

Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009

**4646**

## **Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

### **A. Gegenstand**

§ 1. Dieses Gesetz regelt den Erwerb und Verlust des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts

- a. von Schweizerinnen und Schweizern,
- b. von Ausländerinnen und Ausländern, die im ordentlichen Verfahren gemäss dem Bürgerrechtsgesetz des Bundes vom 29. September 1952 (BüG) eingebürgert werden.

### **B. Einbürgerungsvoraussetzungen**

§ 2. <sup>1</sup> Schweizerinnen und Schweizer werden auf Gesuch hin in das Kantonsbürgerrecht und das Gemeindebürgerrecht aufgenommen, wenn sie Schweizerinnen  
und Schweizer

- a. seit zwei Jahren in der Gemeinde, in der sie das Gesuch stellen, Wohnsitz haben,
- b. in der Lage sind, für sich und ihre Familie aufzukommen,
- c. die Rechtsordnung beachten.

<sup>2</sup> §§ 6–8 sind anwendbar.

- Ausländerinnen und Ausländer
- a. Grundsatz
- § 3. Ausländerinnen und Ausländer werden auf Gesuch hin in das Kantonsbürgerrecht und das Gemeindebürgerrecht aufgenommen, wenn sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes und die Voraussetzungen nach diesem Gesetz erfüllen.
- b. Wohnsitz-  
erfordernisse  
des Kantons
- § 4. <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person muss bei Einreichung des Gesuchs seit mindestens drei Jahren Wohnsitz in der Gemeinde haben.
- <sup>2</sup> Hat die Person bei Einreichung des Gesuchs das 25. Altersjahr noch nicht vollendet, genügen zwei Jahre Wohnsitz im Kanton, wenn sie in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht hat.
- <sup>3</sup> Der Begriff des Wohnsitzes richtet sich nach dem Bürgerrechtsgesetz des Bundes.
- c. Integration
- § 5. <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person muss integriert sein. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn sie
- in die schweizerischen und örtlichen Verhältnisse eingegliedert ist,
  - mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde vertraut ist,
  - über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt,
  - über Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verfügt.
- <sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt in der Verordnung die Anforderungen an die Kenntnisse gemäss Abs. 1 lit. c und d sowie das Verfahren ihres Nachweises.
- <sup>3</sup> Bei der Beurteilung der Integration von Kindern unter 16 Jahren ist dem Alter und Entwicklungsstand Rechnung zu tragen.
- d. Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit
- § 6. <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person muss in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn
- die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der gesuchstellenden Person im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit durch Einkommen, Vermögen und Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, gedeckt sind,
  - die gesuchstellende Person in den letzten drei Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs sowie während des Einbürgerungsverfahrens keine wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz und keine Leistungen der Asylfürsorge bezogen hat,

- c. das Betreibungsregister für die letzten drei Jahre vor Einreichung des Gesuchs sowie während des Einbürgerungsverfahrens keine Einträge aufweist von
  1. Verlustscheinen,
  2. Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften,
  3. Betreibungen wegen ausstehenden Krankenkassenprämien.

<sup>2</sup> Als Rechtsansprüche gegen Dritte gemäss Abs. 1 lit. a gelten insbesondere Ansprüche auf

- a. Leistungen der Sozialversicherungen,
- b. Unterhaltsleistungen gemäss ZGB,
- c. Leistungen des Kantons an Personen in Ausbildung.

§ 7. <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person muss die schweizerische Rechtsordnung beachten.

c. Beachtung der Rechtsordnung

<sup>2</sup> Bei Erwachsenen setzt dies voraus, dass

- a. der Strafregisterauszug für Privatpersonen keine Einträge aufweist,
- b. bei Verurteilungen gestützt auf das Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003 die Fristen gemäss Abs. 3 verstrichen sind,
- c. kein Strafverfahren gegen sie hängig ist.

<sup>3</sup> Bei Jugendlichen setzt dies voraus, dass

- a. sie innerhalb der letzten fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs nicht wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind,
- b. sie innerhalb der letzten drei Jahre vor Einreichung des Gesuchs nicht wegen eines Vergehens verurteilt worden sind,
- c. kein Strafverfahren gegen sie hängig ist.

<sup>4</sup> Im Falle einer Verurteilung zu einer geschlossenen Unterbringung oder einem unbedingten Freiheitsentzug beginnt der Fristenlauf nach Abs. 3 mit der Entlassung, in den übrigen Fällen mit der Verurteilung.

§ 8. <sup>1</sup> Von den Erfordernissen der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit wird ganz oder teilweise abgesehen, wenn die gesuchstellende Person wegen einer Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit nicht in der Lage ist, diese Voraussetzungen zu erfüllen.

f. Ausnahmen

<sup>2</sup> Von der Erfüllung einzelner Integrationsvoraussetzungen kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn die gesuchstellende Person glaubwürdig darlegt, dass sie diese mit zumutbarem Aufwand nicht erfüllen kann.

Ehren-  
bürgerrecht

§ 9. <sup>1</sup> Die Gemeinden können Personen, die sich um die Öffentlichkeit besonders verdient gemacht haben, mit deren Einverständnis das Ehrenbürgerrecht verleihen. Die Gemeinden regeln die Voraussetzungen und das Verfahren.

<sup>2</sup> Das Ehrenbürgerrecht hat die Wirkungen einer Einbürgerung, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen mit Ausnahme der kantonalen Wohnsitzerfordernisse erfüllt sind und wenn es im Verfahren nach diesem Gesetz erteilt worden ist.

### C. Einbürgerungsverfahren

Gesuch

§ 10. <sup>1</sup> Schweizerinnen und Schweizer reichen das Gesuch um Einbürgerung bei der Wohngemeinde ein, Ausländerinnen und Ausländer bei der zuständigen Direktion des Regierungsrates.

<sup>2</sup> Personen, die miteinander verheiratet sind oder in eingetragener Partnerschaft leben, können das Gesuch um Einbürgerung einzeln oder gemeinsam stellen.

<sup>3</sup> Kinder werden in der Regel in die Einbürgerung der Eltern oder eines Elternteils einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unmündig sind und die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen.

<sup>4</sup> Unmündige und Bevormundete können das Gesuch um selbstständige Einbürgerung durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter stellen. Bei Bevormundeten bleiben die Bestimmungen über die Mitwirkung der vormundschaftlichen Behörden vorbehalten.

<sup>5</sup> Nach Vollendung des 16. Altersjahrs können Unmündige nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung eingebürgert werden.

Wohnsitz-  
wechsel

§ 11. <sup>1</sup> Wechselt eine Ausländerin oder ein Ausländer nach Einreichung des Gesuchs den Wohnsitz innerhalb des Kantons, bleibt für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts die Gemeinde zuständig, in der die gesuchstellende Person bei Gesuchseinreichung Wohnsitz hatte.

<sup>2</sup> Verlegt die gesuchstellende Person den Wohnsitz in eine Gemeinde ausserhalb des Kantons, bleibt der Kanton Zürich für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig, sofern das Gemeindebürgerrecht bereits erteilt worden ist.

Mitwirkungs-  
pflicht

§ 12. <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person reicht die in der Verordnung bezeichneten Unterlagen ein und gibt auf Anfrage vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft über die Verhältnisse, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen betreffen.

<sup>2</sup> Ändern sich die Verhältnisse nach Einreichung des Gesuchs wesentlich, meldet sie dies unaufgefordert und unverzüglich der Behörde gemäss § 10 Abs. 1, unter Einreichung der notwendigen Unterlagen.

§ 13. Bei Gesuchen von Schweizerinnen und Schweizern prüft die Gemeinde, ob die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllt sind.

Prüfung der Voraussetzungen  
a. Bei Schweizerinnen und Schweizern

§ 14. <sup>1</sup> Bei Gesuchen von Ausländerinnen und Ausländern prüft die Direktion, ob sie die Wohnsitzerfordernisse des Bundes und des Kantons erfüllen und die Rechtsordnung beachten.

b. Bei Ausländerinnen und Ausländern

<sup>2</sup> Sind die Voraussetzungen erfüllt, überweist die Direktion das Gesuch zur Weiterbehandlung an die Gemeinde. Andernfalls weist sie das Gesuch ab.

<sup>3</sup> Die Gemeinde prüft, ob die gesuchstellende Person integriert ist und für sich und ihre Familie aufkommen kann.

<sup>4</sup> Bei Personen, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht und das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, prüft die Gemeinde die Integration nur, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

§ 15. <sup>1</sup> Die politische Gemeinde entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

Erwerb des Gemeindebürgerrechts  
a. Zuständigkeit

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung bezeichnet eines der folgenden Organe für zuständig:

- a. Gemeindeversammlung,
- b. Grosse Gemeinderat,
- c. Gemeindevorstand,
- d. Bürgerrechtskommission.

<sup>3</sup> Die Bürgerrechtskommission besteht aus einem Mitglied des Gemeindevorstands als Präsidentin oder Präsidenten und mindestens vier weiteren von den Stimmberechtigten an der Urne gewählten Mitgliedern.

§ 16. <sup>1</sup> Der Antrag des Gemeindevorstands an die Gemeindeversammlung oder den Grossen Gemeinderat auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts gilt als angenommen, wenn aus der Versammlungsmitte kein Gegenantrag gestellt wird oder wenn sich der Gegenantrag als unzulässig erweist.

b. Verfahren in Legislativen

<sup>2</sup> Gegenanträge sind zulässig und werden zur Abstimmung gebracht, wenn

- a. sie begründet sind,
- b. sich die Begründung auf gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzungen bezieht, die von der Gemeinde zu prüfen sind,
- c. die Begründung nicht gegen das Willkür- und Diskriminierungsverbot verstösst.

Erwerb  
des Kantons-  
bürgerrechts

§ 17. <sup>1</sup> Schweizerinnen und Schweizer erwerben mit dem Gemeindebürgerrecht auch das Kantonsbürgerrecht.

<sup>2</sup> Ausländerinnen und Ausländer werden durch die Direktion in das Kantonsbürgerrecht aufgenommen, wenn ein rechtskräftiger Beschluss über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vorliegt und die Voraussetzungen gemäss §§ 4 und 7 nach wie vor erfüllt sind.

#### **D. Entlassung aus dem Bürgerrecht**

Entlassung aus  
dem Schweizer  
Bürgerrecht

§ 18. <sup>1</sup> Die Direktion entscheidet über Gesuche um Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht.

<sup>2</sup> Die Voraussetzungen der Entlassung richten sich nach Bundesrecht.

Entlassung aus  
dem Gemeinde-  
bürgerrecht

§ 19. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand entscheidet über Gesuche um Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht. Die Gemeinde kann diese Kompetenz einer Bürgerrechtskommission übertragen.

<sup>2</sup> Das Gesuch wird bewilligt, wenn die gesuchstellende Person das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde besitzt oder ihr dieses für den Fall der Entlassung zugesichert ist.

Entlassung aus  
dem Kantons-  
bürgerrecht

§ 20. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand bewilligt die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht, wenn die gesuchstellende Person das Bürgerrecht eines anderen Kantons besitzt oder ihr dieses für den Fall der Entlassung zugesichert ist.

<sup>2</sup> Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht erfolgt mit dem Entscheid des Gemeindevorstandes über die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.

## E. Gemeinsame Bestimmungen

§ 21. Die für Einbürgerungen oder Entlassungen aus dem Bürgerrecht zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen können folgende Personendaten einer gesuchstellenden Person bearbeiten, soweit sie diese Informationen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen:

Bearbeitung  
von Personen-  
daten

- a. Personenstand,
- b. Staatsangehörigkeit,
- c. Wohnsitzdauer,
- d. Regelung des Aufenthalts,
- e. elterliche Sorge,
- f. Vormundschaft,
- g. Ausbildung und gegenwärtige Tätigkeit,
- h. Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung,
- i. wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit,
- j. Integration,
- k. Gesundheit, wenn eine Ausnahme gemäss § 8 vorliegt.

§ 22. <sup>1</sup> Die für Einbürgerungen oder Entlassungen aus dem Bürgerrecht zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen dürfen die von ihnen bearbeiteten Personendaten untereinander bekannt geben, sofern die Empfänger diese Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Bekanntgabe  
von Personen-  
daten

<sup>2</sup> Kantonale und kommunale Behörden und Verwaltungsstellen sind verpflichtet, den für Einbürgerungen oder Bürgerrechtsentlassungen zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen auf deren Anfrage Personendaten einer gesuchstellenden Person unentgeltlich bekannt zu geben, sofern sie diese Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

<sup>3</sup> Den für Einbürgerungen zuständigen Stimmberechtigten und Mitgliedern des Grosse Gemeinderates sind die Personendaten von gesuchstellenden Personen bekannt zu geben, soweit sie für die Feststellung der Identität und die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen erforderlich sind. Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.

§ 23. <sup>1</sup> Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten sind gebührenpflichtig. Die Gebühren dürfen höchstens die Verfahrenskosten decken.

Gebühren

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Gebühren für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts.

<sup>3</sup> Er legt Höchstbeträge fest für den Erwerb des Gemeindebürgerrechts sowie für weitere amtliche Tätigkeiten im Rahmen des kommunalen Einbürgerungsverfahrens.

## **F. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Übergangsregelung für Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit

§ 24. <sup>1</sup> Gemeinden, welche die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung an Ausländerinnen und Ausländer zwei Gemeindeorganen zugewiesen haben, bezeichnen innert drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Gemeindeorgan, das für alle Bürgerrechtserteilungen zuständig ist.

<sup>2</sup> Bis zu dieser Anpassung gilt folgende Regelung:

- a. Der Gemeindevorstand ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Personen, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht und das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben.
- b. In allen übrigen Fällen ist die Gemeindeversammlung bzw. der Grosse Gemeinderat für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig.

Änderung bisherigen Rechts

§ 25. Das Gesetz über das Gemeinwesen vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert:

§ 18 und §§ 20–31 werden aufgehoben.

D. Vorsteher-schaft  
1. Leitung

§ 45. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Schulgemeinden können durch Gemeindebeschluss die Leitung ihrer Versammlung dem Präsidenten der politischen Gemeinde übertragen.

§ 78 wird aufgehoben.

VI. Rechnungsprüfungskommission

§ 83 a. <sup>1</sup> Jede politische Gemeinde bestellt eine Rechnungsprüfungskommission von mindestens fünf Mitgliedern für die Überwachung des Finanzhaushalts. Die Kommission ist auch für die im Gebiet der politischen Gemeinde bestehenden Schulgemeinden zuständig.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 2 und 3.



§ 92. Abs. 1 unverändert.  
Abs. 2 wird aufgehoben.

2. Fakultatives  
Referendum

*Tritt die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Anpassung an die neue Kantonsverfassung; Vorlage 4562) gleichzeitig mit oder nach diesem Gesetz in Kraft, wird § 92 des Gemeindegesetzes durch das vorliegende Gesetz nicht geändert.*

§ 103 wird aufgehoben.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

#### **1. Die schweizerische Einbürgerungsordnung**

Das Bürgerrecht spielt im Leben eines Menschen eine zentrale Rolle. Es ist prägend für die Identität und das Selbstverständnis jedes Einzelnen und hat eine starke emotionale und symbolische Bedeutung (vgl. Tobias Jaag, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2005, S. 114). Die Einbürgerung ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte in Bund, Kanton und Gemeinde. Da die Schweiz eine ausgebaute direkte Demokratie kennt, hat die Einbürgerung – als Aufnahme in den Kreis der Stimmberechtigten – eine wichtige staats- und gesellschaftspolitische Bedeutung. Das Thema Bürgerrecht liegt im Schnittpunkt zwischen Heimatgefühl und Ausländerpolitik, Rechtsstaat und Demokratie.

Neben dem Stimm- und Wahlrecht sind weitere Rechte und Pflichten an das Bürgerrecht geknüpft, so das Recht auf diplomatischen Schutz im Ausland, das Ausweisungsverbot, das Auslieferungsverbot und die Militärdienstplicht. 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 (Yvo Hangartner, Grund-

sätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, Aktuelle Juristische Praxis 2001, S. 950).

Das Schweizer Verfassungsrecht kennt ein dreistufiges Bürgerrecht. Jede Schweizerin und jeder Schweizer verfügt über ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit. Am Einbürgerungsentscheid sind Behörden auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund beteiligt, was viele Schnittstellen und teilweise lange Verfahren zur Folge hat.

Die Dreistufigkeit beruht auf der historischen Entwicklung des Bundesstaates und ist Ausdruck der föderalen Struktur der Schweiz. Der Bund beansprucht zwar gewisse Rechtsetzungskompetenzen bei der Erteilung der Bürgerrechts, er anerkennt aber zugleich das Bestehen einer Beziehung der Bürgerin oder des Bürgers zum Kanton (Kantonsbürgerrecht) und zur Heimatgemeinde (Gemeindebürgerrecht). Die Gesetzgebung des Bundes lässt deshalb Raum für ergänzende Regelungen der Kantone (Doris Bianchi, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht, ZBl 2004, S. 403). Neben der föderalistischen Staatstradition spielt auch die direkte Demokratie auf Gemeindestufe eine wichtige Rolle: In vielen Schweizer Gemeinden entscheiden die Stimmberechtigten darüber, wer in den Kreis der Gemeindebürgerinnen und -bürger aufgenommen wird.

Art. 38 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) regelt die Aufteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Bereich Bürgerrecht wie folgt:

- Der Bund regelt abschliessend den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts aufgrund familienrechtlicher Vorgänge (Heirat, Abstammung, Adoption), den Verlust des Schweizer Bürgerrechts in bestimmten Fällen und die Wiedereinbürgerung.
- Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung hat der Bund die Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV). Der Bund hat von dieser Kompetenz mit dem Erlass des Bürgerrechtsgesetzes (BüG, SR 141.0) Gebrauch gemacht. Im Rahmen dieser Mindestvorschriften sind die Kantone für die Regelung des Erwerbs des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts zuständig. Die Kantone können neben den Voraussetzungen des Bundes noch eigene Einbürgerungsvoraussetzungen vorsehen. Das Verfahren im Kanton richtet sich nach kantonalem Recht.
- Art. 12 BüG hält fest, dass im ordentlichen Verfahren das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben wird. Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist jedoch nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt. Erfüllt eine Be-

werberin oder ein Bewerber nicht alle bundesrechtlichen Voraussetzungen, erteilt der Bund die Einbürgerungsbewilligung nicht, was im Ergebnis bedeutet, dass die Einbürgerung im Kanton und der Gemeinde nicht zustande kommt. Der Bund hat somit ein Vetorecht gegen kantonale und kommunale Einbürgerungen.

## **2. Geltende Rechtsgrundlagen im Kanton Zürich**

Der Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind in der Kantonsverfassung (KV, Art. 20 und 21; LS 101), im Gemeindegesetz (GG, §§ 20–31; LS 131.1) und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) geregelt. Das Schwergewicht der Regelung liegt auf Verordnungsstufe.

Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht (Art. 20 Abs. 1 KV). Kantons- und Gemeindebürgerrecht bilden eine Einheit, wobei das Gemeindebürgerrecht die Grundlage bildet. Das kantonale Bürgerrecht wird in aller Regel erteilt, wenn die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht gewährt; dem kantonalen Bürgerrecht kommt keine erhebliche selbstständige Bedeutung zu (Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A. 2005, Rz. 903). Der Entscheid über die Erteilung des kantonalen Bürgerrechts obliegt der Direktion der Justiz und des Innern.

Die Bedeutung des Gemeindebürgerrechts besteht heute hauptsächlich darin, dass es unentbehrlich ist für die Erlangung des Schweizer Bürgerrechts. Mit der neuen Kantonsverfassung sind die bürgerlichen Organe der Gemeinden (Bürgerversammlung, Bürgerliche Abteilungen des Gemeinderates und des Grossen Gemeinderates) abgeschafft worden. Das Recht, über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu entscheiden, ist nicht mehr den Gemeindebürgerinnen und -bürgern vorbehalten, sondern auf sämtliche Stimmberechtigten bzw. Behördenmitglieder ausgedehnt worden.

Der Rechtsschutz im Einbürgerungsverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) und des Gemeindegesetzes. Kommunale Einbürgerungsentscheide können in erster Instanz beim Bezirksrat angefochten werden (§§ 151 f. GG). Auf den 1. Januar 2009 wurde im Kanton Zürich die Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren umgesetzt (RRB Nr. 1947/2008): Danach müssen kommunale Einbürgerungsentscheide in zweiter Instanz mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gezogen werden können, und zwar unabhängig davon, ob ein Anspruch auf Einbürgerung besteht oder nicht. Die notwendigen Anpassungen am Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 43 Abs. 1 lit. l VRG) sind zurzeit im Gang (vgl. Gesetz über die

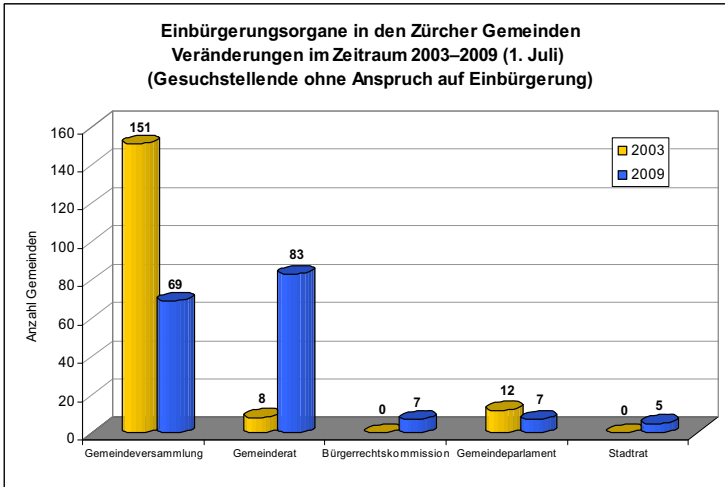
Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts, Vorlage 4600, S. 74). Entscheide des kantonalen Gemeindeamtes betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts können mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern (§ 19 Abs. 1 VRG) angefochten und anschliessend an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

### **3. Regelung der Einbürgerungszuständigkeit in den Zürcher Gemeinden**

Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament, dem Gemeindevorstand oder einer besonderen Bürgerrechtskommission zuzuweisen. Urnenabstimmungen sind ausgeschlossen (Art. 21 Abs. 1 KV).

Das Gemeindegesetz unterscheidet zwischen Personen, die einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts haben, und solchen, denen kein solcher Anspruch zusteht. Einen Anspruch auf Einbürgerung haben Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer, wenn sie zwischen 16 und 25 Jahren alt sind und während mindestens fünf Jahren in der Schweiz die Schulen besucht haben (§ 21 GG). Gesuche von Personen mit Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts werden in allen Zürcher Gemeinden seit Langem von den Exekutivbehörden (Gemeinderat bzw. Stadtrat) entschieden.

Die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung (§ 22 GG) lag im Kanton Zürich bis 2003 regelmässig bei den Gemeindeversammlungen bzw. den Gemeindeparlamenten. Seither ist eine Entwicklung festzustellen, wonach die Gemeinden – im Rahmen der Revision ihrer Gemeindeordnungen – die Zuständigkeit an die Gemeindebehörden übertragen. Zwischen 2003 und Mitte 2009 haben 87 von insgesamt 171 Zürcher Gemeinden die Einbürgerungszuständigkeit neu festgelegt. Am 1. Juli 2009 waren es 76 Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament einbürgern, und 95 Gemeinden, in denen eine Behörde (Gemeinderat, Stadtrat, Bürgerrechtskommission) einbürgert.



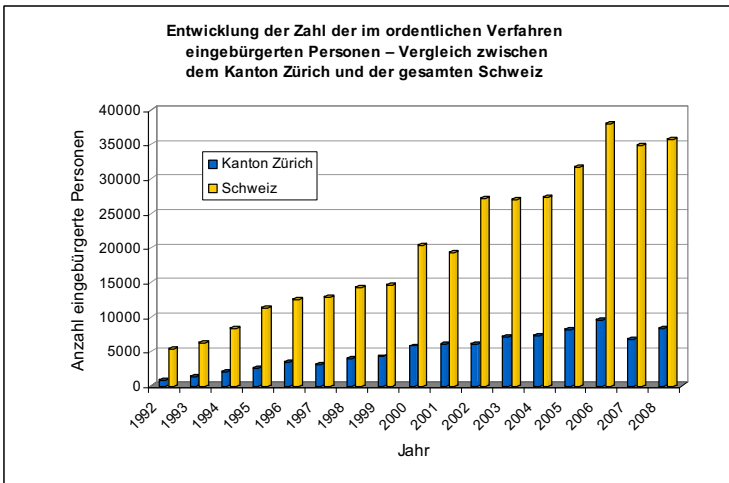
#### 4. Quantitative Gesichtspunkte der Einbürgerung

Das Schweizer Bürgerrecht kann entweder durch ordentliche oder durch erleichterte Einbürgerung bzw. Wiedereinbürgerung erworben werden. Die ordentliche Einbürgerung ist der Normalfall und kommt am häufigsten vor; sie setzt einen langjährigen Aufenthalt in der Schweiz, die Integration in die hiesigen Verhältnisse und Einbürgerungsentscheide auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund voraus. Die erleichterte Einbürgerung kommt zur Anwendung, wenn sich eine ausländische Person, die mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet ist, oder ein Kind mit einem schweizerischen Elternteil einbürgern will. Hier gelten kürzere Wohnsitzfristen und es genügt ein Entscheid der Bundesbehörde. Die Wiedereinbürgerung betrifft ehemalige Schweizerinnen und Schweizer.

2008 haben landesweit 45 305 Personen das schweizerische Bürgerrecht erworben, davon 35 683 durch ordentliche Einbürgerung, 9425 durch erleichterte Einbürgerung und 197 durch Wiedereinbürgerung. Gut ein Fünftel aller Einbürgerungen (9683 Personen) ist im Kanton Zürich erfolgt: Im Rahmen der ordentlichen Einbürgerungen haben im vergangenen Jahr 8361 ausländische Personen das Zürcher Kantonsbürgerrecht erhalten. Davon sind 3521 Einbürgerungen (42%) in den Städten Winterthur und Zürich erfolgt. Hinzu kommen 1312 Personen, die durch erleichterte Einbürgerung, und 10 Perso-

nen, die durch Wiedereinbürgerung das zürcherische Bürgerrecht erhalten haben.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes des Bundes 1992 ist die Zahl der in der Schweiz erfolgten ordentlichen Einbürgerungen von knapp 5000 auf gegen 35 000 pro Jahr angestiegen. Wie aus der nachstehenden vergleichenden Darstellung hervorgeht, ist eine analoge Entwicklung auch für den Kanton Zürich feststellbar.



## II. Rahmenbedingungen für die Gesetzesvorlage

### 1. Entwicklungen auf Bundesebene

In der Referendumsabstimmung vom 26. September 2004 haben die Schweizer Stimmberechtigten die Vorlage über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation sowie die Vorlage über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation abgelehnt. Unbestritten war das dritte Paket betreffend Einbürgerungsgebühren und andere kleinere Änderungen, die am 1. Januar 2006 in Kraft traten. Eine Neuauflage der Bürgerrechtsvorlage «Erleichterungen für die 2. und 3. Generation» wird vom Bundesamt für Migration (BFM) zurzeit nicht in Betracht gezogen (Bericht des BFM über

hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005, veröffentlicht am 2. Mai 2006).

Als Reaktion auf die Bürgerrechtsentscheide des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates mit Bericht vom 27. Oktober 2005 eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vorgeschlagen (parlamentarische Initiative Thomas Pfisterer; Bundesblatt [BB] 2005, 6941). Die Gesetzesänderungen sind am 21. Dezember 2007 vom Parlament verabschiedet worden und sind seit dem 1. Januar 2009 in Kraft. Das geänderte Gesetz sieht vor, dass die Regelung des Einbürgerungsverfahrens weiterhin Sache der Kantone ist (Art. 15a Abs. 1 BüG). Das kantonale Recht kann vorsehen, dass die Gemeindeversammlung über Einbürgerungen entscheidet (Art. 15a Abs. 2 BüG). Das Gesetz schreibt vor, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen ist (Art. 15b Abs. 1 BüG). Die Kantone werden verpflichtet, Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 50 BüG). Die Kantone haben weiter dafür zu sorgen, dass bei der Einbürgerung die Privatsphäre beachtet wird (Art. 15c Abs. 1 BüG).

Am 18. November 2005 ist die eidgenössische Volksinitiative «Für Demokratische Einbürgerungen» eingereicht worden. Die Initiative verlangte unter anderem, dass die Einbürgerungsentscheide der zuständigen Gemeindeorgane endgültig sind und nicht von einem Gericht auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden dürfen. Am 1. Juni 2008 ist die Initiative mit 63,8% Nein- zu 36,2% Ja-Stimmen abgelehnt worden. Im Kanton Zürich haben 60,7% der Stimmenden die Initiative abgelehnt.

Am 28. Mai 2009 hat der Nationalrat eine Motion der Staatspolitischen Kommission (08.3499) angenommen, die vorsieht, dass für die Erteilung des Bürgerrechts gute Kenntnisse einer Landessprache und eine erfolgreiche Integration verlangt werden. Es sollen in der ganzen Schweiz einheitliche Anforderungen bezüglich Integration und Sprachkenntnisse gelten. Der Bundesrat unterstützt die Motion und will bis zum Frühjahr 2010 eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vorlegen.

## **2. Entwicklungen in der Rechtsprechung und Lehre**

### **2.1 Die Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003**

Das Bundesgericht hat am 9. Juli 2003 zwei wichtige Entscheide zum Einbürgerungsverfahren getroffen. Im ersten Urteil hat das Bundesgericht die in der Stadt Zürich eingereichte Volksinitiative «Ein-

bürgerungen vors Volk!» für verfassungswidrig erklärt und die Ungültigerklärung der Initiative durch den Regierungsrat des Kantons Zürich bestätigt (BGE 129 I 232 ff.). Im zweiten Urteil ging es um abgewiesene Einbürgerungswillige aus der Luzerner Gemeinde Emmen, deren Beschwerde das Bundesgericht wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots und der Begründungspflicht gutgeheissen hat (BGE 129 I 217 ff.).

Zentral an diesen Entscheiden ist die rechtliche Qualifizierung des kommunalen Einbürgerungsentscheids, wobei das Bundesgericht wie folgt argumentiert: 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 überwiegende Lehre stehen auf dem 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 238). Es geht bei der Einbürgerung nicht um die Durchsetzung des politischen Willens wie bei einer Sachabstimmung oder Wahl (politische Akte), sondern um die Beantwortung der Rechtsfrage, ob die gesuchstellende Person für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist.

## **2.2. Rechtsstaatliche Garantien**

Das Bundesgericht vertritt in den erwähnten Urteilen die Auffassung, dass die zuständigen Organe, gleich wie andere Behörden in ihrer Tätigkeit auch, bei Einbürgerungsentscheiden zwingende rechtliche Vorgaben beachten müssen. Eine Einbürgerung darf deshalb grundsätzlich nicht – wie es bei einer Abstimmung über ein Sachgeschäft (z. B. Kreditabstimmung, Gesetzesvorlage) zulässig ist – aus sachfremden oder nicht nachvollziehbaren Gründen verweigert werden. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Einbürgerungsgesuch nur deshalb abgelehnt wird, weil die Bewerberin oder der Bewerber aus einem bestimmten Land stammt, eine bestimmte Religion oder bestimmte Hautfarbe hat. Die Stimmberechtigten bzw. die Behörden haben aber selbstverständlich das Recht, Einbürgerungsgesuche abzulehnen, sofern sie die Ablehnung mit der Nichteinhaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen begründen, beispielsweise mit fehlender Integration oder mit der Nichtbeachtung der Rechtsordnung.



Art. 5 Abs. 1 BV hält fest, dass das Recht die Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns bildet. Zudem ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Diese Bindung an die Grundrechte gilt auch für die Stimmberechtigten, wenn sie – wie beim Einbürgerungsverfahren – über den rechtlichen Status einer Person befinden (vgl. BGE 129 I 240). Insofern sind auch der direkten Demokratie verfassungsrechtliche Grenzen gesteckt (BGE 129 I 248). Der Einbürgerungsentscheid darf weder willkürlich (Art. 9 BV) noch diskriminierend (Art. 8 Abs. 2 BV) sein, er muss die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen wahren (Art. 13 BV) und er muss begründet werden. Es geht letztlich darum, Menschen, die schon viele Jahre im Land wohnen, mit Respekt zu begegnen und ihnen einen fairen Zugang zur Staatsbürgerschaft zu ermöglichen.

### **2.3 Begründungspflicht**

Die gesuchstellende Person hat Anspruch auf eine Begründung durch das entscheidende Organ, wenn ihr Einbürgerungsgesuch abgewiesen wird. Damit will die Bundesverfassung einen angemessenen Rechtsschutz gewährleisten (Art. 29 Abs. 2 BV). Eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden ist nur möglich, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt. Im Einbürgerungsverfahren bedeutet ein negativer Entscheid immer auch eine Aussage zur Person der oder des Betroffenen (z. B. fehlende Integration). Ein abweisender Entscheid ist für die Einzelne oder den Einzelnen nur annehmbar, wenn er unter Wahrung elementarer Rechtspositionen getroffen wurde (Daniel Thürer / Michael Frei, Einbürgerungen im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2004 I, S. 212 f.).

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Begründungspflicht hatte auch für das Einbürgerungsverfahren im Kanton Zürich Konsequenzen. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat im Dezember 2003 Empfehlungen zur Ausgestaltung des Verfahrens an der Gemeindeversammlung herausgegeben. Darin wird den Gemeinden ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen: In einem ersten Schritt wird über das Einbürgerungsgesuch abgestimmt. Wird das Gesuch abgelehnt, müssen die Stimmberechtigten in einem zweiten Schritt über die Gründe abstimmen, die zur Ablehnung geführt haben. Dieses Verfahren wird nicht in das vorliegende Gesetz übernommen, weil es sich in der Praxis als zu kompliziert erwiesen hat.

### **3. Vorgaben der Kantonsverfassung**

Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht. Damit wird den Gemeinden eine Schlüsselrolle bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zuerkannt.

Die Kantonverfassung verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz (Art. 20 Abs. 2 KV). Im Verfassungsrat 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 Verfassungsrat, S. 2795). Mit dem Erlass eines Bürgerrechtsgesetzes sollen einheitliche Voraussetzungen und Verfahren im ganzen Kanton geschaffen werden. Damit verbunden ist der Verlust der bisherigen Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden im Bereich der Wohnsitzfristen, der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit und der Gebühren (vgl. Protokoll Verfassungsrat, S. 1630 ff.).

Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden das Recht ein, das Einbürgerungsorgan in der Gemeindeordnung selber zu bestimmen. Ausgeschlossen sind Urnenabstimmungen (Art. 21 Abs. 1 KV). Die rechtspolitisch bedeutsame Frage, ob über Einbürgerungen an der Gemeindeversammlung entschieden werden soll, ist damit vom Verfassungsgeber bereits beantwortet worden. Im Jahre 2004 hatte auch das Bundesgericht diese Frage zu prüfen und kam zum Schluss, dass Gemeindeversammlungen ihre Einbürgerungsbeschlüsse begründen können und Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen somit verfassungsrechtlich zulässig seien (BGE 130 I 140).

Die Kantonsverfassung regelt weiter die Voraussetzungen der Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Verfahren (Art. 20 Abs. 3 KV), wobei die Aufzählung der Voraussetzungen nicht abschliessend ist. Der Verfassungsgeber will dem Gesetzgeber damit Leitplanken vorgeben (vgl. Protokoll Verfassungsrat, S. 2796). Die in der Kantonsverfassung genannten Einbürgerungsvoraussetzungen entsprechen im Wesentlichen der heutigen Rechtslage bzw. der vorherrschenden Praxis der Gemeinden.

### **III. Erarbeitung der Gesetzesvorlage**

Mit Blick auf die Kantonsverfassung und das Legalitätsprinzip ergibt sich die Notwendigkeit, ein kantonales Bürgerrechtsgesetz zu schaffen. Eine Integration der Bürgerrechtsbestimmungen in das Ge-

meindesetz ist nicht zweckmässig, weil die rechtliche Regelung der Einbürgerung in ein Spezialgesetz und nicht in einen organisationsrechtlichen Erlass gehört. Der Kanton Zürich ist zudem einer der wenigen Kantone, die nicht über ein Bürgerrechtsgesetz verfügen.

## **1. Gesetzgebungskonzept**

Am 14. Juni 2006 hat der Regierungsrat das Konzept für ein Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht genehmigt und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Das Gesetzgebungskonzept sieht vor, dass das neue Gesetz den Einbürgerungswilligen einen einfachen und fairen Zugang zum Bürgerrecht ermöglichen soll. Ausländerinnen und Ausländer sollen die Sicherheit erhalten, dass ihre Einbürgerungsgesuche sorgfältig geprüft werden und dass ihnen bei Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen das Bürgerrecht erteilt wird. Auf der anderen Seite soll den legitimen Interessen der Schweizer Bevölkerung an einer angemessenen Integration der Einbürgerungswilligen bestmöglich Rechnung getragen werden.

## **2. Arbeitsgruppe Bürgerrechtsgesetz**

Die Gesetzgebungsarbeiten sind durch eine Arbeitsgruppe mit 13 Mitgliedern begleitet worden, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute), der Bezirke (Statthalterkonferenz, Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber) sowie aus Fachleuten der kantonalen Verwaltung zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe hat sich zwischen Juni 2007 und April 2008 zu neun Sitzungen getroffen und dabei den Gesetzesentwurf in zwei Durchgängen beraten.

## **3. Vernehmlassung**

Mit Beschluss vom 10. September 2008 (RRB Nr. 1413/2008) hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, zum Entwurf für ein kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG) eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 20. September bis zum 20. Dezember 2008. Mit Beschluss vom 29. April 2009 hat der Regierungsrat vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis genommen (RRB Nr. 695/2009).

### **3.1 Beteiligung**

Es sind insgesamt 121 Vernehmlassungsantworten eingegangen. Davon stammen 102 Stellungnahmen von politischen Gemeinden; dies entspricht einer Beteiligung von 60% aller Gemeinden. An der Vernehmlassung teilgenommen haben weiter der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Andelfingen, der Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute (VZGV) und der Zürcherische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten (ZVZ). Weitere Stellungnahmen stammen von kantonalen Behörden (Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich).

Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien haben sich CVP, EDU, EVP, FDP, GLP, Grüne, SP und SVP an der Vernehmlassung beteiligt. Weitere Stellungnahmen stammen vom Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich (GBKZ), von den Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ) sowie vom Zürcher Anwaltsverband (ZAV).

### **3.2 Allgemeine Würdigung der Vorlage**

Der Vernehmlassungsentwurf für ein Bürgerrechtsgesetz wird von CVP, EVP, FDP, Grünen, GLP und SP im Grundsatz befürwortet. Die CVP bezeichnet den Entwurf als insgesamt recht gelungen, die EVP stimmt dem Gesetz weitgehend zu, die FDP erachtet das neue Gesetz als modern und begrüsst die Vereinheitlichung der Einbürgerungsregeln. Die Grünen und die GLP befürworten die mit dem Gesetz angestrebte einheitlichere Praxis im Einbürgerungswesen, die SP beurteilt den Gesetzesentwurf als Ganzes sehr positiv. Diese grundsätzliche Zustimmung wird dadurch relativiert, dass die genannten politischen Parteien bei den Einbürgerungsvoraussetzungen eine Reihe von Vorbehalten anbringen. Dabei zeigt sich ein uneinheitliches Bild: Es gibt sowohl Stimmen, die sich für eine Verschärfung der Anforderungen aussprechen, als auch solche, denen die Anforderungen zu weit gehen. Grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der Gesetzesvorlage hat die SVP; sie lehnt den Entwurf in der vorliegenden Form ab und behält sich ausdrücklich vor, das Referendum gegen die Vorlage zu ergreifen und diese in einer Volksabstimmung zu bekämpfen.

Der GPV erachtet den Gesetzesentwurf als zeitgemäss und begrüsst es insbesondere, dass klare und einheitliche Regeln für das Einbürgerungsverfahren geschaffen werden.

Für den GBKZ sind die geplante Harmonisierung und Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen sowie die Schaffung von Rechtssicherheit von zentraler Bedeutung. Für die DJZ setzt der Entwurf die verfassungsmässigen Vorgaben insgesamt angemessen um. Der ZAV begrüsst es, dass wegen der Intensität des Eingriffs in die Rechtstellung der einbürgerungswilligen Person ein formelles Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht geschaffen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die allgemeine Stossrichtung des Gesetzes – die Schaffung einheitlicher Regeln und Integrationsstandards für die Einbürgerung – bei den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich auf Zustimmung stösst. Konsens besteht auch darüber, dass der Kanton ein besonderes Bürgerrechtsgesetz braucht.

### **3.3 Ergebnisse im Einzelnen**

Es sind Hinweise und Stellungnahmen zu fast allen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfes eingegangen. Es lässt sich jedoch ein klarer Schwerpunkt bei den Einbürgerungsvoraussetzungen feststellen. Überdurchschnittlich viele Stellungnahmen sind überdies zu den Kompetenzen der Gemeinden bei der Integrationsbeurteilung, zur Härtefallklausel und zur Verordnungskompetenz des Regierungsrates eingegangen.

#### **3.3.1 Wohnsitzerfordernisse**

Mit der vorgesehenen Wohnsitzfrist von drei Jahren für einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer sind 90% der antwortenden Gemeinden stillschweigend einverstanden. 10% der antwortenden Gemeinden möchten eine Wohnsitzfrist von fünf Jahren. SP, GBKZ und DJZ erachten eine Wohnsitzfrist von zwei Jahren als ausreichend.

Der Gesetzesentwurf setzt im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung einen stabilen ausländerrechtlichen Wohnsitz voraus, der in der Verordnung näher umschrieben werden soll. 78% der Gemeinden, GPV, VZGV, FDP und SVP möchten nur Ausländer mit Niederlassungsbewilligung C zum Einbürgerungsverfahren zulassen, die FDP zusätzlich Personen mit Aufenthaltsbewilligung B.

### 3.3.2 Integration

Der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen (GER) wird mit Ausnahme der Stadt Zürich als Beurteilungsmassstab für die sprachliche Integration akzeptiert. Das in den Erläuterungen vorgeschlagene Sprachniveau A2 schriftlich / B1 mündlich wird von 4% der antwortenden Gemeinden infrage gestellt.

EVP, GLP und SP unterstützen das vorgesehene Anforderungsprofil A2 schriftlich / B1 mündlich, während SVP und FDP strengere Anforderungen bei den Sprachkenntnissen verlangen. Die Grünen und die DJZ verlangen einen Verzicht auf den Nachweis von schriftlichen Sprachkenntnissen.

GPV, VZGV und 72% der antwortenden Gemeinden sprechen sich dagegen aus, dass die Sprachprüfung obligatorisch bei einer externen Bildungsinstitution durchgeführt werden muss. Mehrheitlich wollen die Gemeinden wählen können, ob sie die Prüfung selber durchführen oder auslagern wollen.

Der VZGV und 12% der antwortenden Gemeinden sprechen sich grundsätzlich gegen das Institut der Integrationsvermutung aus. Der GPV und die Mehrheit (64%) der antwortenden Gemeinden sind skeptisch, ob die Gemeinden in der Lage seien, die Integrationsvermutung zu widerlegen. Als Korrekturmassnahmen schlagen einzelne Gemeinden vor, dass die Gemeinden umfassende Einsicht in die Polizeiregister erhalten sollen oder dass die Gesuche veröffentlicht werden.

FDP und SVP lehnen die Integrationsvermutung ab, die CVP äussert sich skeptisch. GBKZ und DJZ fordern eine Ausdehnung der Integrationsvermutung auf Personen, die seit Langem in der Schweiz leben.

### 3.3.3 Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit

Der Gesetzesentwurf sieht bei Sozialhilfebezug und Betreibungen eine Karenzfrist von drei Jahren vor. 6% der antwortenden Gemeinden sprechen sich für eine Verlängerung dieser Frist von drei auf fünf Jahre aus. Die Stadt Zürich ist grundsätzlich gegen eine Karenzfrist bei Sozialhilfebezügen. Die CVP fordert längere Karenzfristen beim Sozialhilfebezug, während GBKZ und DJZ eine Verkürzung der Karenzfristen auf zwei Jahre verlangen.

78% der antwortenden Gemeinden sowie GPV und VZGV sind der Auffassung, dass Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung (ALV) das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht erfüllen und deshalb zu streichen sind. Auch für die FDP und SVP reichen Ansprüche gegenüber der ALV nicht aus, um die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit zu bejahen.

### **3.3.4 Beachtung der Rechtsordnung**

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass nur Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt werden. Eine klare Mehrheit der antwortenden Gemeinden (75%) sowie die Gemeindeverbände sind der Meinung, dass zusätzlich Übertretungen im Wiederholungsfall (z. B. Verkehrsdelikte) zur Verweigerung des Bürgerrechts führen sollen. EDU, CVP, FDP und SVP wollen die Bestimmung auf unterschiedliche Weise verschärfen (umfassende Akteneinsicht, Abstellen auf das behördliche Strafregister, längere Fristen, Berücksichtigung von ausländischen Urteilen, tadelloser Leumund, keine Einbürgerung bei Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren).

Für Jugendliche, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt wurden, sieht der Vernehmlassungsentwurf eine Wartefrist von fünf bzw. drei Jahren vor. 7% der Gemeinden verlangen eine Erhöhung der Karenzfristen. CVP, FDP und ZAV wollen eine Verlängerung der Wartefristen (zehn Jahre bei Verbrechen, sechs bzw. fünf Jahre bei Vergehen); die DJZ will eine Verkürzung der Wartefrist bei Vergehen.

### **3.3.5 Kompetenzen der Gemeinden**

Eine klare Mehrheit der antwortenden Gemeinden (74%), die Verbände GPV und VZGV sowie die SVP sind der Meinung, dass den Gemeinden bei der Beurteilung der Einbürgerungsgesuche ein erheblicher Ermessensspielraum einzuräumen und das Gesetz entsprechend zu ergänzen sei.

### **3.3.6 Härtefälle**

Eine klare Mehrheit der antwortenden Gemeinden (75%) sowie die Verbände GPV und VZGV verlangen eine Kannformulierung bei der Anwendung der Härtefallklausel. Eine Minderheit der Gemeinden (7%) will die Härtefallklausel ganz streichen. Drei Gemeinden

und der VZGV verlangen, dass das Alter nicht als Härtefall anerkannt wird. Mit Ausnahme der SVP stimmen die Parteien und Organisationen der Härtefallregelung im Grundsatz zu. Im Detail gibt es unterschiedliche Auffassungen: Die FDP spricht sich für eine Kannformulierung aus, während für EVP und ZAV die Verpflichtung zur Anwendung der Härtefallregelung zentral ist. Die Grünen möchten zusätzlich mangelnde Schulbildung als Härtefall anerkennen und die DJZ will die Altersgrenze bei 55 Jahren ansetzen.

### **3.3.7 Verordnungskompetenz**

74% der antwortenden Gemeinden sowie GPV, VZGV, SVP und FDP verlangen, dass die vorgesehene Bürgerrechtsverordnung der Genehmigung des Kantonsrats unterstellt wird und dass die Verordnung in eine breite Vernehmlassung geht.

## **IV. Grundzüge der Vorlage**

Der Kanton Zürich soll ein zeitgemässes Bürgerrechtsgesetz erhalten, das die Einbürgerungsvoraussetzungen klar umschreibt und dafür sorgt, dass die Einbürgerungsverfahren im ganzen Kanton einheitlich, transparent und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ablaufen.

Mit dem neuen Gesetz soll das Legalitätsprinzip gestärkt werden, indem klare rechtliche Vorgaben geschaffen werden, nach denen die Einbürgerungsorgane die Gesuche zu prüfen haben. Damit sollen die Rechtssicherheit und die rechtsgleiche Behandlung im Einbürgerungsverfahren besser gewährleistet werden. Die Einbürgerung nach freiem Ermessen wird dadurch eingeschränkt.

Das neue Bürgerrechtsgesetz hat die Leitplanken zu beachten, die das Bundesrecht, die Rechtsprechung des Bundesgerichts und die neue Kantonsverfassung vorgeben. Der kantonale Gesetzgeber verfügt aber auch über einen eigenen Spielraum bei der Konkretisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen und der Ausgestaltung des Verfahrens.

Das neue Gesetz will den Einbürgerungswilligen einen fairen Zugang zur Staatsbürgerschaft ermöglichen. In einem Land, das durch eine starke Einwanderung geprägt ist, soll die Einbürgerung nicht als eine Art «Belohnung» ausgestaltet sein, die von den Stimmberechtigten und Behörden nach freiem Ermessen gewährt wird. Sie soll vielmehr allen Ausländerinnen und Ausländern, die viele Jahre in der Schweiz gelebt haben und mit diesem Land verbunden sind, offen-



stehen. Die Staatsform der Demokratie verlangt, dass die auf dem Gebiet eines Staates in dauernder Gemeinschaft lebenden Menschen einen Anspruch auf institutionalisierte politische Mitbestimmung haben. Dieser Anspruch wird durch das Stimmrecht der eigenen Staatsangehörigen und den grundsätzlichen Anspruch dauernd niedergelassener Ausländerinnen und Ausländer auf Verleihung des Bürgerrechts verwirklicht, wenn man von der Möglichkeit des Ausländerstimmrechts einmal absieht (Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 2009, S. 310). Entsprechend räumt das Bürgerrechtsgesetz allen Einbürgerungswilligen einen Anspruch auf Einbürgerung ein unter der Bedingung, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen (bedingter Anspruch auf Einbürgerung). Die bisherige Unterscheidung in Personen mit und ohne Anspruch auf Einbürgerung wird aufgegeben.

Auf der anderen Seite soll den legitimen Interessen der Schweizer Bevölkerung an einer angemessenen Integration der Einbürgerungswilligen Rechnung getragen werden. Von den Einbürgerungswilligen darf erwartet werden, dass sie mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind und über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Um als Bürgerin und Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können, sind zudem Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde notwendig. Das Gesetz sieht verbindliche Standards vor, die eine einheitliche Beurteilung der Integration in allen Zürcher Gemeinden gewährleisten. Es ist ein zentrales Anliegen des Bürgerrechtsgesetzes, bei der Beurteilung der Sprachkompetenz mehr Transparenz, mehr Gleichbehandlung und mehr Professionalität zu erreichen. Dafür sind zwei Massnahmen vorgesehen: Zum einen werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse kantonale einheitlich festgelegt und zum andern wird von den Einbürgerungswilligen ein Nachweis ihrer Sprachkenntnisse verlangt. Das Gesetz ermächtigt den Regierungsrat, die Anforderungen auf Verordnungsstufe näher zu umschreiben.

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

- Die Wohnsitzfristen werden kantonale einheitlich geregelt. Die bisherigen Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden bei der Festlegung von Wohnsitzfristen entfallen. Für Ausländerinnen und Ausländer sind drei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde erforderlich. Für Einbürgerungswillige unter 25 Jahren, die in der Schweiz die Schule besucht haben, genügen zwei Jahre Wohnsitz im Kanton. Für Schweizerinnen und Schweizer genügen zwei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde.

- Die Einbürgerung setzt voraus, dass die gesuchstellende Person in der Lage ist, für sich und ihre Familie aufzukommen. Um eine einheitliche Praxis in den Gemeinden zu erreichen, legt das Gesetz die Anforderungen an die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit detailliert fest. So darf die gesuchstellende Person in den letzten drei Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuches keine Sozialhilfe bezogen haben.
- Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Erwachsenen wird in erster Linie auf den Strafregisterauszug für Privatpersonen abgestellt. Voraussetzung für die Einbürgerung ist demnach, dass der Strafregisterauszug keinen Eintrag aufweist und kein Strafverfahren hängig ist. Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Jugendlichen wird bei den Delikten angeknüpft. Jugendliche, die ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen haben, müssen eine Wartefrist von fünf bzw. drei Jahren einhalten, bis eine Einbürgerung möglich ist.
- Bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen findet eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden statt. Die kantonale Behörde prüft und entscheidet abschliessend, ob die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse erfüllt und die Rechtsordnung beachtet. Die Gemeinden sind abschliessend zuständig für die Prüfung der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit. Damit sollen Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen und Doppelspurigkeiten verhindert werden.
- Das neue Gesetz kennt keine Unterscheidung in Bewerberinnen und Bewerber mit Anspruch auf Einbürgerung und solche ohne Anspruch auf Einbürgerung. Damit entfällt auch die Grundlage für die geteilte Einbürgerungszuständigkeit in den Gemeinden, wonach für Personen mit und ohne Anspruch je ein eigenes Einbürgerungsorgan zuständig ist. Neu gibt es in jeder Gemeinde nur noch ein Einbürgerungsorgan, das für alle Einbürgerungsgeschäfte zuständig ist.
- Dort, wo die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament über Einbürgerungen beschliesst, muss sichergestellt sein, dass die Abweisung eines Gesuchs begründet wird. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass an der Gemeindeversammlung und im Gemeindeparlament nur dann eine Abstimmung über traktandierete Einbürgerungsgesuche stattfindet, wenn ein begründeter Gegenantrag aus der Versammlung gestellt wird. Kommt kein Gegenantrag, gilt der Antrag auf Einbürgerung stillschweigend als genehmigt.
- Im Einbürgerungsverfahren werden neben allgemeinen Personendaten auch besondere Personendaten (z.B. Strafregister, Massnahmen der sozialen Hilfe) bearbeitet, bei denen die besondere

Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Für die Bearbeitung und Bekanntgabe der Personendaten von Einbürgerungswilligen werden im Bürgerrechtsgesetz klare Rechtsgrundlagen geschaffen.

## **V. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **A. Gegenstand**

#### § 1

Das kantonale Bürgerrechtsgesetz befasst sich mit der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Ausländerinnen und Ausländern, soweit diese im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden. 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. 12–16 BüG), erleichteter Einbürgerung (Art. 26–32 BüG) und Wiedereinbürgerung (Art. 18–25 BüG). Die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist in erster Linie Sache der Kantone und damit der Hauptgegenstand des vorliegenden Gesetzes. Der Bund erlässt hierzu Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV) und kontrolliert deren Einhaltung im Rahmen der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Die erleichterte Einbürgerung, die vor allem Ehegattinnen von Schweizer Bürgern und Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen zugute kommt, sowie die Wiedereinbürgerung sind bundesrechtlich abschliessend geregelt und somit nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes.

### **B. Einbürgerungsvoraussetzungen**

#### § 2 Schweizerinnen und Schweizer

Nach heutiger Regelung (§ 21 Abs. 1 GG) haben Schweizerinnen und Schweizer einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie seit zwei Jahren in der Gemeinde wohnen, sich und ihre Familie zu erhalten vermögen und über einen unbescholtenen Ruf verfügen. Diese Voraussetzungen werden in das Bürgerrechtsgesetz übernommen.

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. Eine

Pflicht zur Aufgabe von angestammten Bürgerrechten kann emotionale Betroffenheit auslösen und wäre mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden.

Der Begriff «Wohnsitz» (Abs. 1 lit. a) verlangt, dass die Person in der Gemeinde zur Niederlassung angemeldet ist (vgl. § 32 Abs. 1 GG). Ein bloss fiktiver oder abgeleiteter Wohnsitz im Sinne von Art. 24/25 ZGB genügt nicht, ebenso wenig ein Wochenendaufenthalt (H. R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A. 2000, § 21 N. 1.3).

Die Anforderungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Beachtung der Rechtsordnung richten sich nach den Bestimmungen, wie sie für einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer gelten (Abs. 2). Ebenso können sich Schweizerinnen und Schweizer auf die Ausnahmebestimmung von § 8 Abs. 1 KBüG berufen, falls sie das Erfordernis der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit wegen einer Beeinträchtigung der Gesundheit nicht erfüllen können.

### § 3 Ausländerinnen und Ausländer a. Grundsatz

Ausländerinnen und Ausländer müssen bundesrechtliche und kantonale Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Der Bund verlangt für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, dass die gesuchstellende Person die Eignungsvoraussetzungen (Art. 14 BüG) und die Wohnsitzerfordernisse (Art. 15 BüG) erfüllt. Notwendig sind zwölf Jahre Wohnsitz in der Schweiz, davon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. Die Zeit zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr wird doppelt gerechnet. Besondere Fristen gelten bei der gemeinsamen Einbürgerung von Ehepaaren. Die Eignungsvoraussetzungen erfüllt, wer

- in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist,
- mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist,
- die schweizerische Rechtsordnung beachtet,
- die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Das kantonale Recht kann – in Ergänzung zu den Mindestvorschriften des Bundes – weitere Eignungsvoraussetzungen und Wohnsitzerfordernisse vorsehen. Das vorliegende Bürgerrechtsgesetz legt kantonale Wohnsitzfristen fest und verlangt zusätzlich die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung. Zudem werden die bundesrechtlichen Voraussetzungen «Integration» und «Beachtung der Rechtsordnung» konkretisiert. Den Gemeinden verbleibt innerhalb der kantonalen Vorgaben ein gewisser Ermessensspielraum bei der Würdigung der Integrationsvoraussetzungen und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit.

Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts und des Kantonsbürgerrechts gelten die gleichen Einbürgerungsvoraussetzungen, wobei die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt ist (vgl. § 14 Abs. 1 und 3 KBüG).

Neu steht allen Einbürgerungswilligen ein Anspruch auf Einbürgerung zu unter der Bedingung, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Dieser bedingte Anspruch auf Einbürgerung darf allerdings nicht mit einem Recht auf automatische Einbürgerung gleichgesetzt werden. Die Abweisung von Einbürgerungsgesuchen bleibt selbstverständlich zulässig, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht in dem vom Gesetz geforderten Ausmass erfüllt sind.

#### § 4 b. Wohnsitzerfordernisse des Kantons

In Abs. 1 werden die Wohnsitzfristen kantonal einheitlich geregelt. Die bisherigen Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden bei der Festlegung von Wohnsitzfristen entfallen, da die Kantonsverfassung einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen im ganzen Kanton verlangt. Mit dem Wohnsitzerfordernis von drei Jahren soll den Gemeinden die notwendige Zeit eingeräumt werden, um die gesuchstellende Person kennenzulernen und deren Integration in die örtlichen Verhältnisse beurteilen zu können. Die gesuchstellende Person soll sich in diesem Zeitraum mit den örtlichen Verhältnissen vertraut machen können.

Nach geltendem Recht werden Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in der Schweiz besucht haben, bei der Wohnsitzfrist privilegiert (§ 21 Abs. 2 und 3 GG): Sie müssen lediglich zwei Jahre Wohnsitz im Kanton nachweisen, d. h., die verlangte Wohnsitzdauer kann durch Wohnsitze in verschiedenen Zürcher Gemeinden erfüllt werden. Diese Regelung hat sich bewährt und wird weitergeführt (Abs. 2). Im Unterschied zum geltenden Recht wird auf eine untere Altersbegrenzung verzichtet, da auch Personen unter 16 Jahren die Anforderung der fünfjährigen Schulbildung erfüllen und ein selbstständiges Einbürgerungsgesuch stellen können.

Besondere Wohnsitzerfordernisse gelten nach der Praxis des Bundesamtes für Migration für Kinder, die in das Gesuch ihrer Eltern einbezogen werden. Diese müssen seit zwei Jahren im Kanton Wohnsitz haben, wenn sie älter als sieben Jahre sind. Bei Kindern unter sieben Jahren wird lediglich verlangt, dass sie im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bei den Eltern oder einem Elternteil wohnen. Es erscheint zweckmässig, in dieser Frage weiterhin auf die Praxis des Bundes abzustellen und auf eine eigene Regelung im vorliegenden Bürgerrechtsgesetz zu verzichten.

Abs. 3 verweist für die Definition des Wohnsitzes von Ausländerinnen und Ausländern auf das Bürgerrechtsgesetz des Bundes. Danach gilt als Wohnsitz die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BüG). Die Verweisung in Abs. 3 stellt sicher, dass diese bundesrechtliche Umschreibung des Wohnsitzes auch für die kantonalen Wohnsitzerfordernisse gemäss Abs. 1 und 2 gilt. Der Nachweis der Wohnsitzdauer kann nach heutiger Praxis von Bund und Kanton mit den folgenden ausländerrechtlichen Bewilligungstypen erbracht werden:

- Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), Art. 34 Ausländergesetz (AuG)
- Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), Art. 33 AuG
- Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L), Art. 32 AuG
- Vorläufige Aufnahme (Ausweis F), Art. 83 AuG
- Bewilligung für Asylsuchende (Ausweis N), Art. 43 Asylgesetz.

Alle diese Aufenthalte zählen für die Berechnung der Wohnsitzdauer.

Im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs verlangt das Bundesamt für Migration zusätzlich, dass eine ausreichende Stabilität des Wohnsitzes gegeben ist. Diese fehlt nach heutiger Praxis, wenn sich eine gesuchstellende Person lediglich im Rahmen eines laufenden Asylverfahrens in der Schweiz aufhält (Ausweis N) oder ihr eine Ausreisefrist angesetzt worden ist; in diesen Fällen erteilt das Bundesamt für Migration keine Einbürgerungsbewilligung. Bei Personen mit vorläufiger Aufnahme (Ausweis F) ist die Voraussetzung des stabilen Wohnsitzes hingegen gegeben. Der Kanton Zürich berücksichtigt die Praxis des Bundes bei der Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts. Daran soll auch künftig festgehalten werden.

Von verschiedenen Seiten wird verlangt, dass nur Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung C zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden. Diese Forderung wurde in der Gesetzesvorlage nicht berücksichtigt, da gleichlautende Vorstösse auf kantonaler Ebene schon mehrfach abgelehnt wurden. Der Verfassungsrat hat einen Antrag, der den Besitz der Niederlassungsbewilligung vorschreiben wollte, mit 60 zu 29 Stimmen abgelehnt (Protokoll Verfassungsrat, S. 2795). Auch der Kantonsrat hat am 1. Dezember 2008 ein Postulat (KR Nr. 89/2007), das in der Bürgerrechtsverordnung die Niederlassung C als Einbürgerungsvoraussetzung festschreiben wollte, mit 103 Nein- zu 57 Ja-Stimmen abgelehnt. Ebenso hat sich der Regierungsrat mehrfach dagegen ausgesprochen (Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 420/1997 und 51/2000 sowie Stellungnahmen zu den Postulaten KR-Nrn. 318/2002 und 89/2007). Auf Bundesebene hingegen ist der par-

lamentarischen Initiative der SVP «Keine Einbürgerung ohne vorher erteilte Niederlassungsbewilligung» (06.485) von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates und des Ständerates 2008 Folge gegeben worden.

### § 5 c. Integration

#### a. Bedeutung der Integration

Die Integration ist eine zentrale Voraussetzung für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Der Begriff «Integration» im Bürgerrechtsgesetz umfasst die Eingliederung in die schweizerischen und örtlichen Verhältnisse (Abs. 1 lit. a) sowie das Vertrautsein mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde (Abs. 1 lit. b). Zu den Integrationsvoraussetzungen gehören insbesondere angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache (Abs. 1 lit. c) sowie Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse (Abs. 1 lit. d). Integration bedeutet die Aufnahme der ausländischen Person in die schweizerische Gemeinschaft und die Bereitschaft der Person, sich in das gesellschaftliche Umfeld einzufügen, ohne deswegen ihre Eigenart und Staatsangehörigkeit aufzugeben (BBl 2002, S. 1942). Das Ausländergesetz umschreibt das Ziel der Integration wie folgt: Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz (Art. 4 AuG). Für eine erfolgreiche Integration ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache lernen (Art. 4 Abs. 4 AuG).

Im Einbürgerungsverfahren bedeutet die Integration einen bestimmten Integrationsgrad, der erreicht sein muss, um eingebürgert zu werden. Integration im Sinne des Bürgerrechts stellt nicht das Ende eines Prozesses dar, sondern den Abschluss einer wichtigen Phase der Integration im weiteren Sinn (Roland Schärer, Zur Integrationspolitik des Bundes im Kontext des schweizerischen Ausländerrechts, Zeitschrift für Zivilstandswesen 2004, S. 384). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen von Integrationsbereitschaft und -fähigkeit im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sind (BBl 2002, 1943), was eine abschliessende Festlegung von Integrationsanforderungen erschwert.

Wichtige Indizien für eine erfolgreich verlaufene Integration sind die Fähigkeit zu einer selbstständigen Lebensführung sowie Interesse und Teilhabe am öffentlichen und sozialen Leben. Ein wesentlicher indirekter Massstab für eine genügende Integration ergibt sich dabei aus

der bundesrechtlich geforderten Wohnsitzdauer von zwölf Jahren (BBl 2002, S. 1943). Während dieser langen Zeitspanne ist die Fähigkeit einbürgerungswilliger Personen, im schweizerischen Umfeld zu bestehen und den vielfältigen Verpflichtungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld nachzukommen, einer hinreichenden alltäglichen Erprobung unterzogen und deshalb in aller Regel als bestehend zu vermuten (Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 102/2006). Indizien für eine mangelnde Integration ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts etwa aus einer bewussten Meidung des Kontakts mit der schweizerischen Bevölkerung, aus ungenügenden Sprachkenntnissen, aus fehlenden Grundkenntnissen des Schweizer Demokratiesystems oder aus einem schlechten Schulleumund bei Jugendlichen (vgl. die Übersicht bei Andreas Auer, Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 2009, S. 75 ff.). Das Tragen eines Kopftuches ist hingegen für sich allein kein Grund, um die Einbürgerung zu verweigern. Nach Auffassung des Bundesgerichts kommt darin keine Haltung zum Ausdruck, die gegen rechtsstaatliche und demokratische Wertvorstellungen verstösst (BGE 134 I 49, BGE 134 I 56). Auch die fehlende Bereitschaft einer gesuchstellenden Person, nach der Einbürgerung auf ihre bisherige Staatsbürgerschaft zu verzichten, lässt nicht auf eine ungenügende Integration schliessen (BGE vom 8. November 2007, 1P.44/2007).

Die Integrationsanforderungen gelten auch für Jugendliche unter 18 Jahren, die in die Einbürgerung ihrer Eltern einbezogen werden oder sich selbstständig einbürgern wollen. Bei Kindern unter 16 Jahren ist jedoch eine differenzierte Beurteilung entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes vorzunehmen (Abs. 3).

#### b. Anforderungen an die Sprachkenntnisse

Unter den Integrationsvoraussetzungen nimmt die sprachliche Integration einen besonderen Platz ein. Die Sprache verschafft den Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zur Aufnahmegesellschaft und ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte, die den Kerngehalt der Einbürgerung ausmachen. Die Kantonsverfassung (Art. 20 Abs. 2 lit. a) und das Bürgerrechtsgesetz (Abs. 1 lit. c) verlangen von den Einbürgerungswilligen «angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache». Sie müssen sprachlich in der Lage sein, sich eigenverantwortlich im gesellschaftlichen Umfeld sowie im Kontakt mit Institutionen und Behörden zu verständigen. Die Sprachkenntnisse sollen im mündlichen Bereich eine selbstständige Alltagskommunikation ermöglichen. Das Kriterium «angemessene Deutschkenntnisse» ist allerdings zu unbestimmt, um von den Gemeinden direkt umgesetzt werden zu können. Dies wird durch die heutige Praxis in den Gemein-



den belegt, die grosse Unterschiede hinsichtlich der verlangten Sprachkenntnisse aufweist. Da die Beurteilung der Sprachkompetenz von Einbürgerungswilligen besonderer Kenntnisse erfordert, hat sich eine Reihe von Zürcher Gemeinden in letzter Zeit dafür entschieden, die Beurteilung der Sprachkenntnisse nicht mehr selber durchzuführen, sondern einer externen Bildungseinrichtung zu übertragen.

Es ist ein zentrales Anliegen des Bürgerrechtsgesetzes, bei der Beurteilung der Sprachkompetenz mehr Transparenz, mehr Gleichbehandlung und mehr Professionalität zu erreichen. Dieses Ziel soll mit zwei Massnahmen erreicht werden: Zum einen werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse kantonal einheitlich festgelegt und zum andern wird von den Einbürgerungswilligen ein Nachweis ihrer Sprachkenntnisse verlangt (Abs. 2). Die hierfür erforderlichen Regelungen würden allerdings den Rahmen des vorliegenden Gesetzes sprengen. Der Regierungsrat wird deshalb ermächtigt, die Anforderungen an die Sprachkompetenz und den Nachweis der Sprachkenntnisse auf Verordnungsstufe zu regeln (Abs. 2).

Die Beurteilung der Sprachkenntnisse soll gestützt auf den «Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen» (GER) erfolgen, der 2001 vom Europarat veröffentlicht wurde. Dieser Referenzrahmen ist heute weit verbreitet und hat sich als Bezugsinstrument insbesondere in der Praxis des Fremdsprachenunterrichts etabliert. Der Referenzrahmen unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Die A-Niveaus stehen für eine elementare Sprachverwendung, die B-Niveaus für eine selbstständige Sprachverwendung und die C-Niveaus für eine kompetente Sprachverwendung. Die verhältnismässig breit angelegten Hauptniveaus A und B werden weiter in je zwei Teilniveaus unterteilt, was die Genauigkeit des sprachlichen Anforderungsprofils erhöht (A1.1, A1.2, A 2.1, A 2.2 sowie B1.1, B1.2, B2.1, B2.2). Hinter diesen Niveaubezeichnungen steht eine Vielzahl von detaillierten Kompetenzbeschreibungen (Deskriptoren), die sich auf die sprachlichen Aktivitäten Hören (bzw. Hörverstehen) und Sprechen sowie Lesen (bzw. Leseverstehen) und Schreiben beziehen.

Gemäss den Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA; heute Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, EKM) vom März 2006 soll das sprachliche Anforderungsprofil für Einbürgerungswillige auf einem Niveau angesetzt werden, «welches die Verständigung ermöglicht, das aber realistischerweise auch von weniger Lerngewohnten erreicht werden kann». Das EKA schlägt ein Anforderungsprofil vor, das für das Hören und Sprechen nicht höher liegt als das Niveau B1.1 und nicht tiefer als das Niveau A2.1 (Günther Schneider et al., Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen

Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung. Kurzbericht, erstellt im Auftrag der EKA, Februar 2006, S. 20). Zum Anforderungsprofil bei den schriftlichen Sprachkenntnissen äussert sich die EKA nicht, weil sie empfiehlt, im Einbürgerungsverfahren lediglich die mündlichen Kompetenzen zu überprüfen.

Der Bund hat im Ausländerrecht Anforderungen an die Sprachkenntnisse festgelegt, die sich ebenfalls auf den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen abstützen. Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung (nach fünfjährigem Aufenthalt) wird mindestens das Referenzniveau A2 verlangt (Art. 62 Abs. 1 lit. b Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], SR 142.201). Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben, müssen Kenntnisse auf dem Sprachniveau B1 ausweisen (Art. 7 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA], SR 142.205).

Das BFM hat in einem Informationsschreiben vom 15. Juni 2009 folgende Empfehlung für die Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im bürgerrechtlichen Bereich formuliert: «Für die Frage der Einbürgerungsvoraussetzungen wird ein Überprüfungsprofil für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) im Bereich von B1.1 bis A2.1 als sinnvoll bezeichnet. Die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen und Schreiben) wird allgemein nicht empfohlen. Indessen wird vorgeschlagen, dass im Falle einer Prüfung schriftlicher Kompetenzen die zuständigen Behörden sich an A2.2 für Lesen und an A2.1 für Schreiben orientieren.» Das BFM stützt sich bei dieser Empfehlung auf den EKA-Bericht aus dem Jahre 2006.

Die von der EKA und dem BFM empfohlenen Sprachniveaus entsprechen einer «mittleren Lesart von sprachlicher Integration» und bilden «eine sinnvolle und erreichbare Stufe beim Sprachenlernen» (vgl. Schneider et al., a. a. O, S. 20). Es ist vorgesehen, diese Vorgaben in das kantonale Recht zu übernehmen. Nach heutigem Diskussionsstand soll in der künftigen kantonalen Bürgerrechtsverordnung festgelegt werden, dass die Einbürgerungswilligen im mündlichen Bereich (Hören und Sprechen) das Anforderungsprofil B1.1 und im schriftlichen Bereich das Anforderungsprofil A2.2 für das Lesen und A2.1 für das Schreiben erreichen müssen. Mit der Differenzierung des Anforderungsprofils nach sprachlichen Fertigkeitsbereichen wird der Meinung von Sprachfachleuten Rechnung getragen, welche die Mündlichkeit im Zusammenhang mit der Integration stärker gewichten als die Schriftlichkeit. Nach den Empfehlungen des Europarates sollen die Anforderungen für Lesen und Schreiben mindestens eine Stufe tiefer sein als beim Sprechen und Hörverstehen (vgl. Informationsschreiben BFM vom 15. Juni 2009, S. 3).

### c. Anforderungen an den Nachweis der Sprachkenntnisse

Gemäss Abs. 2 regelt der Regierungsrat in der Verordnung, wie der Nachweis der Deutschkenntnisse zu erfolgen hat. Der Nachweis kann auf unterschiedliche Weise erbracht werden. Aus heutiger Sicht stehen folgende Möglichkeiten im Vordergrund:

- Ausbildungsnachweis: Bei Einbürgerungswilligen, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht haben und das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben (vgl. § 14 Abs. 4 KBüG), wird davon ausgegangen, dass sie über angemessene Deutschkenntnisse verfügen. Hier soll der Sprachnachweis in der Regel mit einer Bestätigung der Bildungseinrichtung über die Dauer der schulischen bzw. beruflichen Ausbildung erfolgen.
- Sprachdiplom: Die gesuchstellende Person kann den Nachweis mit einem Sprachdiplom erbringen, das Sprachkenntnisse auf dem verlangten Niveau ausweist.
- Sprachkompetenznachweis im Einbürgerungsverfahren: Personen, die weder über einen Ausbildungsnachweis noch über ein Sprachdiplom verfügen, müssen im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens eine besondere Sprachprüfung bestehen.

Der Sprachkompetenznachweis wird künftig im Einbürgerungsverfahren eine wichtige Rolle spielen. Schätzungen zeigen, dass bei der Umsetzung dieses Konzepts rund die Hälfte der Einbürgerungswilligen eine Sprachprüfung ablegen müssen. Das sind im Kanton Zürich zurzeit rund 5000 Personen pro Jahr. Mithilfe eines für das Einbürgerungsverfahren entwickelten Prüfungsformates lassen sich sprachliche Kommunikationsfähigkeiten fair und zuverlässig nachweisen, sofern die Prüfung inhaltlich und formal den heute üblichen Qualitätsstandards für die Beurteilung von Sprachkompetenzen entspricht. Entscheidend ist dabei, dass der Inhalt der Sprachprüfung auf die tatsächlichen kommunikativen Anforderungen im Alltag der Einbürgerungswilligen ausgerichtet ist. Dabei ist im mündlichen Bereich auch dem in der Deutschschweiz üblichen Zusammenspiel von Dialekt und Standarddeutsch Rechnung zu tragen. Dialektkenntnisse sollen gewürdigt und standardsprachliche Kenntnisse nicht übergewichtet werden, zumal Dialektkenntnisse von einer beachtlichen Integrationsleistung zeugen (Informationsschreiben BFM vom 15. Juni 2009, S. 3). Um dem Postulat der Fairness zu genügen, müssen das Prüfungsformat und der Prüfungsablauf so festgelegt werden, dass sie den unterschiedlichen Voraussetzungen der Einbürgerungswilligen gerecht werden. Die Sprachprüfungen dürfen zudem nicht von Laien, sondern nur von Fachleuten mit entsprechender Prüferschulung durchgeführt werden. Wenn die Gemeinden nicht selber über solche Fachleute ver-

fügen, haben sie eine externe Bildungseinrichtung mit der Durchführung der Prüfungen zu beauftragen.

d. Anforderungen an die Kenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse

Um als Bürgerin und Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können, sind Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde notwendig (Abs. 1 lit. d). Die einbürgerungswilligen Personen sollen in der Lage sein, Abstimmungsvorlagen zu verstehen und sich die für die Meinungsbildung notwendigen Informationen aus den Medien, den Abstimmungsunterlagen oder im Gespräch zu beschaffen. Dabei sollen nicht mehr Kenntnisse verlangt werden als die, welche Schweizerinnen und Schweizer besitzen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden (Schärer, a. a. O., S. 384). Bei der Beurteilung der Kenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse besteht heute auf Gemeindeebene keine einheitliche Praxis. Das Anforderungsprofil ist weitgehend unklar. Es gibt Gemeinden, die dem staatskundlichen Wissen kaum Beachtung schenken, während andere Gemeinden diesem Bereich einen hohen Stellenwert einräumen und von den Einbürgerungswilligen die Absolvierung einer entsprechenden Prüfung verlangen. Diese Situation widerspricht der Vorgabe der Kantonsverfassung, in allen Gemeinden einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen zu gewährleisten. Abs. 2 räumt dem Regierungsrat deshalb die Kompetenz ein, auf Verordnungsstufe die Anforderungen an die Kenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse näher festzulegen. Anders als bei der Sprache steht hier allerdings kein anerkannter und erprobter Referenzrahmen zu Verfügung, der es erlauben würde, ein einheitliches Anforderungsprofil festzulegen. Die Verordnung wird sich deshalb darauf beschränken müssen, bestimmte Eckwerte des gesellschaftlichen und politischen Wissens festzulegen. Dazu gehören insbesondere Grundkenntnisse in den Bereichen Geschichte und Geografie, Demokratie und Föderalismus, politische Rechte, soziale Sicherheit sowie Schule und Ausbildung.

#### § 6 d. Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit

Personen, die eingebürgert werden wollen, müssen über eine ausreichende wirtschaftliche Existenzgrundlage für sich und ihre Familie verfügen (vgl. Art. 20 Abs. 3 lit. b KV). Sie haben nachzuweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen von Dritten, auf die ein Rechtsanspruch besteht, bestreiten können (Abs. 1 lit. a). Diese Umschreibung entspricht im Wesentlichen dem heutigen Recht (§ 5 BüV), das sich in der Praxis bewährt hat. Für

die Beurteilung der ökonomischen Situation einer einbürgerungswilligen Person sind sowohl die gegenwärtigen finanziellen Verhältnisse als auch die Aussichten für die Zukunft massgebend; die Behörde hat eine Prognose vorzunehmen, ob die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit auf absehbare Zeit weiterbesteht.

Das geltende kantonale Recht äussert sich nicht zur Frage, ob Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit erfüllen. Die Praxis der Gemeinden ist uneinheitlich. Nach der langjährigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (vgl. Entscheid vom 29. April 2009, VB. 2009.00111, mit weiteren Hinweisen, unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)) fallen Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe (d.h. wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz) als anrechenbare Einkünfte grundsätzlich ausser Betracht. Der bloss vorübergehende Bezug von Sozialhilfeleistungen während der Dauer eines fremdenpolizeilichen Arbeitsverbots spricht allerdings noch nicht gegen die Annahme der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht bestätigt (Entscheid vom 27. August 2001, 1P.340/2001). Aufgrund der grossen praktischen Bedeutung ist die Frage des Sozialhilfebezugs im Gesetz zu regeln. Gemäss Abs. 1 lit. b wird die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit verneint bei Personen, die aktuell Sozialhilfe beziehen oder in der jüngeren Vergangenheit bezogen haben. Ein Sozialhilfebezug, der längere Zeit zurückliegt, stellt hingegen keine Hürde für die Einbürgerung dar. Als angemessen erscheint die Einführung einer Karenzfrist von drei Jahren, gerechnet ab dem Ende des Sozialhilfebezugs.

Die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit verlangt weiter, dass die finanziellen Verhältnisse geordnet sind, was die Gemeinden anhand des Betreibungsregisters überprüfen (Abs. 1 lit. c). Betreibungen von Privaten werden – wegen der Gefahr der missbräuchlichen Betreibung – nur berücksichtigt, wenn nach erfolgloser Pfandverwertung Verlustscheine ausgestellt wurden. Betreibungen von Bund, Kanton, Gemeinden (z. B. Steuern, Gebühren, Alimentenbevorschussung) und weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden stärker gewichtet. Besonders berücksichtigt werden Betreibungen wegen ausstehender Krankenkassenprämien, die in der Praxis eine grosse Rolle spielen.

In Abs. 2 werden die Rechtsansprüche gegenüber Dritten gesetzlich definiert. Im Vordergrund stehen Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherungen (Abs. 2 lit. a). In der Schweiz besteht ein engmaschiges System von Sozialversicherungen, das den hier lebenden Menschen und ihren Angehörigen Schutz bietet vor Risiken, deren finanzielle Folgen sie nicht allein bewältigen können.

Das schweizerische Sozialversicherungssystem umfasst fünf Bereiche:

- Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge: Dazu gehören die 1. Säule mit der AHV, IV, EL (Ergänzungsleistungen) und die 2. Säule mit der beruflichen Vorsorge (BVG);
- Kranken- und Unfallversicherung (Schutz vor den Folgen einer Krankheit oder eines Unfalls);
- Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzordnung [EO]);
- Arbeitslosenversicherung (ALV);
- Familienzulagen (Bundesgesetz über die Familienzulagen).

Hierbei handelt es sich um Leistungen in Form von Renten, Erwerbsersatz, Taggeldern und Zulagen, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Wer seinen Lebensunterhalt mit Leistungen der Sozialversicherungen bestreitet, erfüllt somit das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. August 2009, VB 2009.00196, E. 4.3.3). Die Ansprüche können gegenüber staatlichen Einrichtungen (z. B. AHV, IV, EO) oder gegenüber privaten Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen bestehen (z. B. berufliche Vorsorge, Taggeldversicherungen).

Ein Rechtsanspruch besteht auch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Allerdings ist die Auszahlung von Taggeldern zeitlich begrenzt. Damit die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit bejaht werden kann, muss der Anspruch auf Taggelder zum Zeitpunkt der Erteilung des Gemeindebürgerrechts (noch) bestehen.

Als Rechtsansprüche gegen Dritte gelten auch familienrechtliche Unterhaltsansprüche, d. h. Ansprüche auf Unterhaltsleistungen gegenüber Eltern, Ehegatten und Verwandten, die im ZGB geregelt sind (Abs. 2 lit. b). Jugendliche in Ausbildung können die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit auf Unterhaltsleistungen der Eltern abstützen. Gemäss Abs. 2 lit. c können auch Leistungen des Kantons an Personen in Ausbildung angerechnet werden (vgl. dazu Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. Juni 2006, VB 2006.00158). Gestützt auf das Bildungsgesetz (LS 410.1) und die Stipendienverordnung (LS 416.1) unterstützt der Kanton in Ausbildung stehende Personen mit Stipendien und Darlehen. Einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge haben Personen, die unter 45 Jahre alt sind, einen stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Zürich haben, in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben und eine staatlich anerkannte Ausbildung anstreben.

## § 7 e. Beachtung der Rechtsordnung

### a. Erwachsene

Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Erwachsenen wird auf den Strafregisterauszug für Privatpersonen (Art. 371 StGB, SR 311.0) abgestellt. Voraussetzung für die Einbürgerung ist demnach, dass der Strafregisterauszug für Privatpersonen keinen Eintrag aufweist (Abs. 2 lit. a). Strafen, die nicht im Strafregisterauszug aufgeführt sind, dürfen im Einbürgerungsverfahren nicht zum Nachteil der betroffenen Person verwendet werden. Dies entspricht der heutigen Praxis des Kantons und des Bundes (vgl. Informationsschreiben des BFM vom 21. März 2007, Beachten der schweizerischen Rechtsordnung: Vorstrafen).

Gemäss Art. 371 StGB sind im Strafregisterauszug für Privatpersonen folgende Urteile aufgeführt:

- Urteile wegen Verbrechen: Als Verbrechen gelten Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind (Art. 10 Abs. 2 StGB).
- Urteile wegen Vergehen: Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Art. 10 Abs. 3 StGB).
- Urteile wegen Übertretungen nur in jenen Fällen, in denen ein Berufsverbot nach Art. 67 StGB verhängt wurde. Übertretungen sind Taten, die mit Busse bis Fr. 10 000 bzw. mit gemeinnütziger Arbeit bis 360 Stunden bedroht sind (Art. 103 und 106 StGB).

Nach Ablauf bestimmter Fristen werden die Urteile aus dem Strafregisterauszug für Privatpersonen entfernt (Art. 371 Abs. 3 und 4 in Verbindung mit Art. 369 StGB). Ein Urteil wird nicht mehr in den Strafregisterauszug für Privatpersonen aufgenommen, wenn zwei Drittel der Frist, die für die Entfernung von Amtes wegen gilt, abgelaufen sind. Bedingte und teilbedingte Strafen erscheinen nicht mehr im Strafregisterauszug, wenn die Probezeit abgelaufen ist und sich der Verurteilte bewährt hat (Art. 371 Abs. 3<sup>bis</sup> StGB). Gestützt auf diese Entfernungsfristen des StGB ergeben sich die Wartefristen für die Einbürgerung, die abhängig vom Strafmass unterschiedlich ausfallen:

- Eine Person wird zu einer Freiheitsstrafe von zehn Jahren verurteilt. Die Frist für die Entfernung der Strafe von Amtes wegen beträgt 30 Jahre (Dauer der Strafe + zusätzlich 20 Jahre gemäss Art. 369 Abs. 1 lit. a StGB). Die Frist für die Entfernung aus dem Strafregisterauszug für Privatpersonen beträgt 20 Jahre ( $\frac{2}{3}$  von 30 Jahren gemäss Art. 371 Abs. 3 StGB). Somit ist die Einbürgerung frühestens 20 Jahre nach der Verurteilung möglich.

- Eine Person wird zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt. Die Frist für die Entfernung der Strafe von Amtes wegen beträgt 18 Jahre (Dauer der Strafe + zusätzlich 15 Jahre gemäss Art. 369 Abs. 1 lit. b StGB). Die Frist für die Entfernung aus dem Strafregisterauszug für Privatpersonen beträgt zwölf Jahre ( $\frac{2}{3}$  von 18 Jahren gemäss Art. 371 Abs. 3 StGB). Somit ist die Einbürgerung frühestens zwölf Jahre nach der Verurteilung möglich.
- Eine Person wird zu einer bedingten Geldstrafe mit einer Probezeit von zwei Jahren verurteilt (Art. 44 StGB). Wenn der Verurteilte sich bis zum Ablauf der Probezeit bewährt hat, erscheint das Urteil nicht mehr im Strafregisterauszug für Privatpersonen (Art. 371 Abs. 3<sup>bis</sup> StGB). Somit ist eine Einbürgerung frühestens zwei Jahre nach der Verurteilung möglich.

Übertretungen werden im Einbürgerungsverfahren nicht berücksichtigt, da sie – ausser im Zusammenhang mit der Verhängung eines Berufsverbots – nicht im Strafregisterauszug für Privatpersonen erscheinen. Als Übertretungen gelten beispielsweise Ladendiebstähle mit einem Deliktsbetrag von weniger als Fr. 300 oder einfache Verkehrsregelverletzungen (Geschwindigkeitsüberschreitungen im unteren und mittleren Bereich sowie Parkbussen). Es wäre unverhältnismässig, wenn diese verbreiteten Bagatelldelikte zur Abweisung eines Einbürgerungsgesuchs führen würden.

Die Deliktformen der Kleinkriminalität sind in der Regel als Vergehen qualifiziert und werden somit im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt. Dazu gehören Warenhaus- und Taschendiebstähle mit einem Deliktsbetrag von mehr als Fr. 300, Entreisssdiebstähle, Sachbeschädigungen, Einbrüche, Kleinhandel mit Drogen, Fahren mit einer Blutalkoholkonzentration von mehr als 0,8 Promille, Geschwindigkeitsüberschreitungen von mehr als 25 km/h innerorts und mehr als 30 km/h ausserorts. Wird eine Person wegen dieser Delikte verurteilt, hat dies einen Eintrag im Strafregisterauszug für Privatpersonen und damit die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs zur Folge.

Die Einbürgerung setzt weiter voraus, dass kein Strafverfahren gegen die gesuchstellende Person hängig ist (Abs. 2 lit. c). Über hängige Strafverfahren geben das Strafregister-Informationssystem VOSTRA des Bundes, auf das die kantonale Einbürgerungsbehörde online zugreifen kann, sowie die kantonalen Register Auskunft. Es sind zwei Konstellationen zu unterscheiden, die in der Verordnung näher geregelt werden sollen:

- Ist im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs ein Strafverfahren hängig, so wird das Gesuch abgewiesen.



- Wird ein Strafverfahren nach Einreichung des Einbürgerungsgesuchs eingeleitet, wäre eine Abweisung aufgrund der Unschuldsvermutung unverhältnismässig. In diesem Fall wird das Verfahren während einer begrenzten Zeit sistiert. Das Einbürgerungsverfahren wird fortgesetzt, wenn innert dieser Frist das Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen wird und kein Eintrag im Strafregisterauszug erfolgt. Andernfalls weist die Behörde das Gesuch ab.

Die Voraussetzung «Beachtung der Rechtsordnung» muss sowohl bei der Gesuchseinreichung als auch während des gesamten Einbürgerungsverfahrens bis zum Zeitpunkt der Feststellung der Rechtskraft der Einbürgerung erfüllt sein. Dies wird während des Verfahrens mehrfach durch Abfragen des VOSTRA-Systems und der kantonalen Register geprüft. Die kantonale Behörde nimmt entsprechende Abfragen zu Beginn des Verfahrens (§ 14 Abs. 1 KBüG) und vor Erteilung des Kantonsbürgerrechts (§ 17 Abs. 2 KBüG) vor. Das VOSTRA-System wird zudem vom Bundesamt für Migration vor der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung konsultiert.

Bei jungen Erwachsenen, d. h. bei Personen zwischen 18 und rund 28 Jahren, sind zusätzlich die Verurteilungen zu berücksichtigen, welche im Jugendalter gestützt auf das Jugendstrafrecht erfolgt sind (Abs. 2 lit. b). Ein Beispiel: Eine Person wird wegen einer vorsätzlichen Tötung, die sie vor dem 18. Altersjahr begangen hat, zu einer maximalen Freiheitsstrafe von vier Jahren verurteilt. Mit 22 Jahren wird sie entlassen und es beginnt die fünfjährige Wartefrist gemäss Abs. 3 lit. a zu laufen. Mit 27 Jahren kann die Person frühestens ein Einbürgerungsgesuch stellen. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass im Jugendalter begangene Verbrechen oder Vergehen im Einbürgerungsverfahren unberücksichtigt bleiben, weil sie nicht im Strafregisterauszug eingetragen sind.

#### b. Jugendliche

Für Jugendliche, die zwischen dem vollendeten 10. und 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. Entsprechend erfolgen hier Einträge in das Strafregister zurückhaltender als bei Erwachsenen. Gemäss Art. 366 Abs. 3 StGB werden bei Jugendlichen nur Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug und zu einer Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung im Strafregister eingetragen. Im Strafregisterauszug für Private erscheinen Verurteilungen von Jugendlichen nur dann, wenn die betreffende Person im Erwachsenenalter erneut wegen eintragungspflichtiger De-

likte verurteilt wird (Art. 371 Abs. 2 StGB). Der Privatauszug eines Jugendlichen ist demnach immer leer und kommt als Beurteilungsgrundlage für die Beachtung der Rechtsordnung nicht infrage. Es braucht in dieser Frage eine besondere Regelung für jugendliche Straftäter.

Das Jugendstrafgesetz sieht ein besonderes System von Sanktionen vor. Die Sanktionen sind entweder Strafen (Verweis, persönliche Leistung, Busse, Freiheitsentzug) oder Schutzmassnahmen (Aufsicht, persönliche Betreuung, ambulante Behandlung, Unterbringung). Die Sanktion bemisst sich vor allem nach dem Alter und der Persönlichkeit des Jugendlichen und erst in zweiter Linie nach dem Verschulden (vgl. Peter Aebersold, Schweizerisches Jugendstrafrecht, Bern 2007, S. 96). Bei der Beurteilung der Frage, in welcher Intensität ein Jugendlicher gegen die Rechtsordnung verstossen hat, kann deshalb nur bedingt auf die ausgefallte Strafe oder auf die angeordnete Schutzmassnahme abgestellt werden.

Im Einbürgerungsverfahren soll der Fokus auf die Schwere der Tat gelegt werden. Aus diesem Grund knüpft Abs. 3 bei den begangenen Taten (Verbrechen und Vergehen) und nicht bei den Sanktionen an. Für Jugendliche, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt wurden, sieht das Gesetz Wartefristen von fünf bzw. drei Jahren vor. Solange die Wartefrist läuft, ist das Kriterium «Beachtung der Rechtsordnung» nicht erfüllt und eine Einbürgerung nicht möglich. Wie bei den Erwachsenen werden Übertretungen nicht berücksichtigt. Massgebend für die Definition von Verbrechen und Vergehen sind die Verbotstatbestände des besonderen Teils des StGB: Als Verbrechen gelten beispielsweise vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Raub, Diebstahl, Erpressung, Vergewaltigung. Als Vergehen gelten beispielsweise fahrlässige Tötung, einfache Körperverletzung, Sachbeschädigung, Erschleichung einer Leistung, Nötigung.

Bei den schwersten Sanktionen des Jugendstrafrechts – dem Freiheitsentzug und der geschlossenen Unterbringung – wird zusätzlich die Dauer des Straf- bzw. Massnahmenvollzugs berücksichtigt, indem die Karenzfrist erst mit der Entlassung zu laufen beginnt (Abs. 4). Die Wartefrist im Einbürgerungsverfahren verlängert sich somit um die Dauer der verbüssten Strafe. Mit dieser Regelung wird erreicht, dass der unbedingte Freiheitsentzug zu längeren Wartefristen führt als der bedingte Freiheitsentzug.

#### § 8 f. Ausnahmen

Abs. 1 verpflichtet die Gemeinden in klar definierten Fällen, das Gemeindebürgerrecht auch dann zu erteilen, wenn die Erfordernisse der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht

oder nicht vollständig erfüllt sind. Voraussetzung ist der Nachweis einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, die es verunmöglicht, dass die gesuchstellende Person sich selber zu erhalten vermag oder den verlangten Stand der Integration zu erreichen. Abs. 1 ist keine Ermächtigungsbestimmung (Kannbestimmung), sondern enthält eine Verpflichtung zur Anwendung der Ausnahmeklausel. Hierbei ist die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Auswirkungen des Diskriminierungsverbots bei der Einbürgerung von Behinderten zu beachten. Das Bundesgericht hat in einem Fall aus dem Kanton Zürich (BGE 135 I 49) festgehalten, dass das Erfordernis der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit Personen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung in spezifischer Weise trifft und dass im konkreten Fall eine behinderte Frau kaum je in der Lage sein werde, ihre finanzielle Abhängigkeit aus eigenen Stücken zu beheben. Folglich würde sie im Einbürgerungsverfahren gegenüber gesunden Bewerberinnen und Bewerbern auf unbestimmte Zeit hinaus benachteiligt, wenn an der Voraussetzung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit festgehalten würde. Das Bundesgericht ist zum Schluss gekommen, mit der Nichteinbürgerung der behinderten Frau werde das Diskriminierungsverbot verletzt. Analoge Überlegungen gelten für das Erfordernis der Integration: Menschen, die in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind, können den verlangten Grad an Integration (z. B. angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache, Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse) oft nicht erreichen, weil sie beim Erwerb der entsprechenden Fähigkeiten eingeschränkt sind. Die Beeinträchtigung muss im Einbürgerungsverfahren in der Regel mit einem Arztzeugnis nachgewiesen werden.

Abs. 2 schafft eine Rechtsgrundlage, die es den Gemeinden ermöglicht, aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit ausnahmsweise eine Person einzubürgern, die den geforderten Stand der Integration nicht vollumfänglich erreicht. Ausnahmen im Sinne von Abs. 2 sind nur beim Erfordernis der Integration möglich, nicht jedoch bei den Wohnsitzerfordernissen, der Beachtung der Rechtsordnung und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit. Im Unterschied zu Abs. 1 handelt es sich hier um eine Kannbestimmung, d. h., es steht den Gemeinden frei, ob und in welchem Ausmass sie von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch machen wollen. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme sind zudem weniger streng als in Abs. 1, wo eine Beeinträchtigung der Gesundheit nachgewiesen werden muss. Abs. 2 verlangt lediglich, dass die gesuchstellende Person glaubwürdig darlegt, weshalb sie einzelne Voraussetzungen der Integration mit zumutbarem Aufwand nicht erfüllen kann. Dies kann beispielsweise bei älteren Menschen der Fall sein, die trotz langjährigem Aufenthalt in der Schweiz und guter

sozialer Integration nicht über genügend Deutschkenntnisse verfügen. Hier ist es im Einzelfall möglich, dass der Aufwand für das Erlernen der Sprache aufgrund des fortgeschrittenen Alters und dadurch eingeschränkter Lernfähigkeit nicht mehr zumutbar ist.

### § 9 Ehrenbürgerrecht

Das kantonale Recht kennt heute keine Bestimmungen zum Ehrenbürgerrecht. In der Praxis kommt die Erteilung des Ehrenbürgerrechts in zwei Formen vor: als blosser Ehrentitel ohne die Rechtswirkungen einer Bürgerrechtserteilung und als ordentliche Einbürgerung, die zur Ehrung einer verdienten Person erfolgt, wobei von der Erfüllung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzerfordernisse abgesehen und keine Gebühr erhoben wird (Thalmann, a. a. O., § 22 N. 7). Diese beiden Formen sollen den Gemeinden weiterhin zur Verfügung stehen.

Abs. 1 ermächtigt die Gemeinden, das Ehrenbürgerrecht an Personen zu verleihen, die sich um die Öffentlichkeit besonders verdient gemacht haben. Die Gemeinden müssen dafür die Voraussetzungen und das Verfahren im kommunalen Recht regeln. Bei diesem Ehrenbürgerrecht handelt es sich um einen persönlichen Ehrentitel, der gestützt auf kommunales Recht verliehen wird und nicht die Wirkungen einer Einbürgerung hat, d. h. nicht zum Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts führt. Entsprechend ist nicht erforderlich, dass die für die Auszeichnung vorgesehene Person die Einbürgerungsvoraussetzungen von Bund und Kanton erfüllt. Der Ehrentitel kann an Personen mit Schweizer Bürgerrecht und an Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit verliehen werden. Auch Personen, die bereits das Gemeindebürgerrecht besitzen, können damit ausgezeichnet werden.

Abs. 2 regelt das Ehrenbürgerrecht, das die vollen Wirkungen einer Einbürgerung hat. Wer sich um die Öffentlichkeit besonders verdient gemacht hat und darüber hinaus die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, erhält das «normale» Bürgerrecht «ehrenhalber». Mit dem Ehrentitel wird hier zugleich das Gemeindebürgerrecht, das Kantonsbürgerrecht (bei Personen ohne Zürcher Bürgerrecht) und das Schweizerbürgerrecht (bei Ausländerinnen und Ausländern) erteilt. Die Personen, die ehrenhalber eingebürgert werden sollen, müssen die Voraussetzungen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes erfüllen; davon ausgenommen sind die Wohnsitzerfordernisse gemäss § 2 Abs. 1 lit. a und § 4 KBüG. Ausländerinnen und Ausländer müssen zusätzlich die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen (Art. 16 BüG). Dies schliesst die Wohnsitzfrist von zwölf Jahren mit ein.

## C. Einbürgerungsverfahren

### § 10 Gesuch

Das Einbürgerungsverfahren ist als personenbezogenes Verfahren – unabhängig vom Zivilstand – ausgestaltet. Jede Person hat den Nachweis für die Erfüllung der Voraussetzungen selbstständig zu erbringen. Dieser Grundsatz schliesst nicht aus, dass Ehepaare und Personen in eingetragener Partnerschaft gemeinsam ein Gesuch einreichen (Abs. 2). Dafür besteht in der Praxis ein grosses Bedürfnis. Die Rechtsfolge einer gemeinsamen Gesuchstellung besteht jedoch ausschliesslich darin, dass die Einbürgerung in der Regel gleichzeitig erfolgt. Rechtlich gesehen handelt es sich um zwei separate Einbürgerungsgesuche, die gleichzeitig behandelt werden. Beide Partner müssen die Einbürgerungsvoraussetzungen vollständig erfüllen. Eine Ausnahme gilt lediglich bei den Wohnsitzfristen, sofern die Anforderungen von Art. 15 Abs. 3 BüG erfüllt sind. Die Voraussetzungen werden personenbezogen geprüft und Ablehnungen müssen einzeln begründet werden. Es gibt bei der gemeinsamen Gesuchstellung keinen Ehe- oder Familienbonus in dem Sinne, dass nur ein Ehegatte die Anforderungen voll zu erfüllen hat. Früher ging das Bundesgericht vom traditionellen Prinzip der Einheit des Bürgerrechts in der Familie aus (BGE 97 I 692). Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1992 ist dieses Prinzip im Interesse der Gleichstellung von Mann und Frau erheblich gelockert worden. Am 4. Januar 2005 hat das Bundesgericht entschieden, dass Einbürgerungsgesuche von Ehepartnern getrennt zu beurteilen sind (1P.468/2004).

Die Erstreckung der Einbürgerung auf die unmündigen Kinder der gesuchstellenden Person (Abs. 3) soll nach wie vor die Regel sein (vgl. Art. 33 BüG). Kinder, die in die Einbürgerung ihrer Eltern oder eines Elternteils einbezogen werden, müssen die Einbürgerungsvoraussetzungen grundsätzlich ebenfalls erfüllen. Bei der Integration ist eine differenzierte Beurteilung entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes vorzunehmen (vgl. § 5 Abs. 3 KBüG).

Gemäss Abs. 4 können Unmündige und Bevormundete selbstständig eingebürgert werden. Dabei stellt sich die Frage nach dem Mindestalter. Gemäss geltender Praxis im Kanton Zürich können Minderjährige ohne ihre Eltern selbstständig eingebürgert werden, sobald sie die Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Ein in der Schweiz geborenes und aufgewachsenes Kind ausländischer Eltern kann somit frühestens mit Vollendung des 11. Altersjahrs ein selbstständiges Gesuch um Einbürgerung stellen. Vor Erreichen dieser Altersgrenze kann ein Kind nur im Rahmen des Miteinbezugs in das elterliche Einbürgerungsgesuch eingebürgert werden. Diese Praxis hat sich bewährt und soll

weitergeführt werden. Entsprechend verzichtet das Gesetz auf die Festlegung eines Mindestalters und stellt auf die Erfüllung der Wohnsitzfristen ab.

Personen, die unter Vormundschaft stehen, werden im Einbürgerungsverfahren durch ihren Vormund vertreten (Abs. 4). Es gelten zusätzlich die Bestimmungen über die Mitwirkung der vormundschaftlichen Behörden. Gemäss Art. 422 Ziff. 2 ZGB bedarf das Gesuch einer bevormundeten Person um Erteilung des Bürgerrechts sowie um Entlassung aus dem Bürgerrecht eines Beschlusses der Vormundschaftsbehörde und der Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde. Eine abweichende Regelung gilt gemäss Art. 34 Abs. 1 BüG für Unmündige, die wegen Fehlens der elterlichen Sorge unter Altersvormundschaft (Art. 368 Abs. 1 ZGB) stehen. Hier ist keine Zustimmung der vormundschaftlichen Behörden erforderlich.

Gemäss Abs. 5 müssen Unmündige über 16 Jahren der Einbürgerung schriftlich zustimmen. Dies gilt sowohl für Kinder, die in die Einbürgerung der Eltern einbezogen sind (Abs. 3), als auch für Kinder, die sich selbstständig einbürgern lassen wollen (Abs. 4). Diese Anforderung stützt sich auf Bundesrecht (Art. 34 Abs. 2 BüG). Zu beachten ist, dass sich das Zustimmungserfordernis auf urteilsfähige Unmündige beschränkt. So können beispielsweise geistig behinderte Kinder auch ohne ihre Zustimmung in die Einbürgerung der Eltern einbezogen werden.

### § 11 Wohnsitzwechsel

Mit dieser Bestimmung wird ein Wohnsitzwechsel während eines laufenden Einbürgerungsverfahrens ermöglicht. Damit soll der hohen Mobilität der Bevölkerung Rechnung getragen werden. Die Wirtschaft erwartet heute von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Bereitschaft zur Mobilität. Die heute geltende Regelung (§ 4 Abs. 2 BüV), wonach der Wohnsitz bis zum Entscheid über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht in der Gemeinde beibehalten werden muss, hat in der Praxis zu Härtefällen geführt, da Einbürgerungsverfahren lange dauern können. Neu soll im Falle eines Wohnsitzwechsels nach Gesuchseinreichung die Gemeinde, in der das Gesuch eingereicht wurde, für die Weiterbehandlung des Gesuchs zuständig sein. Für diese Lösung spricht der Umstand, dass die Behörde des bisherigen Wohnorts besser in der Lage ist, die Integration zu beurteilen (Wohnsitzerfordernis von drei Jahren), als die Behörde des neuen Wohnorts. Nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist zudem eine Verlegung des Wohnsitzes in eine Schweizer Gemeinde ausserhalb des Kantons Zürich zulässig. In diesem Fall bleibt der Kanton Zürich für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig. Die Verlegung des

Wohnsitzes ins Ausland führt hingegen zur Abweisung des Einbürgerungsgesuchs, weil der Wohnsitz in der Schweiz eine zwingende Einbürgerungsvoraussetzung darstellt.

#### § 12 Mitwirkungspflicht

Die gesuchstellende Person hat zusammen mit dem Einbürgerungsgesuch eine Reihe von Unterlagen einzureichen, die in der künftigen Bürgerrechtsverordnung detailliert festgelegt werden. Sie ist darüber hinaus verpflichtet, auf Anfrage hin wahrheitsgemäss und vollständig Auskunft zu erteilen über die Verhältnisse, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen betreffen (Abs. 1). Erhebliche Änderungen im Sachverhalt, die im Laufe des Einbürgerungsverfahrens eintreten, müssen der Gemeinde (Schweizerinnen und Schweizer) oder dem kantonalen Gemeindeamt (Ausländerinnen und Ausländer) gemeldet werden (Abs. 2). Dazu gehören insbesondere Änderungen beim Personenstand, bei der Regelung des Aufenthalts, bei den wirtschaftlichen Verhältnissen sowie die Einleitung und der Abschluss von Strafverfahren. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten kann später zur Nichtigklärung der Einbürgerung führen, wenn die Voraussetzungen von Art. 41 BÜG erfüllt sind, d. h. wenn die gesuchstellende Person falsche Angaben macht oder erhebliche Tatsachen verheimlicht und die Einbürgerung dadurch mit einem unlauteren und täuschenden Verhalten erwirkt worden ist (BGE 132 II 113). Arglist ist nicht erforderlich.

#### § 13 Prüfung der Voraussetzungen a. bei Schweizerinnen und Schweizern

Bei der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern prüft die Gemeinde sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen. Da das Kantonsbürgerrecht zusammen mit dem Gemeindebürgerrecht ohne Mitwirkung einer kantonalen Behörde verliehen wird (vgl. § 17 Abs. 1 KBÜG), sind hier keine kantonalen Interessen berührt. Für die Beurteilung der Voraussetzung «Beachtung der Rechtsordnung» stellt die kantonale Behörde den Gemeinden die notwendigen Informationen zur Verfügung.

#### § 14 b. bei Ausländerinnen und Ausländern

In einem ersten Schritt prüft die Direktion der Justiz und des Innern (Abteilung Einbürgerungen des Gemeindeamtes), ob die gesuchstellende Person die notwendigen Unterlagen eingereicht hat. Fehlende Unterlagen fordert sie direkt bei der gesuchstellenden Person an. Anschliessend prüft die Direktion, ob die Wohnsitzerfordernisse von Bund und Kanton erfüllt sind und die Rechtsordnung beachtet ist

(Abs. 1). Wenn die kantonale Behörde zur Feststellung gelangt, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird das Einbürgerungsgesuch an die Gemeinde weitergeleitet (Abs. 2). Andernfalls wird das Gesuch um Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts von der Abteilung Einbürgerungen des Gemeindeamtes abgelehnt. Hierbei handelt es sich um einen materiellen Entscheid, der die Nichterfüllung von Einbürgerungsvoraussetzungen zum Gegenstand hat und mit Rekurs anfechtbar ist.

Nach Eingang des Gesuches prüft die Gemeinde, ob die Voraussetzungen der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit erfüllt sind (Abs. 3). Der Gemeindevorstand, die Bürgerrechtskommission oder eine Verwaltungsstelle treffen die notwendigen Abklärungen und werden mit der gesuchstellenden Person in der Regel ein Gespräch führen. Die Abklärungen dürfen nicht weiter gehen, als es sachlich erforderlich ist. Hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse und der Beachtung der Rechtsordnung ist die Gemeinde an die Feststellungen der kantonalen Behörde gebunden und darf keine zusätzlichen Abklärungen vornehmen. Wenn beispielsweise die kantonale Behörde die Einhaltung der Rechtsordnung bejaht hat, darf die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht nicht wegen Missachtung der Rechtsordnung verweigern.

Bei Ausländerinnen und Ausländern, die während fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht und das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, geht das Gesetz davon aus, dass sie in der Regel genügend integriert sind (Abs. 4). Aufgrund ihres Schulbesuches sollten sie über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein. Bei dieser Personengruppe ist es nicht erforderlich, dass die Gemeinde eine Integrationsprüfung durchführt. Davon gibt es allerdings Ausnahmen: Wenn die kommunale Behörde über Hinweise verfügt, dass trotz Schulbesuch in der Schweiz die Kenntnisse der Sprache, Gesellschaft und Politik nicht dem geforderten Niveau entsprechen, nimmt sie bei der gesuchstellenden Person die notwendigen Abklärungen vor (z. B. Gespräch, Sprachprüfung), um sich ein Bild über ihren Integrationsstand zu machen. Die Personenkategorie, bei der im Regelfall auf die Integrationsprüfung verzichtet werden kann, entspricht im Wesentlichen der Kategorie «Ausländer mit Anspruch auf Einbürgerung» gemäss geltendem Recht (§ 21 Abs. 2 und 3 GG). Die Umschreibung in Abs. 4 unterscheidet sich aber in zwei Punkten vom geltenden Recht: Zum einen wird auf das Kriterium «Geburt in der Schweiz» verzichtet, weil dieses Kriterium für sich allein noch keinen Hinweis auf den Integrationsstand gibt. Zum anderen wird auf die untere Altersbegrenzung von 16 Jahren verzichtet, d. h. die Integrationsvermutung gilt auch für Personen, die vor dem 16. Al-



tersjahr ein selbstständiges Einbürgerungsgesuch stellen. Bei der Umschreibung des notwendigen Schulbesuchs wird auf die Bildungsstufen abgestellt, die im Bildungsgesetz (§ 8) und im Volksschulgesetz (§§ 4–7) definiert sind. Zur Volksschulstufe gehören die Kindergartenstufe (zwei Jahre), die Primarstufe (sechs Jahre) und die Sekundarstufe I (drei Jahre). Aufgrund dieser Definition kann auch der Besuch des Kindergartens an die Frist von fünf Jahren angerechnet werden. Dies ist sachlich gerechtfertigt, weil der Kindergarten für die allgemeine Integration und den Spracherwerb von ausländischen Kindern eine grosse Bedeutung hat. Die Sekundarstufe II besteht aus der beruflichen Grundausbildung und der Ausbildung in den Mittelschulen nach der obligatorischen Schulpflicht. Die Voraussetzung der fünfjährigen Schulbildung kann auch stufenübergreifend erfüllt werden, beispielsweise mit vier Jahren in der Volksschule und einem Jahr in der Berufsschule.

#### § 15 Erwerb des Gemeindebürgerrechts a. Zuständigkeit

Seit der Abschaffung der bürgerlichen Organe der Gemeinde durch die Kantonsverfassung ist die politische Gemeinde zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (Abs. 1). Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden das Recht ein, das Einbürgerungsorgan in der Gemeindeordnung selber zu bestimmen. Ausgeschlossen sind einzig Urnenabstimmungen (Art. 21 Abs. 1 KV). Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt werden kann (Art. 15a Abs. 2 BüG).

In Abs. 2 werden die möglichen Einbürgerungsorgane aufgezählt. Aus der Bestimmung geht hervor, dass die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts einem einzigen Gemeindeorgan zuzuweisen ist (vgl. Art. 21 Abs. 1 KV) und nicht mehr auf zwei Gemeindeorgane aufgeteilt werden darf, wie dies heute noch in vielen Gemeinden der Fall ist. In Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit ist der Gemeindevorstand für die Erteilung des Bürgerrechts an Personen mit Anspruch auf Einbürgerung (§ 21 GG) zuständig, während die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament für die Einbürgerung von Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung (§ 22 GG) zuständig sind. Das vorliegende Gesetz kennt keine Unterscheidung in Personen mit und ohne Anspruch auf Einbürgerung. Neu steht allen Einbürgerungswilligen ein Anspruch auf Einbürgerung zu unter der Bedingung, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen (bedingter Anspruch auf Einbürgerung). Es gibt deshalb keinen Grund mehr, die Einbürgerungswilligen verfahrensmässig ungleich zu behandeln und für die Einbürgerung zwei Gemeindeorgane einzusetzen.

Als Einbürgerungsorgan kann eine besondere Bürgerrechtskommission eingesetzt werden (Abs. 2 lit. d); dabei handelt es sich um eine Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen im Sinn von § 56 GG. Die Wahl durch die Stimmberechtigten (an der Gemeindeversammlung oder an der Urne) ist durch Art. 21 Abs. 1 KV zwingend vorgeschrieben. Da auch die anderen möglichen Einbürgerungsorgane (Gemeindeparlament, Stadtrat, Gemeinderat) von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden, soll dies auch für die Bürgerrechtskommission vorgeschrieben werden (Abs. 3). Dies entspricht zudem der herrschenden Praxis: Bei sechs der sieben bestehenden Bürgerrechtskommissionen werden die Mitglieder an der Urne gewählt. Die Mindestzahl von fünf Mitgliedern entspricht der Mindestzahl im Gemeinderat (§ 73 GG) und in der früheren bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates (§ 78 Abs. 2 GG).

#### § 16 b. Verfahren in Legislativen

Art. 15b Abs. 1 BüG hält fest, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist. Gemäss Art. 15b Abs. 2 BüG können die Stimmberechtigten ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet ist. Die Kantone haben somit sicherzustellen, dass den Stimmberechtigten bereits im Zeitpunkt der Stimmabgabe die Gründe einer allfälligen Ablehnung bekannt sind (BB1 2005, 6950). Das Bundesrecht belässt den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung dieser Vorgaben.

Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament sind bei der Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche an rechtliche Vorgaben gebunden. Die Beschlussfassung ist so auszugestalten, dass das Risiko einer Verletzung der verfassungsmässigen Rechte der Einbürgerungswilligen (Anspruch auf Begründung, Willkür- und Diskriminierungsverbot) möglichst gering ist. Abs. 1 sieht deshalb vor, dass im Regelfall an der Gemeindeversammlung und im Gemeindeparlament keine Abstimmungen über traktandierte Einbürgerungsgeschäfte stattfinden, ausser es werde ein begründeter Gegenantrag gestellt. Nur in diesem Fall wird über das Gesuch abgestimmt. Bei einer Abweisung des Gesuchs gilt die Begründung des Gegenantrags als massgebende Begründung. Das Bundesgericht hat eine vergleichbare Regelung im Kanton Schwyz geschützt und anerkannt, dass es auf diesem Weg möglich ist, der verfassungsrechtlich geforderten Begründungspflicht nachzukommen (BGE 130 I 140). Gemäss Abs. 2 muss der Gegenantrag gewisse Voraussetzungen erfüllen, damit er von der Versammlungsleitung zur Abstimmung zugelassen wird:

- Die Ablehnungsgründe müssen einen direkten Bezug zu den Einbürgerungsvoraussetzungen aufweisen, die von der Gemeinde zu prüfen sind (Abs. 2 lit. b). Sie müssen sich somit auf die Integration (z. B. Sprachkenntnisse, Staatskunde) oder die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit beziehen. Da die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzung «Beachtung der Rechtsordnung» in der abschliessenden Kompetenz des Kantons liegt (§ 14 KBüG), sind Gegenanträge, die sich beispielsweise auf Vorstrafen der gesuchstellenden Person beziehen, nicht zulässig. Das Gleiche gilt für Einwände bezüglich der Einhaltung der Wohnsitzerfordernisse.
- Die Begründung darf nicht gegen das Willkür- und Diskriminierungsverbot verstossen (Abs. 2 lit. c). Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) verbietet es, einen Menschen zu benachteiligen, namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Ablehnungsanträge, die beispielsweise mit der Herkunft oder Religion der Einbürgerungswilligen begründet werden, sind unzulässig.

Falls mit dem Gegenantrag Tatsachen vorgebracht werden, die einer vertieften Abklärung bedürfen, kann der Gemeindevorstand seinen Antrag bis zur Einleitung des Abstimmungsvorgangs zurückziehen (vgl. Thalmann, a. a. O., § 48 N 2.5). Unter dem Antrag des Gemeindevorstands ist nur ein positiver Antrag zu einem Einbürgerungsgesuch zu verstehen. Ein negativer Antrag der Behörde enthält bereits eine Begründung, sodass hier eine Abstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass das Risiko einer Verletzung der Begründungspflicht besteht.

### § 17 Erwerb des Kantonsbürgerrechts

Das Kantonsbürgerrecht wird Schweizerinnen und Schweizern aus anderen Kantonen zusammen mit dem Gemeindebürgerrecht durch die Gemeinden ohne Mitwirkung des Kantons verliehen. Abs. 1 entspricht der heutigen Regelung (§ 20 Abs. 2 GG, § 16 BüV; vgl. Thalmann, a. a. O., § 23 N. 2.1).

Die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer gehört zum Zuständigkeitsbereich der Direktion des Justiz und des Innern (Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR], Anhang 1, A. Ziff. 7; vgl. auch § 20 Abs. 3 GG). Das Gemeindeamt entscheidet erstinstanzlich in eigenem Namen über die Erteilung und Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Anhang 3, Ziff. 1.2 lit. a VOG RR). Da das Kantons-

bürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht beruht (Art. 20 Abs. 1 KV), kann es erst erteilt werden, wenn ein rechtskräftiger Beschluss über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vorliegt. Hinsichtlich der Integration und wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit ist die kantonale Behörde an die diesbezüglichen Feststellungen der Gemeinde gebunden. Wenn beispielsweise die Gemeinde das Erfordernis der Integration bejaht hat, darf die kantonale Behörde das Kantonsbürgerrecht nicht wegen mangelnder Integration verweigern. Die kantonale Behörde hat zu prüfen, ob die Voraussetzung der Beachtung der Rechtsordnung nach wie vor erfüllt ist; es dürfen seit Einreichung des Gesuchs keine Verurteilungen wegen eines Verbrechens, Vergehens oder einer Übertretung gemäss Art. 371 Abs.1 StGB (Verhängung eines Berufsverbots) erfolgt sein und es dürfen keine Strafverfahren eingeleitet worden sein (vgl. § 7 KBüG). Weiter ist zu prüfen, ob die Wohnsitzerfordernisse nach wie vor erfüllt sind (vgl. § 11 Abs. 2 KBüG) und keine Wohnsitzverlegung ins Ausland erfolgt ist.

#### **D. Entlassung aus dem Bürgerrecht**

##### **§ 18 Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht**

Für die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht sind die Voraussetzungen bundesrechtlich geregelt (Art. 42 Abs. 1 BüG). Dem Begehren wird entsprochen, wenn die gesuchstellende Person in der Schweiz keinen Wohnsitz hat und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder ihr eine solche zugesichert ist. Damit wird sichergestellt, dass die Entlassung nicht zur Heimatlosigkeit führt. Die Entlassung wird von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen (Art. 42 Abs. 2 BüG). Bei Personen, die über mehrere Kantonsbürgerrechte verfügen, entscheidet jeder Heimatkanton über die Entlassung (Art. 47 Abs. 1 BüG). Der Regierungsrat hat die Kompetenz zur Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht an das Gemeindeamt delegiert. Das Gemeindeamt entscheidet erstinstanzlich in eigenem Namen (Anhang 3, Ziff. 1.2 lit. a VOG RR). Das Gesetz sieht keine Anhörung der Gemeinden mehr vor, weil dafür keine sachliche Notwendigkeit besteht.

##### **§ 19 Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht**

Die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht ist Sache des Gemeindevorstandes (Abs. 1). Diese Kompetenzzuweisung entspricht geltendem Recht (§ 29 Abs. 1 GG). In Gemeinden, die eine Bürgerrechtskommission kennen, soll es möglich sein, den Entscheid über die Entlassung der Bürgerrechtskommission zu übertragen. Diese Kompetenzzuweisung ist analog zu § 15 Abs. 2 KBüG in der Gemeindeord-

nung zu regeln. Die Entlassung wird bewilligt, wenn die gesuchstellende Person das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde besitzt oder ihr dieses für den Fall der Entlassung zugesichert ist (Abs. 2). Anders als im geltenden Recht (§ 29 Abs. 1 GG) ist die Entlassung nicht an die Voraussetzung geknüpft, dass die gesuchstellende Person den Wohnsitz in der Gemeinde aufgibt.

#### § 20 Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht

Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht erfolgt nicht mehr wie heute durch einen Entscheid der Direktion der Justiz und des Innern (§ 29 Abs. 2 GG), sondern ist direkt an den Entscheid der Gemeinde gekoppelt (Abs. 1). Dies entspricht der Regelung, wie sie für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger gilt (vgl. § 17 Abs. 1 KBüG). Diese Lösung drängt sich auf, weil die Voraussetzungen der Entlassung in der Gemeinde und im Kanton vergleichbar sind und im Entlassungsverfahren keine Interessen des Kantons berührt sind. Die Gemeinde hat somit zu prüfen, ob neben den Voraussetzungen für die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht auch die Voraussetzungen für die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht gegeben sind. Die Entlassung wird bewilligt, wenn die gesuchstellende Person das Bürgerrecht eines anderen Kantons besitzt oder ihr dieses für den Fall der Entlassung zugesichert ist (Abs. 2). Anders als im geltenden Recht (§ 29 Abs. 2 GG) ist die Entlassung nicht an die Voraussetzung geknüpft, dass die gesuchstellende Person den Wohnsitz im Kanton aufgibt. In den vergangenen Jahren konnte ein Rückgang von Gesuchen um Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht festgestellt werden, weil verschiedene Kantone dazu übergegangen sind, die Zahl der Bürgerrechte nicht mehr zu beschränken. Personen mit Zürcher Bürgerrecht, die sich in diesen Kantonen einbürgern wollen, müssen somit nicht mehr auf ihre angestammten Bürgerrechte verzichten.

### **E. Gemeinsame Bestimmungen**

#### § 21 Bearbeitung von Personendaten

Die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen setzt voraus, dass die gesuchstellende Person gewisse persönliche Daten preisgibt. Im Einbürgerungsverfahren werden neben allgemeinen 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 Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG],

LS 170.4). Das Bearbeiten von Personendaten beinhaltet jeden Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten (§ 3 IDG). 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, die detailliert aufzählt, welche Informationen im Einbürgerungsverfahren bearbeitet werden dürfen.

Abklärungen im Einbürgerungsverfahren müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten und den Kerngehalt der Grundrechte wahren (Art. 36 BV). Personendaten, die für den Entscheid über die Einbürgerung von vornherein nicht berücksichtigt werden dürfen, dürfen nicht erhoben werden. Dazu gehören vor allem Angaben über religiöse (Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 2009, S. 305) sowie über weltanschauliche und politische Ansichten.

#### § 22 Bekanntgabe von Personendaten

Die Bekanntgabe von Personendaten umfasst gemäss § 3 IDG das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen. Auch hier ist für besondere Personendaten eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz notwendig. Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird (Art. 15c Abs. 1 BÜG).

In Abs. 1 wird der Datenaustausch zwischen den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden geregelt. Nach Einreichung des Einbürgerungsgesuchs können weitere Abklärungen nötig werden wie beispielsweise die Anfrage der kommunalen Einbürgerungsbehörde bei der Sozialbehörde betreffend eine allfällige Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe oder die Anfrage der kantonalen Einbürgerungsbehörde beim Migrationsamt nach dem Aufenthaltsstatus oder dem Stand eines allfälligen Asylverfahrens. Gestützt auf Abs. 2 sind die Behörden ermächtigt bzw. verpflichtet, den Einbürgerungsbehörden die benötigten Daten bekannt zu geben. Im Bundesrecht geregelt ist das Online-Zugriffsrecht der kantonalen Einbürgerungsbehörden auf die Strafregisterdaten (§ 21 Abs. 3 VOSTRA-Verordnung).

Besondere Fragen hinsichtlich der Bekanntgabe von Personendaten stellen sich dort, wo die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sind (Abs. 3). Gemäss Art. 15c Abs. 2 BÜG sind den Stimmberechtigten die folgenden Daten bekannt zu geben: Staatsangehörigkeit, Wohnsitzdauer und Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der

Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der Integration in die schweizerischen Verhältnisse. Diese Regelung lässt Interpretationsspielraum offen. Welche Personendaten von Einbürgerungswilligen die Gemeindebehörden den Stimmberechtigten und den Mitgliedern der Gemeindeparlamente bekannt geben dürfen, soll deshalb vom Regierungsrat in der Bürgerrechtsverordnung geregelt werden. Abs. 3 formuliert die Leitplanken, die bei der Regelung auf Verordnungsstufe zu beachten sind. Bei der Behandlung von Einbürgerungsgesuchen an der Gemeindeversammlung besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsanspruch der Stimmberechtigten (Art. 34 Abs. 2 BV) und dem Recht der gesuchstellenden Personen auf Schutz ihrer Privatsphäre (Art. 13 BV). Bei der Auswahl der Daten ist der Adressatenkreis zu berücksichtigen (Art. 15c Abs. 3 BüG): Je grösser der Empfängerkreis der persönlichen Daten ist, desto stärker sind die Schutzinteressen der betroffenen Person zu gewichten. Mündliche Auskünfte der Behörden in der Gemeindeversammlung oder im Gemeindeparlament dürfen stärker in Details gehen als Ausführungen in der Weisung, die an alle Stimmberechtigten geht und einer weiteren Öffentlichkeit zugänglich ist. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes rückt die Überlegung in den Vordergrund, dass jemand, der ein Einbürgerungsgesuch stellt, von vorneherein einer sachadäquaten Offenlegung persönlicher Daten und insoweit einer gewissen Relativierung des grundrechtlichen Anspruchs auf Datenschutz zustimmt (BGE vom 2. Juli 2008, in: ZBI 2009, S. 119; Yvo Hangartner, Grundsatzzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBI 2009, S. 305). Nicht zulässig ist jedoch die allgemeine Verbreitung detaillierter Informationen über die Lebensverhältnisse von Einbürgerungswilligen, woraus sich ein genaues Persönlichkeitsprofil ableiten liesse.

### § 23 Gebühren

Für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten gilt das Kostendeckungsprinzip. Abs. 1 entspricht dem geltenden Recht (Art. 38 Abs. 1 BüG, § 43 BüV). Mit dem Kostendeckungsprinzip wird eine Obergrenze für die Gebühren festgelegt. Es ist somit weiterhin zulässig, Gebühren festzulegen, welche die anfallenden Kosten nicht decken, beispielsweise um die Einbürgerung von Jugendlichen zu fördern.

Nach geltendem Recht hat der Regierungsrat die Kompetenz, für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Gesuchstellende mit Anspruch auf Einbürgerung Höchstgebühren festzulegen (§ 24 Abs. 2 GG, § 45 BüV). Bei den Gesuchstellenden ohne Anspruch liegt die Kompetenz zur Gebührenfestlegung bei den Gemeinden; hier gibt es in der Praxis – trotz Kostendeckungsprinzip – erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Gebühren. Es besteht somit Handlungsbedarf bei der

Vereinheitlichung der Gebühren. Neu wird deshalb dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, auch für das kommunale Einbürgerungsverfahren Höchstbeträge festzulegen (Abs. 3). Die Höchstgebühr ist so zu bemessen bzw. zu staffeln, dass auch bei Einbürgerungsfällen, die einen überdurchschnittlichen Abklärungsaufwand erfordern (z. B. mehrmalige Befragung), die Kosten gedeckt sind.

## **F. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

§ 24 Übergangsregelung für Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit

In Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit ist der Gemeindevorstand für die Erteilung des Bürgerrechts an Personen mit Anspruch auf Einbürgerung (§ 21 GG) zuständig, während die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament für die Einbürgerung von Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung (§ 22 GG) zuständig ist (vgl. Thalmann, a. a. O., § 23 N 1). Gemäss § 15 Abs. 2 KBüG ist die Einbürgerungszuständigkeit neu einem einzigen Gemeindeorgan zuzuweisen. Die Aufteilung der Einbürgerungszuständigkeit bei Ausländerinnen und Ausländern auf zwei Gemeindeorgane, wie dies heute in vielen Gemeinden der Fall ist, steht somit in Widerspruch zum neuen Gesetz.

Die neue Regelung hat zur Folge, dass sich die Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit entscheiden müssen, ob sie die Einbürgerungszuständigkeit gesamthaft der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament, dem Gemeindevorstand oder einer Bürgerrechtskommission zuweisen wollen. Davon sind 76 Gemeinden betroffen (Stand 1. Juli 2009). Für die damit verbundene Anpassung der Gemeindeordnung wird den Gemeinden eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt (Abs. 1). Falls das vorliegende Gesetz wie geplant am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, läuft die Frist bis Ende 2013. Mit dieser Übergangsfrist soll erreicht werden, dass die Gemeinden nicht allein wegen der Neuregelung der Einbürgerungszuständigkeit eine Revision der Gemeindeordnung vornehmen müssen. Im Jahre 2014 beginnt eine neue Legislatur der Gemeindebehörden; erfahrungsgemäss werden vorgängig zahlreiche Gemeindeordnungen revidiert. Es kommt hinzu, dass in diesem Zeitraum voraussichtlich das neue Gemeindegesetz in Kraft treten wird, was zusätzlich für Anpassungsbedarf bei den Gemeindeordnungen sorgen wird. Die vorgesehene Übergangsfrist ermöglicht es den Gemeinden, die notwendigen Anpassungen der Gemeindeordnungen in einem Revisionsdurchgang vorzunehmen.



Mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gibt es keine anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Personen mehr. Solange die Gemeindeordnungen von Gemeinden mit geteilter Einbürgerungszuständigkeit nicht an die neue Rechtslage angepasst sind, besteht eine Lücke: Es ist nicht klar, für welche Einbürgerungswilligen der Gemeindevorstand und für welche die Gemeindeversammlung zuständig ist. Diese Lücke wird in Abs. 2 in der Weise geschlossen, dass die Anknüpfung bei Personen mit und ohne Anspruch gemäss bisherigen Recht – wie sie in den Gemeindeordnungen festgelegt ist – ersetzt wird durch die Anknüpfung bei Personen mit und ohne fünfjährige Schulbildung in der Schweiz gemäss neuem Recht (§ 14 Abs. 4 KBüG).

#### § 25 Änderung bisherigen Rechts

Die Bestimmungen zum Kantons- und Gemeindebürgerrecht sind heute im Gemeindegesetz integriert. Mit dem Erlass des Bürgerrechtsgesetzes werden diese Bestimmungen aufgehoben bzw. angepasst. Der zweite Titel des Gemeindegesetzes (§§ 20–31), der dem Bürgerrecht gewidmet ist, wird vollständig aufgehoben. Weitere Anpassungen betreffen die Bestimmungen im vierten und fünften Titel des Gemeindegesetzes, die auf die bürgerlichen Organe der Gemeinde Bezug nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi