

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. November 2015

1052. Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht / Vernehmlassung

Die eidgenössischen Räte haben am 20. Juni 2014 dem neuen Bürgerrechtsgesetz zugestimmt. Der Bundesrat hat dazu einen Ausführungserlass erarbeitet, der insbesondere die für die Einbürgerung massgebenden Integrationskriterien, die in die Bundeszuständigkeit fallenden Verfahren und die Gebühren für erstinstanzliche Verfügungen regelt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (auch elektronisch in PDF- und Word-Version an Hanspeter.Blum@sem.admin.ch):

Mit Schreiben vom 21. August 2015 haben Sie uns den Entwurf zur Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht zur Vernehmlassung zugestellt. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeines

Der vorliegende Ausführungserlass (Bürgerrechtsverordnung) bringt die notwendigen Konkretisierungen zum Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 insbesondere im Bereich der Integrationskriterien. Die landesweite Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen kommt damit einen entscheidenden Schritt voran. Als bedeutsame Neuerung erachten wir die Regelung zur Beurteilung der sprachlichen Integration, die auf transparenten und objektiven Standards beruht und damit eine rechtsgleiche Behandlung der Einbürgerungswilligen gewährleistet. Der Kanton Zürich hat mit einem weitgehend identischen Sprachnachweisverfahren gute Erfahrungen gemacht.

Allerdings werden allein im Kanton Zürich pro Jahr rund 5000 Gesuche um ordentliche Einbürgerung eingereicht. Die Behörden sind deshalb darauf angewiesen, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen anhand von klaren und praxistauglichen Standards überprüfen können. Dabei sollte wenn möglich auf Tests und Register abgestellt werden können. Unbestimmte Rechtsbegriffe, die den rechtsanwendenden Behörden grosse Ermessensspielräume einräumen und aufwendige Interessenabwägungen im Einzelfall verlangen, sollten deshalb vermieden werden. Von besonderer Bedeutung ist dies bei der Integrationsprüfung, die in den

meisten Kantonen (so auch im Kanton Zürich) eine Aufgabe der Gemeinden ist. Kleine und mittlere Gemeinden, die sich nicht täglich mit Einbürgerungsgesuchen befassen, sind in besonderem Mass auf einfach zu handhabende Beurteilungskriterien angewiesen. Diesen Anforderungen trägt die Vernehmlassungsvorlage teilweise zu wenig Rechnung. Wir sind der Auffassung, dass hier Anpassungen notwendig sind.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Art. 4 Abs. 1 Bst. a: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Gemäss dieser Bestimmung stellt die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen ein Einbürgerungshindernis dar, wobei keine strafrechtliche Verurteilung vorausgesetzt ist. Diese Einbürgerungsvoraussetzung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Verhältnismässigkeitsprinzip, weil jede Missachtung einer gesetzlichen Vorschrift oder einer behördlichen Verfügung ungeachtet ihrer Schwere die Einbürgerung verhindert. Derart unbestimmte und unscharfe Normen schaffen regelmässig Probleme mit den Geboten der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit und es besteht das Risiko, dass unter diesem Titel zu hohe, diskriminierende oder unsachliche Anforderungen an die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gestellt werden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Vollzug dieser Vorschrift erheblichen Aufwand verursachen wird, da die Einhaltung dieser Voraussetzung nicht anhand eines Registers geprüft werden kann.

Art. 4 Abs. 1 Bst. b: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Gemäss dieser Bestimmung stellt die mutwillige Nichterfüllung von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen ein Einbürgerungshindernis dar. In systematischer Hinsicht ist festzuhalten, dass mit dieser Bestimmung in erster Linie der finanzielle Leumund, d. h. die geordneten finanziellen Verhältnisse, und nicht die öffentliche Sicherheit und Ordnung (strafrechtlicher Leumund) angesprochen wird. Aus praktischen Überlegungen ist es naheliegend, den finanziellen Leumund anhand des Betreibungsregisters zu überprüfen. Die Einbürgerung wäre demnach zu verweigern, wenn in einem bestimmten Zeitraum vor der Einbürgerung Einträge im Betreibungsregister erfolgt sind, wobei die massgebenden Einträge (Betreibungen) näher zu umschreiben sind. Der Kanton Zürich hat in § 5 Abs. 2 lit. b Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) eine entsprechende Regelung getroffen. Im Weiteren erachten wir den im Vernehmlassungsentwurf verwendeten Begriff der «mutwilligen Nichterfüllung» von Verpflichtungen als unpräzis und wenig praxistauglich.

Antrag: Wir beantragen, einer Lösung den Vorzug zu geben, die auf das Betreibungsregister abstellt.

Art. 4 Abs. 1 Bst. c und d: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Gemäss diesen Bestimmungen verstossen Personen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wenn sie Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Terrorismus öffentlich billigen oder dafür werben oder öffentlich zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstacheln. Es ist unbestritten, dass bei Erfüllung dieser Sachverhalte die Einbürgerung zu verweigern ist. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Sachverhalte gesondert aufgeführt werden sollen, da sie grösstenteils die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz betreffen, die bereits in Art. 3 der Vernehmlassungsvorlage geregelt ist.

Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass der Bund die entsprechende Prüfung vornimmt, da die kantonale Einbürgerungsbehörde keinen Zugriff auf die fraglichen Informationen bzw. Datenbanken hat.

**Art. 4 Abs. 3: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Straffällige Erwachsene**

Die Bestimmung sieht vor, dass eine Einbürgerung ausgeschlossen ist, solange ein Eintrag im Strafregister des Bundes besteht. Dies stellt eine Neuerung dar, da der Bund heute bei der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung auf den Strafregistrauszug für Privatpersonen abstellt. Dies gilt in gleicher Weise für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Kantons Zürich (vgl. § 6 Abs. 2 lit. a BüV).

Die Fristen für die Entfernung von Strafurteilen sind beim Strafregister und beim Strafregistrauszug unterschiedlich lang. Beim Strafregistrauszug für Privatpersonen gelten kürzere Fristen: Ein Urteil wird nicht mehr in den Strafregistrauszug aufgenommen, wenn zwei Drittel der Frist, die für die Entfernung von Amtes wegen gilt, abgelaufen sind (Art. 371 Abs. 3 StGB). Bei unbedingten Strafen (Freiheitsstrafen, Geldstrafen, gemeinnützige Arbeit) erhöhen sich die Wartefristen allgemein um einen Drittel im Vergleich zu den Wartefristen gemäss heutigem Recht (Strafregistrauszug).

Bei bedingten Strafen fallen die Unterschiede bei den Wartefristen noch deutlicher aus. Beim Strafregistrauszug hängt die Wartefrist von der Dauer der angeordneten Probezeit ab, die zwei bis fünf Jahre betragen kann (Art. 44 Abs. 1 StGB). Wenn sich die verurteilte Person bis zum Ablauf der Probezeit bewährt hat, beträgt die Wartefrist somit zwei bis längstens fünf Jahre (Art. 371 Abs. 3^{bis} StGB). Beim Strafregister beträgt die Wartefrist für bedingte Strafen hingegen zehn Jahre (Art. 369 Abs. 3 StGB). Da bei der Einbürgerung die Integration der gesuchstellenden Person in die Gesellschaft ein wichtiges Kriterium darstellt, kommt der Bewährung während der Probezeit eine grosse Bedeutung zu. Es wäre

unverhältnismässig, wenn Personen, die in der Probezeit den Tatbeweis hinsichtlich Beachtung der Rechtsordnung erbracht haben, im Einbürgerungsverfahren mit einer Wartefrist von zehn Jahren zusätzlich bestraft würden.

Auch der Bund ist sich der Problematik der langen Wartefristen offenbar bewusst, denn im Vernehmlassungsentwurf ist eine Ausnahmeregelung für bedingte Strafen und Übertretungen vorgesehen. Dabei soll nicht mehr der Eintrag ins Strafregister massgebend sein, sondern die Schwere der Tat berücksichtigt werden. Diese Ausnahmeregelung ist sehr unbestimmt formuliert und schafft deshalb Rechtsunsicherheit. Überdies stellt sie die zuständige kantonale Einbürgerungsbehörde vor schwierige Vollzugsprobleme, da sie eine Wertungsentscheid im Einzelfall (Schwere der Tat) erfordert, der im Gegensatz zu einer Registerabfrage besonderes Fachwissen und zusätzliche Mittel erfordert.

Straffällige Jugendliche

Der Vernehmlassungsentwurf befasst sich nicht mit der Frage, wie mit Einbürgerungsgesuchen von Jugendlichen zu verfahren ist, die strafrechtlich verurteilt worden sind. Bei Jugendlichen werden Verurteilungen nur in besonders qualifizierten Fällen (Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug und zu einer Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung) im Strafregister eingetragen. Diese Sanktionen sind jedoch selten. Der weitaus grösste Teil der Verurteilungen von Jugendlichen findet keinen Niederschlag im Strafregister und spielt somit im Einbürgerungsverfahren keine Rolle. Das Strafregister ist deshalb kein geeignetes Instrument, um im Einbürgerungsverfahren zu beurteilen, ob und in welcher Intensität Jugendliche gegen die Strafrechtsordnung verstossen haben.

Im Interesse einer landesweiten einheitlichen Praxis bei der Einbürgerung von straffälligen Jugendlichen ist eine Regelung auf Bundesebene zwingend notwendig. Dies gilt umso mehr, als eine einheitliche Praxis bei straffälligen Erwachsenen bereits seit Längerem besteht und in der Vernehmlassungsvorlage ausdrücklich verankert wird. Als zweckmässig erachten wir ein Modell mit Wartefristen, das sich nach der Schwere der Tat richtet (vgl. hierzu § 8 Abs. 3 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Aargau [SAR 121.200] sowie § 8 Abs. 3 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Zürich vom 22. November 2010, das in der Referendumsabstimmung vom 11. März 2012 abgelehnt wurde [ABl 2010, 2601 ff., S. 2603]). Solange eine Wartefrist läuft, ist das Kriterium «Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» nicht erfüllt und eine Einbürgerung nicht möglich. Diese Regelung schafft einen Ausgleich zwischen dem Interesse des Staates, frühere Verbrechen und Vergehen von Jugendlichen beim Entscheid über deren Einbürgerung angemessen zu berücksichtigen, und dem Interesse der verurteilten Jugendlichen, nach Ablauf einer Wartefrist im Einbürgerungsverfahren als vollständig rehabilitiert zu gelten.

Antrag: Wir beantragen, in der Bürgerrechtsverordnung eine eigene Regelung für straffällige Jugendliche zu schaffen (Ergänzung von Art. 4 Abs. 3). Dabei erachten wir eine Wartefrist von fünf Jahren nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens und eine solche von drei Jahren nach einer Verurteilung wegen eines Vergehens als angemessen.

Art. 5: Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Abs. 1 konkretisiert die Werte der Bundesverfassung, die im Zusammenhang mit der Einbürgerung von Bedeutung und von den Einbürgerungswilligen zu beachten sind. Das Kennenlernen und Vertrautwerden mit sämtlichen Werten der Bundesverfassung und den Grundprinzipien unseres Staates ist Teil der Integration im Vorfeld der Einbürgerung. Eine Aufzählung nur eines Teils dieser Werte in der Verordnung erscheint uns deshalb nicht als sinnvoll. Zudem sind die Grundkenntnisse der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse Voraussetzung für die Einbürgerung und werden im Einbürgerungsgespräch oder mit einem Test geprüft (vgl. Art. 2 Abs. 2).

Wir erachten es auch nicht als zielführend, von den Einbürgerungswilligen zusätzlich die Unterzeichnung einer Loyalitätserklärung zu verlangen (Art. 5 Abs. 2), da es sich dabei um bloss symbolische Gesetzgebung handelt, die keinen wirksamen Beitrag zu einer loyalen Haltung gegenüber schweizerischen Grundwerten erwarten lässt. Die innere Einstellung zu den grundlegenden Werten der Bundesverfassung lässt sich letztlich nicht überprüfen. Zudem bleibt unklar, welche Folgen es hat, wenn die eingebürgerte Person später die Werte der Bundesverfassung nicht respektiert.

Antrag: Wir beantragen, auf Art. 5 der Verordnung zu verzichten.

Art. 9: Abweichung von den Integrationskriterien

Wir begrüssen die vorgeschlagene Ausnahmeregelung, die bei Vorliegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände ein Abweichen von den Integrationskriterien erlaubt. Die Einbürgerungsbehörden können dadurch den eingeschränkten Fähigkeiten der gesuchstellenden Person angemessen Rechnung tragen.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, weshalb Ausnahmen nur bei den Anforderungen an die Sprachkompetenz und die Teilhabe am Wirtschaftsleben möglich sein sollen. Gesundheitliche Beeinträchtigungen können auch dazu führen, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht in der Lage ist, die Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse zu erwerben oder am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzunehmen (Art. 2 Abs. 1).

Antrag: Der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung soll auf die Integrationskriterien gemäss Art. 2 Abs. 1 ausgedehnt werden.

Art. 22: Frist für die Durchführung von Erhebungen

Die Bestimmung sieht vor, dass die kantonale Einbürgerungsbehörde den Erhebungsbericht bei der erleichterten Einbürgerung innerhalb von sechs Monaten dem SEM übermittelt. Wir gehen gestützt auf Art. 20 Abs. 1 BÜG und Art. 6 der Vernehmlassungsvorlage davon aus, dass künftig auch Bewerberinnen und Bewerber im Verfahren der erleichterten Einbürgerung in vielen Fällen einen Sprachtest absolvieren müssen. Vor diesem Hintergrund erscheint uns die Frist als zu knapp bemessen, weshalb wir anregen, sie zu verlängern.

C. Umsetzung im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind der Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden in der Kantonsverfassung, im Gemeindegesetz und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung geregelt. Das Schwergewicht der Regelung liegt auf Verordnungsstufe. Da die kantonale Bürgerrechtsverordnung auf den 1. Januar 2015 einer Totalrevision unterzogen wurde und dabei die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes weitgehend berücksichtigt werden konnte, ist der Anpassungsbedarf nicht allzu gross. Er hängt auch davon ab, wieweit der Bund die vorliegende Vernehmlassung des Kantons Zürich berücksichtigt. Festzuhalten ist jedoch, dass mit einem bedeutenden administrativen Mehraufwand des Kantons und der Gemeinden – und damit auch erheblichen Mehrkosten – zu rechnen ist, falls auf die beantragten Konkretisierungen verzichtet wird.

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