

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 6. Oktober 2010

### **1484. Kantonales Bürgerrechtsgesetz (Ergebnisse der Kommissionsberatung)**

#### **1. Allgemeines**

Mit Beschluss Nr. 1814/2009 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf für ein kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG; Vorlage 4646). Der Kanton Zürich soll ein zeitgemässes Gesetz erhalten, das die Einbürgerungsvoraussetzungen klar umschreibt und dafür sorgt, dass Einbürgerungsverfahren im ganzen Kanton einheitlich, transparent und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ablaufen. Mit der Vorlage zum Bürgerrechtsgesetz (KBüG) wird ein Gesetzgebungsauftrag der Kantonsverfassung (Art. 20 Abs. 2) umgesetzt.

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorlage zwischen dem 5. Februar und dem 17. September 2010 in insgesamt zehn Sitzungen beraten. Sie hat die Vorlage des Regierungsrates in einigen wesentlichen Punkten abgeändert. Mit Beschluss vom 17. September 2010 beantragt die Kommission für Staat und Gemeinden dem Kantonsrat mit deutlicher Mehrheit, der geänderten Vorlage 4646a zuzustimmen.

#### ***2. Ergebnis der Beratung der Kommission für Staat und Gemeinden***

Das Ergebnis der Beratung der Kommission weicht in fünf wesentlichen Punkten von der Vorlage des Regierungsrates ab. Die weiteren Änderungen der Kommission gegenüber dem Antrag des Regierungsrates sind von eher untergeordneter Bedeutung und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

##### ***2.1 Wohnsitzerfordernis für junge Ausländerinnen und Ausländer***

Die Vorlage des Regierungsrates sieht vor, dass Personen bis zum Alter von 25 Jahren, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht in deutscher Sprache besucht haben, zwei Jahre Wohnsitz im Kanton nachweisen müssen (§4 Abs. 2); alle anderen Einbürgerungswilligen müssen drei Jahre Wohnsitz in der Gemeinde nachweisen (§4 Abs. 1). Demgegenüber will die Kommission keine Erleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer vorsehen und §4 Abs. 2 streichen; die Wohnsitzfrist von drei Jahren in der Gemeinde soll für alle Einbürgerungswilligen gelten. Der Regierungsrat hält aus

integrationspolitischen Gründen daran fest, dass junge Ausländerinnen und Ausländer, die eng mit der Schweiz verbunden sind, bei der Einbürgerung von Erleichterungen bei der Wohnsitzfrist profitieren sollen (vgl. parlamentarische Initiative KR-Nr. 403/2006 betreffend Verzicht auf erleichterte Einbürgerung für nicht in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, Schreiben des Regierungsrates an die Kommission für Staat und Gemeinden, RRB Nr. 986/2010). Damit soll die bisherige Regelung weitergeführt werden, die von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich 1997 im Gemeindegesetz (§ 21 Abs. 3) verankert wurde und sich seither bewährt hat.

### *2.2 Niederlassung C als Einbürgerungsvoraussetzung*

Die Kommission hat eine neue Bestimmung in die Vorlage aufgenommen, wonach nur zum Einbürgerungsverfahren zugelassen wird, wer eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzt (neu Abs. 2 zu § 4). Damit bleiben Personen mit Aufenthaltsbewilligung B und vorläufig Aufgenommene mit Ausweis F von der Einbürgerung ausgeschlossen. Davon sind im Kanton Zürich eine grössere Anzahl Personen betroffen: 2009 lebten im Kanton Zürich 112 470 Personen mit Aufenthaltsbewilligung B und 4899 vorläufig aufgenommene Personen mit Ausweis F. Stichproben zeigen, dass im Kanton Zürich ungefähr jede sechste einbürgerungswillige Person über eine Bewilligung B oder F verfügt. Es handelt sich hierbei um Personen, die dank langjähriger Anwesenheit in der Schweiz in der Regel gut integriert sind. Die Verschärfung trifft insbesondere auch gut integrierte Jugendliche, deren Eltern nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügen.

Es mag zwar im Regelfall richtig sein, im Einbürgerungsverfahren bei der Niederlassungsbewilligung als dem stabilsten ausländerrechtlichen Status anzuknüpfen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass es nicht nur die ausländerrechtliche Normalbiografie gibt, die im Rahmen der gesetzlichen Fristen von der Aufenthaltsbewilligung zur Niederlassungsbewilligung führt; es gibt auch Migrantinnen und Migranten, die aufgrund ihrer besonderen Aufenthaltssituation (z. B. als vorläufig Aufgenommene) die Niederlassungsbewilligung trotz guter Integration erst nach sehr langer Aufenthaltsdauer erlangen können. Die von der Kommission beschlossene Regelung hat zur Folge, dass für diesen Personenkreis faktisch eine Aufenthaltsdauer gilt, die deutlich über die gesetzliche Frist von zwölf Jahren hinausgeht.

Die Niederlassungsbewilligung bietet zwar eine gewisse Gewähr, dass deren Inhaberin bzw. Inhaber integriert ist. Umgekehrt kann jedoch das Fehlen einer Niederlassungsbewilligung bei Personen mit langjährigem Aufenthalt in der Schweiz nicht als Indiz für eine mangel-

hafte Integration gewertet werden. Der Ausweis, über den eine Ausländerin oder ein Ausländer verfügt, hat nur eine begrenzte Aussagekraft, was den Grad der Integration in die hiesigen Verhältnisse betrifft.

Im Kanton Zürich gab es in den vergangenen Jahren verschiedene Vorstösse mit dem Ziel, die Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung festzulegen. Diese Vorstösse wurden allesamt deutlich abgelehnt. Der Verfassungsrat hat einen Antrag, in der Kantonsverfassung den Besitz der Niederlassungsbewilligung für Einbürgerungswillige vorzuschreiben, am 11. Juni 2004 mit 60 zu 29 Stimmen abgelehnt. 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 zu 57 Stimmen abgelehnt. Auf Bundesebene hingegen sieht der Vernehmlassungsentwurf zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes vom Dezember 2009 die Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung vor. Noch offen ist, ob bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen (z. B. Jugendliche) davon ausgenommen werden.

Ausländerinnen und Ausländer allein wegen des Fehlens der Niederlassungsbewilligung prinzipiell von der Einbürgerung auszuschliessen, ist unverhältnismässig und in der Sache nicht gerechtfertigt. Der Aufenthalt und die tatsächliche Verbundenheit mit der Schweiz sind höher zu gewichten als der ausländerrechtliche Status. Entscheidend für die Einbürgerung ist letztlich, ob eine Person die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Das Einbürgerungsverfahren bietet Gewähr, dass die Integration breit abgestützt und sorgfältig geprüft wird. Die geplante Verschärfung des Zugangs zur schweizerischen Staatsangehörigkeit steht zudem in Widerspruch zu der vom Bund und vom Kanton Zürich angestrebten Verbesserung der sozialen und politischen Integration von Ausländerinnen und Ausländern (vgl. Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes, RRB Nr. 381/2010). An der Vorlage des Regierungsrates ist deshalb festzuhalten.

### *2.3 Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit*

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, dass bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit der Einbürgerungswilligen Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht berücksichtigt werden dürfen (§ 6 Abs. 2 lit. a Vorlage 4646a). Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden damit anders behandelt als Leistungen der übrigen Sozialversicherungen (z. B. AHV, IV, EL, BVG), deren Bezug kein Hindernis für die Einbürgerung darstellt. Für diese Ungleichbehandlung ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Arbeitslosenversicherung ist Teil

des schweizerischen Sozialversicherungssystem, das von den Versicherten mitfinanziert wird und auf deren Leistungen ein Rechtsanspruch besteht. An der Vorlage des Regierungsrates ist deshalb festzuhalten.

#### *2.4. Integrationsprüfung bei jungen Ausländerinnen und Ausländern*

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit soll es für junge Ausländerinnen und Ausländer bis zum 25. Altersjahr, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volksschul- oder Sekundarschulstufe II in deutscher Sprache besucht haben, keine Erleichterungen bei der Integrationsprüfung geben (Streichung von § 14 Abs. 4). Dies hat zur Folge, dass die Integration bei dieser Personenkategorie nicht wie heute nur im Zweifelsfall, sondern in jedem Fall individuell geprüft werden muss.

Bei den jungen Ausländerinnen und Ausländern mit Schulbesuch in der Schweiz geht die Vorlage des Regierungsrates davon aus, dass sie in der Regel genügend integriert sind (vgl. § 14 Abs. 4). Dies deckt sich mit der heutigen Praxis in vielen Zürcher Gemeinden. Aufgrund ihres Schulbesuches sollten diese Einbürgerungswilligen über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein. Bei dieser Personengruppe ist es im Regelfall nicht erforderlich, dass die Gemeinde eine Integrationsprüfung durchführt. Davon sieht die Vorlage des Regierungsrates allerdings Ausnahmen vor: 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. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb von dieser bewährten Praxis abgewichen werden soll. An der Vorlage des Regierungsrates ist deshalb festzuhalten.

#### *2.5 Genehmigung der Verordnung durch den Kantonsrat*

§ 24 der Kommissionsvorlage 4646a sieht neu vor, dass die Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz der Genehmigung durch den Kantonsrat untersteht. Es stellt sich die Frage, ob eine solche allgemeine Genehmigungspflicht mit der Kantonsverfassung vereinbar ist. Dabei ist insbesondere die Unterscheidung zwischen gesetzesvertretenden Verordnungen und Vollzugsverordnungen von Bedeutung:

- Gesetzesvertretende Verordnungen beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz (Art. 38 Abs. 3 KV). Sie enthalten Regelungen, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Der Gesetzgeber ermächtigt den Ordnungsgeber, das Gesetz durch eigene Regelungen zu ergänzen; dabei dürfen neue Rechte und Pflichten der Bürger

begründet werden (Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2005, Rz. 422; Häner, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 67 N. 16).

- Vollzugsverordnungen dürfen demgegenüber keine materiellen Bestimmungen enthalten, die nicht schon im Gesetz vorgegeben sind. Sie enthalten lediglich nähere Ausführungen darüber, was bereits durch das Gesetz grundsätzlich bestimmt ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rz. 138). Vollzugsverordnungen konkretisieren oder verdeutlichen gesetzliche Bestimmungen.

Der Vollzug ist eine Stammfunktion der Regierung (Art. 60 Abs. 1 KV). Zum Vollzug gehört auch die Ordnungsgebung. Die Kantonsverfassung ermächtigt den Regierungsrat unmittelbar zum Erlass von Vollzugsverordnungen (Art. 67 Abs. 2 KV). Diese selbstständige Verordnungskompetenz bedarf keiner weiteren gesetzlichen Ermächtigung. Es handelt sich beim Erlass von Vollzugsbestimmungen um eine der Exekutive vorbehaltene Funktion, die das Parlament zu respektieren hat. Wenn Vollzugsbestimmungen der präventiven Kontrolle durch das Parlament unterstellt werden, liegt eine unzulässige Einmischung in den Kompetenzbereich des Regierungsrates vor. Es kommt dabei zu einer Machtverschiebung im Vollzugsbereich (vgl. Felix Uhlmann, Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, in: Parlament – Mitteilungsblatt der schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, August 2010, S. 7). Das Verfahren der Ordnungsgebung wird zudem komplizierter und dauert länger. Die Flexibilität der Rechtsetzung, die einen Grund für die Zuweisung der Regelungsbefugnisse an die Exekutive darstellt, wird dadurch eingeschränkt (Georg Müller, Elemente der Rechtsetzungslehre, 2. Aufl. 2006, Rz. 239).

Die geplante Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz wird zur Hauptsache Bestimmungen enthalten, die Vollzugscharakter haben und insbesondere das Einbürgerungsverfahren konkretisieren. Die Kompetenz zum Erlass derartiger Vollzugsbestimmungen liegt nach dem unmissverständlichen Wortlaut von Art. 67 Abs. 2 KV abschliessend beim Regierungsrat. § 24 der Kommissionsvorlage verstösst gegen die in der Verfassung vorgenommene Zuteilung der Rechtsetzungskompetenzen, soweit damit Vollzugsbestimmungen der Bürgerrechtsverordnung der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt werden.

Die Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz wird einige wenige Bestimmungen enthalten, die gesetzvertretender Natur sind. Hierfür bedarf es einer besonderen Ermächtigung durch den Gesetzgeber. Solche Rechtsetzungsdelegationen an den Regierungsrat sind im Bürgerrechtsgesetz in drei Bereichen vorgesehen:

- § 5 Abs. 2 ermächtigt den Regierungsrat, in der Verordnung die Mindestanforderungen an die Sprachkenntnisse und die Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse sowie an das Verfahren ihres Nachweises zu regeln.
- Gemäss § 21 Abs. 3 regelt der Regierungsrat das Nähere zur Bekanntgabe von Personendaten an die für Einbürgerungen zuständigen Stimmberechtigten und Mitglieder des Gemeindeparlaments.
- Gemäss § 23 Abs. 2 und 3 regelt der Regierungsrat die Gebühren für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und legt Höchstbeträge für den Erwerb des Kantonsbürgerrechts fest.

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat in § 5 Abs. 2 festgelegt, dass die Verordnungsbestimmungen zu den Mindestanforderungen bei der sprachlichen, gesellschaftlichen und politischen Integration sowie beim Verfahren ihres Nachweises vom Kantonsrat zu genehmigen sind. Verfassungsrechtlich wird die Genehmigungspflicht für Verordnungsbestimmungen mit gesetzesvertretendem Charakter überwiegend als zulässig erachtet (Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 48). Sie wird allerdings wegen der Verwischung der Verantwortlichkeiten für den Inhalt der Verordnung zwischen erlassenden und kontrollierenden Organen auch kritisiert (Müller, a. a. O., Rz. 239). Anders als bei den erwähnten Vollzugsbestimmungen ist die Genehmigungspflicht bei den gemäss § 5 Abs. 2 KBüG infrage stehenden Verordnungsbestimmungen somit nicht von vorneherein ausgeschlossen. Die damit verbundene Kompetenzverwischung erachtet der Regierungsrat allerdings als unerwünscht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Ergebnis der Beratung der Kommission für Staat und Gemeinden über die Vorlage 4646 (Kantonales Bürgerrechtsgesetz) wird Kenntnis genommen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, hinsichtlich der §§ 4, 6 Abs. 2 lit. a und 14 Abs. 4 am Antrag des Regierungsrates (Vorlage 4646) festzuhalten und sich gegen eine Genehmigungspflicht für Vollzugsbestimmungen in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (§ 24 Vorlage 4646a) auszusprechen. In den übrigen Punkten wird das Ergebnis der Beratung der Kommission für Staat und Gemeinden unterstützt.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Beratung der Vorlage 4646a im Kantonsrat nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**