

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. April 2019

343. Kantonales Bürgerrechtsgesetz (Totalrevision) (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

A. Auslöser der Revision

Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das totalrevidierte Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) und die Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV; 141.01) sind seit dem 1. Januar 2018 in Kraft.

Das neue Bundesrecht erfordert eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen. Diese erfolgte in einem ersten Schritt durch die Totalrevision der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017 (KBüV; LS 141.11), die in Übereinstimmung mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt wurde. Die Anpassung der Bürgerrechtsverordnung an das neue Bundesrecht war zeitlich dringlich, da Rechtsunsicherheiten und Vollzugsprobleme vermieden werden mussten und die zur Verfügung stehende Zeit für die Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes nicht ausreichte.

In einem zweiten Schritt ist nun das Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 (LS 141.1) an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Das Gesetz über das Bürgerrecht umfasst die bürgerrechtlichen Bestimmungen des alten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, das am 1. Januar 2018 durch das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (LS 131.1) ersetzt wurde. Die Bestimmungen des Gesetzes über das Bürgerrecht sind sowohl in inhaltlicher als auch in systematischer Hinsicht veraltet, widersprechen teilweise der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und müssen deshalb durch zeitgemässe Rechtsnormen ersetzt werden.

Das neue Bundesrecht regelt die Einbürgerungsvoraussetzungen ausführlich. Die Einbürgerungskriterien des Bundes können von den Kantonen und Gemeinden im Wesentlichen direkt angewendet werden. Der kantonalen Gesetzgebung kommt nur noch dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo der Kanton eigene Integrationskriterien vorsehen will, sowie bei der Regelung des Verfahrens.

B. Grundsätze der Revision

Bei der Revision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes sind die folgenden Grundsätze wegleitend:

1. Kernpunkt der Revision ist die Anpassung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen an das neue Bundesrecht. Da der Spielraum für eigenständiges kantonales Recht durch das Bundesrecht stark eingeschränkt ist, kann sich das Kantonale Bürgerrechtsgesetz auf einige wenige grundlegende Bestimmungen beschränken. Auf Wiederholungen von Bundesrecht wird verzichtet. Das Kantonale Bürgerrechtsgesetz ist deshalb kein vollständiges Ganzes und gibt den Einbürgerungswilligen und den Behörden keine abschliessende Auskunft über die Einbürgerungsvoraussetzungen. Dazu sind das Bürgerrechtsgesetz und die Bürgerrechtsverordnung des Bundes beizuziehen.

2. Die Einbürgerung von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern wirkt sich positiv auf deren gesellschaftliche und politische Integration aus. Die Studie «Einbürgerung beschleunigt Integration» (Schweizerischer Nationalfonds 2015) zeigt, dass die positiven Auswirkungen der Einbürgerung umso grösser sind, je früher sich eine Person einbürgern lässt. Diese Erkenntnisse legen nahe, die kantonalen Anforderungen für Einbürgerungen im Regelfall nicht höher anzusetzen als im Bundesrecht, das auf den 1. Januar 2018 erheblich verschärft wurde.

3. Die Revision orientiert sich am Grundsatz, dass für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts die gleichen Voraussetzungen gelten sollen wie für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Damit kann der Kanton Zürich einen wirksamen Beitrag zur landesweiten Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen leisten. Ein Viertel aller Einbürgerungen in der Schweiz erfolgt im Kanton Zürich.

4. Das Bundesrecht ist dort zu ergänzen, wo die Kantonsverfassung (KV; LS 101) zusätzliche Anforderungen an die Integration stellt (Art. 20 Abs. 3 lit. a und c KV). Dies betrifft die Kenntnisse der deutschen Sprache und die Grundkenntnisse der Verhältnisse im Kanton und in den Zürcher Gemeinden. Zusätzlicher Handlungsbedarf besteht zudem bei straffälligen Jugendlichen, bei denen Urteile wegen Verbrechen und Vergehen im Einbürgerungsverfahren mit einer Wartefrist angemessen berücksichtigt werden sollen. Weiter zu regeln ist der massgebende Zeitraum für die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen.

5. Die Gemeinden haben eine Schlüsselposition im dreistufigen Einbürgerungsverfahren. Art. 20 Abs. 1 KV bestimmt, dass das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht beruht. Es bedarf deshalb einer sorgfältigen Interessenabwägung, welche Aufgaben im Einbürge-

rungsverfahren von den Gemeinden und welche vom Kanton wahrgenommen werden sollen. Die geltende Aufgabenteilung geht vom Grundsatz aus, dass der Kanton alle Einbürgerungsvoraussetzungen prüft, die anhand von Registern geklärt werden können und bei denen sich keine Ermessensfragen stellen. Demgegenüber prüfen die Gemeinden diejenigen Integrationskriterien, die einen Ermessensspielraum aufweisen und die zweckmässigerweise in direktem Gespräch mit der Bewerberin oder dem Bewerber beurteilt werden.

6. Die Vorlage orientiert sich an dem seit dem 1. Januar 2018 geltenden Recht (Bundesrecht und Kantonale Bürgerrechtsverordnung) und der geltenden Praxis. Dieses wird von den Zürcher Gemeinden in einem anspruchsvollen Prozess umgesetzt. Die Umsetzung verläuft erfolgreich, und die kantonalen Rahmenbedingungen sollen nicht geändert werden, da ein Bedarf nach Änderungen nicht ausgewiesen ist.

Gemäss §§ 12 ff. der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung vom 29. November 2000 (LS 172.16) ist ein Vernehmlassungsverfahren über den Entwurf durchzuführen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für die Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli