Teilrevision Bürgerrechtsverordnung

Vernehmlassungsentwurf vom 3. April 2013

**Allgemeine ERLÄUTERUNGEN**

**Inhaltsverzeichnis**

A. Ausgangslage 2

1. Ablehnung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes 2

2. Kurzfristiger Regelungsbedarf 2

B. Vernehmlassungsvorlage 5

1. Sprachliche Integration 5

2. Gesellschaftliche und politische Integration 6

3. Ausnahmen für Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen 7

4. Aufgabenteilung bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen 7

5. Weitere Änderungen 8

**A. AUSGANGSLAGE**

**1. Ablehnung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes**

Der Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden ist in der Kantonsverfassung (KV, Art. 20 und 21), im Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) geregelt.

Die Kantonsverfassung verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz (Art. 20 Abs. 2 KV). Gestützt auf diesen Auftrag erarbeitete der Regierungsrat ein Bürgerrechtsgesetz, das die Einbürgerungsvoraussetzungen und das Einbürgerungsverfahren im ganzen Kanton einheitlich regeln sollte (Vorlage 4646 vom 18. November 2009). Am 22. November 2010 beschloss der Kantonsrat den Erlass eines kantonalen Bürgerrechtsgesetzes und unterstellte dieses dem fakultativen Referendum (ABl 2010, 2601). Dagegen haben Stimmberechtigte das Referendum ergriffen und einen ausformulierten Gegenvorschlag unter dem Titel „Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher“ eingereicht. In der Volksabstimmung vom 11. März 2012 wurden sowohl das Bürgerrechtsgesetz (mit einem Nein Stimmenanteil von 56,3%) als auch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (mit einem Nein Stimmenanteil von 59,6%) abgelehnt.

Die Ablehnung der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz hat zur Folge, dass die geltenden bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (§§ 20 - 31) weiterhin in Kraft bleiben, bis sie durch eine neue gesetzliche Regelung abgelöst werden.

**2. Kurzfristiger Regelungsbedarf**

Da die Erarbeitung einer neuen Vorlage für ein kantonales Bürgerrechtsgesetz voraussichtlich längere Zeit beanspruchen wird, ist zu prüfen, ob das geltende Recht Mängel oder Lücken aufweist, die unverzüglich behoben werden müssen. Handlungsbedarf besteht vor allem aufgrund von neueren Urteilen des Bundesgerichts, die wichtige Leitplanken für das Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden setzen. Die Entscheide des Bundesgerichts betreffen die Beurteilung der Sprachkenntnisse der Einbürgerungswilligen durch die Gemeinden und die Einbürgerung von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Hier wäre ein Zuwarten bis zum Vorliegen eines neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetzes nicht vertretbar. Die Direktion der Justiz und des Innern hat deshalb einen Entwurf für eine Teilrevision der Bürgerrechtsverordnung ausgearbeitet.

**2.1. Beurteilung der Sprachkenntnisse im kommunalen Einbürgerungsverfahren**

Art. 20 Abs. 3 lit. a KV verlangt von den Einbürgerungswilligen angemessene Deutschkenntnisse. Gemeindegesetz und Bürgerrechtsverordnung enthalten jedoch keine konkre­tisierenden Bestimmungen zu den Anforderungen an die Sprachkenntnisse und zum Verfahren ihres Nachweises.

Das Bundesgericht hat im April 2011 in einem Grundsatzentscheid folgenden Kriterien für die Prüfung der Sprachkenntnisse in den Gemeinden aufgestellt (BGE 137 I 235):

- Die Gemeinde hat das verlangte Sprachniveau konkret festzulegen und den gesuchstellenden Personen vorgängig mitzuteilen, damit sie sich entsprechend vorbereiten können.

- Das angewendete Testverfahren hat inhaltlich und formal heute üblichen Qualitätskriterien für die Beurteilung von Sprachkompetenzen zu genügen. Als Referenzsystem ist der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen (GER) beizuziehen.

­- Die Sprachprüfung muss von Fachleuten durchgeführt werden.

- Die Prüfung ist individuell durchzuführen und sie ist im Hinblick auf die Begründungspflicht von Einbürgerungsentscheiden zu dokumentieren.

Nur ein Teil der Zürcher Gemeinden erfüllt zurzeit diese Anforderungen. Es handelt sich um 56 Gemeinden (Stand Ende 2012), welche von den gesuchstellenden Personen die Absolvierung eines Sprachtests verlangen. Durchgeführt werden diese Sprachtests von Weiterbildungseinrichtungen (Berufsschulen), die über das notwendige Fach-personal verfügen. In den übrigen Gemeinden finden keine eigentlichen Sprachbeurteilungen statt; die Sprachkenntnisse werden lediglich im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs erhoben.

Im Hinblick auf eine willkürfreie und rechtsgleiche Handhabung des Spracherfordernisses ist es notwendig, in der Bürgerrechtsverordnung die massgebenden Sprachniveaus und die Kriterien für die Durchführung der Sprachprüfung im Einbürgerungsverfahren zu verankern. Damit kann sowohl für die Einbürgerungswilligen wie auch für die Gemeinden Rechtssicherheit geschaffen werden.

**2.2 Ausnahmen für Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen**

Eine körperliche, psychische oder geistige Behinderung, kann dazu führen, dass eine Person aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Einbürgerungsvoraussetzungen der Integration oder wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht oder nur teilweise erfüllen kann. Die Frage, wie die Gemeinden in diesen Fällen vorzugehen haben, ist im kantonalen Recht nicht geregelt. Gestützt auf die Bundesverfassung verlangt das Bundesgericht, dass der besonderen Situation dieser Personen angemessen Rechnung zu tragen ist. Eine Benachteiligung dieser Menschen durch Verweigerung der Einbürgerung kann diskriminierend sein (BGE 135 I 49). Um für die Betroffenen und die Gemeinden Rechtssicherheit zu schaffen, soll das Diskriminierungsverbot in der Verordnung in Form eines Ausnahmeartikels konkretisiert werden.

**2.3. Weitere Änderungen**

Die Bürgerrechtsverordnung ist weiter dahingehend zu überprüfen, ob Bestimmungen gegen übergeordnetes Recht verstossen oder systematische bzw. redaktionelle Mängel aufweisen. Auch der Nachvollzug von übergeordnetem Recht des Bundes und des Kantons kann Anlass zu Änderungen bzw. Streichungen von Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung geben.

**2.4. Nicht berücksichtigte Revisionsanliegen**

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 23.12. 2011 (1D\_9/2011) festgehalten, dass im Kanton Zürich der strafrechtliche Leumund von Jugendlichen ausschliesslich nach Massgabe des Strafregisters zu beurteilen ist. Dieses Urteil hat für die Zürcher Gemeinden zur Folge, dass sie für die Beurteilung des unbescholtenen Rufs keine eigenen Normen erlassen dürfen. Kommunale Wartefristen für jugendliche Straftäter sind nicht mehr zulässig. Im Nachgang zu diesem Bundesgerichtsurteil wurde von verschiedenen Seiten angeregt, dass im kantonalen Recht Karenzfristen für straffällig gewordene Jugendliche vorgesehen werden sollen. Dieses Anliegen kann jedoch nicht im Rahmen der vorliegenden Revision der Bürgerrechtsverordnung umgesetzt werden. Wichtige Rechtssätze müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden (Art. 38 KV). Eine Regelung, wonach Jugendliche nach einer Verurteilung bestimmte Fristen bis zur Einbürgerung abwarten müssen, erfüllt die Kriterien der Wichtigkeit (erheblicher Eingriff in die Rechtsstellung, grössere Zahl von Betroffenen) und müsste deshalb auf Stufe Gesetz verankert werden.

**B. VERNEHMLASSUNGSVORLAGE**

Die Vorlage bringt Neuerungen sowie Präzisierungen der geltenden Rechtsordnung und Praxis in den folgenden Bereichen:

**1. Sprachliche Integration**

Die Sprache verschafft den Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zur Aufnahmegesellschaft und ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte, die den Kerngehalt der Einbürgerung ausmachen. Es ist ein zentrales Anliegen der vorliegenden Verordnungsrevision, bei der Beurteilung der Sprachkompetenz mehr Transparenz, mehr Gleichbehandlung und mehr Professionalität zu erreichen. Dafür sind zwei Massnahmen vorgesehen: Zum einen werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse kantonal einheitlich festgelegt und zum andern wird von den Einbürgerungswilligen ein Nachweis ihrer Sprachkenntnisse verlangt (§ 28 a VE-BüV).

a) Anforderungen an die Sprachkenntnisse

Die Beurteilung der Sprachkenntnisse hat gestützt auf den „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen“ (GER) zu erfolgen, der im Jahre 2001 vom Europarat publiziert wurde. Dieser Referenzrahmen ist heute weit verbreitet und hat sich als Bezugsinstrument insbesondere in der Praxis des Fremdsprachenunterrichts etabliert. Der Referenzrahmen unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Die A-Niveaus stehen für eine elementare Sprachverwendung, die B-Niveaus für eine selbstständige Sprachverwendung und die C-Niveaus für eine kompetente Sprachverwendung.

Die gesuchstellende Person muss gemäss Vernehmlassungsentwurf (§ 28 a Abs. 1 VE-BüV) über deutsche Sprachkenntnisse auf den nachfolgenden Niveaustufen des GER verfügen:

* im mündlichen Ausdruck (Hören und Sprechen) die Niveaustufe B1.1,
* im schriftlichen Ausdruck die Niveaustufe A2.1,
* im Lesen die Niveaustufe A2.2.

Diese Sprachniveaus liegen auch dem kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) zugrunde. Das Gemeindeamt hat diesen Sprachtest für das Einbürgerungsverfahren zusammen mit externen Fachleuten entwickelt; er steht allen Zürcher Gemeinden seit April 2013 zur Verfügung.

Die in der Verordnung verlangten sprachlichen Fähigkeiten umfassen Hören, Sprechen, Lesen und Schreiben. Im mündlichen Teil stehen die umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen im Vordergrund. Beim Schreiben geht es darum, einfache Sachverhalte in eigenen Worten schriftlich wiederzugeben, beispielsweise ein Formular auszufüllen oder einen einfachen Brief zu schreiben.

Die verlangten Sprachniveaus stützen sich auf die Empfehlung des Bundesamtes für Migration vom 15. Juni 2009, die wie folgt lautet: „Für die Frage der Einbürgerungsvoraussetzungen wird ein Überprüfungsprofil für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) im Bereich von B1.1 bis A2.1 als sinnvoll bezeichnet. Die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen und Schreiben) wird generell nicht empfohlen. Indes wird vorgeschlagen, dass im Falle einer Prüfung schriftlicher Kompetenzen die zuständigen Behörden sich an A2.2 für Lesen und an A2.1 für Schreiben orientieren.“

b) Anforderungen an den Nachweis der Sprachkenntnisse

Die Gemeinden haben die Deutschkenntnisse der Einbürgerungswilligen gestützt auf eine Sprachprüfung zu beurteilen, die anerkannten Qualitätskriterien genügen muss. Die Durchführung einer Sprachprüfung erfordert spezielle Fachkenntnisse; ein Sprachtest darf deshalb nicht von Laien, sondern nur von Fachleuten mit entsprechender Prüferschulung durchgeführt werden. Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Prüfungsexpertinnen und -experten (§ 28 a Abs. 3 VE-BüV). Die Gemeinden können die Durchführung der Prüfung an öffentliche oder private Anbieterinnen oder Anbieter übertragen, die über ein Schweizerisches Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen verfügen. Die Kosten der Prüfung gehen zulasten der Einbürgerungswilligen.

Von der Sprachprüfung befreit sind Personen, welche Deutsch als Muttersprache beherrschen, in der Schweiz während mindestens 5 Jahren zur Schule gegangen sind, unter 16 Jahren alt sind oder über ein Sprachdiplom verfügen, das ausreichende deutsche Sprachkenntnisse ausweist (§ 28 a Abs. 5 VE-BüV). Beeinträchtigungen der Gesundheit, die sich erheblich und andauernd auf die Lern- und Leistungsfähigkeit auswirken, werden bei der Sprachprüfung auf begründetes Gesuch hin berücksichtigt.

**2. Gesellschaftliche und politische Integration**

Art. 20 Abs. 3 lit. c KV verlangt von den Einbürgerungswilligen, dass sie mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind. Dieses Integrationskriterium wird auf Stufe Verordnung (§ 21 a lit. d VE-BüV) weiter konkretisiert, indem Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und der Gemeinde verlangt werden. Diese Grundkenntnisse sind erforderlich, um als Bürgerin und Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können. Die einbürgerungswilligen Personen sollen in der Lage sein, Abstimmungsvorlagen zu verstehen und sich die für die Meinungsbildung notwendigen Informationen aus den Medien, den Abstimmungsunterlagen oder im Gespräch zu beschaffen. Dabei sollen nicht mehr Kenntnisse verlangt werden als die, welche Schweizer und Schweizerinnen besitzen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden.

**3. Ausnahmen für Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen**

§ 22 a des Vernehmlassungsentwurfs verpflichtet die Gemeinden in klar definierten Fällen, das Gemeindebürgerrecht auch dann zu erteilen, wenn die Erfordernisse der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht oder nicht vollständig erfüllt sind. Voraussetzung ist der Nachweis einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, die es verunmöglicht, dass die gesuchstellende Person sich selber zu erhalten vermag oder den verlangten Stand der Integration erreicht.

Mit dieser Bestimmung wird der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Einbürgerung von Behinderten Rechnung getragen. Das Bundesgericht hat in einem Fall aus dem Kanton Zürich (BGE 135 I 49) festgehalten, dass das Erfordernis der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit Personen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung in spezifischer Weise trifft und dass im konkreten Fall eine behinderte Frau kaum je in der Lage sein werde, ihre finanzielle Abhängigkeit aus eigenen Stücken zu beheben. Folglich würde sie im Einbürgerungsverfahren gegenüber gesunden Bewerbern auf unbestimmte Zeit hinaus benachteiligt, wenn an der Voraussetzung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit festgehalten würde. Das Bundesgericht ist zum Schluss gekommen, mit der Nichteinbürgerung der behinderten Frau werde das Diskriminierungsverbot verletzt.

Analoge Überlegungen gelten für das Erfordernis der Integration: Menschen, die in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind, können den verlangten Grad an Integration (z.B. angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache, Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse) oft nicht erreichen, weil sie beim Erwerb der entsprechenden Fähigkeiten eingeschränkt sind. Die Beeinträchtigung der Gesundheit muss im Einbürgerungsverfahren in der Regel mit einem Arztzeugnis nachgewiesen werden.

**4. Aufgabenteilung bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen**

In der Praxis findet bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen bereits heute eine Aufgabenteilung zwischen den Behörden des Kantons und der Gemeinden statt. Damit können Doppelspurigkeiten verhindert und Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden. Diese Praxis soll nun in der Verordnung konkretisiert und verbindlich geregelt werden (§§ 26 und 28 VE-BüV). Danach prüft und entscheidet die kantonale Behörde abschliessend, ob die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse des Bundes erfüllt und die Rechtsordnung beachtet. Die diesbezüglichen Feststellungen sind für die Gemeinden bindend. Wenn beispielsweise die kantonale Behörde die Einhaltung der Rechtsordnung bejaht hat, darf die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht nicht wegen Missachtung der Rechtsordnung verweigern. Die Gemeinden sind abschliessend zuständig für die Prüfung der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit. Dies gilt künftig auch für Personen mit Anspruch auf Einbürgerung: Die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ist ihnen bei ungenügender Integration zu verweigern.

Damit soll ein Mangel der geltenden Rechtsordnung korrigiert werden: Aus dem Wortlaut von § 21 GG 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 Ausländern zur Einbürgerung nur durch Bund und Kanton, nicht aber durch die Gemeinden zu überprüfen sei (VB 2003.00450, Entscheid vom 15.12. 2004). Diese Rechtsprechung wird zwar dem Wortlaut des Gesetzes, nicht jedoch den Anforderungen der Praxis gerecht. Die Integrationsbeurteilung ist eine Aufgabe, welche die Gemeinden besser erfüllen können als der Kanton oder gar der Bund. Mit der neuen Kantonsverfassung hat sich zudem eine Änderung der Rechtslage ergeben: Gemäss Art. 20 Abs. 3 KV ist die Integration bei allen Ausländern und Ausländerinnen zu prüfen, d.h. auch in jenen Fällen, wo ein Gesuchsteller in der Schweiz geboren oder hier zu Schule gegangen ist und einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat (vgl. Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 20 N. 5). Offengelassen hat die Kantonsverfassung, ob der Kanton oder die Gemeinden die Integration zu prüfen haben. Diese Lücke wird nun auf Stufe Verordnung geschlossen, indem darin klar festgehalten wird, dass die Prüfung der Integration eine kommunale Aufgabe ist.

**5. Weitere Änderungen**

Nach der konstanten Praxis des Bundesamtes für Migration (BFM) ist die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung davon abhängig, dass im Zeitpunkt des Entscheids eine minimale Stabilität des schweizerischen Wohnsitzes besteht. Dieser Grundsatz wird neu in das kantonale Recht (§ 33 VE-BüV) übernommen und ist damit auch massgebend bei der Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts.

Die neuen Namens- und Bürgerrechtsbestimmungen des ZGB vom 30. September 2011, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten sind, habe eine Reihung von Anpassungen und Streichungen in der Bürgerrechtsverordnung zur Folge.