

Antrag des Regierungsrates vom 27. Mai 2020

5630

Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Mai 2020,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Gegenstand

§ 1. Dieses Gesetz regelt den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Ausländerinnen und Ausländern, soweit der Kanton nach der Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes zuständig ist.

B. Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

§ 2. ¹ Die Gemeinde nimmt Schweizer Bürgerinnen und Bürger in ihr Bürgerrecht auf, wenn diese Voraussetzungen

- a. im Zeitpunkt der Gesuchstellung seit zwei Jahren in der Gemeinde Wohnsitz haben,
- b. keinen Eintrag im Strafregisterauszug für Privatpersonen aufweisen,
- c. wichtige öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen nach § 6 erfüllen.

² Die Gemeinde kann im Einzelfall auf die Erfüllung der Voraussetzungen ganz oder teilweise verzichten.

§ 3. ¹ Bewerberinnen und Bewerber reichen das Einbürgerungsgesuch bei der Gemeinde ein. Verfahren

² Das in der Gemeindeordnung bezeichnete Organ entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

³ Bürgerinnen und Bürger eines anderen Kantons erwerben mit dem Gemeindebürgerrecht zugleich das Bürgerrecht des Kantons Zürich.

C. Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

- Grundsatz § 4. ¹ Ausländerinnen und Ausländer erhalten auf Gesuch das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht, wenn sie die Voraussetzungen nach der Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes und die ergänzenden Voraussetzungen nach diesem Gesetz erfüllen.
- ² Kanton und Gemeinden können die Einbürgerung von gut integrierten Ausländerinnen und Ausländern fördern.
- Kantonale Voraussetzungen
a. Aufenthaltsdauer § 5. ¹ Bewerberinnen und Bewerber müssen sich im Zeitpunkt der Gesuchstellung seit zwei Jahren in der Gemeinde aufhalten.
- ² Bei Bewerberinnen und Bewerbern, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, genügen zwei Jahre Aufenthalt im Kanton.
- b. Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen § 6. ¹ Bewerberinnen und Bewerber müssen wichtige öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen erfüllen.
- ² Der für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen massgebende Zeitraum beginnt fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs und endet mit dem Abschluss des Einbürgerungsverfahrens.
- ³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.
- c. Beachtung der Strafrechtsordnung § 7. Bewerberinnen und Bewerber, die zu einer Strafe oder Massnahme verurteilt wurden, werden nicht eingebürgert, wenn
- a. im Strafregister ein Eintrag besteht, der für die kantonale Behörde einsehbar ist und der gemäss den Vorgaben des Bundesrechts die Einbürgerung ausschliesst, oder
 - b. die Verurteilung nach dem Jugendstrafrecht im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs
 1. weniger als fünf Jahre zurückliegt, wenn sie wegen eines Verbrechens erfolgte,
 2. weniger als zwei Jahre zurückliegt, wenn sie wegen eines Vergehens erfolgte.
- d. Deutschkenntnisse § 8. ¹ Bewerberinnen und Bewerber müssen fähig sein, sich im Alltag in Wort und Schrift nach den Vorgaben des Bundesrechts in deutscher Sprache zu verständigen.

² Der Nachweis nach Abs. 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber

- a. Deutsch als Muttersprache spricht und schreibt,
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule mit deutscher Unterrichtssprache besucht hat,
- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe mit deutscher Unterrichtssprache abgeschlossen hat,
- d. im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II mit deutscher Unterrichtssprache besucht oder
- e. über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 bescheinigt.

³ Der Sprachnachweis muss sich auf einen Sprachtest abstützen, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 9. ¹ Bewerberinnen und Bewerber müssen über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse im Bund und Kanton sowie über Grundkenntnisse der politischen Verhältnisse im Zürcher Gemeindewesen verfügen.

e. Grundkenntnisse der hiesigen Verhältnisse

² Der Nachweis nach Abs. 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber

- a. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat, wovon drei Jahre auf der Sekundarstufe I,
- b. eine Ausbildung in der Schweiz auf Sekundarstufe II abgeschlossen hat,
- c. im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II in der Schweiz besucht oder
- d. einen Grundkenntnistest erfolgreich absolviert hat.

³ Der Grundkenntnistest muss anerkannten Kriterien für Testverfahren genügen. Er kann mündlich oder schriftlich absolviert werden.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 10. ¹ Bewerberinnen und Bewerber reichen das Einbürgerungsgesuch bei der für das Bürgerrechtswesen zuständigen Direktion (Direktion) ein.

Verfahren
a. Gesuch

² Sie leisten einen Kostenvorschuss, der den Aufwand des Verfahrens gemäss § 11 Abs. 1 deckt. Wird der Kostenvorschuss nicht innert Frist geleistet, wird auf das Gesuch nicht eingetreten.

³ Wer nicht im Zivilstandsregister erfasst ist, muss vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs seinen Personenstand beim Zivilstandsamt registrieren lassen.

b. Prüfung durch die Direktion

§ 11. ¹ Die Direktion prüft nach der Einreichung des Gesuchs, ob die Bewerberin oder der Bewerber

- a. die Unterlagen vollständig eingereicht hat,
- b. die Niederlassungsbewilligung besitzt,
- c. die Anforderungen des Bundes und des Kantons an den Aufenthalt erfüllt,
- d. keine gesetzlichen Vorschriften oder behördlichen Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet,
- e. wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt,
- f. die Strafrechtsordnung beachtet.

² Sind nicht alle Voraussetzungen erfüllt, gibt die Direktion der Bewerberin oder dem Bewerber die Gelegenheit, das Gesuch zu ergänzen oder zurückzuziehen. Kommt diese oder dieser der Aufforderung nicht nach, weist die Direktion das Gesuch ab.

³ Sind alle Voraussetzungen erfüllt, überweist die Direktion das Gesuch der Wohnsitzgemeinde.

c. Prüfung durch die Gemeinde

§ 12. ¹ Die Gemeinde prüft nach der Überweisung des Gesuchs, ob die Bewerberin oder der Bewerber

- a. über einen Nachweis der Deutschkenntnisse nach § 8 Abs. 2 verfügt,
- b. über einen Nachweis der Grundkenntnisse nach § 9 Abs. 2 verfügt,
- c. am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt,
- d. Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt,
- e. die Werte der Bundesverfassung respektiert,
- f. am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt,
- g. die Integration von Familienmitgliedern fördert.

² Die Gemeinden berücksichtigen die Situation von Personen angemessen, welche die Integrationskriterien nach Abs. 1 aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können.

d. Erteilung des Bürgerrechts

§ 13. ¹ Das in der Gemeindeordnung bezeichnete Organ entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

² Die Direktion entscheidet über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts.

³ Nach der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung durch den Bund trifft die Direktion den Einbürgerungsentscheid, mit dem das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben werden.

⁴ Sie trifft den Einbürgerungsentscheid erst, wenn die Bewerberin oder der Bewerber sämtliche Gebühren bezahlt hat.

§ 14. Die Direktion ist zuständig für die Rechnungstellung und das Inkasso der Gebühren für die Entscheide des Kantons und der Gemeinde. e. Rechnungstellung und Inkasso

D. Entlassung aus dem Bürgerrecht

§ 15. Die Direktion entscheidet über die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht. Schweizer Bürgerrecht

§ 16. ¹ Der Gemeindevorstand oder eine Kommission entscheiden über die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht. Kantons- und Gemeindebürgerrecht

² Bürgerinnen und Bürger werden auf Gesuch aus dem Gemeindebürgerrecht entlassen, wenn sie das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde besitzen oder ihnen dieses für den Fall der Entlassung zugesichert ist.

³ Mit der Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht wird die gesuchstellende Person zugleich aus dem Kantonsbürgerrecht entlassen, sofern sie kein weiteres Bürgerrecht einer Zürcher Gemeinde besitzt.

E. Gemeinsame Bestimmungen

§ 17. ¹ Die Direktion beaufsichtigt die Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz. Aufsicht

² §§ 167–169 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 sind anwendbar.

§ 18. Die zuständigen öffentlichen Organe bearbeiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Personendaten sowie die besonderen Personendaten über: Bearbeiten von Personendaten

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- b. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung,
- c. die Gesundheit, soweit die Daten für die Anwendung von § 12 Abs. 2 erforderlich sind.

Elektronische
Abwicklung des
Verfahrens § 19. ¹ Kanton und Gemeinden wickeln die Einbürgerungsverfahren von Ausländerinnen und Ausländern über eine Applikation ab, die von der Direktion betrieben wird.

² Die Verfahren mit den Bewerberinnen und Bewerbern können elektronisch abgewickelt werden, wenn diese dazu ihre Einwilligung geben.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Gebühren § 20. ¹ Der Regierungsrat regelt die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten des Kantons.

² Die Gemeinden regeln die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten der Gemeinden.

³ Wer bei Einreichung des Gesuchs das 25. Altersjahr noch nicht vollendet hat, zahlt die halbe Gebühr.

⁴ Wer bei Einreichung des Gesuchs das 20. Altersjahr noch nicht vollendet hat, zahlt keine Gebühr.

F. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Nicht-
rückwirkung § 21. Auf Gesuche, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, ist das bisherige Recht anwendbar.

Anpassung des
kommunalen
Rechts § 22. ¹ Gemeinden, die in der Gemeindeordnung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer zwei Organe vorsehen, bezeichnen dafür innert vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein einziges Organ.

² Bis zu dieser Anpassung gilt folgende Regelung:

- a. Der Gemeindevorstand ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die
 1. in der Schweiz geboren sind oder
 2. während insgesamt mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II in der Schweiz in einer Landessprache besucht haben.
- b. In allen übrigen Fällen ist die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament zuständig.

Aufhebung bis-
herigen Rechts § 23. Das Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 wird aufgehoben.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Bedeutung des Bürgerrechts

Das Bürgerrecht spielt im Leben eines Menschen eine wichtige Rolle. Es ist Ausdruck der spezifischen Beziehung des Individuums zu seinem Staat (Fanny de Weck, in: Marc Spescha et al., Migrationsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2019, BÜG Art. 1 N. 1). Das Bürgerrecht ist prägend für die Identität und das Selbstverständnis jeder einzelnen Person und hat eine starke emotionale und symbolische Bedeutung (Tobias Jaag, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2005, S. 114).

Der Wunsch einer Ausländerin oder eines Ausländers, sich einbürgern zu lassen, entspricht dem Anliegen, als gleichberechtigtes Gesellschaftsmitglied wahrgenommen zu werden und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Vonseiten der Aufnahmegesellschaft bedeutet die Einbürgerung die Anerkennung einer Person als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft. Sie ist Ausdruck für das gesellschaftliche Bestreben, Ausländerinnen und Ausländer als aktive Bürgerinnen und Bürger zu betrachten (Eidgenössische Migrationskommission, Einbürgerung, Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht, Bern 2012, S. 3).

Das Schweizer Bürgerrecht ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte in Bund, Kanton und Gemeinde. Da die Schweiz eine Demokratie mit ausgebauten Volksrechten 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 den diplomatischen Schutz im Ausland, den Schutz vor Ausweisung, Auslieferung oder Ausschaffung (Art. 25 Bundesverfassung [BV, SR 101]) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV). Gleichzeitig ergeben sich aus dem 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 Ge-

meindebürgerrecht kein Kantonsbürgerrecht. Da am Einbürgerungsentscheid Behörden auf drei staatlichen Ebenen beteiligt sind, erweist sich das Verfahren als komplex, beansprucht viel Zeit und ist für die betroffenen Personen teilweise schwer verständlich.

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 (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 13 Rz. 49). Die Beziehung zwischen den Heimatorten bzw. 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.

Die Demokratie geht von der weitgehenden Deckungsgleichheit der Inhaberinnen und Inhaber demokratischer Rechte und den dauerhaft der Gesetzgebung eines Staates unterstellten Personen aus («No taxation without representation»). Diese Deckungsgleichheit ist bei einem grossen Ausländeranteil nicht gegeben (Kanton Zürich: 26,9% [2019]). Eine stärkere Annäherung zwischen Wählerschaft und Wohnbevölkerung ist deshalb eine demokratische Notwendigkeit (avenir suisse, Passives Wahlrecht für aktive Ausländer, 2015, S. 38). Es liegt im öffentlichen Interesse des Gemeinwesens, wenn mit der Erteilung des Bürgerrechts der Anteil der Bevölkerung, die in politischen Dingen mitentscheiden kann, vergrössert wird. Menschen, die seit langer Zeit in der Schweiz leben, durch ihre Präsenz das Land mitgestalten und sich für die Entwicklung des Landes interessieren, sollten nicht ungebührlich lange von den politischen Entscheiden ferngehalten werden (avenir suisse, a. a. O., S. 7).

2. Auslöser der Revision

Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG, SR 141.0) wurde von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2014 beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV, SR 141.01) erlassen. Die neuen Rechtsgrundlagen sind seit dem 1. Januar 2018 in Kraft. Die Totalrevision beabsichtigt eine Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren und eine Anpassung des Integrationsbegriffs im Bürgerrecht an jenen des Ausländerrechts (BBI 2011, 2826). Gesamthaft betrachtet wurden mit der Totalrevision die bundes-

rechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen verschärft (Fanny de Weck, a. a. O., BÜG Art. 1 N. 7).

Das neue Bundesrecht erfordert eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen; diese erfolgte in einem ersten Schritt durch die Totalrevision der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (KBüV, LS 141.11), die der Regierungsrat am 23. August 2017 beschlossen und zeitgleich mit dem neuen Bundesrecht auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt hat. Die Anpassung der Bürgerrechtsverordnung an das neue Bundesrecht war zeitlich dringlich, da Rechtsunsicherheiten und Vollzugsprobleme vermieden werden mussten.

In einem zweiten Schritt ist nun das kantonale Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 (LS 141.1) an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dieses Gesetz enthält die bürgerrechtlichen Bestimmungen des alten Gemeindegengesetzes vom 6. Juni 1926, das Ende 2017 aufgehoben und durch das Gemeindegengesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) ersetzt wurde. Die Bestimmungen des Gesetzes über das Bürgerrecht sind sowohl in inhaltlicher als auch in systematischer 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 (Urteil des Bundesgerichts 1D_4/2016 vom 4. Mai 2017, E. 4.4.).

3. Ausgangslage

3.1 Vorgaben des Bundesrechts

Bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sind die Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Gemäss Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Heute ist zudem anerkannt, dass der Bund nicht bloss Mindestvorschriften, sondern im Sinne einer einheitlichen gesamtschweizerischen Einbürgerungspraxis gegenüber den Kantonen verbindliche Grundsätze erlassen kann (BBl 2011, 2870). Dies schliesst auch die Festlegung von Maximalvorschriften mit ein (siehe Art. 18 Abs. 1 BÜG).

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 (Tschannen, a. a. O., § 13 Rz. 32). 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). Sie können Gebühren erheben (Art. 35 BÜG).

3.2 Inhalt des Bundesrechts

Der Bund regelt die Einbürgerungsvoraussetzungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene wie folgt:

3.2.1 Formelle Voraussetzungen

- Für die Einreichung des Einbürgerungsgesuchs wird eine Niederlassungsbewilligung verlangt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG). Bei der Niederlassungsbewilligung handelt es sich um den stabilsten ausländerrechtlichen Status (BBI 2011, 2836), der grundsätzlich einen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz und erhebliche Integrationsleistungen voraussetzt (Art. 58a Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG, SR 142.20]). Das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung C stellt gegenüber dem bisherigen Recht eine Verschärfung dar.

- Die Bewerberin oder der Bewerber muss einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 Bst. b BüG). 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 tatsächliche Aufenthalt hat jedoch mindestens sechs Jahre zu betragen (Art. 9 Abs. 2 BüG).
- 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 Bst. a BüG). Der Aufenthalt mit dem Status vorläufige Aufnahme (Ausweis F) wird zur Hälfte angerechnet (Art. 33 Abs. 1 Bst. b BüG). Der Aufenthalt in der Schweiz mit einem Ausweis N (Bewilligung für Asylsuchende) oder Ausweis L (Kurzaufenthaltsbewilligung) wird nicht angerechnet.

3.2.2 Materielle Voraussetzungen

- Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 12 Abs. 1 Bst. a BüG, Art. 4 BüV): Dabei geht es hauptsächlich um den strafrechtlichen und den finanziellen Leumund der Bewerberin oder des Bewerbers.
- Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 12 Abs. 1 Bst. b BüG): Der Begriff umfasst 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).

- Der Erwerb des Bürgerrechts setzt die Teilnahme am Wirtschaftsleben voraus (Art. 12 Abs. 1 Bst. 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 Bst. 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.
- Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder (Art. 12 Abs. 1 Bst. 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.
- 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 aufgrund dieser Umstände jemand nicht für seinen Lebensunterhalt sorgen oder die geforderten Sprachkenntnisse nicht erwerben kann, darf die Einbürgerung nicht verweigert werden.

3.3 Vorgaben der Kantonsverfassung

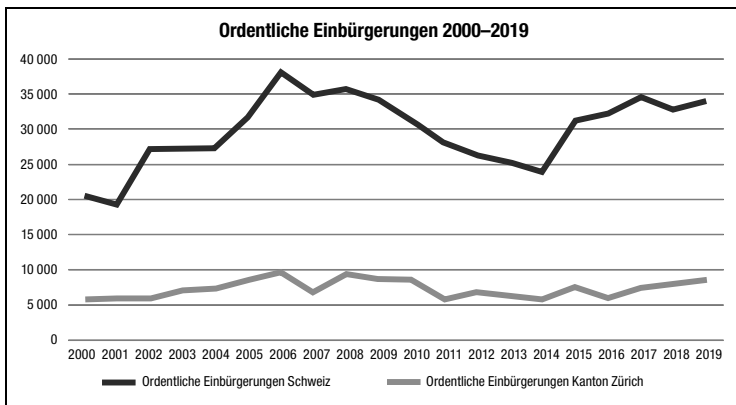
Art. 20 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) legt fest, dass das Gesetz im Rahmen des Bundesrechts abschliessend die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts bestimmt. Die Kantonsverfassung enthält somit zwei Vorgaben, die vom Gesetzgeber zu beachten sind:

- Die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts müssen in der Form eines Gesetzes erlassen werden. 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). Der Auftrag der Kantonsverfassung wird mit dem vorliegenden Gesetz erfüllt. Der Gesetzgebungsauftrag hat allerdings nicht mehr die gleiche Bedeutung wie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kantonsverfassung am 1. Januar 2006. Da der Bund in der Zwischenzeit die Einbürgerungsvoraussetzungen detailliert geregelt hat, verbleiben nur wenige Regelungsmaterien, die in Form eines kantonalen Gesetzes erlassen werden müssen.

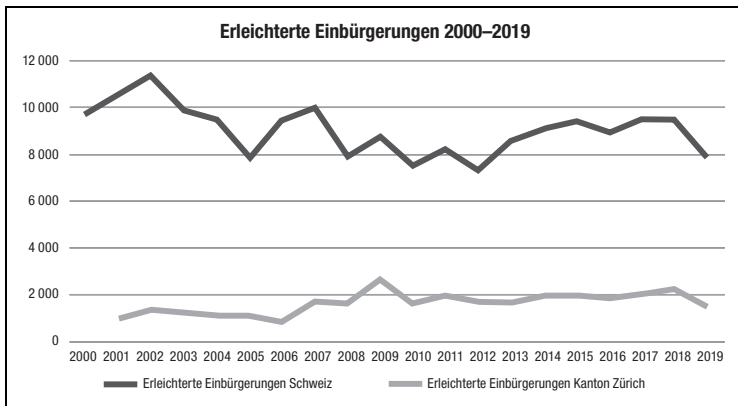
- Zudem verlangt die Kantonsverfassung, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen im kantonalen Recht abschliessend geregelt werden, d. h., kommunale Rechtsetzung soll auf diesem Gebiet nicht mehr zulässig sein (Peter Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 20 N. 3). Nach dem Willen des Verfassungsgebers 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 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.

3.4 Zahlen zur Einbürgerung

2019 wurden im Kanton Zürich 8531 Personen im ordentlichen Verfahren eingebürgert, in der Schweiz waren es 33 975 Personen. Die Entwicklung der Einbürgerungen in den vergangenen 20 Jahren ist aus der folgenden Grafik ersichtlich:



Zusätzlich wurden im Kanton Zürich im sogenannten erleichterten Verfahren 1481 Personen eingebürgert, in der Schweiz waren es 7874 Personen. Die in der Praxis wichtigste Form ist die Einbürgerung der Ehefrau eines Schweizer oder des Ehemanns einer Schweizerin (Art. 21 BÜG). Die erleichterte Einbürgerung ist ausschliesslich Bundessache und somit nicht Gegenstand der Gesetzesvorlage.



Die Einbürgerungspraxis der Kantone und Gemeinden lässt sich anhand von standardisierten Einbürgerungsquoten abbilden (Quelle: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/news/2020/2020-02-14.html>). Eine hohe standardisierte Einbürgerungsquote verweist auf eine liberale Einbürgerungspraxis, eine tiefe standardisierte Einbürgerungsquote verweist auf eine restriktive Einbürgerungspraxis. Im Kanton Zürich liegt die standardisierte ordentliche Einbürgerungsquote im Zeitraum 2011–2017 bei 2,58% und damit über dem schweizerischen Durchschnitt von 1,91%. Im interkantonalen Vergleich liegt der Kanton Zürich nach den Kantonen Waadt und Genf an dritter Stelle. In der vorangegangenen Periode 2004–2010 lag die Quote im Kanton Zürich mit 3,35% deutlich höher (Schweiz: 2,29%). Was die Nationalitäten der Eingebürgerten im Zeitraum 2011–2017 im Kanton Zürich betrifft, stand Deutschland mit 18% auf dem ersten Platz, gefolgt von Italien mit 12% und Kosovo sowie Serbien mit je 9%.

4. Grundsätze der Revision

Bei der Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes sind die folgenden Grundsätze begleitend (siehe RRB Nr. 343/2019):

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.

2. Die Einbürgerung von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern wirkt sich positiv auf deren gesellschaftliche und politische Integration aus. 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 (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 53/2017 betreffend Neues Einbürgerungsgesetz – aktive Information der betroffenen Personen). Diese Erkenntnisse legen es nahe, die kantonalen Anforderungen für Einbürgerungen im Regelfall nicht höher anzusetzen als im Bundesrecht. Dies gilt umso mehr, als der Bund erst vor Kurzem die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen verschärft hat (siehe Barbara von Rütte, Das neue Bürgerrechtsgesetz, in: Anwaltsrevue 5/2017, S. 214).
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. Rund ein Viertel aller Einbürgerungen in der Schweiz erfolgte 2019 im Kanton Zürich. Im Durchschnitt der Jahre 2011–2017 waren es 22,6%.
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 berücksichtigt werden sollen.
5. Die Gemeinden haben eine Schlüsselposition im dreistufigen Einbürgerungsverfahren. Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht. Es bedarf deshalb einer sorgfältigen Interessenabwägung, welche Aufgaben im Einbürgerungsverfahren von den Gemeinden und welche vom Kanton wahrgenommen werden sollen. Die vorgesehene 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 am geltenden Recht von Bund und Kanton, das seit dem 1. Januar 2018 in Kraft ist und von den Zürcher Gemeinden in einem anspruchsvollen Prozess umgesetzt wird. Die Umsetzung verläuft erfolgreich und die kantonalen Rahmenbedingungen sollen deshalb nur geändert werden, wenn dies aus rechtlichen oder sachlichen Gründen notwendig ist. Es wäre nicht zweckmässig, schon nach wenigen Jahren ohne Not vom geltenden Recht abzuweichen.

5. Vernehmlassung

Mit RRB Nr. 343/2019 hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, zur Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 23. April bis zum 30. September 2019.

5.1 Beteiligung

Es sind insgesamt 109 Vernehmlassungsantworten eingegangen. Davon stammen 75 Stellungnahmen von politischen Gemeinden; dies entspricht einer Beteiligung von 46% aller Gemeinden. 42 Gemeinden haben sich der Stellungnahme des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und/oder des Vereins Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) angeschlossen.

An der Vernehmlassung teilgenommen haben die Gemeindeverbände GPV und VZGV sowie der Zürcherische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten (ZVZ). Weitere Stellungnahmen stammen vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich und der Statthalterkonferenz des Kantons Zürich zusammen mit dem Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber.

Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien haben sich CVP, FDP, GLP, Grüne, SP und SVP an der Vernehmlassung beteiligt.

Weitere Stellungnahmen stammen von der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich, der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), der Zürcher Handelskammer (ZHK), den Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ), der Operation Libero und den Secundas Zürich.

5.2 Allgemeine Rückmeldungen

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Vorlage im Vernehmlassungsverfahren insgesamt eine positive Aufnahme fand. Es besteht unter den Vernehmlassungsteilnehmenden ein breiter Konsens darüber, dass sich das seit dem 1. Januar 2018 geltende kantonale Bürgerrecht (KBüV) grundsätzlich bewährt hat. Einigkeit besteht auch darin, dass für Einbürgerungswillige im ganzen Kanton einheitliche Regelungen gelten sollen. Inhaltlich umstritten sind vor allem einzelne Voraussetzungen für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Dabei zeigt sich ein uneinheitliches Bild: Es gibt sowohl Stimmen, die sich für eine Verschärfung der Anforderungen aussprechen, als auch solche, denen die vorgeschlagenen Anforderungen zu weit gehen. Stark umstritten ist zudem die Frage, ob die Gebühren auf Gemeindeebene vereinheitlicht werden sollen.

Es sind einige Rückmeldungen eingegangen, welche die bundesrechtlichen Vorgaben sowie die Regelung des Bürgerrechts in der Kantonsverfassung betreffen und damit ausserhalb des Gestaltungsbereichs eines kantonalen Bürgerrechtsgesetzes liegen. So werfen der VZGV und die sich anschliessenden Gemeinden die Frage auf, ob es an der Zeit wäre, die Dreistufigkeit des Bürgerrechts abzuschaffen und nur noch das Schweizer Bürgerrecht im Sinne des Erwerbs der Staatsbürgerschaft weiterzuführen. Abgesehen vom administrativen Aufwand hätten das Kantons- und Gemeindebürgerrecht in der heutigen gesellschaftlichen und gesetzgeberischen Landschaft keine Auswirkungen und somit auch keinen Nutzen mehr. Von den Grünen, Operation Libero und den Secundas wird die Frage aufgeworfen, welche Behörde für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sein soll. Sie sind der Meinung, dass nur noch Organe der Exekutive das Gemeindebürgerrecht erteilen sollen, da es sich um einen Rechtsanwendungsakt handelte, der in einem verwaltungsrechtlichen Bewilligungsverfahren zu ergehen habe. Damit wird die durch die Kantonsverfassung garantierte Wahlfreiheit der Gemeinden bei der Festlegung des Einbürgerungsorgans infrage gestellt.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine Abkehr von der traditionellen Unterscheidung zwischen Bewerberinnen und Bewerbern mit und solchen ohne Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts vor. Diese wichtige Änderung hat im Rahmen der Vernehmlassung keinerlei kritische Rückmeldungen erfahren und findet damit Zustimmung.

In formaler Hinsicht begrüssen der GPV und die sich anschliessenden Gemeinden, dass die bisher provisorisch in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung statuierten Regelungen nun stufengerecht in ein Gesetz eingeflossen sind.

5.3 Ergebnisse im Einzelnen

Es sind Hinweise und Stellungnahmen zu fast allen Bestimmungen der Vernehmlassungsvorlage eingegangen. Es lässt sich jedoch ein klarer Schwerpunkt bei den Einbürgerungsvoraussetzungen feststellen, nämlich bei der Aufenthaltsdauer, der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen, der Karenzfrist für jugendliche Straftäterinnen und Straftäter, den Anforderungen an die Sprachkompetenz sowie den Anforderungen an die Grundkenntnisse. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die Festlegung der kommunalen Gebühren.

5.3.1 Aufenthaltsdauer

Die SVP sowie acht Gemeinden (11% der teilnehmenden Gemeinden) verlangen eine Erhöhung der kommunalen Mindestaufenthaltsdauer von zwei auf fünf Jahre.

Die GLP, die Grünen, die SP, Operation Libero, die Secondas und zwei Gemeinden beantragen, auf eine kommunale Wohnsitzfrist ganz zu verzichten und für alle Bewerberinnen und Bewerber nur einen zweijährigen Aufenthalt im Kanton vorauszusetzen.

5.3.2 Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen

Die GLP, die Grünen, die SP, die DJZ, Operation Libero, die Secondas und zwei Gemeinden sind nicht damit einverstanden, dass das Kriterium der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Bundesrecht verschärft wird.

Die SVP und vier Gemeinden möchten, dass der für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen massgebende Zeitraum von fünf auf zehn Jahre erweitert wird. Demgegenüber verlangen die DJZ, dass der fragliche Zeitraum auf zwei Jahre gekürzt wird.

5.3.3 Karenzfrist für jugendliche Straftäterinnen und Straftäter

Die vorgeschlagene Wartefrist für straffällige Jugendliche erhält gemischte Rückmeldungen: Die SVP und vier Gemeinden möchten die vorgeschlagene Wartefrist von zwei auf fünf Jahre erweitern, mit der Möglichkeit einer Verlängerung im Einzelfall nach Ermessen der Gemeinden. Auf der anderen Seite verlangen die Grünen, die SP, die DJZ und Secondas, dass auf die Einführung einer Wartefrist verzichtet wird.

5.3.4 Deutschkenntnisse

Die SVP, Operation Libero und zwei Gemeinden beantragen, dass nicht der Nachweis der deutschen Sprache, sondern einer Landessprache genügen soll.

Was das Niveau der verlangten Sprachkompetenzen betrifft, so sind in der Vernehmlassung folgende Anträge gestellt worden:

- Die SVP und zwei Gemeinden verlangen Sprachkompetenzen in einer Landessprache, die mündlich dem Niveau B2 und schriftlich dem Niveau B1 entsprechen.
- Die CVP, der GPV sowie 37 Gemeinden (49% der teilnehmenden Gemeinden) beantragen, dass Bewerberinnen und Bewerber mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 und schriftliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 nachweisen müssen.
- Die GLP beantragt für schriftliche Deutschkenntnisse eine Erhöhung auf das Niveau B1.

Was den Nachweis der Sprachkenntnisse betrifft, so beantragen die CVP, der GPV und 33 Gemeinden (44% der teilnehmenden Gemeinden), dass für Kinder, die ein eigenständiges Einbürgerungsgesuch einreichen und das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine altersgerechte Standortbestimmung durch eine Sprachexpertin oder einen Sprachexperten eingeführt wird. Sie sollen einfache Alltagsgespräche in deutscher Sprache führen können.

5.3.5 Grundkenntnisse

Die CVP, der GPV sowie 33 Gemeinden (44% der teilnehmenden Gemeinden) lehnen die Idee eines kantonalen Grundkenntnistests ab und verlangen, dass die Prüfung der Grundkenntnisse für alle Staatsebenen weiterhin den Gemeinden überlassen bleiben soll. Diese Prüfung soll im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs anhand eines standardisierten Fragebogens oder durch einen Test erfolgen können.

Zwei Gemeinden (darunter die Stadt Zürich) beantragen, dass die Gemeinden die Wahlmöglichkeit haben sollen, die Grundkenntnisse mittels des kantonalen Tests oder im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs zu prüfen. Eventualiter soll es möglich sein, den kantonalen Test im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs mündlich abzufragen.

Die Grünen, die SP, die DJZ, Operation Libero, die Secondas und vier Gemeinden beantragen, es sei auf eine kommunale Prüfung der Kenntnisse der Verhältnisse in der Wohngemeinde zu verzichten.

Die GLP, die Grünen, die DJZ, Secondas, die ZHK und fünf Gemeinden beantragen, dass der Nachweis der Grundkenntnisse auch durch den Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II erbracht werden kann.

5.3.6 Gebühren

Die CVP, die SVP, der GPV, der VZGV, 60 Gemeinden (80% der teilnehmenden Gemeinden) sowie die ZHK verlangen, dass die Gemeinden die Höhe ihrer Gebühren weiterhin autonom festlegen können, und beantragen, auf eine kantonal einheitliche Regelung der Gebührenhöhe zu verzichten. Der GPV schlägt einen einheitlichen Gebührenrahmen von Fr. 800 bis Fr. 1500 auf Stufe Verordnung vor.

Was die Höhe der Gebühren betrifft, so wurden in der Vernehmlassung folgende Anträge gestellt, die sich in der Stossrichtung stark unterscheiden:

- Die CVP, der GPV sowie 34 Gemeinden (45% der teilnehmenden Gemeinden) sind der Meinung, dass die Unentgeltlichkeit der Einbürgerung mit der Volljährigkeit enden soll.
- Die SVP und zwölf Gemeinden (16% der teilnehmenden Gemeinden) und die ZHK verlangen den Verzicht auf kostenlose Einbürgerungen – teilweise unter Berücksichtigung der Ausnahme von minderjährigen Kindern, die in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen werden.
- Die Grünen, zwei Gemeinden (darunter die Stadt Zürich) und die Secondas beantragen einen Gebührenerlass bis zur Vollendung des 25. Altersjahres bzw. bis zum Abschluss einer angemessenen Ausbildung.
- Die SP schlägt vor, im Einbürgerungsverfahren keine Gebühren zu erheben.

6. Inhalt der Vorlage

Die Vorlage gliedert sich in sechs Abschnitte mit 23 Bestimmungen.

A. 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.

B. 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.

C. Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

Das kantonale Recht regelt die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde bzw. im Kanton (§ 5) und ergänzt die bundesrechtlichen Integrationskriterien in vier Bereichen:

- Festlegung des massgebenden Zeitraums für die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen (§ 6),
- Beachtung der Strafrechtsordnung (§ 7),
- Nachweis der Deutschkenntnisse (§ 8),
- Nachweis von Grundkenntnissen der Verhältnisse im Kanton und im Zürcher Gemeinwesen (§ 9).

Zusammenspiel der Einbürgerungsvoraussetzungen von Bund und Kanton bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern:

Voraussetzung	Bundesrecht BüG, BüV (in Kraft)	Kantonales Recht KBüG (Antrag Regierungsrat)
Aufenthalt	<ul style="list-style-type: none"> – Niederlassungsbewilligung C – Zehn Jahre in der Schweiz, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs 	<ul style="list-style-type: none"> – Zwei Jahre Aufenthalt in der Gemeinde – Bis zum 25. Altersjahr: Zwei Jahre Aufenthalt im Kanton
Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	– Keine erhebliche oder wiederholte Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen	–
	– Keine mutwillige Nichterfüllung von wichtigen öffentlich- oder privatrechtlichen Verpflichtungen	– Keine Nichterfüllung von wichtigen öffentlich- oder privatrechtlichen Zahlungsverpflichtungen Massgebender Zeitraum: Fünf Jahre
	– Keine öffentliche Billigung oder Werben für ein Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit	–
	– Keine Einträge im Strafregister des Bundes (VOSTRA), die gemäss BüV ein Einbürgerungshindernis darstellen	– Straffällige Jugendliche, deren Verurteilungen nicht im Strafregister eingetragen sind: – Wartefrist von fünf Jahren nach Verurteilung wegen Verbrechen – Wartefrist von zwei Jahren nach Verurteilung wegen Vergehen
Respektierung der Werte der Verfassung	<ul style="list-style-type: none"> – Rechtsstaatliche Prinzipien – Grundrechte – Staatsbürgerliche Pflichten 	–
Sprachnachweis	<ul style="list-style-type: none"> – Verständigung in der Landessprache – Referenzniveaus: B1 Mündlich, A2 Schriftlich – Nachweis der Sprachkompetenzen (Muttersprache, Schule, Ausbildung, Test) 	– Verständigung in deutscher Sprache
Teilnahme am Wirtschaftsleben	<ul style="list-style-type: none"> – Einkommen, Vermögen, Leistungen Dritter (z. B. Sozialversicherungen) – Keine Sozialhilfe in den letzten drei Jahren 	–
Teilnahme am Erwerb von Bildung	Aus- und Weiterbildung	–
Förderung der Integration von Familienmitgliedern	Unterstützung von Partnerinnen und Partnern und Kindern bei Aktivitäten, die zur Integration beitragen	–
Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen	<ul style="list-style-type: none"> – Grundkenntnisse Schweiz – Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben – Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern 	<ul style="list-style-type: none"> – Grundkenntnisse Kanton und Zürcher Gemeindegewesen – Nachweis der Grundkenntnisse (Schule, Ausbildung, Test)

D. 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 der Justiz und des Innern, sondern ist direkt an den Entscheid der Gemeinde gekoppelt.

E. Gemeinsame Bestimmungen

Geregelt werden die Fachaufsicht über das Bürgerrechtswesen der Gemeinden, die Bearbeitung von Personendaten, die elektronische Abwicklung des Verfahrens sowie die Gebühren in Bürgerrechtsangelegenheiten.

F. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Hier ist der Grundsatz der Nichtrückwirkung des Gesetzes verankert. Geregelt ist zudem die Anpassung des kommunalen Rechts bei Gemeinden, die in der Gemeindeordnung für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer zwei Organe vorsehen.

7. Wichtige Regelungsbereiche

7.1 Einbürgerung als Rechtsanwendung

Das Bundesgericht hat sich in zwei Leitentscheiden vom Juli 2003 (BGE 129 I 217, Fall Emmen; BGE 129 I 232, Fall Stadt Zürich) 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 (BGE 129 I 232; E. 3.3). 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 Bewerberin oder der Bewerber für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist.

Gestützt auf diese Überlegungen steht im Kanton Zürich allen Einbürgerungswilligen ein Anspruch auf Einbürgerung zu unter der Bedingung, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Dieser Grundsatz ist in § 4 verankert. Der bedingte Anspruch auf Einbürgerung darf allerdings nicht mit einem Recht auf automatische Einbürgerung gleichgesetzt werden. Einbürgerungsgesuche sind abzuweisen, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Der bedingte Anspruch auf Einbürgerung ergibt sich auch indirekt aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung, wenn eine Person die vom Bund und Kanton aufgestellten Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt (Alberto Ackermann / Barbara von Rütte, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Art. 38 N. 35). In diesem Fall verbleibt kein Ermessen für eine Verweigerung der Einbürgerung. Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist in diesem Fall davon auszugehen, dass sich die Rechtslage einer Anspruchssituation zumindest annähert (Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2019 vom 18. Dezember 2019, E. 2.7).

Der bedingte Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat im Kanton Zürich eine lange Tradition. Am 27. Juni 1875 haben die Zürcher Stimmberechtigten den Ausländerinnen und Ausländern, die in der Schweiz geboren sind, ein Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts eingeräumt, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen (vgl. § 21 Abs. 2 Gesetz über das Bürgerrecht). Am 8. Juni 1997 haben die Zürcher Stimmberechtigten weiteren Ausländerinnen und Ausländern ein Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts eingeräumt. Diese Regelung wurde geschaffen, um die Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern zu erleichtern, die nicht in der Schweiz geboren sind, aber hier die Schule besucht haben (§ 21 Abs. 3 Gesetz über das Bürgerrecht; ABl 1996, 945).

Diese Gesetzgebung hat zur Folge, dass im Kanton Zürich zwischen Personen mit und solchen ohne Anspruch auf eine Einbürgerung unterschieden wird. Diese Unterscheidung hat insbesondere Auswirkungen bei der Frage, welches Gemeindeorgan für die Einbürgerung zuständig ist. 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 2020 sind es noch 32 Gemeinden, die an der Gemeindeversammlung einbürgern. In diesen Gemeinden werden pro Jahr insgesamt 201 Personen eingebürgert; dies entspricht 2,8% aller Einbürgerungen im Kanton Zürich (Durchschnitt der letzten zehn Jahre). In drei Städten entscheiden die Gemeindeparlamente über die Einbürgerung von nicht anspruchsberechtigten Perso-

nen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Kanton Zürich mehr als 90% aller Einbürgerungsgesuche von Exekutivbehörden entschieden werden.

Entwicklung der Einbürgerungszuständigkeit in Zürcher Gemeinden 2003–2020

(Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung)

Einbürgerungsorgan	2003	2007	2010	2015	2020	Veränderung
Gemeindeversammlung	151	85	57	52	32	-119
Gemeinderat	8	67	94	97	112	+104
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 nicht anspruchsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern überholt ist und nicht mehr weitergeführt werden kann. Die Gesetzesvorlage verzichtet deshalb darauf. 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 des Gesetzes über das Bürgerrecht 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 (Urteil VB.2003.00450 vom 15. Dezember 2004). 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 Gemeinden mit zwei Einbürgerungsorganen entscheiden müssen, welchem Organ sie die Einbürgerungszuständigkeit zuweisen wollen: Gemeindeversammlung (Gemeindeparlament) oder Gemeinderat (Stadtrat) bzw. Bürgerrechtskom-

mission. Für die notwendige Anpassung der Gemeindeordnung wird den Gemeinden eine Frist gesetzt. Solange die Anpassung nicht erfolgt ist, gilt eine Übergangsregelung (§ 22).

7.2 Aufenthaltsdauer in der Gemeinde

Das geltende kantonale Recht unterscheidet bei den Anforderungen an die Wohnsitzdauer vier Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern (§§ 21 und 22 Abs. 3 Gesetz über das Bürgerrecht). Bei allen 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 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.

In der Vernehmlassung wurde vereinzelt eine Aufenthaltsfrist von fünf Jahren gefordert. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 190/2018 betreffend Bürgerrecht, Erhöhung Wohnsitzfristen verlangt für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren oder hier die Schule besucht haben (§ 21 Abs. 3 Gesetz über das Bürgerrecht), eine Aufenthaltsdauer von vier Jahren in der Gemeinde. Der Kantonsrat hat am 24. Juni 2019 die parlamentarische Initiative mit 66 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die Gesetzesvorlage hält an der zweijährigen Aufenthaltsdauer in den Gemeinden fest (§ 5 Abs. 1). Für Bewerberinnen und Bewerber bis zum 25. Altersjahr genügen zwei Jahre Wohnsitz im Kanton (§ 5 Abs. 2). Diese Fristen haben sich in der Praxis bewährt und entsprechen der heutigen Realität in Bezug auf Mobilität, Arbeits- und Wohnortwechsel. Ein Wechsel der Wohngemeinde soll die Einbürgerung nicht auf mehrere Jahre hinaus verunmöglichen.

Aufenthaltsfristen ermöglichen den Gemeinden, die Integrationsbemühungen der Bewerberinnen oder Bewerber vor Ort während einer bestimmten Zeitspanne zu beurteilen. Die an einer Einbürgerung interessierten Personen sollen sich in diesem Zeitraum mit den örtlichen Verhältnissen 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. Dies gilt umso mehr, als das Bundesrecht bereits einen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz vorschreibt. Entscheidend ist nicht die Dauer des Aufent-

halts, sondern vielmehr die Frage, welche Integrationsbemühungen jemand in einem bestimmten Zeitraum unternimmt und ob diese – gemessen an den Einbürgerungskriterien – erfolgreich verlaufen.

In der Vernehmlassung wurde von mehreren politischen Parteien vorgeschlagen, auf eine kommunale Aufenthaltsfrist zu verzichten und einzig einen Aufenthalt von zwei Jahren im Kanton zu verlangen. Diese Lösung würde der heutigen Mobilität und Vernetzung der Bevölkerung Rechnung tragen. Allerdings käme dies einem Systemwechsel gleich und würde die Rolle der Gemeinden im Einbürgerungsverfahren schwächen. Die lokale Integration würde kaum noch eine Rolle spielen, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber sofort nach dem Zuzug in die Gemeinde ein Einbürgerungsgesuch stellen könnte.

7.3 Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche

Eine Bewerberin oder ein Bewerber gilt als nicht erfolgreich integriert, wenn sie oder er straffällig war. Das Bundesrecht sieht vor, dass dieses Kriterium im Einbürgerungsverfahren aufgrund von Einträgen im Strafregister geprüft wird. Da bei Jugendlichen die meisten Strafen nicht im Strafregister eingetragen werden, stellt sich die Frage, ob und wie Verurteilungen von Jugendlichen im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt werden sollen.

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 des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) nur dann in das Strafregister aufgenommen, wenn sie sanktioniert worden sind mit

- a. einem Freiheitsentzug,
- b. einer Unterbringung,
- c. einer ambulanten Behandlung,
- d. einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- und Rayonverbot.

Solche Einträge im Strafregister stellen nach Massgabe von Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV ein Einbürgerungshindernis dar. Dies gilt auch für hängige Strafverfahren gegen Jugendliche (Art. 4 Abs. 5 BüV).

Die Wartefristen bei Einträgen im Strafregister 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 zehn 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. 4^{bis} StGB).

In der Jugendstrafrechtspflege werden Sanktionen, die zu Einträgen im Strafregister führen, verhältnismässig selten ausgesprochen. Der weitest- aus grösste Teil der Sanktionen, die gegen straffällige Jugendliche verhängt werden, führt nach dem Willen des Strafrechtsgesetzgebers nicht zu einem Strafregistereintrag. Sie stellen demzufolge gemäss Bundesrecht (Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV) kein Einbürgerungshindernis dar. 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 der oder des Geschädigten. Die Dauer beträgt höchstens zehn 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 Fr. 2000 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. 2019 wurden im Kanton Zürich 3701 Strafen gegen Jugendliche ausgesprochen: 1816 Verweise, 971 Persönliche Leistungen, 798 Bussen und 108 Freiheitsentzüge (Statistik Jugendstrafrechtspflege Kanton Zürich 2019). Diese Strafen wurden – mit Ausnahme der Freiheitsentzüge – nicht im Strafregister eingetragen und sind gemäss Bundesrecht (Art. 4 Abs. 2 und 3 BüV) im Einbürgerungsverfahren somit nicht relevant. Auch das geltende kanto-

nale Recht enthält keine Bestimmungen, die bei Verurteilungen zu einem Verweis, einer Busse oder Persönlichen Leistung eine Wartefrist vorsieht, die abgewartet werden muss, bis ein Einbürgerungsgesuch eingereicht werden kann (Urteil des Bundesgerichts 1D_9/2011 vom 23. Dezember 2011).

Bei Jugendlichen ist das Strafregister somit 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. Dabei soll sichergestellt werden, dass nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens während einer gewissen Bewährungsfrist keine Einbürgerung möglich ist. Wie bei den Erwachsenen werden Übertretungen nicht berücksichtigt.

Im Einbürgerungsverfahren soll der Fokus auf die Schwere der Tat gelegt werden. Deshalb unterscheidet die Vorlage zwischen Verbrechen und Vergehen. Kriterium der Klassifizierung ist die angedrohte Höchststrafe. Als Verbrechen gelten Taten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei 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.

Für Jugendliche, die wegen eines Vergehens verurteilt wurden, ohne dass ein Eintrag in das Strafregister erfolgt, sieht das Gesetz eine Wartefrist von zwei Jahren vor. Solange die Wartefrist läuft, ist das Kriterium «Beachtung der Strafrechtsordnung» nicht erfüllt und eine Einbürgerung ist nicht möglich. Als Vergehen gelten beispielsweise einfache Körperverletzung, Sachbeschädigung, Erschleichen einer Leistung oder Nötigung. Die Frist von zwei Jahren orientiert sich an der Vollstreckungsverjährung im Jugendstrafrecht: Gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. b JStG verjähren die Strafen in zwei Jahren.

Wenn Jugendliche in schwerer Weise gegen die Strafrechtsordnung verstossen, soll eine längere Wartefrist zur Anwendung kommen. Das Gesetz sieht vor, dass Jugendliche nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens eine Frist von fünf Jahren abwarten müssen, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen können. Als Verbrechen gelten insbesondere Gewalttaten wie vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung oder Raub.

7.4 Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen

Der Bund verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern, dass sie mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen (Art. 11 Bst. b BÜG). Art. 2 Abs. 1 BÜV konkretisiert diese Bestimmung und spricht von Grundkenntnissen der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz. Das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen zeigt sich insbesondere in den Kenntnissen zu den politischen Rechten in der Schweiz. Diese sind erforderlich, damit die einbürgerungswillige Person an der politischen Willensbildung in unserem Land teilnehmen kann, sobald sie die mit der Einbürgerung einhergehenden politischen Rechte genießt (Staatssekretariat für Migration [SEM], Handbuch Bürgerrecht für Gesuche ab 1. Januar 2018, www.sem.ch, Kap. 3, S. 64).

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 – zusätzlich zu den Verhältnissen in der Schweiz – auch die Verhältnisse im Kanton Zürich sowie in den Zürcher Gemeinden und entspricht darin dem Konzept des dreistufigen Bürgerrechts.

Bei der Auslegung des Verfassungsbegriffs «hiesige Verhältnisse» hat der Gesetzgeber Spielraum. In Anbetracht der heutigen Mobilität und der Vernetzung der Bevölkerung über Gemeinde- und Kantons Grenzen 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 beruht mehr und mehr auf einem nationalen statt einem lokalen Zugehörigkeitsgefühl. Seit 2010 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 (Lukas Golder et al., Sorgenbarometer 2018, gfs.bern.ch, Schlussbericht Dezember 2018, S. 14).

Das Bundesgericht hat die Anforderungen an die Grundkenntnisse wie folgt umschrieben: Von Einbürgerungswilligen darf nicht mehr verlangt werden, als auch von einer durchschnittlichen Schweizerin oder einem durchschnittlichen Schweizer zu erwarten ist. Dieser Massstab bedeutet aber auch, dass es nicht bei einem Minimum sein Bewenden haben muss, sondern Voraussetzungen verlangt werden dürfen, die nicht ausnahmslos jede Schweizerin und jeder Schweizer ebenfalls erfüllen könnte (Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2015 vom 14. Juli 2016, E. 4.3). Die verlangten Anforderungen müssen sinnvoll erscheinen und einen massgeblichen Zusammenhang zur Einbürgerungsfrage aufweisen. Ins-

besondere handelt es sich bei der Prüfung der Grundkenntnisse nach Auffassung des Bundesgerichts nicht um ein Fachexamen, bei dem sich Einbürgerungswillige über Spezialkenntnisse und -begriffe auszuweisen haben. Vielmehr geht es um die Beurteilung von Lebenssachverhalten und um Grundkenntnisse des Allgemeinwissens. Spitzfindigkeiten haben im Einbürgerungsverfahren keinen Platz, und die Ansprüche an das Wissen der Gesuchstellenden dürfen nicht überhöht werden (Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2019 vom 18. Dezember 2019, E. 4.3). So ist es beispielsweise nicht erforderlich, den Namen des kommunalen Altersheims zu kennen; es genügt vielmehr, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die Institution als solche kennt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2019 vom 18. Dezember 2019, E. 4.5.3). Bei der Prüfung der Grundkenntnisse ist zu berücksichtigen, dass das BüG zum Ziel hat, Einbürgerungshindernisse aufgrund eines Wohnsitzwechsels innerhalb der Schweiz zu beseitigen (vgl. Art. 18 BüG). Es kann vor diesem Hintergrund kaum als sinnvoll und fair erachtet werden, Detailwissen zu rein lokalen Verhältnissen zu verlangen (Fanny de Weck, a. a. O., BüG Art. 11 N. 4).

Gemäss Art. 2 Abs. 2 BüV kann die zuständige kantonale Behörde die Bewerberin oder den Bewerber zu einem Test über die Grundkenntnisse verpflichten. Die Gesetzesvorlage sieht in § 9 Abs. 2 lit. d vor, dass die Grundkenntnisse von Bewerberinnen und Bewerbern im Kanton Zürich ausschliesslich im Rahmen eines Tests geprüft werden. Anders als im geltenden Recht ist es nicht mehr zulässig, die Grundkenntnisse im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs zu prüfen (siehe § 16 Abs. 1 lit. a KBüV).

Ein Grundkenntnistest muss den einschlägigen verfassungsmässigen Grundsätzen und Grundrechten (insbesondere Willkür- und Diskriminierungsverbot) gerecht werden, und selbst wenn gewisse Standardisierungen bei den Tests zulässig sind, muss den spezifischen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden können (Fanny de Weck, a. a. O., BüG Art. 11 N. 4). Die für die Einbürgerung geforderten Sprachkompetenzen (A2 schriftlich / B1 mündlich) müssen ausreichen, um den Grundkenntnistest zu bestehen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BüV).

Der Nachweis der Grundkenntnisse gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber in der Schweiz fünf Jahre die obligatorische Schule (davon drei Jahre auf Sekundarstufe I) oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen hat (§ 9 Abs. 2 lit. a–c). Hier gilt – analog zum Spracherwerb – 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 obligatorischen Schule und der Sekundarstufe II. Es handelt sich hier um eine schematisierte Beweisregel: Wenn der Tatbestand «Schulbesuch» im Sinne des

Gesetzes erfüllt ist, gilt die Einbürgerungsvoraussetzung «Grundkenntnisse» als erfüllt. Diese Vermutung kann im Einzelfall nicht umgestossen werden (siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_337/2019 vom 13. November 2019, E. 4.3). Die kommunale Einbürgerungsbehörde darf also nicht das Kriterium «Grundkenntnisse» zusätzlich prüfen, beispielsweise im Einbürgerungsgespräch.

7.5 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 Aufgabenteilung (§§ 14 f. KBüV) bewährt hat, wird diese weitgehend unverändert in das Gesetz übernommen.

Eine Ausnahme bildet das Kriterium «Erfüllung von wichtigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verpflichtungen», das neu vom Kanton geprüft werden soll, da es sich um eine Registerabfrage handelt (§ 11 Abs. 1 lit. e). 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. 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, Zentrales Migrationsinformationssystem [ZEMIS], kantonale Einwohnerdatenplattform [KEP], 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 § 11 Abs. 1 abschliessend, ob die Bewerberin oder der Bewerber

- die Unterlagen vollständig eingereicht hat,
- die Niederlassungsbewilligung besitzt,
- die Anforderungen des Bundes und des Kantons an den Aufenthalt erfüllt,
- keine gesetzlichen Vorschriften oder behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet,

- wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt,
- die Strafrechtsordnung beachtet.

Die Gemeinde prüft und entscheidet gemäss § 12 Abs. 1 abschliessend, ob die Bewerberin oder der Bewerber

- über einen Nachweis der Deutschkenntnisse auf dem Referenzniveau B1 mündlich und A2 schriftlich verfügt,
- über einen Nachweis der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz und im Kanton Zürich sowie über Grundkenntnisse der politischen Verhältnisse im Zürcher Gemeindewesen verfügt,
- am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt, Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt,
- die Werte der Bundesverfassung respektiert,
- am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt,
- die Integration von Familienmitgliedern fördert.

Die Gemeinden verfügen bei der Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens über einen gewissen Spielraum. Sie können mit der Bewerberin oder dem Bewerber ein Gespräch führen. Das Einbürgerungsgespräch 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 von Integrationskriterien, die nicht über Tests oder Register erfasst werden. Es geht dabei um die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft, Kontakte zur Schweizer Bevölkerung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und die Verantwortung für die Integration von Familienmitgliedern. Nicht Gegenstand des Einbürgerungsgesprächs sind die Deutschkenntnisse und die Grundkenntnisse der hiesigen Verhältnisse. Das Gespräch ist anhand eines Gesprächsleitfadens zu führen und zu protokollieren. Die Gemeinden können bei Personen, bei denen aufgrund ihres Schulbesuches eine Vermutung für eine erfolgreiche Integration besteht, auf ein Gespräch verzichten.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Abschnitt A: Gegenstand

Zu § 1.

Das kantonale Bürgerrechtsgesetz befasst sich mit der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Ausländerinnen und Ausländern, soweit diese im ordentlichen Verfahren eingebürgert wer-

den. Die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern, das heisst von Bürgerinnen und Bürgern anderer Kantone und Gemeinden, ist ausschliesslich Sache des kantonalen Rechts.

Bei Ausländerinnen und Ausländern unterscheidet die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes zwischen ordentlicher Einbürgerung (Art. 9–19 BüG), erleichterter Einbürgerung (Art. 20–25 BüG) und Wiedereinbürgerung (Art. 26–29 BüG). Die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist der Hauptgegenstand des vorliegenden Gesetzes. Die erleichterte Einbürgerung, die vor allem Ehegattinnen bzw. Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt, sowie die Wiedereinbürgerung sind bundesrechtlich abschliessend geregelt und somit nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes. Der Kanton hat in diesen Fällen lediglich eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der Erhebungen.

Das kantonale Bürgerrechtsgesetz ergänzt das Bundesrecht. Die Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen bei Ausländerinnen und Ausländern ist seit dem 1. Januar 2018 zum grossen Teil Sache des Bundes. Massgebend sind das Bürgerrechtsgesetz und die Bürgerrechtsverordnung.

Auf Wiederholungen von Bundesrecht im kantonalen Recht wird verzichtet. Das vorliegende Gesetz ist deshalb kein vollständiges Ganzes, sondern muss im Zusammenhang mit dem Bürgerrechtsgesetz und der Bürgerrechtsverordnung des Bundes gelesen werden.

Abschnitt B: Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

Zu § 2. Voraussetzungen

Die Regelung der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern ist ausschliesslich Sache des kantonalen Rechts. Wie im geltenden Recht haben Schweizerinnen und Schweizer einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts, wenn sie bestimmte Erfordernisse erfüllen. Der Erwerb des Gemeindebürgerrechts begründet keine Rechte oder Pflichten, sondern ist emotionaler Natur.

Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich an ihrem Wohnort einbürgern lassen wollen, haben in der Regel eine besondere Verbundenheit mit ihrer Wohngemeinde. An der bisherigen zweijährigen Wohnsitzfrist wird daher festgehalten (Abs. 1 lit. a).

Eine weitere Voraussetzung ist die Beachtung der Strafrechtsordnung. Massgebend ist der Strafregisterauszug für Privatpersonen (Abs. 1 lit. b). Die strengere Regelung für Ausländerinnen und Ausländer, bei denen das Strafregister massgebend ist, soll hier nicht zur Anwendung kommen. Im Interesse eines einfachen Verfahrens sollen die Gemeinden auf den Strafregisterauszug abstellen können, da sie keinen Zugriff auf das Strafregister VOSTRA haben.

Schweizerinnen und Schweizer, die sich in ihrer Wohngemeinde einbürgern möchten, müssen zudem wichtige Zahlungsverpflichtungen erfüllen (Abs. 1 lit. c). Die diesbezüglichen Anforderungen richten sich nach den Bestimmungen, wie sie für ausländische Bewerberinnen und Bewerber gelten (Verweisung auf § 6).

Die Ausnahmebestimmung (Abs. 2) entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 23 Abs. 3 KBüV). Sie ermöglicht den Gemeinden eine grosszügige Einbürgerungspraxis; der Gemeindevorstand kann von allen Voraussetzungen abweichen und – anders als bei Ausländerinnen oder Ausländern – auch Personen einbürgern, die beispielsweise die Wohnsitzdauer nicht erfüllen oder im Betreibungsregister Einträge aufweisen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip, die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungs- und Willkürverbot gebieten es zudem, dass den Umständen des Einzelfalls angemessen Rechnung getragen wird. Dies gilt insbesondere für Personen, welche die Anforderungen gemäss Abs. 1 aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können.

Wie bis anhin soll die Zahl der Bürgerrechte nicht beschränkt werden. Die bisherige Lösung hat sich bewährt und ist heute dank Infostar (Informatisiertes Standesregister) auch einfach zu handhaben.

Zu § 3. Verfahren

Abs. 2: Art. 21 Abs. 1 KV regelt die Frage des zuständigen Einbürgerungsorgans. Danach bestimmen die Gemeinden das Einbürgerungsorgan in der Gemeindeordnung. Die Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das Gemeindebürgerrecht erfolgt heute in allen Gemeinden durch den Gemeindevorstand oder eine Bürgerrechtskommission.

Abs. 3: Das Kantonsbürgerrecht wird Schweizerinnen und Schweizern aus anderen Kantonen zugleich mit dem Gemeindebürgerrecht durch die Gemeinden ohne Mitwirkung des Kantons verliehen. Abs. 3 entspricht der heutigen Regelung (§ 20 Abs. 2 Gesetz über das Bürgerrecht, § 26 KBüV).

Abschnitt C: Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

Zu § 4. Grundsatz

Abs. 1 verankert den zentralen Grundsatz, dass Einbürgerungswillige das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erhalten, wenn sie die Voraussetzungen des Bundesrechts und die zusätzlichen Voraussetzungen des kantonalen Rechts erfüllen.

Für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts gelten zum einen die Anforderungen, die bei der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes massgebend sind. Diese sind in den Art. 9–12

BüG und den Art. 2–9 BüV geregelt. Zum anderen müssen die Bewerberinnen und Bewerber die zusätzlichen kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, die in den §§ 5–9 geregelt sind.

Das geltende Recht unterscheidet zwischen Personen mit und solchen ohne Anspruch auf eine Einbürgerung (§§ 21 f. Gesetz über das Bürgerrecht). Diese Unterscheidung ist überholt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich beim Einbürgerungsentscheid um einen Rechtsanwendungsakt. Wer die Voraussetzungen erfüllt, erhält das Bürgerrecht; wer sie nicht erfüllt, wird abgewiesen. Vor diesem Hintergrund kann die Unterscheidung zwischen anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Personen nicht mehr weitergeführt werden.

Abs. 2 ermöglicht es Kanton und Gemeinden, die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass sich die in der Schweiz lebenden Personen mit der Schweiz und ihren Institutionen verbunden fühlen und als Mitbürgerinnen und Mitbürger am gesellschaftlichen und politischen Leben der Schweiz teilnehmen. Einbürgerungen stärken die Demokratie und fördern die Integration (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 53/2017 betreffend Neues Einbürgerungsgesetz – aktive Information der betroffenen Personen). Die Förderung kann beispielsweise Massnahmen umfassen, mit denen einbürgerungsberechtigte Personen aktiv über die Möglichkeit des Bürgerrechtserwerbs sowie über das dazu nötige Verfahren informiert werden. Im Weiteren geht es ganz allgemein darum, die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben zu fördern. Ähnliche Bestimmungen zur Förderung der Einbürgerung kennen die Kantone Basel-Stadt (§ 39 KV), Freiburg (Art. 69 Abs. 2 KV) und Waadt (Art. 69 Abs. 1 KV).

Zu § 5. Kantonale Voraussetzungen a. Aufenthaltsdauer

Die Aufenthaltsdauer von zwei Jahren (Abs. 1) entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§§ 21 f. Gesetz über das Bürgerrecht) und erfüllt die Vorgabe des Bundesrechts (Art. 18 Abs. 1 BüG). Seit dem 1. Januar 2018 gilt in allen Zürcher Gemeinden eine einheitliche Mindestaufenthaltsdauer von zwei Jahren. Diese Aufenthaltsdauer muss in der Gemeinde, in der das Gesuch gestellt wird, erfüllt sein.

Das Privileg eines Mindestaufenthalts von zwei Jahren im Kanton (Abs. 2) soll neu allen unter 25-Jährigen zukommen, unabhängig von einer Geburt oder einer Ausbildung in der Schweiz. Damit kann die erwünschte berufliche und ausbildungsbedingte Mobilität von jungen Erwachsenen gefördert werden.

Zu § 6. b. Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen

Wenn die Bewerberinnen und Bewerber wichtige öffentlich- und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllen, gelten sie als nicht erfolgreich integriert und eine Einbürgerung ist ausgeschlossen. Unter die wichtigen Verpflichtungen fallen etwa die Bezahlung von Steuern, Mieten, Krankenkassenprämien, Bussen sowie von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen. Die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen wird hauptsächlich anhand des Betreibungsregisterauszuges geprüft.

Mit dem Kriterium «wichtige» Verpflichtungen wird der kantonalen Prüfbehörde (§ 11 Abs. 1 lit. e) ein gewisses Ermessen eingeräumt, was eine Einzelfallbeurteilung ermöglicht. Nicht jeder Registereintrag über eine nicht bezahlte betriebene Forderung schliesst automatisch die Einbürgerung aus. Die einmalige Nichterfüllung einer Verpflichtung oder eine Bagatelle stellen kein Einbürgerungshindernis dar. Wiederholte, aber relativ geringe Vorstösse müssen in ihrer Gesamtheit eine erhebliche Missachtung darstellen (EJPD, Erläuternder Bericht, April 2016, S. 11). Auf Verordnungsstufe kann dieses Kriterium weiter konkretisiert werden (§ 6 Abs. 3).

Das Bundesrecht verlangt weiter, dass es sich um eine mutwillige Nichterfüllung der Verpflichtungen handelt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BÜV). Die Anwendung des Kriteriums «Mutwilligkeit» dürfte indessen in der Praxis zu Problemen führen. Mutwilligkeit setzt ein von Absicht oder Böswilligkeit getragenes Verhalten voraus und verlangt eine qualifizierte Vorwerfbarkeit (Marc Spescha, in: Spescha et al., a. a. O., AIG Art. 62 N. 11). Die Behörden können bei diesem Kriterium nicht allein auf den Registerauszug abstellen, sondern müssen den Gründen für Zahlungsausstände nachgehen und den Nachweis der Mutwilligkeit erbringen. Der Nachweis eines inneren Motivs (Absicht) ist indessen nur schwer zu erbringen. Im kantonalen Recht wird deshalb auf die Voraussetzung der «mutwilligen» Nichterfüllung der Verpflichtungen verzichtet. Es genügt die blosser Nichterfüllung von wichtigen Verpflichtungen. Dies stellt gegenüber dem Bundesrecht eine zulässige kantonale Verschärfung dar.

Der massgebende Betrachtungszeitraum von fünf Jahren (Abs. 2) entspricht geltendem Recht (§ 7 KBÜV) und deckt sich mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1). Gemäss Art. 8a Abs. 4 SchKG erlischt das Einsichtsrecht Dritter fünf Jahre nach Abschluss des Verfahrens. Entsprechend zeigen die offiziellen Auszüge aus dem Betreibungsregister nur Einträge aus diesem Zeitraum. Einträge im Betreibungs- und Konkursregister, die vor mehr als fünf Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs erstellt wurden, werden vom SEM nicht berücksichtigt (SEM, Handbuch Bürgerrecht, a. a. O., Kap. 3, S. 28). Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende

verlangen eine Verlängerung des Zeitraums von fünf auf zehn Jahre. Dieses Anliegen vertritt auch die parlamentarische Initiative KR-Nr. 193/2018 betreffend Bürgerrecht, Erhöhung wirtschaftlicher Selbsterhalt, die vom Kantonsrat am 25. November 2019 mit 71 Stimmen vorläufig unterstützt wurde. Diese Verlängerung würde eine massive Differenz zu den Grundsätzen des SchKG, zur Praxis des SEM und zum geltenden kantonalen Recht schaffen. Der Nachweis, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber über einen Zeitraum von zehn Jahren die Verpflichtungen gegenüber den Steuerbehörden eingehalten hat, wäre zudem mit einer erheblichen Belastung der kommunalen Steuerämter verbunden.

Der Nachweis der Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen wird in der Verordnung geregelt (Abs. 3). Massgebend sind in erster Linie die Auszüge aus dem Betreibungsregister. Daneben sind aber auch nicht erfüllte Zahlungsverpflichtungen zu berücksichtigen, bei denen keine Betreibung eingeleitet wurde und die somit nicht im Betreibungsregister ersichtlich sind. Dies gilt etwa für familienrechtliche Unterhalts- oder Unterstützungspflichten. Gemäss Handbuch Bürgerrecht des SEM (a. a. O., Kap. 3, S. 25) gelten familienrechtliche Unterstützungspflichten als «wichtige privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen» im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b BüV. Das Bundesrecht untersagt damit die Einbürgerung von Personen, die ihre Unterhaltspflichten nicht erfüllen, und zwar unabhängig davon, ob die Schuld im Betreibungsregister ersichtlich ist oder nicht. Es kommt in der Praxis vor, dass Gemeinden Schulden aus der Alimenterbevorschussung nicht mittels Betreibungen von den Unterhaltspflichtigen zurückfordern, weil sie die Betreibung für aussichtslos erachten. In diesen Fällen sind nicht erfüllte Unterhaltspflichten im Betreibungsregister nicht ersichtlich.

Zu § 7. c. Beachtung der Strafrechtsordnung

Das Bundesrecht regelt, in welchem Umfang Straffälligkeit im Einbürgerungsverfahren entscheidend ist (Art. 4 Abs. 2–5 BüV). Einschlägig sind die für die kantonale Einbürgerungsbehörde im Strafregister einsehbaren Einträge zu bestimmten Strafen und Massnahmen. In Art. 4 Abs. 2 Bst. a–e BüV sind Strafen und Massnahmen aufgeführt, bei denen die Entfernung der Einträge aus dem Strafregister abgewartet werden muss, bevor eine Einbürgerung zulässig ist. In Art. 4 Abs. 3 BüV sind weniger schwere Fälle aufgeführt, bei denen die Behörde unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion entscheidet, ob die Integration erfolgreich und die Einbürgerung möglich ist. Die Entfernung der Einträge aus dem VOSTRA muss in diesen Fällen nicht abgewartet werden (Fanny de Weck, a. a. O., BÜG Art. 12 N. 5). Bei hängigen Strafverfahren wird das Einbürgerungsverfahren gemäss Art. 4 Abs. 5 BüV sistiert und erst wieder aufgenommen, wenn feststeht, dass die Bewerberin oder der Bewerber zu keiner Sanktion verurteilt wurde.

Lit. a: Die Bestimmung findet Anwendung auf strafrechtlich verurteilte Erwachsene und Jugendliche, wenn sie zu einer Strafe oder Massnahme verurteilt wurden, die im Strafregister eingetragen ist. Mit dem Begriff «Strafregister» ist das Strafregister-Informationssystem VOSTRA des Bundes gemeint, das im sechsten Titel des StGB geregelt ist. Bei Jugendlichen erfolgen Einträge in das Strafregister zurückhaltender als bei Erwachsenen (siehe Ziff. 7.3). Verurteilungen von Jugendlichen, die nicht im Strafregister eingetragen sind, sind von Bundesrechts wegen kein Einbürgerungshindernis. In diesen Fällen kommt ergänzend das kantonale Recht gemäss lit. b zur Anwendung, das eine Verschärfung gegenüber dem Bundesrecht darstellt.

Lit. b: Diese Bestimmung gilt für Jugendliche, die vor dem vollendeten 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben und zu einer Strafe oder Massnahme nach Jugendstrafgesetz verurteilt wurden. Je nach Schwere der Tat gelten im Einbürgerungsverfahren unterschiedliche Wartefristen:

Ziff. 1: Nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens, die nicht im Strafregister eingetragen ist, gilt für Jugendliche eine Wartefrist von fünf Jahren.

Ziff. 2: Nach einer Verurteilung wegen eines Vergehens, die nicht im Strafregister eingetragen ist, gilt für Jugendliche eine Wartefrist von zwei Jahren.

Die Wartefristen finden nur auf Verurteilungen Anwendung, mit denen Sanktionen nach JStG verhängt werden. Die Abgrenzung zwischen Sanktionen nach JStG und solchen nach StGB ist bei sogenannten Übergangstäterinnen und -tätern von Bedeutung. Sind gleichzeitig eine vor und eine nach Vollendung des 18. Altersjahres begangene Tat zu beurteilen, so ist hinsichtlich der Strafen nur das StGB anwendbar (Art. 3 Abs. 2 JStG). Die Bestimmung stellt mit der Formulierung «Verurteilung nach dem Jugendstrafrecht» sicher, dass Personen, die mit Sanktionen gemäss StGB bestraft wurden, einbürgerungsrechtlich wie eine erwachsene Person behandelt werden und nicht vom «Jugendbonus» profitieren.

Zu § 8. d. Deutschkenntnisse

Abs. 1 der Bestimmung deckt sich mit dem Bundesrecht (Art. 12 Abs. 1 Bst. c BüG), wobei an die Stelle der Landessprache die deutsche Sprache tritt, wie dies die Kantonsverfassung verlangt (Art. 20 Abs. 3 lit. a KV). Das kantonale Recht regelt die Anforderungen an die Sprachkompetenzen nicht selber, sondern verweist auf das Bundesrecht (Art. 6 Abs. 1 BüV). Massgebend ist der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen (GER). Verlangt werden mündliche Kenntnisse auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Kenntnisse auf dem Referenzniveau B1.

renzniveau A2. Diese Anforderungen sind im Kanton Zürich bereits seit dem 1. Januar 2015 geltendes Recht.

Diese Sprachanforderungen tragen den Interessen der Wirtschaft sowie den gesellschaftlichen Herausforderungen in Bezug auf eine erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten angemessen Rechnung; sie beruhen auf dem Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten des Bundes (Stellungnahme des Bundesrates vom 4. September 2019 zur Motion 19.3561 von Michael Buffat). Die erforderlichen Sprachkompetenzen richten sich nach einem Stufenmodell, wonach die Anforderungen umso höher gesetzt sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Status (Bürgerrecht, Niederlassung C) verliehen werden. Das Stufenmodell wurde nach einem breitabgestützten Evaluationsprozess unter Einbezug von Behörden, Arbeitgebenden und Expertinnen und Experten festgelegt. Die höchsten Sprachanforderungen gelten bei der Einbürgerung.

Die Festlegung der Sprachkompetenzen B1 mündlich und A2 schriftlich orientiert sich an den geltenden Sprachanforderungen des Bundes und der grossen Mehrheit der Kantone. Im internationalen Vergleich sind diese Sprachanforderungen hoch, dies insbesondere unter Berücksichtigung der vier Landessprachen und der besonderen Form der Zweisprachigkeit in der Deutschschweiz (Diglossie). Für die in der Vernehmlassung geforderte Erhöhung der Sprachanforderungen besteht deshalb kein Anlass. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die parlamentarische Initiative KR-Nr. 191/2018 betreffend Bürgerrecht, Erhöhung Sprachkompetenzen vom Kantonsrat am 25. November 2019 nicht unterstützt wurde.

Gemäss Abs. 2 gilt der Nachweis der erforderlichen Sprachkompetenzen in folgenden Situationen als erbracht:

Lit. a: Die Bewerberin oder der Bewerber spricht und schreibt Deutsch als Muttersprache. Die Muttersprache ist die in der frühen Kindheit ohne formalen Unterricht erlernte Sprache.

Lit. b: Einbürgerungswillige Personen, die eine obligatorische Schule mit deutscher Unterrichtssprache besucht haben, verfügen in der Regel über ebenso gute Sprachkompetenzen, wie wenn der Erwerb der Sprache durch das familiäre Umfeld erfolgt wäre. Die obligatorische Schule (Volksschulstufe) besteht im Kanton Zürich aus der Grundstufe (Kindergartenstufe), der Primarstufe und der Sekundarstufe I (§ 8 Abs. 2 Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002, [BiG, LS 410.1]).

Lit. c: Die Bewerberin oder der Bewerber muss einen Ausbildungsabschluss auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in deutscher Unterrichtssprache vorweisen. Daraus wird gefolgert, dass die einbürgerungswillige Person über gute Sprachkenntnisse verfügt. Die Sekundarstufe II besteht aus der beruflichen Grundbildung und der Ausbildung in den

Mittelschulen nach der obligatorischen Schulpflicht (§ 8 Abs. 3 BiG). Die Tertiärstufe besteht aus der Ausbildung an der Universität, den Fachhochschulen und den Höheren Fachschulen (§ 8 Abs. 4 BiG).

Lit. d: Die Bestimmung regelt die Situation von Kindern und Jugendlichen, die im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II mit deutscher Unterrichtssprache besuchen. Dabei handelt es sich in der Regel um Kinder zwischen dem 12. und 16. Altersjahr. Auf dieser Stufe werden Sprachkompetenzen sowie grundlegende Kenntnisse der hiesigen Verhältnisse vermittelt. Die Regelstruktur Schule (siehe Art. 54 Bst. a AIG) dient in hohem Mass der Integration von ausländischen Kindern und Jugendlichen. In der Regel kann mit dem Abschluss der obligatorischen Schule von einer erfolgreichen Integration im Sinne der Bürgerrechtsgesetzgebung ausgegangen werden. Im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen. Aus diesen Gründen werden Kinder in dieser Altersgruppe von der Absolvierung eines Sprachtests befreit.

Lit. e: Bewerberinnen und Bewerber, die Deutsch nicht als Muttersprache sprechen und schreiben und keinen Schulbesuch oder eine Ausbildung gemäss lit. b–d nachweisen können, müssen einen Sprachnachweis vorlegen, der mündliche Kenntnisse auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Kenntnisse auf dem Referenzniveau A2 bescheinigt.

Abs. 3: Die im Einbürgerungsverfahren anerkannten Sprachtests sind auf der Liste der anerkannten Sprachzertifikate der Geschäftsstelle fide aufgeführt, die im Auftrag des SEM arbeitet (www.fide-info.ch). Zu den anerkannten Sprachtests gehören u. a. (Stand 1. Januar 2020):

- Goethe-Zertifikat (Goethe-Institut)
- ÖSD Zertifikat (Verein Österreichisches Sprachdiplom Deutsch)
- Zertifikate telc Deutsch (telc GmbH)
- Schweizerischer Digitaler Sprachtest SDS (Social Development GmbH)
- Sprachnachweis fide (SEM)
- Kantonaler Deutshtest im Einbürgerungsverfahren KDE (Gemeindeamt des Kantons Zürich)

Der KDE steht den Zürcher Gemeinden seit 2013 zur Verfügung. Er bietet Gewähr für eine faire und professionelle Sprachbeurteilung und prüft die Fähigkeit zur Bewältigung von realitätsnahen Situationen im Schweizer Alltag.

Abs. 4: Der Regierungsrat regelt in der Verordnung die Einzelheiten, wie der Nachweis der Deutschkenntnisse im Einbürgerungsverfahren zu erfolgen hat.

Zu § 9. e. Grundkenntnisse der hiesigen Verhältnisse

Zu dieser Bestimmung ist einleitend festzuhalten, dass die Gesetzesvorlage von der Vernehmlassungsvorlage in einigen Punkten abweicht. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Anträge aus der Vernehmlassung berücksichtigt wurden. Zum anderen sind Erkenntnisse eingeflossen, die im Rahmen der laufenden Erarbeitung eines kantonalen Grundkenntnistests gewonnen wurden.

Das Bundesrecht verlangt lediglich Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse im Bund. Die Kantone regeln zusätzlich, ob und in welchen Themen Grundkenntnisse auf Stufe Kanton und Gemeinden verlangt werden.

Die Bestimmung sieht in Abs. 1 vor, dass die Bewerberin oder der Bewerber Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse im Kanton Zürich nachweisen muss. Hier gilt das gleiche Anforderungsprofil wie bei den Grundkenntnissen der Verhältnisse in der Schweiz (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BüV).

Die geografischen und historischen Kenntnisse beziehen sich auf die geografische Aufteilung des Kantons (Regionen, Berge, Seen, Flüsse), historische Schlüsselereignisse oder wichtige Sehenswürdigkeiten. Die politischen Kenntnisse beziehen sich insbesondere auf die politischen Mitwirkungsrechte, die bei Wahlen und Abstimmungen im Kanton ausgeübt werden. Die Bewerberin oder der Bewerber soll auch über Kenntnisse der politischen Organisation des Kantons (Regierungsrat, Kantonsrat, Gerichte) verfügen. Kenntnisse über die gesellschaftlichen Verhältnisse umfassen beispielsweise wichtige Zürcher Traditionen, die Gesundheitsversorgung oder das Bildungssystem im Kanton Zürich.

In Anbetracht der heutigen Mobilität und der abnehmenden lokalen Verankerung erscheint es angemessen, den Schwerpunkt auf die Kenntnisse der Verhältnisse in der Schweiz und im Kanton zu setzen. Die Bestimmung sieht deshalb vor, dass die Anforderungen an die Grundkenntnisse auf Stufe Gemeinde weniger weit gehen, vor allem was die thematische Breite betrifft. Abs. 1 verlangt mit Blick auf die Ausübung der politischen Rechte in der Gemeinde, dass die Bewerberin oder der Bewerber über Grundkenntnisse der politischen Verhältnisse im Zürcher Gemeindewesen verfügt. Das Stimm- und Wahlrecht ist ein wichtiges Recht, denn die Folgen der an der Urne oder in der Gemeindeversammlung getroffenen Entscheide sind oft weitreichend und betreffen viele Menschen. Die verantwortungsvolle Ausübung des Stimm- und Wahlrechts erfordert eine gewisse Vertrautheit mit den politischen Instrumenten der direkten Demokratie.

Mit dem Begriff «Zürcher Gemeindewesen» ist die abstrakte Gesamtheit der Zürcher Gemeinden gemeint, nicht die konkrete Wohnsitzgemeinde der Bewerberin oder des Bewerbers. Die lokalen Verhältnisse

in der Wohngemeinde sind nicht Gegenstand der verlangten Grundkenntnisse. Typische Testfragen zum Zürcher Gemeindegewesen sind etwa folgende: Wer legt den Steuerfuss fest? Wer wählt den Gemeinderat? Wie können Stimmberechtigte auf Gemeindeebene mitbestimmen?

Auf den Nachweis von Grundkenntnissen der geografischen, historischen und gesellschaftlichen Verhältnisse auf Stufe Gemeinde soll hingegen verzichtet werden. Dies hat seinen Grund auch darin, dass sich bei den Themen Geografie, Geschichte und Gesellschaft die Ebene Gemeinde nur schwer von der Ebene Kanton abgrenzen lässt.

Gemäss Abs. 2 gilt der Nachweis der erforderlichen Grundkenntnisse in folgenden Fällen als erbracht:

Lit. a: Die Vermittlung der grundlegenden Kenntnisse in Politik, Gesellschaft, Geschichte und Geografie erfolgt in der obligatorischen Schule (siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_337/2019 vom 13. November 2019, E. 5.5). Dies gilt gleichermaßen für Kinder mit Schweizer Bürgerrecht wie für Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Wer fünf Jahre die obligatorische Schule besucht hat, hat den Nachweis der Grundkenntnisse erbracht: Es besteht die gesetzliche Vermutung, dass die Schule die geforderten Kenntnisse vermittelt. Besondere Bedeutung für die Vermittlung des notwendigen Wissens kommt der Sekundarstufe I zu, deren Besuch deshalb unerlässlich ist.

Lit. b: Der Nachweis der Grundkenntnisse gilt zudem als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen hat. In den allgemeinbildenden Fächern der Berufsschule, Fachmittelschule oder des Gymnasiums werden die verlangten Grundkenntnisse vermittelt. Nicht anerkannt werden Ausbildungen auf der Tertiärstufe, weil auf dieser Stufe zu wenig Allgemeinwissen über Politik und Gesellschaft vermittelt wird.

Lit. c: Die Bestimmung regelt die Situation von Kindern und Jugendlichen, die im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II besuchen. Dabei handelt es sich in der Regel um Kinder zwischen dem 12. und 16. Altersjahr. Die Regelstruktur Schule (siehe Art. 54 Bst. a AIG) dient in hohem Mass der Integration von ausländischen Kindern und Jugendlichen. Mit dem Abschluss der obligatorischen Schule kann von einer erfolgreichen Integration im Sinne des Vertrautseins mit hiesigen Verhältnissen ausgegangen werden. Im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen. Aus diesen Gründen werden Kinder in dieser Altersgruppe von der Absolvierung eines Grundkenntnistests befreit.

Lit. d: Bewerberinnen und Bewerber, welche die Voraussetzungen gemäss lit. a–c nicht erfüllen, sind verpflichtet, einen Grundkenntnistest zu absolvieren. Das Gesetz schreibt vor, dass die Prüfung des erforderlichen Wissens mit einem Test zu erfolgen hat. Dies schliesst bestimmte Merkmale inhaltlicher und methodischer Art mit ein.

Die Gemeinden können den Test verwenden, den der Kanton zurzeit entwickelt und der voraussichtlich ab 2021 zur Verfügung stehen wird. Dieser Test bietet Gewähr, dass die Prüfung der Grundkenntnisse vom Verfahren und vom Inhalt her fair erfolgt. Der Test prüft die Kenntnisse auf den Stufen Bund, Kanton und Zürcher Gemeinden. Die Gemeinden haben die Sicherheit, dass der kantonale Test den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Sie müssen zudem keine Verantwortung bezüglich der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Tests tragen.

Die Gemeinden können aber auch einen anderen Test einsetzen. Es kann sich dabei um einen eigenen Test handeln, der in ihrem Auftrag von einer externen Organisation entwickelt wird. Ebenso können die Gemeinden einen bereits vorhandenen Test einsetzen, der beispielsweise von einer Bildungseinrichtung angeboten wird. In beiden Fällen muss die Gemeinde gewährleisten, dass dieser Test die inhaltlichen (Abs. 1) und methodischen Anforderungen (Abs. 3) des Gesetzes erfüllt. Inhaltlich bedeutet dies beispielsweise, dass die Gemeinde keine lokalen Verhältnisse prüfen darf (z. B. lokale Geografie oder Geschichte), weil dies nicht dem Anforderungsprofil gemäss Abs. 1 entspricht. Massgebend ist zudem Art. 2 Abs. 2 BÜV, wonach eine Bewerberin oder ein Bewerber den Test mit den Sprachkompetenzen A2/B1 bestehen können muss. Der Test darf keiner indirekten Sprachprüfung gleichkommen (EJPD, Erläuternder Bericht, April 2016, S. 8).

Abs. 3: Im Interesse eines fairen und rechtsgleichen Verfahrens muss der Grundkenntnistest anerkannten Kriterien genügen, die für Testverfahren gelten. Dazu gehören gestützt auf Erkenntnisse aus der Wissenschaft insbesondere folgende Kriterien:

- Es sind anerkannte Fragenformate einzusetzen, die eine eindeutige Identifikation von Antworten als richtig oder falsch erlauben. In erster Linie sind es Single-choice-Aufgaben mit vier Antwortvorgaben.
- Es sind die üblichen Testgütekriterien Objektivität, Validität und Reliabilität einzuhalten.
- Zur Aufgabenanalyse sind gängige Testprüfungsverfahren auf der Grundlage der Klassischen Testtheorie und der Item-Response-Theorie (IRT) einzusetzen.
- Der Test ist an einer Stichprobe von Schülerinnen und Schülern an Berufsschulen des Kantons Zürich zu testen. Es ist auf eine breite Auswahl von Berufslernenden mit unterschiedlichen Schulleistungsniveaus zu achten.

Der Test wird im Regelfall schriftlich absolviert. Abs. 3 lässt es aber auch zu, dass der Test mündlich absolviert wird; damit kann den persönlichen Umständen von Bewerberinnen und Bewerbern Rechnung getragen werden. Mit dieser Regelung wird ein Anliegen der Gemeinden aus der Vernehmlassung berücksichtigt.

Abs. 4: Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zum Inhalt der geforderten Grundkenntnisse sowie zum Verfahren eines Grundkenntnistests (z.B. Prüfungsformat, Prozentsatz der richtigen Antworten, Möglichkeit von Wiederholungen).

Zu § 10. Verfahren a. Gesuch

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht geltendem kantonalem Recht (§ 11 Abs. 1 KBüV).

Abs. 2: Bei Einreichung des Gesuchs ist neu obligatorisch ein Kostenvorschuss zu leisten. Das Gesetz regelt die Höhe im Grundsatz: Danach ist der Kostenvorschuss so zu bemessen, dass er die Kosten der ersten Bearbeitungsphase auf Stufe Direktion abdeckt (siehe § 11 Abs. 1). Der Vorschuss ist à fonds perdu zu leisten, d.h., es erfolgt keine Rückerstattung an die Bewerberin oder den Bewerber. Wird der Kostenvorschuss nicht innert Frist geleistet, wird auf das Gesuch nicht eingetreten (vgl. § 15 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz [VRG, LS 175.2]).

Abs. 3: Die Bestimmung entspricht geltendem kantonalem Recht (§ 10 KBüV). Einbürgerungswillige müssen sich seit dem 1. Januar 2018 beim zuständigen Zivilstandsamt registrieren lassen, bevor sie das Einbürgerungsgesuch einreichen können.

Zu § 11. b. Prüfung durch die Direktion

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen wird neu im Gesetz verankert. Da sich die geltende Aufgabenteilung (§§ 14 f. KBüV) bewährt hat, wird diese weitgehend unverändert übernommen. Eine Ausnahme bildet das Kriterium «Erfüllung von wichtigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verpflichtungen», das neu vom Kanton geprüft werden soll (Abs. 1 lit. e). Diese Aufgabenzuweisung entspricht dem Grundsatz, dass der Kanton alle Voraussetzungen prüfen soll, die anhand von Registern geklärt werden können.

Wo der Kanton Prüfkompetenzen hat, soll er auch entscheiden und das Gesuch bereits zu Beginn des Verfahrens abweisen, falls die Voraussetzungen nicht erfüllt sind (Türsteher-Funktion). Dadurch kann unnötiger Aufwand bei den Gemeinden verhindert werden und diese werden von routinemässigen Abklärungen entlastet.

Der Kantonsrat hat am 25. November 2019 die parlamentarische Initiative KR-Nr. 194/2018 betreffend Bürgerrecht, Erhöhung von Ordnung und Sicherheit mit 74 Stimmen vorläufig unterstützt. Die Initiative verlangt, dass die Direktion der Justiz und des Innern zur ergänzenden Beurteilung der Integrationswilligkeit und Integrationsfähigkeit einen Erhebungsbericht bei der Polizei einholt und diesen der zuständigen Gemeinde zur Beurteilung weiterleitet. Weiter soll das Gesetz mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach die zuständige Gemeinde berechtigt ist, bei der Gemeinde- oder der Kantonspolizei zusätzliche Auskünfte einzuholen. Diese Anliegen wurden vereinzelt auch in der Vernehmlassung vertreten. Die Gesetzesvorlage sieht keine Verpflichtung der Direktion vor, bei der Polizei standardmässig einen Erhebungsbericht einzuholen. Eine solche Massnahme ist nicht erforderlich und wäre mit Blick auf die jährlich rund 8000 einbürgerungswilligen Personen schwierig umsetzbar. Wenn es begründete Hinweise gibt, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beachtet, kann die Direktion im Einzelfall die Polizei für zusätzliche Sachverhaltsabklärungen beziehen. Die dafür notwendigen Rechtsgrundlagen sind vorhanden (Art. 45 BÜG, § 17 Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG, LS 170.4], § 14 Abs. 2 KBüV). Für die Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds ist zudem das Strafregister-Informationssystem VOSTRA die zentrale Informationsquelle.

Zu § 12. c. Prüfung durch die Gemeinde

Abs. 1 umschreibt den Aufgabenkatalog der Gemeinden bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und orientiert sich dabei am geltenden Recht (§ 15 Abs. 1 KBüV). Im Einzelnen gilt Folgendes:

Lit. a: Die Gemeinde prüft, ob die Bewerberin oder der Bewerber über einen Nachweis der Deutschkenntnisse verfügt. Sie ist dabei an die Nachweiskriterien von § 8 Abs. 2 gebunden. Bewerberinnen und Bewerber, die Deutsch nicht als Muttersprache sprechen und schreiben und keinen Schulbesuch oder eine Ausbildung gemäss § 8 Abs. 2 lit. b–d nachweisen können, müssen einen Sprachnachweis gemäss § 8 Abs. 2 lit. e und Abs. 3 vorlegen.

Lit. b: Die Gemeinde prüft, ob die Bewerberin oder der Bewerber über einen Nachweis der Grundkenntnisse verfügt. Sie ist dabei an die Nachweiskriterien von § 9 Abs. 2 gebunden. Falls die Bewerberin oder der Bewerber nicht über einen Schul- oder Ausbildungsnachweis verfügt, hat sie oder er zwingend einen Test zu absolvieren. Bei der Durchführung des Tests haben die Gemeinden die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. § 9 Abs. 1 regelt den Inhalt des Tests abschliessend; es bleibt kein Spielraum für die Gemeinden, weitere Inhalte abzufragen.

Lit. c und d: Das Bundesrecht (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c BÜV) verlangt, dass die Bewerberin oder der Bewerber am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt und Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt. Die Teilnahme kann auf vielfältige Art erfolgen, zum Beispiel durch den Besuch von öffentlichen Anlässen und Festen, die Mitgliedschaft in einem Verein oder die Ausübung anderweitiger ehrenamtlicher Tätigkeiten. Ausländerinnen und Ausländer, die ausschliesslich in ihrem Kulturkreis verkehren, erfüllen dieses Kriterium nicht und sollen daher von einer Einbürgerung ausgeschlossen bleiben (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 8). Die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben und die Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern können sowohl in der Wohngemeinde als auch ausserhalb dieser stattfinden. Aufgrund der hohen Mobilität finden Wohnen, Arbeiten und Freizeit immer mehr an unterschiedlichen Orten statt.

Lit. e: Das Bundesrecht (Art. 5 BÜV) verlangt die Respektierung der Werte der Bundesverfassung. Als tragende Prinzipien der Bundesverfassung gelten das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Sozialstaatsprinzip. Von den verfassungsmässigen Grundrechten nennt Art. 5 BÜV die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit. Diese Grundrechte sind bei der Einbürgerung besonders von Bedeutung. Die Kenntnis der Werte der Bundesverfassung wird im Grundkenntnistest geprüft werden. Die Frage nach der Respektierung der Werte kann im Einbürgerungsgespräch angesprochen werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Nichtrespektierung schliessen lassen. Eine Loyalitätserklärung darf nicht verlangt werden. Bei diesem Einbürgerungskriterium geht es letztlich um innere Vorgänge des Menschen, die sich nur schwer überprüfen lassen (vgl. Andreas Kley, Die Werte der Bundesverfassung, in: ZBl 2015, S. 565). Mit Blick auf die in Art. 5 Bst. b BÜV erwähnte Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit wäre es widersprüchlich, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung von Wertbekenntnissen abhängig zu machen. Massgeblich ist vielmehr die tatsächliche Beachtung der gesetzlichen Vorschriften im Handeln. Die Ablehnung des Gewaltmonopols des Staats oder der Gleichstellung von Frau und Mann müssen daher in entsprechenden Taten manifest werden (Marc Spescha, a. a. O., AIG Art. 58a N. 5).

Lit. f: Das bundesrechtliche Kriterium «Teilnahme am Wirtschaftsleben» (Art. 7 Abs. 1 BÜV) entspricht weitgehend dem Kriterium «in der Lage sein, für sich und seine Familie aufzukommen» gemäss Art. 20 Abs. 3 lit. b KV. Die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung gilt als gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der Bewerberin oder des Bewerbers durch Einkommen, Vermögen oder Leis-

tungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, gedeckt sind. Zu den Ansprüchen gegenüber Dritten gehören insbesondere Forderungen gegenüber privaten und öffentlichen Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen; darunter fallen Leistungen aus der Unfall- und Krankenversicherung, der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung oder der Arbeitslosenversicherung (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2007.00113 vom 11. Juli 2007, E. 2.2). Gemäss Bundesrecht muss die Teilnahme am Wirtschaftsleben sowohl im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung als auch im Zeitpunkt des abschliessenden Einbürgerungsentscheids vorliegen (Art. 7 Abs. 1 BüV). Damit bleibt es möglich, Veränderungen bei der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit (z. B. Wegfall von Ansprüchen gegenüber Sozialversicherungen) bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigen. Die Rechtsfolgen für die Einbürgerung von Bewerberinnen und Bewerbern, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben, regelt das Bundesrecht. Danach kann nicht eingebürgert werden, wer in den drei Jahren vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen und diese nicht zurückerstattet hat (Art. 7 Abs. 3 BüV).

Der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist die Teilnahme am Erwerb von Bildung (Art. 7 Abs. 2 BüV). Die beiden Kriterien gelten alternativ und sind bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen als gleichwertig zu betrachten (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 19). Wer eine aktuelle Aus- oder Weiterbildung nachweisen kann, kann eingebürgert werden, auch wenn kein Einkommen erzielt wird.

Lit. g: Das Bundesrecht (Art. 8 BüV) verlangt, dass sich die einbürgerungswillige Person nicht nur um ihre eigene Integration bemüht, sondern auch um jene ihrer Familie. Daraus soll sich ein familiärer Zusammenhalt entwickeln. Das Ziel ist, dass alle Familienmitglieder an ihrem Wohnort gleich gut integriert sind wie die Bewerberin oder der Bewerber selber (SEM, Handbuch Bürgerrecht, a.a.O., Kap. 3, S. 57). Die einbürgerungswillige Person muss ihre Familienmitglieder beim Erlernen der deutschen Sprache sowie bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben und beim Erwerb von Bildung unterstützen. Stellt die Gemeinde im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens fest, dass zum Beispiel der Ehemann die Integration seiner Ehefrau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, so gilt er als nicht integriert und die Einbürgerung wird verweigert (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20).

Abs. 2 regelt die Situation von Personen, welche die Integrationskriterien gemäss Abs. 1 aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. In diesen Fällen liegt ein un-

verschuldetes Unvermögen zur Integration vor. Die massgebenden Fälle, die als erschwerte Bedingungen zu qualifizieren sind, sind im Bundesrecht (Art. 9 BüV) detailliert geregelt. Die Gemeinden sind durch Bundesrecht (Art. 12 Abs. 2 BüG) verpflichtet, der Situation dieser Personen angemessen Rechnung zu tragen. Dies kann im Einzelfall bedeuten, dass die Nichterfüllung einer Einbürgerungsvoraussetzung gemäss Abs. 1 kein Hindernis für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts darstellt. Bei den Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss § 11 Abs. 1 (z.B. Beachtung der Strafrechtsordnung), die von der Direktion geprüft werden, sind hingegen keine Ausnahmen möglich.

Das Bundesrecht (Art. 12 Abs. 2 BüG, Art. 9 BüV) verlangt die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse lediglich bei der Prüfung der Integrationskriterien «Sprachkompetenz» und «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung». Das Verhältnismässigkeitsprinzip, die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungs- und Willkürverbot gebieten es jedoch grundsätzlich, dass den Umständen des Einzelfalls bei allen Integrationsanforderungen angemessen Rechnung getragen und eine Gesamtbeurteilung vorgenommen wird (vgl. Fanny de Weck, a. a. O., BüG Art. 12 N. 22). Der spezifischen Situation oder Schwäche einer einbürgerungswilligen Person ist deshalb folgerichtig auch bei anderen Integrationsanforderungen Rechnung zu tragen. Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass eine (unverschuldet) eingeschränkte Fähigkeit zum Spracherwerb zur Folge haben kann, dass auch die Fähigkeit zum Erwerb von Grundkenntnissen (Politik, Gesellschaft, Geografie, Geschichte) eingeschränkt ist. Ebenso kann eine schwere Krankheit oder Behinderung dazu führen, dass eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nur sehr eingeschränkt möglich ist. Auch in diesen Fällen darf die Nichterfüllung der Integrationskriterien nicht zu einer Verweigerung der Einbürgerung führen. Das kantonale Recht geht deshalb weiter als das Bundesrecht und verlangt die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse bei allen Integrationskriterien, die in Abs. 1 aufgeführt sind.

Den Nachweis, dass eine Behinderung, eine Krankheit oder andere gewichtige persönliche Umstände vorliegen, hat die Bewerberin oder der Bewerber zu erbringen. Der Nachweis kann auf unterschiedliche Weise erbracht werden, zum Beispiel durch einen IV-Bescheid, einen Arztbericht, einen Nachweis einer fachkundigen Instanz über das Vorliegen einer Lern-, Lese- oder Schreibschwäche oder einen Nachweis über die Betreuung von pflegebedürftigen Personen oder Kindern.

Zu § 13. d. Erteilung des Bürgerrechts

Abs. 1: Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden das Recht ein, das Einbürgerungsorgan in der Gemeindeordnung selber zu bestimmen (Art. 21 Abs. 1 KV). Dies kann der Gemeindevorstand (Gemeinde- oder Stadtrat), eine Bürgerrechtskommission, die Gemeindeversamm-

lung (vgl. auch Art. 15 Abs. 2 BÜG) oder das Gemeindeparlament sein. Ausgeschlossen sind Urnenabstimmungen (Art. 21 Abs. 1 KV).

Bei der Festlegung der Einbürgerungszuständigkeit spielt im geltenden Recht die Unterscheidung zwischen Personen mit und solchen ohne Anspruch auf Einbürgerung eine wichtige Rolle. Gesuche von Personen mit Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts werden in allen Zürcher Gemeinden seit Langem vom Gemeindevorstand bzw. von einer Bürgerrechtskommission entschieden. Die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung liegt heute zum überwiegenden Teil ebenfalls bei den Exekutivbehörden.

Die Vorlage unterscheidet nicht zwischen Personen mit und solchen ohne Anspruch auf eine Einbürgerung. Damit gibt es keinen sachlichen Grund mehr, in der gleichen Gemeinde zwei Organe für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vorzusehen. Vielmehr soll künftig in jeder Gemeinde nur noch ein Einbürgerungsorgan zuständig sein. Dieser Schluss ergibt sich auch aus Art. 21 Abs. 1 KV, wo von einem Einbürgerungsorgan die Rede ist (Gemeindevorstand oder Gemeindeversammlung).

Gemeinden, die in der Gemeindeordnung zwei Einbürgerungsorgane vorsehen, müssen sich deshalb entscheiden, welchem Organ sie die Einbürgerungszuständigkeit zuweisen wollen: Gemeindeversammlung bzw. Gemeindeparlament oder Gemeindevorstand bzw. Bürgerrechtskommission (siehe § 22).

Abs. 2 regelt die Zuständigkeit bei der Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Diese liegt bei der Direktion der Justiz und des Innern. Das geltende Recht sieht eine Delegation an das Gemeindeamt vor. Das Gemeindeamt entscheidet erstinstanzlich in eigenem Namen über die Erteilung und Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR, LS 172.11], § 66 in Verbindung mit Anhang 3, Ziff. 1.1 lit. a). Diese Regelung hat sich bewährt und wird beibehalten.

Abs. 3 regelt den Abschluss des dreistufigen Einbürgerungsverfahrens und die Aufnahme in das Schweizer Bürgerrecht. Gemäss Art. 14 BÜG trifft die kantonale Behörde den abschliessenden Einbürgerungsentscheid, wenn der Bund die Einbürgerungsbewilligung erteilt hat. Dieser Entscheid hält fest, dass die Bewerberin oder der Bewerber das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht rechtsgültig erworben hat.

Abs. 4: Die Bezahlung sämtlicher Gebühren ist Voraussetzung dafür, dass die Direktion den abschliessenden Einbürgerungsentscheid trifft.

Zu § 14. e. Rechnungstellung und Inkasso

Im Interesse einer Vereinfachung des Verfahrens soll es künftig nur noch eine Stelle geben, die für die Rechnungstellung und das Inkasso der Gebühren zuständig ist. Diese Aufgabe soll vom Kanton übernommen werden. Damit wird der Zahlungsvorgang für die Bewerberinnen und Bewerber vereinfacht. Die Gemeinden werden vom Inkasso entlastet und tragen kein Ausfallrisiko. Die kantonale Inkassostelle überweist den Gemeinden die bezogenen Gebühren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Dies soll mindestens einmal jährlich erfolgen. Das Inkasso soll nach Möglichkeit auch die Gebühren für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes umfassen.

Abschnitt D: Entlassung aus dem Bürgerrecht

Zu § 15. Schweizer Bürgerrecht

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit bei der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht. Diese liegt bei der Direktion der Justiz und des Innern. Das geltende Recht sieht eine Delegation an das Gemeindeamt vor (§ 28 Abs. 1 lit. a KBüV). Die Voraussetzungen der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht sind bundesrechtlich geregelt. Sie werden im kantonalen Recht nicht wiederholt. Gemäss Art. 37 Abs. 1 BÜG werden Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen, wenn sie keinen Aufenthalt in der Schweiz haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ihnen eine solche zugesichert ist. Damit wird sichergestellt, dass die Entlassung nicht zur Heimatlosigkeit führt. Die Entlassung wird von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen (Art. 37 Abs. 2 BÜG).

Zu § 16. Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Abs. 1: Die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht ist Sache des Gemeindevorstands oder einer Bürgerrechtskommission. Diese Kompetenzzuweisung entspricht geltendem kantonalem Recht (§ 28 Abs. 2 KBüV).

Abs. 2 regelt die Voraussetzungen der Entlassung aus dem Gemeindebürgerecht. Anders als im geltenden kantonalen Recht (§ 29 Abs. 1 Gesetz über das Bürgerrecht) ist die Entlassung nicht mehr an die Voraussetzung geknüpft, dass die gesuchstellende Person den Wohnsitz in der Gemeinde aufgibt.

Abs. 3 regelt die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht. Diese erfolgt nicht mehr wie heute durch einen Entscheid des Gemeindeamtes (§ 28 Abs. 1 lit. b KBüV), sondern ist direkt an den Entscheid der Gemeinde gekoppelt. Dies entspricht der Regelung, wie sie für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger gilt (vgl. § 3 Abs. 3). Diese Lösung drängt sich auf, weil die Voraussetzun-

gen der Entlassung in der Gemeinde und im Kanton vergleichbar sind und im Entlassungsverfahren keine Interessen des Kantons berührt sind.

Abschnitt E: Gemeinsame Bestimmungen

Zu § 17. Aufsicht

Die Bestimmung legt fest, dass die Direktion der Justiz und des Innern (Direktion) die Fachaufsicht über das kommunale Bürgerrechtswesen wahrnimmt. Die Fachaufsicht war bisher auf Stufe Verordnung geregelt (§ 2 Abs. 1 KBüV); neu soll sie auf Gesetzesstufe verankert werden.

Der Wechsel von der dezentralen Aufsicht durch die Bezirksräte zur zentralen Fachaufsicht durch die Direktion erfolgte auf den 1. Januar 2018. Mit einer zentralen Fachaufsicht kann die einheitliche Rechtsanwendung in allen 162 Gemeinden wirksam unterstützt werden. Die Direktion ist die zentrale Schaltstelle im Einbürgerungsverfahren und verfügt daher über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der kommunalen Einbürgerungspraxis.

Die kantonale Fachaufsicht schreitet ein, wenn klares Recht verletzt wird oder die ordnungsgemässe Führung oder Verwaltung im Bürgerrechtswesen auf andere Weise gefährdet ist (§ 167 GG). Darüber hinaus kann die Fachaufsicht mit Schulung und Beratung (z.B. Handbuch Einbürgerung) einen Beitrag zur einheitlichen Rechtsanwendung in den Gemeinden leisten. Die Fachaufsicht kann die Massnahmen gemäss § 168 Abs. 1 GG ergreifen.

Zu § 18. Bearbeiten von Personendaten

Die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen verlangt, dass die Bewerberin oder der Bewerber gewisse persönliche Daten preisgibt. Im Einbürgerungsverfahren werden neben Personendaten (z.B. Personenstand) auch besondere Personendaten (z.B. Strafregister, Massnahmen der sozialen Hilfe, Gesundheit, Einkommen) bearbeitet, bei denen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (§ 3 IDG). Das Bearbeiten von Personendaten umfasst jeden Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten durch Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden (§ 3 IDG).

Personendaten, die für den Entscheid über die Einbürgerung von vornherein nicht berücksichtigt werden dürfen, dürfen nicht erhoben und bearbeitet werden (Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 2009, S. 305). Dazu gehören vor allem Angaben über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten. Diese Angaben werden für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts nicht benötigt. Solche Daten spielen allenfalls dort eine Rolle,

wo der Bund abzuklären hat, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht (Art. 3 BÜV). Bei Einbürgerungen ist das SEM für die Beurteilung der Sicherheitsgefährdung zuständig. Art. 44 BÜG ermächtigt das SEM, Daten über religiöse Ansichten und politische Tätigkeiten zu bearbeiten.

Das IDG verlangt für die Bearbeitung besonderer Personendaten eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz (§ 8 Abs. 2 IDG). Diese Vorgabe wird mit der vorliegenden Bestimmung erfüllt. Danach dürfen im Einbürgerungsverfahren die folgenden besonderen Personendaten bearbeitet werden:

Lit. a: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Darunter fallen alle Vorgänge, die in Art. 4 BÜV unter diesem Oberbegriff erfasst sind. Dazu gehören Daten über die Nichterfüllung von wichtigen Verpflichtungen (Betreibungen, Steuerdaten, familienrechtliche Unterstützungspflichten), strafrechtliche Verurteilungen sowie die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften oder behördlichen Verfügungen.

Lit. b: Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung: Darunter fallen alle Vorgänge, die in Art. 7 BÜV unter diesem Oberbegriff erfasst sind. Dazu gehören Daten über die Einkommensverhältnisse, das Vermögen, die Leistungen von Sozialversicherungen (z. B. AHV, Arbeitslosenversicherung) und die Leistungen der Sozialhilfe. Der Nachweis der Teilnahme am Erwerb von Bildung erfolgt mittels Lehrverträgen und Bestätigungen von Ausbildungsinstitutionen.

Lit. c: Daten über die Gesundheit dürfen nur bearbeitet werden, wenn die Bewerberin oder der Bewerber geltend macht, dass sie oder er aufgrund einer Krankheit oder Behinderung bestimmte Integrationskriterien nicht erfüllen kann (siehe § 12 Abs. 2).

Anders als die Bearbeitung von Personendaten bedarf die Bekanntgabe von Personendaten zwischen öffentlichen Organen keiner Regelung im vorliegenden Gesetz. Hierfür bestehen Regelungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht. Der Bund hat mit Art. 45 BÜG (Amtshilfe) eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche die kantonalen Einbürgerungsbehörden (d. h. Kanton und Gemeinden) ermächtigt, von anderen Behörden die Informationen einzufordern, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Bürgerrecht notwendig sind. Gestützt auf diese Ermächtigungsnorm geben die mit dem Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes betrauten Behörden (Bund, Kanton und Gemeinden) untereinander Daten bekannt, die sie zur Beurteilung des Erwerbs oder des Verlusts des Schweizer Bürgerrechts benötigen (BBI 2011, 2839). Die Bestimmung gilt auch für andere Behörden wie beispielsweise Schul-, Kindes- und Erwachsenenschutz-, Sozialhilfe-, Strafuntersuchungs- und Zivilstandsbehörden (BBI 2011, 2866). Im Bundesrecht finden sich zudem spezialgesetzliche Regelungen, welche die kantonalen Einbürgerungsbehörden ermäch-

tigen, mittels Abrufverfahren Daten einzusehen, die sie für die Beurteilung bestimmter Einbürgerungsvoraussetzungen benötigen. So hat das Gemeindeamt Zugriff auf das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Art. 21 Abs. 3 Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006 [SR 331]) und das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (Art. 9 Bst. a Verordnung über das zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 [SR 142.513]).

Auch im kantonalen Recht gibt es Bestimmungen zur Datenbekanntgabe. Gemäss § 17 Abs. 2 IDG geben öffentliche Organe anderen öffentlichen Organen besondere Personendaten bekannt, wenn Letztere die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die Abteilerung Einbürgerungen hat zudem mittels Abrufverfahren Zugriff auf die Daten der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP, siehe § 11 ff. Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister [LS 142.11]).

Besondere Fragen hinsichtlich der Bekanntgabe von Personendaten stellen sich dort, wo die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sind. Gemäss Art. 17 Abs. 2 BÜG sind den Stimmberechtigten die folgenden Daten bekanntzugeben: Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsdauer und Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der erfolgreichen Integration. Die Gemeinden haben dabei die Privatsphäre der Bewerberinnen und Bewerber zu beachten (Art. 17 Abs. 1 BÜG).

Zu § 19. Elektronische Abwicklung des Verfahrens

Das Einbürgerungsverfahren wird künftig vom Kanton und den Gemeinden auf einer Applikation elektronisch abgewickelt, die im Rahmen des Projekts eEinbürgerungZH geschaffen wird (vgl. RRB Nr. 888/2019) und 2022 in Betrieb gehen soll. Diese digitale Lösung soll es ermöglichen,

- dass eine Bewerberin oder ein Bewerber ein Einbürgerungsgesuch über das Kundenportal des Kantons erfassen und einreichen kann,
- dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons und der Zürcher Gemeinden ein eingereichtes Einbürgerungsgesuch elektronisch und datenbasiert abwickeln können und
- dass der Status eines Gesuchs jederzeit einsehbar ist, damit Informationen zu einem Einbürgerungsgesuch den Benutzerinnen und Benutzern zur Verfügung stehen.

Abs. 1 schafft die erforderliche Rechtsgrundlage für die Nutzung der elektronischen Kommunikation zwischen den öffentlichen Organen (interner Geschäftsverkehr). Die kantonalen und kommunalen Behörden und Verwaltungseinheiten werden durch das Gesetz verpflichtet, untereinander ausschliesslich über diese Applikation gemäss dem Grundsatz

«digital only» zu verkehren. Die Applikation ist Voraussetzung für einen durchgängigen und medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Kanton und Gemeinden. Sie wird für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern entwickelt. Denkbar ist auch ein Einbezug weiterer Verfahren (z.B. Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern, Entlassung aus dem Bürgerrecht).

Abs. 2 enthält die Rechtsgrundlage für die elektronische Abwicklung der Verfahren zwischen den Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton und Gemeinden und den Bewerberinnen und Bewerbern (externer Geschäftsverkehr). Darunter fallen auch Vorgänge, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Die elektronische Abwicklung des Einbürgerungsverfahrens ist für die Bewerberinnen und Bewerber nicht obligatorisch, sie setzt vielmehr deren Zustimmung voraus. Dies deckt sich mit der Regelung auf Bundesebene betreffend die elektronische Eröffnung von Verfügungen (Art. 34 Abs. 1^{bis} Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG, SR 172.021]; Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens [SR 172.021.2]). Eine vollständige Umstellung auf den digitalen Kanal wäre sachlich nicht vertretbar und würde den Zugang zum Einbürgerungsverfahren unzulässig einschränken.

Im Kanton Zürich gibt es zurzeit kein allgemeines Gesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr; auch im Verwaltungsrechtspflegegesetz fehlen Regelungen über die Zustellung von Anordnungen in elektronischer Form (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, § 10 N. 106). Ein solches Gesetz ist jedoch in Planung: Der Regierungsrat hat die Staatskanzlei beauftragt, ein Rechtsetzungsprojekt zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr im Kanton Zürich durchzuführen (RRB Nr. 1151/2019). Da dieses Gesetz voraussichtlich erst nach dem Bürgerrechtsgesetz in Kraft treten wird, muss im vorliegenden Gesetz eine spezialgesetzliche Regelung getroffen werden, damit die Vorteile der elektronischen Abwicklung möglichst rasch genutzt werden können. Das Bürgerrechtsgesetz ist jedoch nicht der Ort, um beispielsweise die spezifischen Rechtsfragen bei der elektronischen Zustellung von Verfügungen zu klären. In einer Übergangsphase zwischen dem Inkrafttreten des Bürgerrechtsgesetzes und dem Inkrafttreten eines allgemeinen Gesetzes über den elektronischen Geschäftsverkehr ist eine vollständige elektronische Abwicklung des Einbürgerungsverfahrens deshalb noch nicht möglich, d. h., die Eröffnung von Entscheiden erfolgt in bestimmten Fällen durch postalische Zustellung.

Zu § 20. Gebühren

Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten sind gebührenpflichtig. Dabei gilt gemäss Bundesrecht das Kostendeckungsprinzip (Art. 35 Abs. 2 und 40 BüG). Auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) dürfen die Gebühren höchstens die Verfahrenskosten decken.

Im Interesse der Praktikabilität ist eine gewisse Pauschalisierung bei der Gebührenfestlegung zulässig (BGE 126 I 180 E. 3).

Mit dem Kostendeckungsprinzip wird nur eine Obergrenze für die Gebühren festgelegt. Es ist somit zulässig, Gebühren festzulegen, welche die anfallenden Kosten nicht decken, beispielsweise um Anreize zum Erwerb des Bürgerrechts zu schaffen. Zu beachten ist, dass Kosten für die Absolvierung eines Sprach- oder Grundkenntnistests ebenfalls von den Bewerberinnen und Bewerbern übernommen werden müssen.

Abs. 1: Der Regierungsrat regelt die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten des Kantons, wobei er an die Vorgaben von Abs. 3 und 4 gebunden ist.

Abs. 2: Der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 97 KV) verlangt, dass die Gemeinden dort, wo sie eine öffentliche Aufgabe erfüllen, auch die Kompetenz haben sollen, die Gebühren selber festzulegen. Aus diesem Grund bleiben die Gemeinden wie bisher zuständig für die Festlegung der Gebühren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts und die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht. Damit wird einem breit abgestützten Antrag aus der Vernehmlassung Rechnung getragen.

In der Praxis ist die Gebührenbelastung für die Einbürgerungswilligen je nach Gemeinde unterschiedlich hoch, wobei sich heute die Gebühren der meisten Gemeinden innerhalb einer vertretbaren Bandbreite bewegen. Die Höhe der Gebühr wird stark davon beeinflusst, wie eine Gemeinde das Verfahren konkret ausgestaltet (z. B. Durchführung von Einbürgerungsgesprächen, Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung oder im Gemeindeparlament, intensive Abklärungen). In einigen wenigen Gemeinden liegt die Gebühr stark über dem Durchschnittswert. In diesen Fällen prüft die kantonale Aufsicht (siehe § 17), ob die Gebühr vor dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip standhält. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Einbürgerungsgebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert stehen, den das Verfahren für die Bewerberin oder den Bewerber hat, und sie muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (vgl. BGE 139 I 138 E. 3.2).

Abs. 3: Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§§ 30 Abs. 2 und 33 Abs. 2 KBüV).

Abs. 4: Mit dieser neuen Bestimmung soll ein Einbürgerungsanreiz für Jugendliche in Ausbildung geschaffen werden, die in der Regel wenig oder kein eigenes Einkommen haben.

Am 10. Dezember 2018 wurde die parlamentarische Initiative KR-Nr. 382/2018 betreffend Bürgerrecht, schnellere Integration dank tieferen Einbürgerungshürden für junge Erwachsene eingereicht. Die Initiative verlangt, dass bei Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerbern, die bei der Einreichung des Gesuchs das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, keine Gebühren von Kanton und Gemein-

den erhoben werden. Der Kantonsrat hat am 11. Mai 2020 die parlamentarische Initiative mit 93 Stimmen vorläufig unterstützt. Die Gesetzesvorlage sieht für junge Erwachsene zwischen dem 20. und 25. Altersjahr vor, dass sie die halbe Gebühr bezahlen. Diese Lösung erscheint angemessen, da Einbürgerungswillige in dieser Altersgruppe in der Regel über ein eigenes Einkommen verfügen, auch wenn sie sich noch in einer Ausbildung befinden.

Abschnitt F: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Zu § 21. Nichtrückwirkung

Die Übergangsbestimmung entspricht dem geltenden Recht von Bund und Kanton (Art. 50 Abs. 2 BÜG, § 39 KBÜV).

Zu § 22. Anpassung des kommunalen Rechts

Im Kanton Zürich gibt es 32 Versammlungsgemeinden und drei Parlamentsgemeinden (Stand 1. Januar 2020), die in der Gemeindeordnung zwei Organe für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vorsehen (siehe Ziff. 7.1). Diese Aufteilung stützt sich auf die Kriterien «Personen mit Anspruch» und «Personen ohne Anspruch». Diese Unterscheidung ist künftig nicht mehr zulässig und bedingt eine Anpassung der Gemeindeordnungen der betreffenden Gemeinden. Es soll künftig in jeder Gemeinde nur noch ein Einbürgerungsorgan zuständig sein (§ 13 Abs. 1). Die Anpassungsfrist von vier Jahren entspricht der Übergangsfrist des Gemeindegesetzes (§ 173 GG).

Da die Gesetzesvorlage keine Unterscheidung zwischen anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Personen mehr kennt, entsteht mit dem Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes eine Regelungslücke. In Gemeinden mit zwei Einbürgerungsorganen ist nicht klar, für welche Einbürgerungswilligen der Gemeindevorstand und für welche die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zuständig ist. Abs. 2 schliesst diese Lücke und legt fest, was in der Übergangszeit zwischen dem Inkrafttreten des vorliegenden Bürgerrechtsgesetzes und dem Inkrafttreten der revidierten Gemeindeordnungen gelten soll. Für diese Übergangszeit ist eine Regelung massgebend, die sich an § 21 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über das Bürgerrecht orientiert: Der Gemeindevorstand (Gemeinde- oder Stadtrat) ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind oder während insgesamt mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule oder die Sekundarstufe II in der Schweiz in einer Landessprache besucht haben. Anders als im geltenden Recht ist keine Altersbeschränkung auf Personen zwischen dem 16. und 25. Altersjahr vorgesehen. In allen übrigen Fällen ist die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament zuständig. Für die Gemeinden wird damit Rechtssicherheit geschaffen, und es wird der

Wille der Stimmberechtigten respektiert, die in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts festlegen (Art. 21 Abs. 1 KV).

9. Auswirkungen des neuen Gesetzes

9.1 Auswirkungen auf den Kanton

Die Vorlage hat voraussichtlich keine nennenswerten finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Kanton. Der Gesamtaufwand für die Bearbeitung der Gesuche hängt in erster Linie von der Zahl der Bewerberinnen und Bewerber ab. Prognosen erweisen sich als schwierig, weil neben den rechtlichen Anforderungen auch weitere Faktoren eine Rolle spielen. Es ist davon auszugehen, dass der Bearbeitungsaufwand pro Gesuch zunehmen wird, weil der Kanton neu das Kriterium «Erfüllung von wichtigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen» (§ 11 Abs. 1 lit. e) zu prüfen hat. Im Weiteren werden Bewerberinnen und Bewerber, die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben, von der Gebühr vollständig befreit (§ 20 Abs. 4). Für den Kanton hat dies voraussichtlich einen Einnahmeverlust im tiefen sechsstelligen Bereich zur Folge.

Der Regierungsrat regelt die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten des Kantons, wobei das Kostendeckungsprinzip massgebend ist (§ 20 Abs. 1). Er kann somit auf den Kostenanstieg reagieren und Gebührenerhöhungen vornehmen, wenn zusätzliche Abklärungen einen höheren Aufwand verursachen. In diesem Fall ergeben sich für den Kanton keine Auswirkungen auf den Steuerhaushalt.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 390/2018 die Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Zürich 2018–2023 festgesetzt und ein Impulsprogramm zu deren Umsetzung genehmigt. Eines der Vorhaben im Impulsprogramm ist das Projekt IP1.2 eEinbürgerungZH. Geplant ist eine Digitalisierung des Einbürgerungsverfahrens auf 2022. Die dafür notwendigen Ausgaben hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 888/2019 bewilligt. Dieses Projekt ist keine Folge des neuen Bürgerrechtsgesetzes; es muss auf jeden Fall realisiert werden, weil das heute im Einsatz stehende System GemRIS demnächst ersetzt werden muss.

Der Kanton Zürich entwickelt zurzeit einen Test für den Nachweis der Grundkenntnisse (§ 9 Abs. 2 lit. d), der den Gemeinden ab 2021 zur Verfügung stehen soll. Dieser Test berücksichtigt die Vorgaben des vorliegenden Gesetzes, kann aber unabhängig von dessen Inkrafttreten eingesetzt werden.

9.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Das Gesetz enthält keine zusätzlichen Anforderungen an die Integration, die von den Gemeinden geprüft werden müssten. Da neu der Kanton für die Prüfung der Einhaltung der Zahlungsverpflichtungen zuständig ist, ergibt sich für die Gemeinden vielmehr eine Entlastung.

Die Gebührenbefreiung von Bewerberinnen und Bewerbern, die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben, hat für die Gemeinden einen Verlust von Gebühreneinnahmen zur Folge.

Die Gemeinden regeln die Gebühren für ihre Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten selbstständig; sie verfügen dabei im Rahmen des Kostendeckungsprinzips (Art. 35 Abs. 2 BÜG) über einen gewissen Spielraum. Eine Gemeinde kann somit auf einen allfälligen Kostenanstieg reagieren und Gebührenerhöhungen vornehmen, wenn der entsprechende Aufwand ausgewiesen ist.

9.3 Auswirkungen auf Unternehmen

Im Übrigen ist das Gesetz mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli