mit den polizeilichen Vorschriften gemeint. Die

Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung gilt als gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen des/der Bewerbers/in voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegenüber Dritten gedeckt sind. Der Ruf des/der Bewerbers/in ist aufgrund des Strafregisters und des Betreibungsregisters zu beurteilen. Er gilt in der Regel als unbescholten, wenn die Registerauszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Übertretungsstrafen sind nach ihrer Zahl und Schwere zu würdigen. Laufende Strafuntersuchungen werden wenn möglich aufgrund eines Zwischenberichtes beurteilt.

Keine Vorschriften auf kommunaler Ebene

Weil die Stadt nicht dafür zuständig ist, enthält die Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30. März 1992 keine Vorschriften betreffend die Erleichterte Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Winterthur einbürgern lassen wollen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Welche Ziele sind definiert für die Kontrolle der Fremdenpolizei am Wohnort der gesuchsstellenden Person (Auflistung)?“

Das in der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich angesiedelte Gemeindeamt stellt der Polizei ein standardisiertes Formular zur Verfügung, mit dem über die Prüfung der Voraussetzungen der Erleichterten Einbürgerung berichtet werden kann. Dieses enthält folgende Abschnitte: 1. Eheliche Gemeinschaft (besteht, besteht nicht, kann nicht abgeklärt werden), 2. Sprachkenntnisse (Bewerber/in kann sich wie folgt ausdrücken: Schweizerdeutsch, Hochdeutsch, Französisch, Italienisch; gut, mittel, gebrochen, keine Kenntnisse), 3. Schweizer Gegebenheiten (Bewerber/in verfügt über rudimentäre Geographiekenntnisse), 4. Beurteilung der Integration (erscheint gegeben, ist zu bezweifeln), 5. Bemerkungen.

Die zur Beantwortung dieser Fragen erforderlichen Abklärungen erfolgen durch Mitarbeitende des Spezialdienstes der Stadtpolizei Winterthur.

Zur Frage 2:

„Sind diese Ziele zuhanden der durchführenden Beamten in einer schriftlichen Guideline verbindlich festgehalten?“

Die meisten Vorgaben ergeben sich bereits aus dem Berichtsformular des Gemeindeamtes. Wo die Überprüfung der materiellen Voraussetzungen der Erleichterten Einbürgerung darüber hinaus vertiefte Sachverhaltserhebungen erfordert, werden diese – soweit die notwendigen Informationen nicht bereits vom Gemeindeamt des Kantons Zürich in eigener Regie erhoben worden sind – vom Spezialdienst der Stadtpolizei Winterthur mit den gängigen polizeilichen Ermittlungsmethoden vorgenommen (Befragung des/der Bewerbers/in, Prüfen einschlägiger Datenbanken, Konsultation einzelner Behörden oder Amtsstellen, etc.).

Zur Frage 3:

„Welche Dokumente, Angaben, Situationen, Zustände, Kenntnisse und Wissen werden konkret kontrolliert?“

Wir verweisen diesbezüglich auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2.

Zur Frage 4:

„Welche zwischenmenschliche Haltung gegenüber der Gesuchsstellerin / des Gesuchstellers ist den Beamten bei einer solchen Kontrolle vorgegeben?“

Den Mitarbeitenden der Stadtpolizei Winterthur ist generell vorgegeben, den Menschen gegenüber stets höflich, anständig, sachlich und respektvoll aufzutreten, und zwar unabhängig davon, um welche Art von Verfahren es sich handelt und ungeachtet der Nationalität der betroffenen Personen.

Zur Frage 5:

„Wie ist der chronologische Standardablauf einer solchen Kontrolle definiert?“

Es existiert kein chronologischer Standardablauf. Vorgegeben ist nur, dass die Voraussetzungen der Erleichterten Einbürgerung korrekt abgeklärt werden.

Zur Frage 6:

„Wie sind die durchführenden Beamten für diese Tätigkeit spezifisch ausgebildet oder geschult?“

Die Überprüfung von Einbürgerungsvoraussetzungen ist nur eine von zahlreichen Aufgaben, welche die Mitarbeitenden des Spezialdienstes zu erfüllen haben. Sie verfügen diesbezüglich über keine spezifische Ausbildung. Ein entsprechender Bedarf hat sich bislang nicht ergeben.

Zur Frage 7:

„Wie wird sichergestellt, dass im Rahmen einer solchen Kontrolle keine persönlich verletzenden, unsachlichen oder beleidigenden Aussagen seitens der Beamten gemacht werden?“

Als bevölkerungsnahe Polizei legt die Stadtpolizei Winterthur grössten Wert auf ein fach- und sozialkompetentes Auftreten ihrer Mitarbeitenden. Wie kaum ein anderer Verwaltungsbereich ist die Polizei auf das Vertrauen der Menschen angewiesen. Vor diesem Hintergrund unterhält die Stadtpolizei auf Kommandostufe ein gut ausgebautes, leistungsfähiges Beschwerdemanagement. Gehen Beschwerden ein, die polizeiliche Massnahmen oder das Verhalten von Polizisten oder Polizistinnen in einem bestimmten Einzelfall betreffen, wird der Sachverhalt stets schnell und gründlich abgeklärt und beurteilt. In diesem Rahmen werden auch die betroffenen Mitarbeitenden angehört. Die Beschwerden werden anschliessend in der Regel vom vorgesetzten Offizier schriftlich beantwortet. Gelegentlich erfolgt auch eine persönliche Kontaktaufnahme. Dadurch können beanstandete Sachverhalte häufig unbürokratisch und rasch geklärt werden.

Einem allfälligen Instruktionsbedarf wird durch geeignete Weiterbildungen Rechnung getragen. Mit Bezug auf die polizeiliche Mitwirkung am Einbürgerungsverfahren hat sich bislang aber kein derartiger Handlungsbedarf ergeben.

Zur Frage 8:

„Welche Möglichkeiten der Beschwerde an welcher Stelle hat ein/e GesuchstellerIn?“

Beschwerden, die das Verhalten von Polizeimitarbeitenden betreffen, können per Post, Fax oder E-Mail direkt an das Kommando der Stadtpolizei gerichtet werden. Denkbar ist auch eine Beschwerde an die Ombudsstelle der Stadt Winterthur.

Daneben steht der formelle Rechtsmittelweg offen. Gegen die Ablehnung der Erleichterten Einbürgerung durch das Bundesamt für Migration ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und in nächster Instanz die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht möglich.

Zur Frage 9:

„Wie ist das interne Fehlermanagement organisiert?“

Die Stadtpolizei versteht sich als lernende Organisation, die das Vertrauen der Bevölkerung immer wieder erarbeiten, dafür werben und es erhalten muss. Einem allfälligen Fehlverhalten von Mitarbeitenden gegenüber Einwohnerinnen und Einwohnern wird regelmässig mit geeigneten Führungsmassnahmen begegnet; allfällige Wissenslücken werden durch bedarfsgerechte Instruktionen geschlossen. Sind festgestellte Unzulänglichkeiten systemisch bedingt, wird auf organisatorischem Weg Abhilfe geschaffen. Im Rahmen der polizeilichen Führungsrapporte werden unter Einbezug aller Kaderebenen immer auch aktuelle Problemfälle aus der polizeilichen Alltagspraxis thematisiert und mögliche Lösungsansätze erörtert.

Die letzte konkrete Beschwerde, welche polizeiliche Ermittlungen im Rahmen von Einbürgerungsverfahren betraf, ging bei der Polizei vor vier Jahren ein. Seither sind dem Polizeikommando keine Beanstandungen mehr zur Kenntnis gelangt, und dies bei einer doch recht hohen Geschäftszahl (im Jahr 2013 wurde der Spezialdienst in insgesamt 157 Fällen um Abklärungen im Zusammenhang mit Erleichterten Einbürgerungen ersucht).

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder