|  |  |
| --- | --- |
| **Totalrevision Bürgerrechtsgesetz Vernehmlassungsentwurf**

|  |
| --- |
| Erläuternder Bericht 10. April 2019 |

 |

1. Bedeutung des Bürgerrechts 1

2. Auslöser der Revision 1

3. Ausgangslage 2

3.1. Vorgaben des Bundesrechts 2

3.2. Inhalt des Bundesrechts 3

3.2.1. Formelle Voraussetzungen 3

3.2.2. Materielle Voraussetzungen 4

3.3. Vorgaben der Kantonsverfassung 5

3.4. Zahlen zur Einbürgerung 6

4. Grundsätze der Revision 6

5. Inhalt der Vorlage 7

6. Wichtige Regelungsbereiche 10

6.1. Einbürgerung als Rechtsanwendung 10

6.2. Aufenthaltsdauer in der Gemeinde 12

6.3. Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche 13

6.4. Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen 15

6.5. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden 16

**Rechtsgrundlagen und Abkürzungen**:

**BV:** Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

**BüG:** Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014

**BüV:** Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016

**KV:** Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005

**KBüG:** Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926

**KBüV:** Kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017

**E-KBüG:** Vernehmlassungsentwurf zur Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 10. April 2019

* 1. Bedeutung des Bürgerrechts

Das Bürgerrecht spielt im Leben eines Menschen eine wichtige Rolle. Es ist prägend für die **Identität und das Selbstverständnis** jedes Einzelnen und hat eine starke emotionale und symbolische Bedeutung[[1]](#footnote-1). Das Schweizer Bürgerrecht ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte in Bund, Kanton und Gemeinde. Da die Schweiz eine direkte Demokratie ist, hat die Einbürgerung – als Aufnahme in den Kreis der Stimmberechtigten – eine wichtige staats- und gesellschaftspolitische Bedeutung.

Neben dem Stimm- und Wahlrecht verleiht das Bürgerrecht weitere Rechte, so der diplomatische Schutz im Ausland, der Schutz vor Ausweisung, Auslieferung oder Ausschaffung (Art. 25 BV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV). Gleichzeitig beinhaltet das Bürgerrecht Pflichten, so für Männer die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst (Art. 59 BV). Im Übrigen sind die rechtlichen Unterschiede zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern in den letzten Jahren laufend kleiner geworden.

Das Schweizer Verfassungsrecht kennt ein **dreistufiges Bürgerrecht** (Art. 37 Abs. 1 BV). Die Dreistufigkeit beruht auf der historischen Entwicklung des Bundesstaates und ist Ausdruck der föderalen Struktur der Schweiz. Jede Schweizerin und jeder Schweizer verfügt über ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit: Ohne Kantonsbürgerrecht gibt es kein Schweizer Bürgerrecht und ohne Gemeindebürgerrecht kein Kantonsbürgerrecht.

Die Rechtsfolgen der Einbürgerung knüpfen am Schweizer Bürgerrecht an und zeigen sich überwiegend auf bundesrechtlicher Ebene; die rechtliche Bedeutung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts tritt demgegenüber in den Hintergrund[[2]](#footnote-2). Die Beziehung zwischen den Heimatorten beziehungsweise den Heimatkantonen und ihren Bürgerinnen und Bürgern hat in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung verloren. Im Bereich der Sozialhilfe ist der Übergang vom Heimat- zum Wohnortprinzip mittlerweile vollständig umgesetzt[[3]](#footnote-3).

* 1. Auslöser der Revision

Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) wurde vom Parlament am 20. Juni 2014 beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) verabschiedet. Die neuen Rechtsgrundlagen 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 (KBüV), die am 23. August 2017 vom Regierungsrat beschlossen und zeitgleich mit dem neuen Bundesrecht 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 kantonale Gesetz über das Bürgerrecht (KBüG) an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dieses Gesetz beinhaltet die bürgerrechtlichen Bestimmungen des alten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, das Ende 2017 aufgehoben und durch das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 ersetzt wurde. Die Bestimmungen des KBüG sind sowohl in inhaltlicher als auch in systematische Hinsicht veraltet, widersprechen teilweise dem Bundesrecht 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 noch dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo der Kanton eigene Integrationskriterien vorsehen will sowie bei der Regelung des Verfahrens. Das Bundesgericht hat mit Blick auf die Totalrevision des Bundesrechts festgehalten, dass der Spielraum für die Kantone zwar kleiner, nicht aber ganz aufgehoben wird[[4]](#footnote-4).

* 1. Ausgangslage
		1. Vorgaben des Bundesrechts

Bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sind die Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Mindestvorschriften und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Heute ist zudem anerkannt, dass der Bund nicht bloss Mindestvorschriften erlässt, sondern im Sinne einer einheitlichen gesamtschweizerischen Einbürgerungspraxis gegenüber den Kantonen verbindliche Grundsätze erlässt[[5]](#footnote-5). Dies schliesst auch die Festlegung von Maximalvorschriften mit ein[[6]](#footnote-6).

Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist nur gültig, wenn die Einbürgerungsbewilligung der zuständigen Bundesbehörde vorliegt. Erfüllt eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht alle bundesrechtlichen Voraussetzungen, erteilt der Bund die Einbürgerungsbewilligung nicht, was im Ergebnis bedeutet, dass die Einbürgerung in Kanton und Gemeinde nicht zustande kommt.

Den Kantonen stehen bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern die folgenden Rechtsetzungskompetenzen zu:

- Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BüG). Diese dürfen aber weder diskriminierend noch prohibitiv sein[[7]](#footnote-7). Die Kantone müssen dabei das übergeordnete Recht und die einschlägigen verfassungsmässigen Grundsätze und Grundrechte respektieren.

- Die kantonale Gesetzgebung hat die Mindestaufenthaltsdauer im Kanton und in den Gemeinden zu regeln, wobei das Bundesrecht den Rahmen vorgibt. Gemäss Art. 18 BüG beträgt die Mindestaufenthaltsdauer mindestens zwei und längstens fünf Jahre.

- Die Kantone sind zuständig, das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde zu regeln (Art. 15 Abs. 1 BüG).

* + 1. Inhalt des Bundesrechts

Im internationalen Vergleich setzt die Schweiz bereits im bisherigen Recht hohe Hürden für Einbürgerungen. Mit dem neuen Bundesrecht haben die Einbürgerungsvoraussetzungen eine zusätzliche Verschärfung erfahren und zwar sowohl bei den formellen wie den materiellen Anforderungen[[8]](#footnote-8).

Der Bund regelt die Einbürgerungsvoraussetzungen[[9]](#footnote-9) auf Gesetzes- und Verordnungsebene wie folgt:

* + - 1. Formelle Voraussetzungen

- Für die Einreichung des Einbürgerungsgesuchs wird eine **Niederlassungsbewilligung** verlangt (Art. 9 Abs. 1 lit. a BüG). Diese Anknüpfung an ein spezifisches Aufenthaltsrecht ist neu für das Schweizer Bürgerrecht. Bei der Niederlassungsbewilligung handelt es sich um den stabilsten ausländerrechtlichen Status[[10]](#footnote-10), der bereits erhebliche Integrationsleistungen voraussetzt[[11]](#footnote-11). Das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung C stellt gegenüber dem bisherigen Recht eine erhebliche Verschärfung dar[[12]](#footnote-12).

- Die Bewerberin oder der Bewerberin muss einen **Aufenthalt** von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer wird die Zeit, während der die Person zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet.

- Der Aufenthalt in der Schweiz mit einem **Aufenthaltstitel** in Form einer Aufenthalts- (Ausweis B) oder Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) wird voll angerechnet (Art. 33 Abs. 1 lit. a BüG). Der Aufenthalt mit dem Status vorläufige Aufnahme (Ausweis F) wird zur Hälfte angerechnet (Art. 33 Abs. 1 lit. b BüG). Der Aufenthalt in der Schweiz mit einem Ausweis N (Bewilligung für Asylsuchende) oder Ausweis L (Kurzaufenthaltsbewilligung) wird nicht angerechnet.

* + - 1. Materielle Voraussetzungen

- **Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** (Art. 12 Abs. 1 lit. a BüG):Dazu gehört die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung, d.h. die Gesamtheit aller Regeln, welche die Rechtsstellung der Menschen und das Rechtsverhältnis der Menschen untereinander regeln. Dabei geht es hauptsächlich um den **strafrechtlichen und den finanziellen Leumund**. Gemäss Art. 4 BüV verstösst gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung

a. wer gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet,

b. wer wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt,

c. wer nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt, oder

d. wenn über die betroffene Person im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag mit einem Inhalt gemäss Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV für das Staatssekretariat für Migration (SEM) einsehbar ist.

- Der Bund verlangt die **Respektierung der Werte der Bundesverfassung** (Art. 12 Abs. 1 lit. b BüG). Der Begriff beinhaltet das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsäusserungsfreiheit, aber auch die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch (Art. 5 BüV).

- **Sprachliche Integration**: Bewerberinnen und Bewerber müssen sich im **Alltag** in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen können (Art. 12 Abs. 1 Bst. c BüG). Der Bund verlangt das Referenzniveau B1 für mündliche Sprachkompetenzen und das Referenzniveau A2 für schriftliche Sprachkompetenzen in einer Landessprache (Art. 6 Abs. 1 BüV).

- **Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen:** Verlangt werden Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz sowie die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 BüV).

- Die **Förderung und** **Unterstützung der Integration der Familienmitglieder** ist ein neues Integrationskriterium (Art. 12 Abs. 1 lit. e BüG, Art. 8 BüV). Die Bewerberin oder der Bewerber muss sich nicht nur um die eigene Integration, sondern auch um jene der Familie bemühen.

- Der Erwerb des Bürgerrechts setzt die **Teilnahme am Wirtschaftsleben** voraus (Art. 12 Abs. 1 lit. d BüG). Der Bezug von Sozialhilfe in den drei Jahren vor Gesuchseinreichung stellt ein Einbürgerungshindernis dar (Art. 7 Abs. 3 BüV).
Der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist die **Teilnahme am Erwerb von Bildung** (Art. 12 Abs. 1 lit. d BüG, Art. 7 Abs. 2 BüV). Diese zeigt sich im Nachweis einer aktuellen Aus- oder Weiterbildung zum Beispiel mittels eines Lehrvertrags oder einer Bestätigung der Ausbildungsinstitution.

- Das Bundesrecht regelt die Fälle, bei denen eine Bewerberin oder ein Bewerber aufgrund einer **Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände** die Integrationskriterien nicht erfüllen kann (Art. 12 Abs. 2 BüG, Art. 9 BüV). Wenn diese Umstände der Grund dafür sind, dass jemand nicht für seinen Lebensunterhalt sorgen oder die geforderten Sprachkenntnisse nicht erwerben kann, darf die Einbürgerung nicht verweigert werden.

* + 1. Vorgaben der Kantonsverfassung

Art. 20 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV) lautet wie folgt: "Das Gesetz bestimmt im Rahmen des Bundesrechts abschliessend die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts".

Die Kantonsverfassung enthält somit zwei Vorgaben, die bei der Revision des kantonalen Bürgerrechts zu beachten sind:

1. Die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts müssen in der Form eines Gesetzes[[13]](#footnote-13) erlassen werden. Dieser Auftrag der Kantonsverfassung wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erfüllt. Der Gesetzgebungsauftrag hat allerdings nicht mehr die gleiche Bedeutung wie im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Kantonsverfassung im Jahre 2006, da der Bund in der Zwischenzeit die Einbürgerungsvoraussetzungen detailliert geregelt hat und deshalb nur wenige Regelungsmaterien verbleiben, die in Form eines kantonalen Gesetzes erlassen werden müssen.

2. Die Verfassung verlangt weiter, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen im kantonalen Recht abschliessend geregelt werden, d.h. kommunale Rechtsetzung soll auf diesem Gebiet nicht mehr zulässig sein[[14]](#footnote-14). Nach dem Willen des Verfassungsgebers sollen in allen Zürcher Gemeinden die gleichen Einbürgerungsvoraussetzungen gelten. Die Chancen einer Einbürgerung sollen nicht vom jeweiligen Wohnort abhängig sein. Dieser Auftrag ist in der KBüV vom 23. August 2017 bereits weitgehend umgesetzt: Seit dem 1. Januar 2018 stehen den Gemeinden keine Rechtsetzungskompetenzen bei den Einbürgerungsvoraussetzungen mehr zu. Damit ist ein wichtiger Schritt hin zu einer rechtsgleichen Behandlung aller Einbürgerungswilligen im Kanton Zürich getan.

* + 1. Zahlen zur Einbürgerung

Im Jahr 2018 wurden im Kanton Zürich 8453 Personen[[15]](#footnote-15) im ordentlichen Verfahren eingebürgert, in der Schweiz waren es 32 702 Personen. Die Entwicklung der Einbürgerungen in den vergangenen 26 Jahren ist aus der folgenden Grafik ersichtlich:



* 1. Grundsätze der Revision

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

1. Kernpunkt der Revision ist die Anpassung der kantonalen Gesetzesbestimmungen an das neue Bundesrecht. Da der Spielraum für eigenständiges kantonales Recht durch das Bundesrecht stark eingeschränkt ist, kann sich das Bürgerrechtsgesetz auf einige wenige grundlegende Bestimmungen beschränken. Auf Wiederholungen von Bundesrecht wird verzichtet. Das kantonale Bürgerrechtsgesetz ist deshalb kein vollständiges Ganzes, denn es gibt den Einbürgerungswilligen und den Behörden keine abschliessende Auskunft über die Einbürgerungsvoraussetzungen. Hierzu sind auf jeden Fall 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[[16]](#footnote-16). Die Studie «Einbürgerung beschleunigt Integration» (Schweizerischer Nationalfonds 2015) zeigt, dass die positiven Effekte 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 zusätzliche Anforderungen an die Integration stellt. Dies betrifft die Kenntnisse der deutschen Sprache und das Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen (Art. 20 Abs. 3 lit. a und c KV). Zusätzlicher Handlungsbedarf besteht bei straffälligen Jugendlichen, bei denen Urteile wegen Verbrechen und Vergehen im Einbürgerungsverfahren angemessen berücksichtigt werden sollen.

5. Die Gemeinden haben eine Schlüsselposition im dreistufigen Einbürgerungsverfahren[[17]](#footnote-17). Art. 20 Abs. 1 KV bestimmt, dass das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht beruht. Es bedarf deshalb einer sorgfältigen Interessenabwägung, welche Aufgaben im Einbürgerungsverfahren 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 an der heutigen Praxis. Das neue Recht wird von den Zürcher Gemeinden in einem anspruchsvollen Prozess umgesetzt. Die Umsetzung verläuft erfolgreich und die kantonalen Rahmenbedingungen sollen deshalb nur geändert werden, wenn ein Bedarf an Änderungen aus Sicht des übergeordneten Rechts klar ausgewiesen ist.

* 1. Inhalt der Vorlage

Der Vernehmlassungsentwurf gliedert sich in **sechs Abschnitte** mit **24 Bestimmungen**.

**1. Abschnitt: Gegenstand**

Das Gesetz regelt den Erwerb und den Verlust des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Ausländerinnen und Ausländern in Ergänzung zur Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes.

**2. Abschnitt: Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern**

Die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern - d.h. der Wechsel oder zusätzliche Erwerb eines Gemeinde- oder Kantonsbürgerrechts - regelt ausschliesslich das kantonale Recht. Der Erwerb des Gemeindebürgerrechts begründet keine Rechte oder Pflichten, sondern betont die besondere Verbundenheit zu einer Gemeinde und ist emotionaler Natur. Notwendig für die Einbürgerung ist der Nachweis eines zweijährigen Wohnsitzes und eines einwandfreien strafrechtlichen Leumunds. Die Gemeinden können weitere Voraussetzungen vorsehen (§ 2 Abs. 2 E-KBüG).

**3. Abschnitt: Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern**

**A. Voraussetzungen**

§ 4 E-KBüG verankert den zentralen Grundsatz, dass für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts die gleichen Voraussetzungen wie für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes gelten. Dies entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 4 KBüV). Das kantonale Recht regelt die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde bzw. im Kanton und ergänzt die bundesrechtlichen Integrationskriterien in vier Bereichen:

- Festlegung des massgebenden Zeitraums für die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen (§ 6 E-KBüG),

- Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche, Wartefrist (§ 7 E-KBüG),

- Nachweis der Verständigung in deutscher Sprache (§ 8 E-KBüG),

- Nachweis von Grundkenntnissen der Verhältnisse im Kanton und in den Zürcher Gemeinde, Bestehen eines kantonal anerkannten Grundkenntnistests (§ 9 E-KBüG).

**B. Verfahren**

Die Bestimmungen regeln den Eintrag im Zivilstandsregister, die Einreichung des Gesuchs, die Zuständigkeiten für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts, die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Direktion und die Gemeinden sowie die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber.

**4. Abschnitt: Entlassung aus dem Bürgerrecht**

Dieser Abschnitt entspricht weitgehend dem geltenden Recht. Neu geregelt ist die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht: Diese erfolgt nicht mehr wie heute durch einen Entscheid der Direktion, sondern ist direkt an den Entscheid der Gemeinde gekoppelt.

**5. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen**

Geregelt werden die Fachaufsicht über das Bürgerrechtswesen der Gemeinden, die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten sowie die Gebühren in Bürgerrechtsangelegenheiten.

**6. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Hier ist der Grundsatz der Nichtrückwirkung des Gesetzes verankert. Geregelt ist zudem die Anpassung des kommunalen Rechts bei Gemeinden, die eine geteilte Einbürgerungszuständigkeit kennen.

**Zusammenspiel der Einbürgerungsvoraussetzungen von Bund und Kanton**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Voraussetzung** | **Bundesrecht**BüG, BüV (in Kraft) | **Ergänzendes kantonales Recht**E-KBüG (Vernehmlassungsentwurf) |
| **Aufenthalt** | * Niederlassungsbewilligung C
* 10 Jahre in der Schweiz, wovon 3 in den letzten 5 Jahren vor Einreichung des Gesuchs
 | * 2 Jahre Aufenthalt in der Gemeinde
* Bis zum 25. Altersjahr:2 Jahre Aufenthalt im Kanton
 |
| **Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**  | Erhebliche oder wiederholte Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen | - |
| **Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** | Mutwillige Nichterfüllung von wichtigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen | Nichterfüllung von ZahlungsverpflichtungenMassgebender Zeitraum: 5 Jahre  |
| **Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** | Öffentliche Billigung oder Werben für ein Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit | - |
| **Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**  | Einträge im Strafregister des Bundes (VOSTRA), die gemäss BüV ein Einbürgerungshindernis darstellen  | Straffällige Jugendliche:Wartefrist von 2 Jahren nach Verurteilung zu einer Strafe oder Massnahme, die nicht im Strafregister eingetragen sind |
| **Respektierung der Werte der Verfassung** | * Rechtsstaatliche Prinzipien
* Grundrechte
* Staatsbürgerliche Pflichten
 | - |
| **Sprachnachweis** | * Verständigung in der Landessprache
* Referenzniveaus: B1 Mündlich, A2 Schriftlich
* Sprachtest, Befreiungsgründe
 | Verständigung in deutscher Sprache |
| **Teilnahme am Wirtschaftsleben**  | * Einkommen, Vermögen, Leistungen Dritter (z.B. Sozialversicherungen)
* Keine Sozialhilfe in letzten 3 Jahren
 | - |
| **Teilnahme am Erwerb von Bildung** | Aus- und Weiterbildung | - |
| **Förderung der Integration von Familienmitgliedern**  | Unterstützung von Partnern und Kindern bei Aktivitäten, die zur Integration beitragen | - |
| **Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen** | * Grundkenntnisse Schweiz
* Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben
* Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern
 | * Grundkenntnisse Kanton und Zürcher Gemeinden
* Bestehen eines kantonal anerkannten Grundkenntnistests
* Befreiungsgründe
 |

* 1. Wichtige Regelungsbereiche
		1. Einbürgerung als Rechtsanwendung

Das Bundesgericht hat sich in zwei Leitentscheiden vom Juli 2003[[18]](#footnote-18) zur rechtlichen Qualifizierung des kommunalen Einbürgerungsentscheids geäussert. Die Argumentation lautet wie folgt: Im Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Dabei wird abgeklärt, ob die gesuchstellende Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs. Das Bundesgericht und die Lehre vertreten den Standpunkt, dass es sich hierbei um einen **Rechtsanwendungsakt** handelt, der in Anwendung der Bürgerrechtsgesetzgebung Rechte und Pflichten begründet und somit als Verfügung (individuell-konkreter Entscheid) zu qualifizieren ist[[19]](#footnote-19). Es geht bei der Einbürgerung also nicht um die Durchsetzung des politischen Willens wie bei einer Sachabstimmung oder Wahl (politische Akte), sondern um die Beantwortung der Rechtsfrage, ob die gesuchstellende Person für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist.

Gestützt auf diese Überlegungen steht allen Einbürgerungswilligen ein Anspruch auf Einbürgerung zu unter der Bedingung, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Dieser Grundsatz ist in § 4 E-KBüG verankert. Ein solcher Rechtsanspruch ergibt sich auch indirekt aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung, wenn eine Person die vom Bund und Kanton aufgestellten Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt[[20]](#footnote-20)*.* In diesem Fall verbleibt kein Ermessen für eine Verweigerung der Einbürgerung.Dieser **bedingte Anspruch auf Einbürgerung** darf allerdings nicht mit einem Recht auf automatische Einbürgerung gleichgesetzt werden. Einbürgerungsgesuche sind selbstverständlich abzuweisen, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Der bedingte Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat im Kanton Zürich eine **lange Tradition**[[21]](#footnote-21). Am 27. Juni 1875 haben die Zürcher Stimmberechtigten den Ausländern, die in der Schweizer geboren sind, ein Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts eingeräumt, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen[[22]](#footnote-22). Am 8. Juni 1997 haben die Zürcher Stimmberechtigten weiteren Ausländerinnen und Ausländern ein Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts[[23]](#footnote-23) eingeräumt. Diese Regelung wurde geschaffen, um die Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern zu erleichtern[[24]](#footnote-24). Der Anspruch auf Einbürgerung steht gemäss § 21 Abs. 3 KBüG auch Ausländerinnen und Ausländern zu, die nicht in der Schweiz geboren sind, jedoch zwischen 16 und 25 Jahre alt sind und während mindestens fünf Jahren die Volks- oder Mittelschulstufe in einer Landessprache besucht haben.

Die Unterscheidung zwischen **Personen mit und solchen ohne Anspruch auf eine Einbürgerung** hatinsbesondere Auswirkungen auf die Festlegung des zuständigen Einbürgerungsorgans. Gesuche von Personen mit Anspruch werden in allen Zürcher Gemeinden seit langem von Exekutivbehörden entschieden. Die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Personen ohne Anspruch liegt heute ebenfalls zum weit überwiegenden Teil (77% aller Gemeinden) bei den Exekutivbehörden. Am 1. Januar 2019 sind es noch 34 Gemeinden[[25]](#footnote-25), die an der Gemeindeversammlung einbürgern. In drei Städten entscheiden die Gemeindeparlamente über die Einbürgerung von nichtanspruchsberechtigten Personen[[26]](#footnote-26). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Kanton Zürich mehr als 90% aller Einbürgerungsgesuche vom Exekutivbehörden entschieden werden.

**Entwicklung der Einbürgerungszuständigkeit in Zürcher Gemeinden 2003 - 2019**
(Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Einbürgerungsorgan** | **2003** | **2007** | **2010** | **2015** | **2019** | **Veränderung[[27]](#footnote-27)** |
| Gemeindeversammlung | 151 | 85 | 57 | 52 | 34 | - 117 |
| Gemeinderat | 8 | 67 | 94 | 97 | 110 | + 102 |
| Bürgerrechtskommission | 0 | 7 | 10 | 9 | 7 | + 7 |
| Gemeindeparlament | 12 | 8 | 5 | 4 | 3 | - 9 |
| Stadtrat | 0 | 4 | 5 | 7 | 8 | + 8 |

Die Qualifikation der Einbürgerung als Rechtsanwendung hat zur Folge, dass die Unterscheidung zwischen anspruchsberechtigten und nichtanspruchsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern überholt ist und nicht mehr weitergeführt werden kann. Der Vernehmlassungsentwurf verzichtet deshalb auf diese Unterscheidung. Wenn allen Einbürgerungswilligen ein bedingter Anspruch auf Einbürgerung zusteht, gibt es keinen sachlichen Grund mehr, die Einbürgerungswilligen verfahrensmässig ungleich zu behandeln und für die Einbürgerung zwei Gemeindeorgane einzusetzen. Es kann künftig **in jeder Gemeinde nur noch ein Einbürgerungsorgan** zuständig sein.

Damit wird zugleich ein Mangel der geltenden Rechtsordnung korrigiert. Aus dem Wortlaut von § 21 Abs. 1 KBüG ergibt sich, dass bei anspruchsberechtigten Personen die Eignung (d.h. die Integration) keine Voraussetzung darstellt, um in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen zu werden. Gestützt darauf hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in konstanter Rechtsprechung entschieden, dass die Integration von anspruchsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern nur durch Bund und Kanton, nicht aber durch die Gemeinden zu überprüfen sei[[28]](#footnote-28). Mit der neuen Regelung ist nun klargestellt, dass die Gemeinden – im Umfang der ihnen vom Gesetz zugewiesenen Prüfaufgaben – die Integration bei allen Einbürgerungswilligen prüfen.

Die neue Regelung hat zur Folge, dass sich die Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit entscheiden müssen, welchem Organ sie die Einbürgerungszuständigkeit zuweisen wollen: Gemeindeversammlung bzw. Gemeindeparlament oder Gemeindevorstand bzw. Bürgerrechtskommission. Für die notwendige Anpassung des kommunalen Rechts wird den Gemeinden eine Frist gesetzt. Solange die Anpassung nicht erfolgt ist, gilt eine Übergangsregelung (vgl. § 23 E-KBüG).

* + 1. Aufenthaltsdauer in der Gemeinde

Das geltende kantonale Recht unterscheidet bei den Anforderungen an die Wohnsitzdauer vier Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern[[29]](#footnote-29). Bei allen vier Kategorien schreibt das Gesetz eine Mindestwohnsitzdauer von zwei Jahren vor.

Der Bund schreibt vor, dass die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen muss (Art. 18 BüG). Das geltende Zürcher Recht erfüllt diese Vorgabe. Die zweijährige Frist[[30]](#footnote-30) gilt seit dem 1. Januar 2018 in allen Zürcher Gemeinden; die Ermächtigung der Gemeinden, strengere Anforderungen an die Aufenthaltsdauer festzulegen, wurde auf diesen Zeitpunkt aufgehoben.

An der zweijährigen Aufenthaltsdauer in den Gemeinden wird festgehalten (siehe § 5 Abs. 1 E-KBüG). Für Bewerberinnen und Bewerber bis zum 25. Altersjahr genügen zwei Jahre Wohnsitz im Kanton (§ 5 Abs. 2 E-KBüG). Diese Fristen haben sich in der Praxis bewährt und entsprechen der heutigen Realität in Bezug auf Mobilität, Arbeits- und Wohnortswechsel[[31]](#footnote-31). Aufenthaltsfristen ermöglichen es den Gemeinden, die Integrationsbemühungen der Bewerberinnen oder Bewerber vor Ort während einer bestimmten Zeitspanne zu beobachten und zu beurteilen. Die an einer Einbürgerung interessierten Personen sollen sich in diesem Zeitraum mit den örtlichen Verhältnisse vertraut machen können. Eine Aufenthaltsdauer von zwei Jahren ist dafür ausreichend. Es gibt aus der Praxis keine Hinweise, dass sich die Chancen einer erfolgreichen Integration verbessern, wenn die kommunale Aufenthaltsdauer mehr als zwei Jahre beträgt, zumal das Bundesrecht bereits einen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz vorschreibt. Entscheidend ist nicht die Dauer des Aufenthalts, sondern vielmehr die Frage, welche Integrationsbemühungen jemand in einem bestimmten Zeitraum unternimmt und ob diese - gemessen an den Einbürgerungskriterien - erfolgreich verlaufen.

* + 1. Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche

Für Jugendliche, die vor dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben, gilt das **Jugendstrafgesetz** (JStG, SR 311.1). Wegleitend bei der Anwendung des Jugendstrafrechts sind der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen (Art. 2 Abs. 1 JStG). Strafen werden nicht als Vergeltungsstrafen gesprochen, sondern als Warnstrafen, die Grenzen verdeutlichen und Lernprozesse auslösen sollen. Im Jugendstrafrecht hat das Strafmass deshalb nicht die gleiche Bedeutung wie im Erwachsenenstrafrecht. Die Art der Sanktion lässt keinen direkten Rückschluss auf die Schwere der Tat zu.

Bei Jugendlichen erfolgen Einträge in das **Strafregister** zurückhaltender als bei Erwachsenen. Verurteilungen von Jugendlichen wegen eines Verbrechens oder Vergehens werden gemäss Art. 366 Abs. 3 StGB nur dann in das Strafregister aufgenommen, wenn sie sanktioniert worden sind mit

a. einem Freiheitsentzug (Art. 25 JStG),

b. einer Unterbringung (Art. 15 JStG),

c. einer ambulanten Behandlung (Art. 14 JStG),

d. einem Tätigkeits- oder Kontakt- und Rayonverbot (Art. 16a JStG).

In diesen Fällen ist die Einbürgerung gemäss Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV solange nicht möglich, bis der Eintrag aus dem Strafregister entfernt ist[[32]](#footnote-32). Die Wartfristen betragen in den meisten Fällen zehn Jahre, gerechnet ab Ende der Massnahme oder ab dem Datum der Rechtskraft des Urteils (Art. 369 Abs. 6 StGB). Bei einem unbedingten Freiheitsentzug (höchstens vier Jahre) wird zu den 10 Jahren die Dauer der Strafe hinzugerechnet (Art. 369 Abs. 1 Bst. d StGB). Bei einer Verurteilung zu einer offenen Unterbringung beträgt die Wartefrist sieben Jahre (Art. 369 Abs. 4 Bst. c StGB), bei einer Verurteilung zu einer ambulanten Behandlung fünf Jahre (Art. 369 Abs. 4bis StGB). Diese Sanktionen werden vergleichsweise selten ausgesprochen.

Alle übrigen Sanktionen bei straffälligen Jugendlichen sind gemäss Bundesrecht kein Einbürgerungshindernis. Zu den nicht im Strafregister erfassten Sanktionen des Jugendstrafrechts gehören

- Verweis (Art. 22 JStG): Förmliche Missbilligung der Tat.

- Persönliche Leistung (Art. 23 JStG): Leistung zugunsten von sozialen Einrichtungen, von Werken im öffentlichen Interesse, von hilfsbedürftigen Personen oder des Geschädigten. Die Dauer beträgt höchstens 10 Tage; bei einer Tatbegehung (Verbrechen und Vergehen) nach vollendetem 15. Altersjahr kann die persönliche Leistung bis zu einer Dauer von drei Monaten angeordnet werden.

- Busse (Art. 24 JStG): Bei einer Tatbegehung nach vollendetem 15. Altersjahr kann eine Busse bis höchstens 2000 Franken festgesetzt werden.

- Aufsicht (Art. 12 JStG): Einsetzen einer Person, der Einblick und Auskunft über den Jugendlichen zu geben ist.

- Persönliche Betreuung (Art. 13 JStG): Einsetzen einer Person, welche die Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützt und den Jugendlichen persönlich betreut.

Die häufigsten Strafen bei Jugendlichen im Kanton Zürich sind der Verweis, die persönliche Leistung und die Busse[[33]](#footnote-33). Diese Strafen werden nicht im Strafregister eingetragen und sind gemäss Bundesrecht (Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV) im Einbürgerungsverfahren nicht relevant.

Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 23. Dezember 2011[[34]](#footnote-34) festgehalten, dass unter dem damals geltenden Recht[[35]](#footnote-35) der strafrechtliche Leumund von Jugendlichen im Kanton Zürich ausschliesslich nach Massgabe des Strafregisters zu beurteilen ist. Dieses Urteil hatte für die Zürcher Gemeinden zur Folge, dass sie keine eigenen Wartefristen für verurteilte Jugendliche mehr erlassen durften. Im Nachgang zu diesem Bundesgerichtsentscheid wurde von verschiedenen Seiten angeregt, dass im kantonalen Recht Karenzfristen für straffällig gewordene Jugendliche vorgesehen werden sollen, die abgewartet werden müssen, bis ein Einbürgerungsgesuch eingereicht werden kann. Mit Schreiben vom 11. September 2012 ersuchte der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) den Regierungsrat um die Schaffung von entsprechenden Rechtsgrundlagen. Der Regierungsrat erachtete das Anliegen als berechtigt; er stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass eine Wartefrist auf Stufe Gesetz verankert werden müsse[[36]](#footnote-36).

Bei Jugendlichen istdasStrafregister keine aussagekräftige Grundlage, um im Einbürgerungsverfahren das Kriterium "Beachtung der Strafrechtsordnung" zu prüfen. Für Einbürgerungswillige, die gestützt auf das Jugendstrafrecht verurteilt wurden, muss deshalb **im kantonalen Recht eine eigene Lösung** gefunden werden[[37]](#footnote-37). Dabei soll sichergestellt werden, dass nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens[[38]](#footnote-38) während einer gewissen **Bewährungsfrist keine Einbürgerung** möglich ist. Wie bei den Erwachsenen werden Übertretungen nicht berücksichtigt.

Bei der Bemessung der Karenzfrist soll bei **vergleichbaren Tatbeständen im Jugendstrafrecht** angeknüpft werden*.* Bei der Regelung der Voraussetzung "Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche" soll das kantonale Bürgerrecht keine eigenen normativen Wertungsentscheide treffen, sondern sich an den Wertmassstäben des Jugendstrafrechts orientieren. Folgt man diesem Konzept, bietet sich die Bestimmung zur **Vollstreckungsverjährung** an. Gemäss Art. 37 Abs. 1 lit. b JStG verjähren die Strafen in zwei Jahren[[39]](#footnote-39). Die Vollstreckungsverjährung knüpft an eine im vollstreckbaren Urteil auferlegten Strafe an. Sie regelt, wie lange diese vollstreckt werden kann. Das Bedürfnis nach einer Reaktion auf eine Straftat verringert sich mit zunehmender zeitlicher Distanz (heilende Wirkung der Zeit). Gerade bei Jugendlichen werden Sanktionen als problematisch und wenig wirksam eingeschätzt, je mehr Zeit seit der Tat bzw. dem Urteil vergangen ist[[40]](#footnote-40).

Eine Strafe, die nicht mehr vollzogen werden kann, soll auch im Einbürgerungsverfahren keine Rolle mehr spielen. Von daher erscheint eine **Wartefrist von zwei Jahren** nach Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen angemessen.

* + 1. Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen

DerBund verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern, dass sie mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen (Art. 11 lit. b BüG, Art. 2 Abs. 1 BüV). Im Kanton Zürich gelten aufgrund der Kantonsverfassung zusätzliche Anforderungen: Art. 20 Abs. 3 lit. c KV verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern, dass sie mit den "hiesigen Verhältnissen" vertraut sind. Dieser Begriff umfasst – neben den Verhältnissen in der Schweiz – auch die **Verhältnisse im Kanton Zürich und in den Zürcher Gemeinden** und entspricht darin dem Konzept des dreistufigen Bürgerrechts. Da mit dem Bürgerrecht auch das Recht zur politischen Teilnahme im Kanton und in der Wohngemeinde erworben wird, soll die eingebürgerte Person über die örtlichen Verhältnisse in den Grundzügen informiert sein.

Bei der Auslegung des Begriffs "hiesige Verhältnisse" hat der Gesetzgeber Spielraum. In Anbetracht der heutigen Mobilität und der Vernetzung der Bevölkerung über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg und der dadurch abnehmenden lokalen Verankerung erscheint es angemessen, den Schwerpunkt auf die Kenntnisse der Verhältnisse in der Schweiz zu setzen. Die Identität der Schweizerinnen und Schweizer konstituiert sich mehr und mehr über ein nationales statt über ein lokales Zugehörigkeitsgefühl. Seit Ende der Nullerjahre verliert insbesondere die Wohngemeinde an Wichtigkeit, was die eigene Zugehörigkeit betrifft. Viel eher fühlt man sich als Teil der Schweiz als dass man sich darüber definiert, aus welchem Dorf oder welcher Stadt man kommt[[41]](#footnote-41).

Das Bundesgericht hat die Anforderungen an die Grundkenntnisse wie folgt umschrieben: "Von Einbürgerungswilligen darf nicht mehr verlangt werden, als auch von einem durchschnittlichen Schweizer zu erwarten ist. Der Massstab des durchschnittlichen Schweizers bedeutet aber auch, dass es nicht bei einem Minimum sein Bewenden haben muss, sondern Voraussetzungen verlangt werden dürfen, die nicht ausnahmslos jeder Schweizer ebenfalls erfüllen könnte"[[42]](#footnote-42). Die verlangten Anforderungen müssen sinnvoll erscheinen und einen massgeblichen Zusammenhang zur Einbürgerungsfrage aufweisen. Die für die Einbürgerung geforderten Sprachkompetenzen (A2 schriftlich/B1 mündlich) müssen ausreichen, um den Grundkenntnistest zu bestehen (Art. 2 Abs. 2 lit. b BüV).

Anders als bei der Sprache steht für den Nachweis der Grundkenntnisse noch kein anerkannter und erprobter Referenzrahmen zu Verfügung. Zurzeit wird im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich ein Grundkenntnistest entwickelt, der den Gemeinden bis spätestens zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes zur Verfügung stehen wird. Der **kantonale Grundkenntnistest** prüft die Kenntnisse auf den Stufen Bund, Kanton und Zürcher Gemeinden. Das Gemeindeamt wird auch Hilfsmittel zur Verfügung stellen, mit dem sich die Bewerberinnen und Bewerber das erforderliche Wissen aneignen können.

Das Gesetz sieht keine Verpflichtung für die Gemeinden vor, ausschliesslich den kantonalen Test zu verwenden. Sie können auch einen Test einsetzen, der von Dritten angeboten wird oder den sie allenfalls selber entwickelt haben. Der Test muss allgemein anerkannten Qualitätskriterien für Testverfahren entsprechen. Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen, dürfen nur Grundkenntnistests eingesetzt werden, die vom Kanton geprüft und zugelassen wurden (§ 9 Abs. 2 lit. b E-KBüG).

Der Gesetzesentwurf räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, zusätzlich die Kenntnisse über die spezifischen lokalen Verhältnisse in der Wohngemeinde der Bewerberin oder des Bewerbers zu prüfen, sofern dies von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament beschlossen wurde. Die Prüfung hat im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs gemäss § 14 Abs. 2 E-KBüG zu erfolgen. Nicht Gegenstand dieses Gespräch sind Grundkenntnisse betreffend den Bund, den Kanton und die Zürcher Gemeinden. Diese werden im Rahmen des Tests gemäss Abs. 2 lit. b abschliessend beurteilt. Die Gemeinden müssen sicherstellen, dass sich Bewerberinnen und Bewerber mit Hilfe von geeigneten Hilfsmitteln vorbereiten können (Art. 2 Abs. 2 lit. a BüV). Im Vorfeld des Einbürgerungsgesprächs müssen die Gemeinden die Bewerberinnen und Bewerber informieren, welche Kenntnisse der lokalen Verhältnisse von ihnen verlangt werden(vgl. BGE 140 I 99 E. 3.7.2). Im Gespräch müssen die Gemeinden einen einheitlichen Fragebogen einsetzen.

Vom Nachweis der Grundkenntnisse befreit sind Bewerberinnen und Bewerber, die in der Schweiz fünf Jahre die obligatorische Schule besucht haben. Hier gilt - analog zum Sprachnachweis - die gesetzliche Vermutung, dass die erforderlichen Grundkenntnisse im Rahmen der Schulausbildung erworben worden sind. Die Vermittlung der grundlegenden Kenntnisse in Politik, Gesellschaft, Geschichte und Geografie erfolgt in der Volksschule. Dies gilt gleichermassen für Kinder mit Schweizer Bürgerrecht wie für Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Besondere Bedeutung für die Vermittlung des notwendigen Wissens kommt der Sekundarstufe I zu, deren Besuch deshalb unerlässlich ist für die Befreiung vom Grundkenntnistest. Im Weiteren sind Kinder in der Altersgruppe 12-16 Jahre vom Nachweis der Grundkenntnisse befreit (§ 9 Abs. 4 E-KBüG), sofern sie die obligatorische Schule besuchen.

* + 1. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen wird neu im Gesetz verankert. Da sich die geltende Aufgabenaufteilung (§§ 14 f. KBüV) bewährt hat, wird diese weitgehend unverändert in das Gesetz übernommen.

Eine Ausnahme bildet das Kriterium "Erfüllung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verpflichtungen", das neu vom Kanton geprüft werden soll, da es sich um eine Registerabfrage handelt (§ 13 Abs. 1 lit. d E-KBüG). Dabei wird in erster Linie der finanzielle Leumund überprüft. Konkret geht es darum, ob in einem bestimmten Zeitraum Einträge im Betreibungsregister erfolgt sind oder Steuerschulden aus definitiven Schlussrechnungen bestehen.

Die Aufteilung der Aufgaben geht vom Grundsatz aus, dass eine Einbürgerungsvoraussetzung entweder vom Kanton oder von der Gemeinde geprüft wird, nicht jedoch von beiden. Damit können Doppelspurigkeiten verhindert sowie Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden.

Die Kompetenzaufteilung sieht vor, dass der Kanton alle Voraussetzungen prüft, die anhand von Registern geklärt werden können (Strafregister VOSTRA, ZEMIS[[43]](#footnote-43), KEP[[44]](#footnote-44), Betreibungsregister), während die Gemeinden die Integrationskriterien mit Ermessensspielraum prüfen, was in der Regel einen direkten Kontakt zur Bewerberin oder zum Bewerber voraussetzt.

Die **kantonale Behörde** (Gemeindeamt) prüft und entscheidet gemäss § 13 E-KBüG abschliessend, ob die Bewerberin oder der Bewerber
- die Niederlassungsbewilligung besitzt,
- die Anforderungen des Bundes und des Kantons an den Aufenthalt erfüllt,
- gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen nicht missachtet,

- öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt,
- die Strafrechtsordnung beachtet,
- die Unterlagen vollständig eingereicht sind.

Die **Gemeinde** prüft und entscheidet gemäss § 14 E-KBüG abschliessend, ob die Bewerberin oder der Bewerber
- über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in den Zürcher Gemeinden verfügt,
- am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt,
- Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt,

|  |
| --- |
| - die Werte der Bundesverfassung respektiert,  |
| - über Deutschkenntnisse verfügt, |
| - am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt, |
| - die Integration von Familienmitgliedern fördert. |

Das **Einbürgerungsgespräch** hat in der Praxis eine grosse Bedeutung. Es sichert den persönlichen Kontakt zwischen den Einbürgerungswilligen und den Gemeinden in einem Verfahren, das sonst administrativ geprägt ist. Zum Inhalt des Einbürgerungsgesprächs gehört die Prüfung bestimmter Integrationskriterien, die nicht über Tests oder Register erfasst werden. Es geht dabei um Teilhabe an der Gesellschaft, Kontakte zur Bevölkerung und Verantwortung für die Integration von Familienmitgliedern.

Die Gemeinden sollen auch ihre bisherige Praxis weiterführen und bei Personen, bei denen aufgrund ihres Schulbesuches eine Vermutung für eine erfolgreiche Integration besteht, auf ein Gespräch verzichten können (§ 14 Abs. 3 E-KBüG).

1. Tobias Jaag, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, in: ZBl 2005, S. 114. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A. 2016, § 13 Rz. 49. [↑](#footnote-ref-2)
3. Aufhebung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons durch die Revision des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG] vom 14. Dezember 2012, mit Wirkung seit 8. April 2017; (BBl 2012 7741 7869). [↑](#footnote-ref-3)
4. Urteil des Bundesgerichts 1D\_4/2016 vom 4. Mai 2017, E. 4.4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des BüG vom 4. März 2011, BBl 2011, 2825, 2870;
Andreas Auer, Staatsrecht der Schweizer Kantone, 2016, § 9 N. 1305. [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 18 Abs. 1 BüG: Maximale Aufenthaltsdauer von 5 Jahren in Kanton und Gemeinde. [↑](#footnote-ref-6)
7. Tschannen, a.a.O., § 13 Rz. 32. [↑](#footnote-ref-7)
8. Peter Uebersax, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht, in: Basler Juristische Mitteilungen (BJM), Juli 2016, S. 169 ff., S. 202. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ausführliche Erläuterungen zu den einzelnen Einbürgerungsvoraussetzungen in: Staatssekretariat für Migration (SEM), Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3 Ordentliche Einbürgerung, www.sem.admin.ch. [↑](#footnote-ref-9)
10. BBI 2011 2836. [↑](#footnote-ref-10)
11. siehe Art. 58a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20). [↑](#footnote-ref-11)
12. Siehe Vernehmlassung des Regierungsrates zum Entwurf für die Totalrevision des BüG vom 17. März 2010 (RRB Nr. 381/2010). [↑](#footnote-ref-12)
13. In der Vergangenheit ist mehrfach kritisiert worden, dass im geltenden Recht viele Regelungen auf Verordnungsstufe erfolgen, obwohl sie aufgrund ihres materiellen Gehaltes in ein formelles Gesetz gehören würden (vgl. Protokoll des Verfassungsrates 2000-2004, S. 2795). [↑](#footnote-ref-13)
14. Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 20 N. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Davon wurden 3981 Personen in der Stadt Zürich eingebürgert. [↑](#footnote-ref-15)
16. Die Staatsbürgerschaft verbessert den Status und ist für die Eingebürgerten Motivation, sich in der schweizerischen Gesellschaft zu integrieren. Eingebürgerte Personen sind besser in den Arbeitsmarkt integriert und weniger von staatlicher Unterstützung abhängig als nicht eingebürgerte Personen mit vergleichbarem Migrationshintergrund (KR Nr. 53/2017, RRB Nr. 421/2017). [↑](#footnote-ref-16)
17. Im Kontrast dazu steht die geringe rechtliche Bedeutung des Gemeindebürgerrechts im Kanton Zürich: Diese besteht ausschliesslich darin, dass sie für die Erlangung des Schweizer Bürgerrechts unentbehrlich ist (Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A. 2012, Rz. 904). [↑](#footnote-ref-17)
18. BGE 129 I 217, Fall Emmen; BGE 129 I 232, Fall SVP der Stadt Zürich. [↑](#footnote-ref-18)
19. BGE 129 I 232; E. 3.3. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ackermann/von Rütte, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Art. 38 N. 35. [↑](#footnote-ref-20)
21. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Kanton die Kompetenz, einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung vorzusehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1D\_4/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.4.). [↑](#footnote-ref-21)
22. Das Gesetz betreffend das Gemeindewesen von 1875 nennt folgende Bedingungen: Gehörige Ausweise über die Heimat- und Familienverhältnisse, Besitz der Handlungsfähigkeit, unbescholtener Ruf, Entrichtung der Einkaufsgebühr, Erteilung des Landrechts durch den Regierungsrat. Heute ist dies in § 21 Abs. 1 KBüG geregelt. [↑](#footnote-ref-22)
23. Nach geltendem Recht besteht in den genannten Fällen nur ein Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts, aber kein solcher auf das Kantonsbürgerrecht. Das befriedigt nicht. Wenn man grundsätzlich einen Rechtanspruch bejaht, soll dieser für beide Bürgerrechte stipuliert werden (Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 20 N. 5). [↑](#footnote-ref-23)
24. Abl 1996, 945; OS 54, 266; Gegenrechtskonvention von sieben Kantonen. [↑](#footnote-ref-24)
25. In diesen 34 Gemeinden wohnen 7% der Zürcher Bevölkerung. Pro Jahr werden in diesen Gemeinden insgesamt 259 Personen eingebürgert; dies entspricht 3,6% aller Einbürgerungen im Kanton Zürich (Durchschnitt der letzten zehn Jahre). [↑](#footnote-ref-25)
26. In diesen drei Städten wohnen 4,6% der Zürcher Bevölkerung. Pro Jahr werden in diesen Städten insgesamt 296 Personen eingebürgert; dies entspricht 4,2% aller Einbürgerungen im Kanton Zürich (Durchschnitt der letzten zehn Jahre). [↑](#footnote-ref-26)
27. Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigten, dass sich die Zahl der Zürcher Gemeinden durch Fusionen verringert hat, von 171 Gemeinden im Jahr 2003 auf 162 Gemeinden im Jahr 2019. [↑](#footnote-ref-27)
28. VB 2003.00450, Entscheid vom 15.12. 2004. [↑](#footnote-ref-28)
29. Das geltende Recht (§§ 21 und 22 Abs. 3 KBüG) unterscheidet folgende vier Kategorien:

- Personen, die in der Schweiz geboren sind: Zwei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde.

- Personen, die nicht in der Schweiz geboren sind: Zwei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde.

- Personen zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz geboren sind: 2 Jahre Wohnsitz im Kanton.

- Personen zwischen 16 und 25 Jahren, die nicht in der Schweiz geboren, aber in der Schweiz mindestens fünf Jahre die Schule besucht haben: Zwei Jahre Wohnsitz im Kanton. [↑](#footnote-ref-29)
30. Sieben weitere Kantone kennen eine Wohnsitzfrist von zwei Jahren (BE, BS, SH, VD, NE, GE, JU). [↑](#footnote-ref-30)
31. Ein Wechsel der Wohngemeinde soll die Einbürgerung nicht auf mehrere Jahre hinaus verunmöglichen. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zu den Details siehe SEM, Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 37, Tabelle 7 Sanktionen gegenüber Kindern und Jugendlichen. [↑](#footnote-ref-32)
33. 2018 wurden im Kanton Zürich 3980 Strafen gegen Jugendliche ausgesprochen: 2047 Verweise, 808 persönliche Leistungen, 818 Bussen, 87 Freiheitsentzüge (Statistik Jugendstrafrechtspflege Kanton Zürich 2018). [↑](#footnote-ref-33)
34. 1D\_9/2011. [↑](#footnote-ref-34)
35. § 21 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926. [↑](#footnote-ref-35)
36. Weisung des Regierungsrates zur Änderung der Bürgerrechtsverordnung vom 11. Juni 2014, S. 19. [↑](#footnote-ref-36)
37. So haben die Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft und Graubünden Wartefristen für straffällige Jugendliche eingeführt. [↑](#footnote-ref-37)
38. Als Verbrechen gelten Taten, die mit einer Freiheitstrafe von mehr als 3 Jahren bedroht sind (Art. 10 Abs. 2 StGB). Vergehen sind Taten, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Art. 10 Abs. 3 StGB). Massgebend für die Definition von Verbrechen und Vergehen sind die Verbotstatbestände des besonderen Teils des StGB. [↑](#footnote-ref-38)
39. Davon ausgenommen sind Strafen mit einem Freiheitsentzug von mehr als sechs Monaten. In diesen Fällen verjährt die Strafe in vier Jahren (Art. 37 Abs. 1 lit. a JStG). Bei Freiheitsentzügen von mehr als sechs Monaten erfolgt ein Eintrag im Strafregister (Entfernungsfrist: 10 Jahre + Dauer der Strafe). Die kantonale Regelung mit der Wartefrist von zwei Jahren spielt in diesen Fällen keine Rolle. [↑](#footnote-ref-39)
40. vgl. P. Aebersold, Schweizerisches Jugendstrafrecht, S. 189. [↑](#footnote-ref-40)
41. gfs.bern, Sorgenbarometer 2018, Schlussbericht Dezember 2018, S. 14. [↑](#footnote-ref-41)
42. Urteil des Bundesgerichts 1D\_7/2015 vom 14. Juli 2016, E. 4.3. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zentrales Migrationsinformationssystem des Bundes, das der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich dient. [↑](#footnote-ref-43)
44. Kantonale Einwohnerdatenplattform. [↑](#footnote-ref-44)