

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. April 2009

695. Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, Ergebnis der Vernehmlassung

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 (RRB Nr. 852/2006).

Mit Beschluss vom 10. September 2008 (RRB Nr. 1413/2008) ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, über den Entwurf für ein Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 20. September bis zum 20. Dezember 2008.

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 die Gemeindeverbände, nämlich der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Andelfingen, der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und der Zürcherische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten (ZVZ). Weitere Stellungnahmen stammen von kantonalen Behörden (Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Sicherheitsdirektion, Jugendstaatsanwaltschaft, Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich).

Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien haben sich die 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).

2. Allgemeine Würdigung der Vorlage

Der Vernehmlassungsentwurf für ein Bürgerrechtsgesetz wird von der CVP, EVP, FDP, Grüne, 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 Gemeindepräsidentenverband erachtet den Gesetzesentwurf als zeitgemäss und begrüsst insbesondere, dass klare und einheitliche Regeln für das Einbürgerungsverfahren geschaffen werden.

Für den Gewerkschaftsbund ist die geplante Harmonisierung und Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen sowie die Schaffung von Rechtssicherheit von zentraler Bedeutung. Für die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich setzt der Entwurf die verfassungsmässigen Vorgaben insgesamt angemessen um. Der Zürcher Anwaltsverband begrüsst es, dass wegen der Intensität des Eingriffs in die Rechtsstellung 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. Ergebnisse im Einzelnen

Es sind Hinweise und Stellungnahmen zu fast allen 38 Bestimmungen des Gesetzesentwurfs eingegangen. Es lässt sich jedoch ein klarer Schwerpunkt bei den Einbürgerungsvoraussetzungen feststellen und hier insbesondere bei den Wohnsitzerfordernissen, der Integration, der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit und der Beachtung der Rechtsordnung. Überdurchschnittlich viele Stellungnahmen sind zudem zu den Kompetenzen der Gemeinden bei der Integrationsbeurteilung, zur Härtefallklausel und zur Verordnungskompetenz des Regierungsrates eingegangen.

3.1 Wohnsitzerfordernisse (§6 VE-KBüG)

Mit der vorgesehenen Wohnsitzfrist von drei Jahren für einbürgerungswillige 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 Bewilligung B.

3.2 Integration (§§9 und 10 VE-KBüG)

Der gemeinsame europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER) wird mit Ausnahme der Stadt Zürich als Beurteilungsmaßstab akzeptiert. Das in den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Sprachniveau A2 schriftlich / B1 mündlich wird von 4% der antwortenden Gemeinden infrage gestellt.

EVP, GLP und SP unterstützen das 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 (§10 VE-KBüG) 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 publiziert 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 Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit (§11 VE-KBüG)

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.

3.4 Beachtung der Rechtsordnung (§§12 und 13 VE-KBüG)

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass im Einbürgerungsverfahren nur Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen 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, 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.

3.5 Kompetenzen der Gemeinden (§15 VE-KBüG)

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

3.6 Härtefälle (§20 VE-KBüG)

Eine klare Mehrheit der antwortenden Gemeinden (75%) sowie die Verbände GVP und VZGV verlangen eine Kann-Formulierung 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 Kann Formulierung 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.

3.7 Verordnungskompetenz (§36 VE-KBüG)

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

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Ergebnis der Vernehmlassung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht wird Kenntnis genommen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat bis Mitte 2009 einen überarbeiteten Gesetzesentwurf vorzulegen.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli