

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

Sitzung vom 17. März 2010

### **381. Vorentwurf zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (Vernehmlassung)**

Auf Antrag der Direktion des Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Migration, Abteilung Bürgerrecht, 3003 Bern und per E-Mail an: Urs.Fischli@bfm.admin.ch):

Am 17. Dezember 2009 haben Sie uns den Vorentwurf zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **A. Vorbemerkung**

Wir unterstützen das Anliegen einer Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, weil das Gesetz in vielen Bereichen nicht mehr zeitgemäss ist und die Verständlichkeit durch die zahlreichen Teilrevisionen gelitten hat. Was die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen betrifft, fällt unsere Beurteilung differenziert aus. Wir stützen uns dabei auch auf die Erkenntnisse, die wir im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetzes gewonnen haben, das zurzeit vom Kantonsrat behandelt wird. Wir begrüssen das Ziel der Vorlage, das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung zu vereinfachen und die Rollen von Bund und Kantonen zu klären. Als bedeutsame Neuerung erachten wird die Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen mit verbindlichen Höchstfristen, führen doch die heutigen, unterschiedlich langen Wohnsitzfristen der Kantone immer wieder zu stossenden Ergebnissen. Positiv werten wir, dass den Integrationskriterien ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, namentlich was die Sprachkompetenz und die Teilnahme am Wirtschaftsleben betrifft. Die Umsetzung erscheint uns allerdings nicht in allen Teilen geglückt. Die gewählten Kriterien sind teilweise zu unbestimmt und es bleibt offen, wie sie in der Praxis überprüft werden sollen. Die Beurteilung der Integration wird auch in Zukunft eine Kernaufgabe der Gemeinden sein. Sie sind dabei auf klare und objektiv überprüfbare Standards angewiesen.

Nicht einverstanden sind wir mit der Verschärfung der Zulassung zum Einbürgerungsverfahren. Wir erachten es als unverhältnismässig und sachlich nicht gerechtfertigt, nur noch Ausländerinnen und Auslän-

der mit Niederlassungsbewilligung C zum Einbürgerungsverfahren zuzulassen. Der tatsächliche Aufenthalt und die tatsächliche Verbundenheit mit der Schweiz sind unserer Meinung nach höher zu gewichten als der ausländerrechtliche Status.

Wir unterstützen den Beitritt der Schweiz zur europäischen Staatsangehörigkeitskonvention sowie zur Konvention zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge.

### **B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen**

#### *Art. 2, 3 und 5 VE*

In diesen Bestimmungen sollte der Zeitpunkt des Erwerbs bzw. Verlusts des Bürgerrechts durch das Kind klarer geregelt werden. Das Bürgerrecht spielt namentlich im Bereich der Sozialhilfe und der interkantonalen Weiterverrechnung von Sozialhilfekosten eine massgebliche Rolle. Bei Art. 2 Abs. 2 VE ist beispielsweise unklar, ob das Kind das Bürgerrecht mit der Heirat bzw. dem Zeitpunkt der rechtskräftigen Einbürgerung des Vaters oder allenfalls ex tunc erwirbt.

#### *Art. 9 lit. a VE: Formelle Voraussetzungen*

Die Bestimmung sieht vor, dass nur zum Einbürgerungsverfahren zugelassen wird, wer eine Niederlassungsbewilligung besitzt. 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 112470 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 geplante Rege-

lung 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 mangelhafte Integration gewertet werden. Der Ausweis, über den eine Ausländerin oder ein Ausländer verfügt, hat nur eine begrenzte Aussagekraft, für den Grad der Integration in die hiesigen Verhältnisse. Das geltende Bürgerrechtsgesetz geht deshalb zu Recht davon aus, dass die tatsächliche Verbundenheit mit der Schweiz, die sich aus dem tatsächlichen Aufenthalt ergibt, höher zu werten ist als der ausländerrechtliche Status. Der Umstand, dass vorläufig Aufgenommene noch nicht über ein endgültiges Aufenthaltsrecht verfügen, ändert nichts daran, dass sie während ihres langjährigen Aufenthalts intensive tatsächliche Beziehungen zu unserem Land geknüpft haben, die im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigen sind (Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005, S. 17).

Der Besitz der Niederlassungsbewilligung stellt nur eine formelle Voraussetzung dar (vgl. Marginalie zu Art. 9 VE), die lediglich das Eintreten auf das Gesuch erlaubt. Ist die Voraussetzung gegeben, muss abgeklärt werden, ob die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung erfüllt sind. Die Voraussetzungen für die Einbürgerung sind strenger und umfassender als die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Entsprechend unterscheiden sich die Ziele und Kriterien für die Beurteilung der Integration im Ausländerrecht und im Bürgerrecht. Im Ausländerrecht geht es um die Regelung der Arbeitsimmigration, wobei hier in erster Linie gesamtwirtschaftliche Interessen eine Rolle spielen (vgl. Art. 3 AuG). Bei der Einbürgerung steht hingegen die politische Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Vordergrund. Mit der Einbürgerung erhalten die dauerhaft hier lebenden und mit dem Land verbundenen Menschen die Möglichkeit zur politischen Mitbestimmung. Wichtige Unterschiede gibt es auch im Verfahren: Entscheide über den Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern werden von Ausländerbehörden auf Stufe Kanton und Bund getroffen. Die Frage der Integration von Einbürgerungswilligen wird hingegen im Regelfall von einer kommunalen Behörde geprüft, die mit der gesuchstellenden Person ein Gespräch führt und mit deren Umfeld vertraut ist. Der Bürgerrechtsentscheid der Gemeinde stellt das zentrale Element des Einbürgerungsverfahrens dar.

Ausländerinnen und Ausländer allein wegen des Fehlens der Niederlassungsbewilligung von der Einbürgerung auszuschliessen, ist unverhältnismässig und in der Sache nicht gerechtfertigt. Entscheidend für die Einbürgerung ist letztlich, ob eine Person die materiellen 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.

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 Nein- zu 57 Ja-Stimmen abgelehnt.

Wir beantragen deshalb, die heute geltende Regelung weiterzuführen und Personen mit Ausweis B und F ebenfalls zum Einbürgerungsverfahren zuzulassen.

#### *Art. 9 lit. b VE: Formelle Voraussetzungen*

Auch wenn es nach geltendem Recht in der Schweiz im internationalen Vergleich verhältnismässig lange dauert, bis die Einbürgerung beantragt werden kann, halten wir an dieser Wohnsitzfrist fest. Sie ist auch heute noch im Hinblick auf für die Einbürgerung notwendige qualifizierte Integration erforderlich. Wir lehnen deshalb die vorgesehene Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf acht Jahre ab.

#### *Art. 10 VE: Berechnung der Aufenthaltsdauer*

Wir erachten es als richtig, dass es künftig keine verkürzten Aufenthaltsfristen für Ehepartner und Personen in eingetragener Partnerschaft, die beide im Zeitpunkt der Eheschliessung bzw. der Eintragung der Partnerschaft ausländische Staatsangehörige waren, mehr geben soll.

In Abs. 2 ist für ausländische Personen, die mit einer Schweizerin oder einem Schweizer in eingetragener Partnerschaft leben, eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf fünf Jahre vorgesehen. Dies entspricht der Regelung für ausländische Ehegatten einer Schweizerin oder eines Schweizers bei der erleichterten Einbürgerung (vgl. Art. 21 VE). Wir würden es begrüessen, wenn das Verfahren der erleichterten Einbürge-

rung auch für Personen geöffnet würde, die in eingetragener Partnerschaft mit einer Schweizerin bzw. einem Schweizer leben. Dadurch könnte dieser Personenkreis vom einfacheren und schnelleren bundesrechtlichen Verfahren profitieren. Die unterschiedliche Behandlung von Eheleuten und Personen in eingetragener Partnerschaft scheint uns in diesem Punkt nicht mehr länger gerechtfertigt. Damit würde sich auch die Sonderregelung für eingetragene Partnerschaften in Art. 10 Abs. 2 VE erübrigen.

*Art. 11 VE: Materielle Voraussetzungen*

Die Gliederung und Terminologie der materiellen Voraussetzungen weicht erheblich vom geltenden Recht (Art. 14 BüG) ab. Sie orientiert sich am Ausländerrecht, insbesondere an Art. 62 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], und weitet den Integrationsbegriff stark aus. Nach heutiger Auffassung umfasst die Integration im Einbürgerungsrecht die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse und das Vertrautsein damit, während die Beachtung der Rechtsordnung, die Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit und die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit als eigenständige Einbürgerungsvoraussetzungen verstanden werden. Diese zweckmässige Abgrenzung soll nun aufgegeben werden, indem die Beachtung der Rechtsordnung und die Teilnahme am Wirtschaftsleben als Teilaspekt einer erfolgreichen Integration definiert werden (vgl. Art. 12 VE). Dies führt zu Koordinationsproblemen mit den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen, die sich bei der Festlegung ihrer eigenen materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen an der geltenden Systematik von Art. 14 BüG orientieren. Im Interesse einer einheitlichen Ordnung des Bundesrechts und des kantonalen Rechts sollte nochmals geprüft werden, ob nicht an der bisherigen Terminologie und Systematik festgehalten werden kann. Das Integrationsverständnis des Ausländerrechts darf nicht der alleinige Massstab für das Integrationsverständnis im Bürgerrecht sein, weil die Kantone auf diesem Gebiet über eigene Rechtsetzungskompetenzen verfügen. Wir sind zudem der Meinung, dass der Begriff «Integration» nicht mit dem Zusatz «erfolgreich» verknüpft werden soll, weil Integration ja gerade eine positiv verlaufene Eingliederung in die Gesellschaft bedeutet. Im Weiteren ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen als eigenständige Einbürgerungsvoraussetzung aufgeführt ist (Art. 11 lit. b VE). Es handelt sich hierbei um einen Teilaspekt der Integration, der aus systematischen Gründen bei den Integrationskriterien in Art. 12 VE eingeordnet werden sollte.

*Art. 12 Abs. 1: Integrationskriterien*

Im Einbürgerungsverfahren ist es wichtig, dass klare und überprüfbare Kriterien und Standards gelten. Das Gesetz soll nur Anforderungen aufstellen, die von den Einbürgerungsbehörden mit vertretbarem Aufwand überprüfbar sind und die Privatsphäre der Einbürgerungswilligen respektieren. Die Praxis, wonach Einbürgerungswillige gleichsam einen Tatbeweis ihrer schweizerischen Gesinnung zu leisten haben, ist Vergangenheit und soll nicht unter neuen Vorzeichen wieder aufgenommen werden. Wir stehen gesetzlichen Vorgaben, mit denen die Einstellung von Einbürgerungswilligen zu allgemeinen Ordnungsvorstellungen (lit. a) und zu grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung (lit. b) überprüft werden sollen, kritisch gegenüber. Es ist völlig offen, wie die Einhaltung dieser Kriterien in der Praxis überprüft werden soll. Es besteht ein gewisses Risiko, dass unter diesem Titel überhöhte, diskriminierende oder unsachliche Anforderungen an die Integration gestellt werden, indem einzelne Gesichtspunkte, die in der öffentlichen Diskussion gerade vorherrschen, überbetont werden und der Gesamtzusammenhang zu wenig gewürdigt wird. Wir halten dafür, solche Begriffe möglichst sparsam zu verwenden.

Die Bestimmung (lit. d) verlangt von der gesuchstellenden Person, dass sie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben nachweist. Unseres Erachtens ist es wenig praktikabel, bei der Überprüfung der Integration auf den Willen einer gesuchstellenden Person abzustellen. Wir würden eine Lösung bevorzugen, die auf äussere Tatsachen abstellt wie beispielsweise die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit der Einbürgerungswilligen. Sie sollen in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen, sei dies durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z. B. Sozialversicherungen). Das Kriterium des selbstverschuldeten Sozialhilfebezugs, das im Erläuternden Bericht erwähnt ist, erscheint uns wenig praxistauglich, weil es nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu beurteilen ist. Die Bestimmung sollte überarbeitet werden und den Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit stärker betonen.

Wir nehmen zustimmend zur Kenntnis, dass in Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 135 I 49) der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen können, angemessen Rechnung getragen werden soll.

*Art. 13 VE: Einbürgerungsverfahren*

Das vorgeschlagene Verfahren wird vom Kanton Zürich bereits seit längerem praktiziert. Erst nach den Beschlussfassungen von Gemeinde und Kanton wird das Einbürgerungsgesuch den Bundesbehörden vor-

gelegt. Nach Erhalt der Bewilligung wird die Rechtskraft der Bürgerrechtserteilung in einer abschliessenden kantonalen Verfügung festgehalten.

Den Begriff «Zusicherung» im Zusammenhang mit der kantonalen und kommunalen Bürgerrechtserteilung erachten wir als zu ungenau. Es handelt sich hierbei um eine rechtskräftige Erteilung des Gemeindebürgerrechts und des Kantonsbürgerrechts unter dem Vorbehalt der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.

*Art. 14 VE: Kantonaler Einbürgerungsentscheid*

Der Begriff des kantonalen Einbürgerungsentscheids ist missverständlich, weil neben dem Kanton auch die Gemeinde ein Bürgerrecht erteilt. Gemeint ist hier wohl der das Verfahren abschliessende Entscheid, mit dem die Rechtskraft aller drei Bürgerrechte festgestellt wird.

*Art. 17 VE: Schutz der Privatsphäre*

Aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint Art. 17 Abs. 2 VE fragwürdig. Insbesondere lit. c ist in der Formulierung unbestimmt und überlässt es den Kantonen zu beurteilen, welche Daten den Stimmberechtigten bekannt gegeben bzw. welche aus Gründen der Privatsphäre nicht öffentlich gemacht werden.

In Art. 11 VE regelt der Bund die materiellen Voraussetzungen zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung. Daraus liessen sich auch abschliessende Datenkategorien ableiten, die der Bund auf formell-gesetzlicher Stufe verankern könnte. Dies wäre wünschenswert, da es sich bei den infrage stehenden Personendaten um besondere bzw. besonders schützenswerte Personendaten handelt, deren Bekanntgabe auch in den Kantonen eine formell-gesetzliche Grundlage benötigt. Durch eine bundesrechtliche Regelung könnte im Hinblick auf die Privatsphäre der Einbürgerungswilligen ein Mindestschutz verankert und zudem eine gewisse Vereinheitlichung der Datenbeschaffung und -bearbeitung bei Einbürgerungsverfahren in den Kantonen und Gemeinden erreicht werden. Der Kanton Zürich hat in der Vorlage zum neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz (Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009) eine solche Regelung mit abschliessenden Datenkategorien definiert, die durch die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden und Verwaltungen bearbeitet werden dürfen.

*Art. 18 VE: Kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer*

Die kantonalen Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung weisen heute sehr grosse Unterschiede auf. In der heutigen Zeit kommt der Mobilität der Bevölkerung eine immer grössere Bedeutung zu. So ist es aus beruflichen Gründen oft notwendig, in eine neue Wohnge-

meinde und damit verbunden gegebenenfalls auch in einen neuen Wohnkanton zu ziehen. Es ist stossend, wenn dadurch gut integrierte Familien oder Einzelpersonen, welche die Wohnsitzfristen des Bundes bereits problemlos erfüllen, unter Umständen nochmals sechs, acht oder gar zehn Jahre warten müssen, bis sie die Einbürgerung beantragen können. Die vorgesehene gesamtschweizerische Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Aufenthaltsdauer ist deshalb zu begrüssen. Dieses Ziel lässt sich nach unserer Auffassung nur mit der Festlegung einer bestimmten zeitlichen Obergrenze erreichen, wie sie in der Variante zu Art. 18 vorgesehen ist. Die Höchstgrenze von drei Jahren für die kantonale bzw. kommunale Aufenthaltsdauer erachten wir als zweckmässig; sie deckt sich mit den Wohnsitzerfordernissen, die der Kanton Zürich im künftigen Bürgerrechtsgesetz vorsieht. Kritisch stufen wir den Vorschlag ein, wonach nach dreijährigem Aufenthalt in einer Gemeinde bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons bereits nach einer Wartefrist von einem Jahr ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann (Abs. 2). Diese Frist ist zu knapp bemessen. Die neue Wohnsitzgemeinde muss über die notwendige Zeit verfügen, um die Integration des Gesuchstellers in die örtlichen Verhältnisse zu beurteilen. Zwei Jahre scheinen dafür angemessen.

*Art. 25 VE: Zuständigkeit und Verfahren*

Bei der erleichterten Einbürgerung liegen die Verfahrensleitung und die Entscheidkompetenz beim Bundesamt für Migration (BFM). Die Kantone wirken bei der Sachverhaltsabklärung mit. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt. Im Kanton Zürich ist es Sache der gesuchstellenden Person, die notwendigen Unterlagen für die erleichterte Einbürgerung zu beschaffen und einzureichen. Mit Ausnahme der Abklärungen über das Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft kennt der Kanton Zürich keine Erhebungen durch die Polizei oder besondere Erhebungsorgane. Zudem wird bei Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich die Wohngemeinde angehört.

Mit der neuen Bestimmung strebt der Bund eine Verlagerung der Gesuchsbearbeitung auf Kantone und Gemeinden an. Die Gründe dürften vor allem in der derzeitigen langen Verfahrensdauer zu suchen sein. Die Absichten des Bundes sind im Erläuternden Bericht nur in den Grundzügen dargelegt. Eine ernsthafte Beurteilung der Bestimmung und ihrer Tragweite für die involvierten Stellen ist ohne Kenntnis der konkreten Lösung bzw. der Ausführungsregelung auf Verordnungsstufe nicht möglich.

Die neue Bestimmung hätte zur Folge, dass die Kantone und nachgelagert die Gemeinden erhebliche zusätzliche personelle Mittel bereitstellen und umfangreiche organisatorische Vorkehrungen im Bereich der Berichterstattung und Integrationsbeurteilung treffen müssten. Zu

dieser weitreichenden Systemänderung besteht aus unserer Sicht kein Anlass. Aus grundsätzlichen Erwägungen kann es nicht angehen, dass sich der Bund die alleinige Regelungs- und Entscheidungskompetenz vorbehält und den Vollzug weitgehend auf die Kantone abwälzt. Daran können auch die in Aussicht gestellten höheren finanziellen Entschädigungen nichts ändern.

*Art. 33 VE: Aufenthalt*

In Abs. 2 wird bestimmt, dass der Aufenthaltsstatus mit einer C-, B- und F-Bewilligung an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird. Demzufolge soll der Aufenthalt während eines Asylverfahrens (Ausweis N) sowie der Aufenthalt mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) nicht mehr an die Aufenthaltsdauer angerechnet werden. Diese Verschärfung der Zulassung zum Einbürgerungsverfahren lehnen wir ab. Asylverfahren können bis zum rechtskräftigen Abschluss erfahrungsgemäss mehrere Jahre dauern. In dieser Zeit findet eine Integration in die schweizerischen Verhältnisse statt, wobei die Asylsuchenden durch besondere Sprachkurse unterstützt werden. Es ist am bewährten Grundsatz festzuhalten, wonach jeder legale, d. h. ausländerrechtlich zulässige, Aufenthalt an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird. Dazu gehören neben der C-, B- und F- Bewilligung auch die L- und N-Bewilligung.

*Art. 34 VE: Kantonale Erhebungen*

Die Kompetenz, die kantonalen Behörden mit den nötigen Erhebungen beauftragen zu können, steht den Bundesbehörden bereits unter dem geltenden Recht zu (Art. 37 BüG) und ist unbestritten. Wesentlich weiter geht die in Abs. 3 neu vorgesehene Kompetenzzuweisung, wonach der Bundesrat für die Erstellung von Erhebungsberichten einheitliche Richtlinien erlassen kann. Wir sind der Meinung, dass der Bund sich hier auf Empfehlungen beschränken soll und die Ausgestaltung der Erhebungsberichte Sache der Kantone bleiben soll, nicht zuletzt wegen der in den Kantonen vorhandenen unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe.

Es stellt sich die zudem die Frage, ob dem Bund überhaupt eine Kompetenz zur Regelung der kantonalen Erhebungen bei den ordentlichen Einbürgerung zukommt. Gegen eine Bundeskompetenz spricht Art. 15 VE, wonach das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde durch das kantonale Recht zu regeln ist. An diesem Grundsatz ist festzuhalten.

Mit der Einführung von Ordnungsfristen für die Durchführung von Erhebungen auf kantonaler Stufe sind wir grundsätzlich einverstanden. Allerdings ist zu beachten, dass die Erhebungen zur ehelichen Gemeinschaft im Verfahren der erleichterten Einbürgerung im Kanton Zürich von der Kantons- oder Gemeindepolizei vorgenommen werden. In grösseren Städten und Gemeinden (insbesondere Städte Zürich und

Winterthur) hat die Polizei eine Vielzahl von Aufträgen zu erledigen, die sehr oft zusätzlichen Abklärungsaufwand erfordern. Die entsprechende Ordnungsfrist sollte deshalb nicht weniger als sechs Monate betragen.

*Art. 35 VE: Erhebung und Vorauszahlung der Gebühren*

Im Gegensatz zum geltenden Recht (Art. 38 Abs. 2 BÜG) ist nicht mehr vorgesehen, dass der Bund mittellosen Bewerberinnen und Bewerbern die Gebühr erlässt. Es wird jedoch weiterhin Fälle geben, in denen ein solcher Erlass sachgerecht erscheint. Es sollte deshalb eine Regelung getroffen werden, die in klar definierten Ausnahmefällen einen Gebührenerlass zulässt.

Gegen die Bestimmung, wonach der Bund für Verfahren in seiner Zuständigkeit eine Vorauszahlung erheben kann, haben wir keine Einwendungen. Allerdings dürfen den Kantonen daraus keine zusätzlichen Aufwendungen und Aufgaben erwachsen. Die gesamte administrative Abwicklung ist vom Bund vorzunehmen.

*Art. 36 VE: Nichtigerklärung*

Wir stimmen der Verlängerung der Frist für die Nichtigerklärung von fünf auf acht Jahre zu.

*Art. 37 VE: Entlassungsgesuch und -beschluss*

Aus der Bestimmung geht nicht hervor, wo das Gesuch um Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht einzureichen ist. Wir gehen jedoch davon aus, dass die heutige Praxis weitergeführt wird, wonach das Entlassungsgesuch bei der zuständigen schweizerischen Auslandsvertretung einzureichen ist. Dieses Verfahren stellt sicher, dass die Erfüllung der Entlassungsvoraussetzungen, vor allem was den Besitz oder die Zusage einer ausländischen Staatsangehörigkeit betrifft, von landeskundigen Konsulats- oder Botschaftsmitarbeitenden geprüft wird.

*Art. 44 VE: Datenbearbeitung*

In dieser Bestimmung wird festgehalten, dass das Bundesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten darf und dafür ein elektronisches Informationssystem betreibt (Abs. 1). Abs. 2 verpflichtet den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zu diesem System. Die Bestimmung wurde unverändert aus dem geltenden BÜG übernommen. Der Bundesrat hat bis anhin keine Ausführungsbestimmungen erlassen, die das zu betreibende Informationssystem genauer beschreiben.

Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer rechtlichen Grundlage für die Datenbearbeitung besonders schützenswerter bzw. besonderer Personendaten sowie das Transparenz-

gebot verlangen, dass die Bearbeitung von Personendaten für die betroffene Person aufgrund der Umschreibung im formellen Gesetz in groben Zügen nachvollziehbar sein muss. Auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln sind deshalb

- der genaue Zweck der Bearbeitung, sodass die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung sowie die Zweckbindung im Einzelfall beurteilt werden können,
- die zur Bearbeitung ermächtigten und verantwortlichen Behörden,
- die verwendeten Mittel, einschliesslich besonderer Regelungen für übergreifende EDV-Systeme,
- der Kreis der betroffenen Personen,
- die Kategorien der bearbeiteten Daten,
- die Voraussetzungen der Bekanntgabe der bearbeiteten Daten sowie der Empfängerinnen und Empfänger und allfällige Abrufverfahren,
- die Aufbewahrung der Daten,
- Sicherheitsmassnahmen sowie
- die Rechte der betroffenen Personen und deren Umsetzung.

*Art. 45 VE: Datenbekanntgabe*

Bei dieser Bestimmung ist unklar, ob es sich hierbei um eine Grundlage für eine regelmässige Datenbekanntgabe – also z. B. auch im Abrufverfahren – handelt oder ob es dabei um eine Bestimmung der Amtshilfe geht.

Bei einer regelmässigen und standardisierten Datenbekanntgabe müsste eine entsprechende gesetzliche Grundlage – wie oben beschrieben – geschaffen werden. Handelt es sich aber lediglich um eine Bestimmung für die Amtshilfe, so ist fraglich, weshalb es diese noch braucht, wurde doch mit Art. 46 VE eine entsprechend ausführlichere Regelung geschaffen.

Wie gewünscht, legen wir Ihnen den im Sinne unserer Stellungnahme ausgefüllten Fragebogen bei.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi