

Bürgerrechtsverordnung

(vom 23. August 2017)

Der Regierungsrat beschliesst:

- I. Es wird eine Kantonale Bürgerrechtsverordnung erlassen.
- II. Die Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 wird aufgehoben.
- III. Die neue Verordnung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Die bisherige Verordnung wird auf dieses Datum aufgehoben.
- IV. Gegen Dispositiv I–III kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.
- V. Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
- VI. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi

Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV)

(vom 23. August 2017)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 31 des Gesetzes über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926,

beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

- | | |
|-----------------------|--|
| Gegenstand | <p>§ 1. ¹ Diese Verordnung regelt den Erwerb und den Verlust des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts</p> <p>a. von Ausländerinnen und Ausländern, die im ordentlichen Verfahren gemäss dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) eingebürgert werden,</p> <p>b. von Schweizerinnen und Schweizern.</p> <p>² Sie regelt das Verfahren der erleichterten Einbürgerung, soweit der Kanton dafür zuständig ist.</p> |
| Aufsicht | <p>§ 2. ¹ Kantonale Aufsichtsbehörde ist die Direktion der Justiz und des Innern.</p> <p>² Die Voraussetzungen und Massnahmen der Aufsicht sowie die Kostentragung richten sich nach den §§ 167–169 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG).</p> |
| Daten-
bekanntgabe | <p>§ 3. Die Bekanntgabe von Personendaten zwischen den Behörden richtet sich nach Art. 45 BüG.</p> |

2. Abschnitt: Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

A. Einbürgerungsvoraussetzungen

- | | |
|-----------|--|
| Grundsatz | <p>§ 4. Ausländerinnen und Ausländer erhalten auf Gesuch das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht, wenn sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes und die zusätzlichen Voraussetzungen des kantonalen Rechts erfüllen.</p> |
|-----------|--|

- § 5. ¹ Die Bewerberin oder der Bewerber muss im Zeitpunkt der Gesuchstellung nachweisen, dass sie oder er sich seit zwei Jahren in der Gemeinde aufhält.
- Aufenthaltsdauer in der Gemeinde oder im Kanton
- § 5. ² Ist die Bewerberin oder der Bewerber im Zeitpunkt der Gesuchstellung zwischen 16 und 25 Jahre alt, genügen zwei Jahre Aufenthalt im Kanton, wenn sie oder er
- in der Schweiz geboren ist,
 - nicht in der Schweiz geboren ist, jedoch während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in einer Landessprache besucht hat.
- § 6. ¹ Die Bewerberin oder der Bewerber gilt als mit den hiesigen Verhältnissen vertraut, wenn sie oder er zusätzlich zu den Voraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) über Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse im Kanton und in der Gemeinde verfügt.
- Kantonale Integrationskriterien
- Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen
- § 6. ² Der Nachweis der Grundkenntnisse gemäss Abs. 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber
- während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat oder
 - eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in der Schweiz abgeschlossen hat.
- § 7. Die Einbürgerung setzt voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber wichtige öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen erfüllt. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn
- b. Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen
- das Betreibungsregister für den Zeitraum von fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens in der Gemeinde Einträge über nicht bezahlte betriebene Forderungen aufweist,
 - Steuerschulden aus definitiven Schlussrechnungen bestehen, die im Zeitraum gemäss lit. a) zugestellt wurden.
- § 8. Bei Jugendlichen ist zusätzlich zu den Anforderungen gemäss Art. 4 Abs. 2–5 BüV erforderlich, dass
- c. Besondere Anforderungen für Jugendliche
- allfällige Strafen gemäss dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz) vollzogen sind,
 - allfällige Schutzmassnahmen gemäss Jugendstrafgesetz aufgehoben sind.
- § 9. ¹ Die Bewerberin oder der Bewerber muss Kompetenzen in deutscher Sprache gemäss Art. 6 Abs. 1 BüV nachweisen.
- d. Sprachnachweis

² Der Nachweis für die Sprachkompetenzen gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber

- a. Deutsch als Muttersprache spricht und schreibt,
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache besucht hat,
- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in deutscher Sprache abgeschlossen hat oder
- d. über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

³ Bewerberinnen oder Bewerber, die nicht über einen Sprachnachweis gemäss Abs. 2 verfügen, müssen den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) bestehen.

⁴ Das Gemeindeamt sorgt für die Weiterentwicklung und Qualitätssicherung des KDE und regelt die Durchführung des Tests.

⁵ Der KDE darf nur von Prüfungsexpertinnen und -experten durchgeführt werden, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Zertifikat der Stufe 1 des Schweizerischen Verbands für Weiterbildung für Zweitsprachkursleitende oder eine gleichwertige Qualifikation im Sinne des Sprachförderungskonzeptes fide des Bundes, und
- b. vier Jahre Unterrichtspraxis in Deutsch als Zweitsprache für Erwachsene im Umfang von mindestens 300 Stunden.

B. Einbürgerungsverfahren

Eintrag im
Zivilstands-
register

§ 10. Wer nicht im Zivilstandsregister erfasst ist, muss vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs seinen Personenstand beim Zivilstandsamt registrieren lassen.

Gesuch

§ 11. ¹ Bewerberinnen und Bewerber reichen das Einbürgerungsgesuch beim Gemeindeamt ein.

² Für jede vom Gesuch erfasste Person sind folgende Unterlagen beizulegen:

- a. Dokument des Zivilstandsamtes über den Personenstand,
- b. Fotokopie des Ausländerausweises und des ausländischen Passes,
- c. Nachweis über die Aufenthaltsdauer gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b BÜG und § 5,
- d. Erklärung über die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen,

- e. Auszug aus dem Betreibungsregister für den Nachweis gemäss § 7 lit. a für Personen, die das 16. Altersjahr vollendet haben,
- f. Bescheinigung des Gemeindesteueramtes für den Nachweis gemäss § 7 lit. b,
- g. Nachweis über die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung gemäss Art. 7 Abs. 1 und 2 BüV,
- h. Bescheinigung über Sozialhilfebezüge gemäss Art. 7 Abs. 3 BüV.

§ 12. Zieht die Bewerberin oder der Bewerber während des Verfahrens in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton um, bleibt die mit dem Gesuch befasste Gemeinde bzw. das Gemeindeamt zuständig, wenn die Gemeinde die für die Einbürgerung notwendigen Abklärungen gemäss § 15 abgeschlossen hat.

Wohnsitz-
wechsel

§ 13. ¹ Die zuständige Behörde kann das Verfahren sistieren, wenn einzelne Voraussetzungen für die Einbürgerung nicht erfüllt sind und sie deren Erfüllung in längstens einem Jahr erwartet. Sie hört die Bewerberin oder den Bewerber vorgängig an.

Sistierung des
Verfahrens

² Sie verbindet die Sistierung mit Auflagen und setzt eine Frist zu deren Erfüllung.

§ 14. ¹ Das Gemeindeamt prüft nach der Einreichung des Gesuchs, ob die Bewerberin oder der Bewerber

Prüfung
durch das
Gemeindeamt

- a. die Niederlassungsbewilligung besitzt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BüG),
- b. die Anforderungen des Bundes (Art. 9 f. und 33 BüG) und des Kantons (§ 5) an den Aufenthalt erfüllt,
- c. gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen nicht erheblich oder wiederholt missachtet (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BüV),
- d. die Strafrechtsordnung beachtet (Art. 4 Abs. 2–5 BüV, § 8),
- e. die Unterlagen vollständig eingereicht hat (§ 11 Abs. 2).

² Sprechen Hinweise gegen die Erteilung des Bürgerrechts, führt das Gemeindeamt weitere Abklärungen durch. Es kann die Kantonspolizei oder die kommunalen Polizeien für die Sachverhaltsabklärung beiziehen.

³ Sind die Voraussetzungen von Abs. 1 erfüllt, überweist das Gemeindeamt das Einbürgerungsgesuch der Wohnsitzgemeinde.

- § 15. ¹ Die Gemeinde prüft, ob die Bewerberin oder der Bewerber
- a. über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verfügt (§ 6),
 - b. am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BüV),

Prüfung durch
die Gemeinde
a. Inhalt

- c. Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BÜV),
- d. wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BÜV, § 7),
- e. die Werte der Bundesverfassung respektiert (Art. 5 BÜV),
- f. über Sprachkompetenzen gemäss § 9 verfügt,
- g. am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt (Art. 7 BÜV),
- h. die Integration von Familienmitgliedern fördert (Art. 8 BÜV).

² Die Gemeinde hält die Ergebnisse ihrer Erhebungen im Bericht gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts fest.

b. Prüfung
der Grund-
kenntnisse

§ 16. ¹ Die Gemeinde prüft die Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde von den Bewerberinnen oder Bewerbern, die nicht über einen Nachweis gemäss § 6 Abs. 2 verfügen,

- a. im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs anhand einen standardisierten Fragebogens oder
- b. durch einen Test.

² Der Test muss anerkannten Qualitätskriterien genügen und die Anforderungen von Art. 2 Abs. 2 BÜV erfüllen.

³ Die Gemeinde informiert die Bewerberinnen oder Bewerber über die verlangten Kenntnisse und stellt ihnen geeignete Hilfsmittel für die Vorbereitung zur Verfügung.

c. Prüfung
der Sprach-
kompetenzen

§ 17. Die Gemeinden sind zuständig für die Durchführung des KDE. Sie können die Durchführung des KDE Testanbietern übertragen, die über ein schweizerisches Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen verfügen.

d. Berücksich-
tigung der
persönlichen
Verhältnisse

§ 18. ¹ Die Gemeinde berücksichtigt die Situation von Personen, welche die Integrationskriterien gemäss § 15 Abs. 1 lit. f und g aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen. Massgebend sind die Kriterien gemäss Art. 9 BÜV.

² Die Bewerberin oder der Bewerber weist nach, dass eine Situation gemäss Abs. 1 vorliegt. Sie oder er trägt die Kosten für diesen Nachweis.

³ Die Gemeinde kann die Bewerberin oder den Bewerber verpflichten, sich einer Begutachtung durch eine von ihr bezeichnete Fachperson zu unterziehen. Die Gemeinde trägt die Kosten.

§ 19. ¹ Das in der Gemeindeordnung bezeichnete Organ entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Gemeinde-
bürgerrecht
a. Entscheid

² Für die Erteilung des Bürgerrechts an Personen, welche die Voraussetzungen gemäss § 21 des Gesetzes über das Bürgerrecht erfüllen, ist der Gemeindevorstand oder die Bürgerrechtskommission zuständig.

³ Ist die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig, stellt der Gemeindevorstand Antrag.

⁴ Will der Gemeindevorstand einen ablehnenden Antrag stellen, teilt er dies der Bewerberin oder dem Bewerber unter Angabe der Gründe mit. Er leitet den Antrag nur weiter, wenn die Bewerberin oder der Bewerber dies ausdrücklich verlangt.

⁵ Die Gemeinde teilt dem Gemeindeamt ihre Entscheide nach Eintritt der Rechtskraft mit.

⁶ Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts steht unter dem Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts und der Einbürgerungsbewilligung des Bundes.

§ 20. ¹ Die Gemeinde veröffentlicht jede Einbürgerung in ihrem amtlichen Publikationsorgan. b. Veröffent-
lichung

² Sie gibt folgende Personendaten der Bewerberin oder des Bewerbers bekannt:

- a. Name und Vorname,
- b. Geschlecht,
- c. bisherige Bürgerorte oder Staatsangehörigkeiten,
- d. Geburtsjahr.

³ Veröffentlicht die Gemeinde Personendaten der Bewerberin oder des Bewerbers im Internet, löscht sie diese, sobald über die Einbürgerung endgültig entschieden ist.

§ 21. ¹ Das Gemeindeamt erteilt das Kantonsbürgerrecht, wenn Kantons-
bürgerrecht

- a. das Gemeindebürgerrecht erteilt ist,
- b. die Voraussetzungen gemäss § 14 Abs. 1 erfüllt sind,
- c. weitere Abklärungen des Gemeindeamtes gemäss § 14 Abs. 2 keine Ablehnungsgründe ergeben haben.

² Die Erteilung des Kantonsbürgerrechts steht unter dem Vorbehalt der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes.

³ Nach Erteilung des Kantonsbürgerrechts stellt das Gemeindeamt dem Staatssekretariat für Migration Antrag auf Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes.

Kantonaler
Einbürgerungs-
entscheid

§ 22. ¹ Das Gemeindeamt trifft den Einbürgerungsentscheid gemäss Art. 14 BüG, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die kantonalen und kommunalen Gebühren bezahlt hat.

² Sie teilt den Einbürgerungsentscheid der eingebürgerten Person, dem Gemeindevorstand, dem Zivilstandsamt, dem Migrationsamt, dem Amt für Militär und Zivilschutz sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit.

3. Abschnitt: Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

Einbürgerungs-
voraussetzungen

§ 23. ¹ Die Gemeinde nimmt Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf Gesuch hin in ihr Bürgerrecht auf, wenn diese

- a. seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde Wohnsitz haben,
- b. in der Lage sind, für sich und ihre Familie aufzukommen,
- c. die Voraussetzungen gemäss § 7 erfüllen,
- d. keinen Eintrag im Strafregisterauszug für Privatpersonen aufweisen.

² Ist die Bewerberin oder der Bewerber zwischen 16 und 25 Jahre alt, genügen neben den übrigen Voraussetzungen zwei Jahre Wohnsitz im Kanton.

³ Die Gemeinde kann im Einzelfall auf die Erfüllung der Voraussetzungen ganz oder teilweise verzichten.

Einbürgerungs-
verfahren
a. Gesuch

§ 24. ¹ Bewerberinnen und Bewerber reichen das Einbürgerungsgesuch bei der Gemeinde ein.

² Für jede vom Gesuch erfasste Person sind folgende Unterlagen beizulegen:

- a. Nachweis des Personenstands,
- b. Strafregisterauszug für Personen, die das 18. Altersjahr vollendet haben,
- c. Auszug aus dem Betreibungsregister für den Nachweis gemäss § 7 lit. a für Personen, die das 16. Altersjahr vollendet haben,
- d. Bescheinigung des Gemeindesteueramtes für den Nachweis gemäss § 7 lit. b,
- e. Erklärung, ob auf bisherige Bürgerrechte verzichtet wird.

b. Verfahren in
der Gemeinde

§ 25. §§ 13, 18, 19 Abs. 2 und 20 sind anwendbar.

c. Kantons-
bürgerrecht

§ 26. Mit dem Gemeindebürgerrecht erwirbt die Bürgerin oder der Bürger eines anderen Kantons auch das Bürgerrecht des Kantons Zürich.

§ 27. ¹ Der Gemeindevorstand stellt der eingebürgerten Person nach Eintritt der Rechtskraft eine Bescheinigung aus. Er teilt die Einbürgerung und das Datum ihrer Rechtskraft dem Zivilstandsamt mit. d. Vollzug

² Er leitet die Verzichtserklärung gemäss § 24 Abs. 2 lit. e an die frühere Heimatgemeinde weiter.

4. Abschnitt: Entlassung aus dem Bürgerrecht

§ 28. ¹ Das Gemeindeamt entscheidet über Gesuche um
 a. Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht gemäss Art. 37 BüG,
 b. Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht. Zuständige Behörde

² Der Gemeindevorstand entscheidet über Gesuche um Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.

§ 29. ¹ Das Gesuch ist bei der für die Entscheidung zuständigen Behörde einzureichen. Einreichung des Gesuchs

² Dem Entlassungsgesuch sind beizulegen:

- a. bei Verzicht auf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht: Wohnsitzbescheinigung und Nachweis des Personenstands,
- b. bei gleichzeitigem Verzicht auf das Schweizer Bürgerrecht: Nachweis des ausländischen Wohnsitzes und Nachweis über den Besitz oder den mit Sicherheit bevorstehenden Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit.

5. Abschnitt: Gebühren

§ 30. ¹ Die Gebühr für die Aufnahme einer Ausländerin oder eines Ausländers in das Kantonsbürgerrecht beträgt Fr. 500. Kantonale Gebühr

² Wer das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat, bezahlt die halbe Gebühr. a. Ausländerinnen und Ausländer

§ 31. Die Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das Kantonsbürgerrecht und ihre Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht sind gebührenfrei. b. Schweizerinnen und Schweizer

§ 32. ¹ Die Gemeinden regeln die Gebühren
 a. für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts,
 b. für den KDE gemäss § 9 Abs. 3 und den Test über die Grundkenntnisse gemäss § 16 Abs. 1 lit. b. Gemeindegebühr
 a. Gegenstand

² Sie können die Gebühren für die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht regeln.

b. Kantonale
Vorgaben

§ 33. ¹ Erfüllt eine Bewerberin oder ein Bewerber die Voraussetzungen gemäss § 21 des Gesetzes über das Bürgerrecht, darf die Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts Fr. 500 nicht übersteigen.

² Wer das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat, bezahlt die halbe Gebühr.

Befreiung von
der Gebühr

§ 34. ¹ Für minderjährige Kinder, die in die Einbürgerung oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht der Eltern oder eines Elternteils einbezogen sind, erheben der Kanton und die Gemeinden keine Gebühr.

² Aus besonderen Gründen können der Kanton und die Gemeinden die Gebühr ganz oder teilweise erlassen.

Abweisung oder
Abschreibung
des Gesuchs

§ 35. ¹ Weist das Gemeindeamt ein Gesuch ab oder schreibt es ein Gesuch wegen Rückzug oder Gegenstandslosigkeit ab, beträgt die Gebühr Fr. 200 pro Person.

² Erfolgt der Rückzug des Gesuchs vor der Erteilung des Gemeindebürgerrechts, können das Gemeindeamt und die Gemeindebehörde auf die Erhebung einer Gebühr verzichten.

³ Die Sistierung eines Gesuchs durch das Gemeindeamt oder die Gemeindebehörde ist gebührenfrei.

Vorauszahlung

§ 36. Kanton und Gemeinden können die Vorauszahlung der Gebühren verlangen. Wird diese nicht innert Frist geleistet, treten sie auf das Einbürgerungsgesuch nicht ein.

6. Abschnitt: Erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

Erhebungen
durch die Polizei

§ 37. ¹ Bei Gesuchen um erleichterte Einbürgerung holt das Gemeindeamt von der Kantonspolizei oder den kommunalen Polizeien einen Bericht ein insbesondere über das Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft gemäss Art. 10 BüV.

² Bestehen Zweifel am Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft, trifft das Gemeindeamt zusätzliche Erhebungen. Sie kann die Kantonspolizei oder die kommunalen Polizeien damit beauftragen.

§ 38. ¹ Das Gemeindeamt beauftragt die Gemeinde, in der die Bewerberin oder der Bewerber Wohnsitz hat, mit den erforderlichen Erhebungen. Erhebungen durch die Gemeinden

² Die Gemeinde hält die Ergebnisse ihrer Erhebungen im Bericht gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts fest.

³ Die Gemeinde kann sich zum Gesuch um erleichterte Einbürgerung äussern.

7. Abschnitt: Übergangsbestimmung

§ 39. Vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung eingereichte Gesuche werden nach bisherigem Recht behandelt. Nicht-rückwirkung

Begründung

1. Ausgangslage

1.1 Auslöser der Revision

Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) wurde von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2014 beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV; SR 141.01) erlassen und das Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen auf den 1. Januar 2018 festgelegt. Die Totalrevision beabsichtigt eine Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren und eine Anpassung des Integrationsbegriffs im Bürgerrecht an jenen des Ausländerrechts (BBl 2011, 2825).

Das neue Bundesrecht erfordert eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen; diese erfolgt in einem ersten Schritt durch die Totalrevision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (auf den 1. Januar 2018) und in einem zweiten Schritt durch die Totalrevision der bürgerrechtlichen Bestimmungen auf Gesetzesstufe (siehe Kap. 4).

Das geltende Bürgerrechtsgesetz des Bundes aus dem Jahr 1952 enthält nur rudimentäre Vorgaben im Bereich der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Die diesbezügliche Rechtsetzung war bis anhin vor allem Sache der Kantone. Dies ändert sich mit dem Erlass der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht nun grundlegend. Darin konkretisiert der Bund erstmals in bedeutendem Umfang die gesetzlichen Vorgaben selber, insbesondere bei den Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung. Die Einbürgerungskriterien des Bundes sind so genau, dass sie von den Kantonen und Gemeinden im Wesentlichen ohne Ergänzungsrecht direkt angewendet werden können. Der Ermessensspielraum der kantonalen und kommunalen Behörden wird im Vergleich zum geltenden Recht stark eingeschränkt. Der kantonalen Gesetzgebung kommt nur noch dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo der Kanton die Integrationskriterien verschärfen will, und bei der Regelung des Verfahrens im Kanton und in den Gemeinden.

1.2 Bundesrecht

1.2.1 Rechtsetzungskompetenzen

Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sind die Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt: Der Bund erlässt Mindestvorschriften und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101). Die Vorschriften des Bundes gelten nicht nur für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, sondern sind auch bei der Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Sinne von Mindestanforderungen zu berücksichtigen. Es wäre folglich nicht sinnvoll, wenn das kantonale Recht Einbürgerungserleichterungen vorsehen würde, die der Bund nicht kennt, da der Bund in solchen Fällen die Einbürgerungsbewilligung nicht erteilen würde.

Zwischen dem Schweizer Bürgerrecht einerseits und dem kantonalen und kommunalen Bürgerrecht andererseits besteht eine untrennbare Einheit. Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist nur gültig, wenn die Einbürgerungsbewilligung der zuständigen Bundesbehörde vorliegt. Erfüllt eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht alle bundesrechtlichen Voraussetzungen, erteilt der Bund die Einbürgerungsbewilligung nicht, was bedeutet, dass die Einbürgerung in Kanton und Gemeinde nicht zustande kommen kann.

Den Kantonen stehen bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern die folgenden Rechtsetzungskompetenzen zu:

- Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BÜG).
- Die kantonale Gesetzgebung muss die Mindestaufenthaltsdauer im Kanton und in den Gemeinden regeln, wobei das Bundesrecht den Rahmen vorgibt. Gemäss Art. 18 BÜG beträgt die Mindestaufenthaltsdauer mindestens zwei und längstens fünf Jahre.
- Die Kantone sind zuständig, das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde zu regeln (Art. 15 Abs. 1 BÜG).

1.2.2 Einbürgerungsvoraussetzungen

Die Einbürgerungsvoraussetzungen werden vom Bund auf den 1. Januar 2018 auf Gesetzes- und Verordnungsstufe detailliert geregelt. Wichtig sind folgende Neuerungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.

Formelle Voraussetzungen:

- Für die Einreichung des Einbürgerungsgesuchs wird neu eine Niederlassungsbewilligung verlangt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG). Hierbei handelt es sich um den stabilsten ausländerrechtlichen Status (BBl 2011, 2836). Die neue Bestimmung hat zur Folge, dass Personen mit Ausweis B (Aufenthaltsbewilligung) oder Ausweis F (vorläufige Aufnahme) nicht mehr zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden.
- Es genügt neu ein Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz (bisher: zwölf Jahre), wovon drei während der letzten fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 Bst. b BÜG). Hat die Person zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt, wird diese Zeit für die Berechnung der Aufenthaltsdauer doppelt angerechnet (bisher: Doppelrechnung zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr).
- Der Aufenthalt in der Schweiz mit einem Aufenthaltstitel in Form einer vorläufigen Aufnahme wird nur zur Hälfte angerechnet (Art. 33 Abs. 1 Bst. b BÜG). Der Aufenthalt in der Schweiz mit einem Ausweis N (Bewilligung für Asylsuchende) oder Ausweis L (Kurzaufenthaltsbewilligung) wird nicht angerechnet.

Materielle Voraussetzungen:

- Neu wird die Beachtung der Strafrechtsordnung auf der Grundlage des Strafregister-Informationssystems VOSTRA (Art. 4 Abs. 2 BÜV) und nicht mehr wie bisher auf der Grundlage des Strafregisterauszugs für Privatpersonen geprüft. Die Fristen für die Entfernung von Strafurteilen sind beim Strafregister länger als beim Strafregis-

terauszug. Einbürgerungswillige, die straffällig geworden sind, müssen künftig somit deutlich länger warten, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen können.

- Der Bund verlangt neu die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 12 Abs. 1 Bst. b BÜG). Der Begriff umfasst das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsäusserungsfreiheit, aber auch die Pflicht zur Leistung von Militär- oder zivilem Ersatzdienst und zum Schulbesuch (Art. 5 BÜV).
- Der Bund legt neu die erforderlichen Sprachkompetenzen fest (Art. 12 Abs. 1 Bst. c BÜG). Verlangt wird das Referenzniveau B1 für mündliche Sprachkompetenzen und das Referenzniveau A2 für schriftliche Sprachkompetenzen (Art. 6 Abs. 1 BÜV). Dies stellt für den Kanton Zürich keine Neuerung dar, denn die kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (aBÜV; LS 141.11) verlangt seit dem 1. Januar 2015 einen Sprachnachweis auf diesen Niveaustufen (§ 21b). In dieser wichtigen Frage besteht somit kein Handlungsbedarf und die bewährte Zürcher Praxis kann weitergeführt werden.
- Das Bundesrecht präzisiert das Integrationskriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen». Verlangt werden neu Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz sowie die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 BÜV). Im Kanton Zürich werden schon heute Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verlangt (§ 21a lit. d aBÜV).
- Die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder ist künftig ein Integrationskriterium (Art. 12 Abs. 1 Bst. e BÜG, Art. 8 BÜV).
- Der Erwerb des Bürgerrechts setzt weiter die Teilnahme am Wirtschaftsleben voraus (Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG). Dieses Integrationskriterium entspricht weitgehend dem Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit des geltenden kantonalen Rechts (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 5 Abs. 1 und 2 lit. a aBÜV). Neu sieht das Bundesrecht vor, dass der Bezug von Sozialhilfe in den drei Jahren vor Einreichung des Gesuchs ein Einbürgerungshindernis darstellt (Art. 7 Abs. 3 BÜV).

- Der Teilnahme am Wirtschaftsleben wird die Teilnahme am Erwerb von Bildung gleichgestellt (Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG, Art. 7 Abs. 2 BÜV). Diese kann mit einer aktuellen Aus- oder Weiterbildung zum Beispiel mittels eines Lehrvertrags oder einer Bestätigung einer Ausbildungsinstitution nachgewiesen werden.
- Das Bundesrecht regelt neu die Fälle, bei denen eine Bewerberin oder ein Bewerber aufgrund einer Behinderung oder einer Krankheit bestimmte Integrationskriterien nicht erfüllen kann (Art. 12 Abs. 2 BÜG, Art. 9 Bst. a und b BÜV). Sind diese Umstände der Grund dafür, dass jemand nicht für seinen Lebensunterhalt sorgen oder die geforderten Sprachkenntnisse erwerben kann, darf die Einbürgerung nicht verweigert werden. Dieser Grundsatz stützt sich auf das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung und ist bereits heute im kantonalen Recht verankert (§ 22a aBÜV). Neu ist jedoch, dass gemäss Bundesrecht auch bei anderen gewichtigen persönlichen Umständen von der Erfüllung bestimmter Integrationskriterien abgesehen werden kann (Art. 9 Bst. c BÜV).

1.3 Kantonales Recht

Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden ist in Art. 20 und 21 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101), in §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) und in der Bürgerrechtsverordnung geregelt.

Art. 20 Abs. 2 KV verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe. Gestützt darauf erarbeitete der Regierungsrat ein Bürgerrechtsgesetz, das die Einbürgerungsvoraussetzungen und das Einbürgerungsverfahren im ganzen Kanton einheitlich regeln sollte (Vorlage 4646 vom 18. November 2009). Am 22. November 2010 beschloss der Kantonsrat den Erlass eines kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (ABl 2010, 2601). Dagegen ergriffen Stimmberechtigte das Referendum und reichten unter dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» einen ausformulierten Gegenvorschlag ein. In der Volksabstimmung vom 11. März 2012 wurden sowohl das Bürgerrechtsgesetz (mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 56,3%) als auch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 59,6%) abgelehnt.

Die Ablehnung der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz hat zur Folge, dass die bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes weiterhin in Kraft sind. Da am 1. Januar 2018 das neue Gemeindegesetz in Kraft treten und das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 aufgehoben wird, steht hier eine formale Änderung bevor: Die bürger-

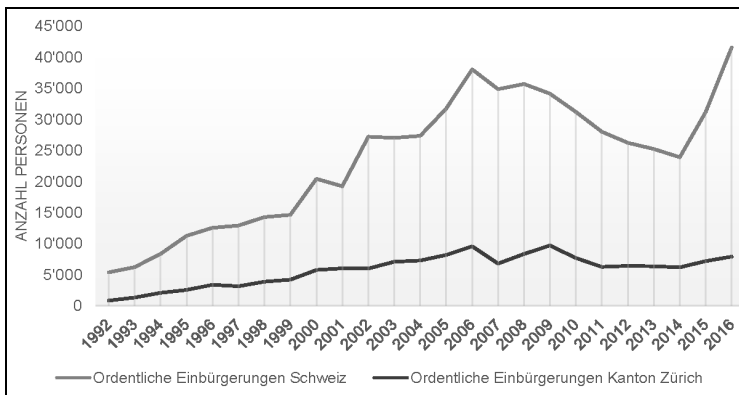
rechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 werden auf diesen Zeitpunkt in einen eigenen Erlass mit dem Titel «Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926» übergeführt (siehe ABl 2015-05-22, Gesetz über das Meldewesen und das Einwohnerregister, Anhang). Dieses Gesetz umfasst den zweiten Titel Bürgerrecht (§§ 20–31) des bisherigen Gemeindegesetzes.

Die kantonale Bürgerrechtsverordnung wurde letztmals am 11. Juni 2014 einer Teilrevision unterzogen. Die geänderten Bestimmungen sind am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Diese Teilrevision war notwendig geworden, weil die Verordnung nicht mehr in allen Teilen der Rechtsprechung des Bundesgerichts und den Anforderungen der Praxis entsprach. Eine wichtige Neuerung bestand darin, dass erstmals konkretere Anforderungen an die Sprachkompetenzen festgelegt und das Nachweisverfahren geregelt wurden.

1.4 Zahlen zur Einbürgerung

Im Jahr 2016 wurden im Kanton Zürich 7907 Personen im ordentlichen Verfahren eingebürgert, in der Schweiz waren es 41 587 Personen. Seit 2014 nimmt die Zahl der Einbürgerungen zu, wobei der Zuwachs in der Schweiz deutlich stärker ausfällt als im Kanton Zürich. Die Entwicklung der Einbürgerungen in den vergangenen 25 Jahren ist aus der folgenden Grafik ersichtlich.

Ordentliche Einbürgerungen 1992–2016



2. Revisionsvorlage

2.1 Grundsätze

Bei der Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung sind die drei folgenden Grundsätze wegleitend (RRB Nr. 1186/2016):

1. Die Vorlage orientiert sich am Grundsatz, dass für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts die gleichen Voraussetzungen gelten sollen wie für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes.
2. Nachdem die Hürden für die Erlangung des Bürgerrechts vom Bundesgesetzgeber deutlich erhöht wurden, besteht für den Kanton kein Anlass, auf Verordnungsstufe zusätzliche Verschärfungen vorzunehmen. Damit kann der Kanton Zürich einen wirksamen Beitrag zur landesweiten Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen leisten (vgl. RRB Nr. 1052/2015). Ein Fünftel aller Einbürgerungen in der Schweiz erfolgt im Kanton Zürich (Stand 2016).
Ausnahmen von diesem Grundsatz sind dort vorgesehen, wo die Kantonsverfassung zusätzliche Anforderungen an die Integration stellt. Dies betrifft die Kenntnisse der deutschen Sprache und das Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen (Art. 20 Abs. 3 KV).
3. Mit der Revision der Bürgerrechtsverordnung sollen einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen in allen Zürcher Gemeinden geschaffen werden, wie dies die Kantonsverfassung verlangt (Art. 20 Abs. 2 KV). Diese Vorgabe ist heute nicht erfüllt: Eine Reihe von Gemeinden stellt bei Bewerberinnen und Bewerbern ohne Anspruch auf Einbürgerung strengere Anforderungen an die Dauer des Aufenthalts und die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit als das kantonale Recht. Dies führt zu unerwünschten Ungleichbehandlungen von Einbürgerungswilligen innerhalb des Kantons. Eine rechtsgleiche Behandlung lässt sich dadurch erreichen, dass das kantonale Recht die Frage der Aufenthaltsdauer und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit abschliessend regelt.

2.2 Einbürgerung beschleunigt Integration

Die Einbürgerung von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern wirkt sich positiv auf deren gesellschaftliche und politische Integration aus. Die Studie «Einbürgerung beschleunigt Integration» (Schweizerischer Nationalfonds 2015) zeigt, dass die positiven Auswirkungen der Einbürgerung umso grösser sind, je früher sich eine Person einbürgern lässt. Die Staatsbürgerschaft verbessert den Status

und ist für die Eingebürgerten Motivation, sich in der schweizerischen Gesellschaft zu integrieren. Eingebürgerte Personen sind besser in den Arbeitsmarkt integriert und weniger von staatlicher Unterstützung abhängig als nicht eingebürgerte Personen mit vergleichbarem Migrationshintergrund (KR-Nr. 53/2017, RRB Nr. 421/2017). Diese Erkenntnisse sprechen dafür, die kantonalen Anforderungen für Einbürgerungen nicht strenger zu regeln als im Bundesrecht.

2.3 Inhalt und Aufbau der Vorlage

Kernpunkt der Revision ist die Anpassung der Bürgerrechtsverordnung an das neue Bundesrecht. Die Vorlage (KBüV) legt, in Verbindung mit dem neuen Bundesrecht, verbindliche Anforderungen fest, die eine einheitliche Beurteilung der Integration der Einbürgerungswilligen in allen Zürcher Gemeinden ermöglichen. Weitere Anpassungen betreffen das Einbürgerungsverfahren.

Die Vorlage übernimmt soweit als möglich die Systematik und Terminologie des Bundesrechts. Die Koordination mit dem Bundesrecht wird mit Verweisungen auf die einschlägigen Bestimmungen sichergestellt. Auf die Wiederholung von bürgerrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts wird verzichtet. In Erlassen unterer Stufe wird grundsätzlich nicht wiederholt, was bereits das übergeordnete Recht vorschreibt.

Die kantonale Bürgerrechtsverordnung gibt den Einbürgerungswilligen und den Behörden somit keine abschliessende Auskunft über die Einbürgerungsvoraussetzungen, sondern beschränkt sich auf die zusätzlichen kantonalen Anforderungen. Wer sich über alle Normen informieren will, die für die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern massgebend sind, muss neben der KBüV das Bürgerrechtsgesetz und die Bürgerrechtsverordnung des Bundes beziehen. Anders verhält es sich beim Einbürgerungsverfahren auf Stufe Kanton und Gemeinden, das in der KBüV detailliert geregelt ist.

Die Vorlage gliedert sich in sieben Abschnitte mit 39 Bestimmungen. Der Schwerpunkt der Verordnung mit 19 Bestimmungen bildet der 2. Abschnitt über die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.

2.4 Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 7. Dezember 2017 (RRB Nr. 1186/2016) ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, zur Revision der Bürgerrechtsverordnung eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 15. Dezember 2016 bis zum 31. März 2017.

2.4.1 Beteiligung

Es sind insgesamt 108 Vernehmlassungsantworten eingegangen. Davon stammen 79 Stellungnahmen von politischen Gemeinden; dies entspricht einer Beteiligung von 47% aller Gemeinden. 49 Gemeinden haben sich den Stellungnahmen des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und des Vereins Zürcher Gemeindefachleute und Verwaltungsfachleute (VZGV) angeschlossen.

Neben dem GPV und dem VZGV haben der Verband Zürcher Einwohnerkontrollen (VZE), der Zürcherische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten (ZVZ), das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen, die Vereinigung der kommunalen Polizeikörper des Kantons Zürich (VKPKZ) und die Stadtpolizei Zürich an der Vernehmlassung teilgenommen.

Weitere Stellungnahmen stammen vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich und der Statthalterkonferenz des Kantons Zürich zusammen mit dem Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber.

Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien haben sich CVP, EVP, GLP, Grüne, SP und SVP an der Vernehmlassung beteiligt.

Weitere Stellungnahmen stammen von der Römisch-katholischen Körperschaft im Kanton Zürich, der Zürcher Handelskammer, den Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ) und den Secundas Zürich.

2.4.2 Ergebnisse

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Vorlage im Vernehmlassungsverfahren insgesamt eine positive Aufnahme fand. Es besteht unter den Vernehmlassungsteilnehmenden ein breiter Konsens darüber, dass im ganzen Kanton für Einbürgerungswillige einheitliche Regelungen bezüglich Fristen und Anforderungen an die Integration geschaffen werden sollen. Der Wegfall der heute bestehenden

Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden (Möglichkeit der Verschärfung bei der Wohnsitzdauer und den wirtschaftlichen Verhältnissen) wird von keiner Seite infrage gestellt. Die Gemeindeverbände GPV und VZGV begrüssen ausdrücklich die Absicht, für Einbürgerungswillige in allen Gemeinden einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen zu schaffen.

Unterschiedliche Positionen gibt es in der Frage, ob und in welchem Ausmass gegenüber dem Bundesrecht Verschärfungen vorgenommen werden sollen. Substanzuelle Verschärfungen verlangen insbesondere die SVP und CVP.

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung konzentrieren sich auf die folgenden acht Themenbereiche:

- Aufenthaltsdauer in der Gemeinde:
GPV, VZGV, die Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden, CVP und SVP erachten eine Aufenthaltsdauer von zwei Jahren als nicht ausreichend und sprechen sich für eine Aufenthaltsdauer von drei Jahren aus. GLP und Secondas stellen den Antrag, lediglich eine allgemeine zweijährige Wohnsitzpflicht im Kanton festzulegen.
- Grundkenntnisse:
GPV und eine Reihe von Gemeinden sprechen sich dafür aus, dass Personen, die in der Schweiz die Schule besucht haben, vom Nachweis der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse befreit werden. Die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Grundkenntnisse mit einem externen Test oder im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs mit einem standardisierten Fragebogen prüfen können, wird einhellig begrüsst. GPV, VZGV und die Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden regen an, dass analog zum kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) ein einheitlicher kantonaler Test für die Prüfung der Grundkenntnisse erarbeitet wird.
- Einträge im Betreibungsregister:
VZGV, die Hälfte der teilnehmenden Gemeinden, VZE, CVP, SVP und Zürcher Handelskammer beantragen, dass auch Betreibungen von Privaten im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt werden. GPV, VZGV, die Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden, CVP und SVP beantragen, dass Verlustscheine während zehn Jahren (Vernehmlassungsvorlage: fünf Jahre) berücksichtigt werden. Der GPV verlangt dies für Verlustscheine mit einem Forderungsbetrag von mehr als Fr. 10 000.
- Beachtung der Strafrechtsordnung:
Der VZGV und einige Gemeinden kritisieren die Regelung, dass jugendliche Straftäterinnen und Straftäter nach Vollzug der Strafen und Schutzmassnahmen eingebürgert werden können. Straf-

taten von Jugendlichen sollten im Einbürgerungsverfahren stärker berücksichtigt werden. Der GPV ist mit der vorgeschlagenen Regelung für jugendliche Straftäterinnen und Straftäter einverstanden.

- Sprachnachweis:
GPV, VZGV und die Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden begrüssen die obligatorische Einführung des KDE. CVP, SVP und vier Gemeinden verlangen strengere Anforderungen an die Sprachkenntnisse der Einbürgerungswilligen (B2 mündlich, B1 schriftlich).
- Verlegung des Wohnsitzes während des Verfahrens:
GPV, VZGV und die Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden beantragen, dass bei einem Wohnsitzwechsel die kommunale Zuständigkeit nur weiterbestehen soll, wenn die Gemeinde die notwendigen Abklärungen abgeschlossen hat.
- Karenzfrist beim Bezug von Sozialhilfe:
CVP, VZE und zwei Gemeinden verlangen, dass die Einbürgerungswilligen während fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs keine Sozialhilfe bezogen haben dürfen (Vernehmlassungsvorlage: drei Jahre). SVP und eine Gemeinde beantragen eine Karenzfrist von zehn Jahren.
- Abklärungen im Verfahren der erleichterten Einbürgerung:
Eine Reihe von Stellungnahmen (u.a. VKPKZ, Stadtpolizei Zürich) betrifft den Einbezug der Polizeien bei Gesuchen um erleichterte Einbürgerung. Danach sollen in erster Linie die Polizeien den Bestand der ehelichen Gemeinschaft überprüfen, da nur sie Zugang zu entsprechenden Informationssystemen haben.

Zu den übrigen Bestimmungen sind nur vereinzelte Stellungnahmen eingegangen.

3. Überblick über die wichtigen Regelungsbereiche

3.1 Aufenthaltsdauer

Das Gemeindegesetz (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) unterscheidet bei den Anforderungen an die Wohnsitzdauer vier Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern:

- Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind: Diese müssen «seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde wohnen» (§ 21 Abs. 2 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 GG).

- Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind: Diese müssen «seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde, in der sie das Bürgerrecht nachsuchen, ihren tatsächlichen Wohnsitz haben» (§ 22 Abs. 3 GG).
- Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz geboren sind: «es genügen (...) zwei Jahre Wohnsitz im Kanton» (§ 21 Abs. 2 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 GG).
- Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die nicht in der Schweiz geboren, aber in der Schweiz mindestens fünf Jahre die Schule besucht haben: «es genügen (...) zwei Jahre Wohnsitz im Kanton» (§ 21 Abs. 3 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 GG).

Der Bund schreibt in Art. 18 BÜG vor, dass die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen muss. Dieser Auftrag ist im Gemeindegesetz (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) umgesetzt. Die genannten Bestimmungen des Gemeindegesetzes zur Wohnsitzdauer sind für den Ordnungsgeber bindend. Die gesetzlichen Vorgaben lassen es beispielsweise nicht zu, dass auf Verordnungsstufe allgemein eine Aufenthaltsdauer von drei Jahren festgelegt wird, wie dies in der Vernehmlassung von einer Mehrheit der Teilnehmenden verlangt wurde. § 5 KBüV wiederholt lediglich die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und hat nur deklaratorische Bedeutung.

Gemäss § 22 Abs. 2 aBüV können die Gemeinden bei Ausländerinnen und Ausländern mit Geburtsort im Ausland strengere Anforderungen an die Dauer und die Art des Wohnsitzes stellen. Von dieser Möglichkeit haben knapp ein Drittel der Gemeinden (53) Gebrauch gemacht. Elf Gemeinden kennen eine Wohnsitzdauer von drei Jahren, in 44 Gemeinden beträgt die Wohnsitzdauer vier und mehr Jahre. Diese unterschiedlichen Wohnsitzfristen für nicht anspruchsberechtigte Bewerberinnen und Bewerber sind historisch gewachsen. Sie sind nicht mehr zeitgemäss und entsprechen nicht mehr der heutigen Realität in Bezug auf Mobilität, Arbeits- und Wohnortwechsel.

Eines der Hauptziele der vorliegenden Revision ist es, die Einbürgerungswilligen in allen Gemeinden hinsichtlich der erforderlichen Aufenthaltsdauer gleichzustellen. Dies bedingt die Aufhebung von § 22 Abs. 2 aBüV. Diese Ermächtigungsnorm hat ihre Rechtsgrundlage ausschliesslich in der aBüV und kann damit im Rahmen der vorliegenden Revision ohne Verletzung des übergeordneten Gesetzesrechts weggelassen werden. Der Wegfall dieser Bestimmung hat zur Folge, dass die Fristen des Gemeindegesetzes in allen Fällen zum Zug kommen (zwei Jahre in der Gemeinde bzw. zwei Jahre im Kanton) und keine längeren kommunalen Wohnsitzfristen mehr möglich sind.

Wohnsitzfristen ermöglichen es den Gemeinden, die Integrationsbemühungen der Einbürgerungswilligen während einer bestimmten Zeitspanne zu beobachten und zu beurteilen. Die an einer Einbürgerung interessierten Personen sollen sich in diesem Zeitraum mit den örtlichen Verhältnisse vertraut machen können. Eine Aufenthaltsdauer von zwei Jahren ist dafür ausreichend. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich die Chancen einer erfolgreichen Integration verbessern, wenn die kommunale Aufenthaltsdauer mehr als zwei Jahre beträgt, zumal das Bundesrecht bereits einen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz vorschreibt. Längere Fristen können sich im Gegenteil demotivierend auswirken. Entscheidend ist nicht die Dauer des Aufenthalts, sondern vielmehr die Frage, welche Integrationsbemühungen jemand in einem bestimmten Zeitraum unternimmt und ob diese – gemessen an den Einbürgerungskriterien – erfolgreich verlaufen.

3.2 Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen

Der Bund verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern lediglich, dass sie mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen (Art. 11 Bst. b BüG, Art. 2 BüV). Der Bund stellt es den Kantonen jedoch frei, ein Vertrautsein mit den örtlichen Verhältnissen zu verlangen. Im Kanton Zürich gelten gestützt auf die Kantonsverfassung zusätzliche Anforderungen: Art. 20 Abs. 3 lit. c KV verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern, dass sie mit den «hiesigen Verhältnissen» vertraut sind (siehe auch § 21a lit. a und b aBüV). Dieser Begriff umfasst – neben den Verhältnissen in der Schweiz – auch die Verhältnisse im Kanton Zürich und in der Wohngemeinde und entspricht darin dem Konzept des dreistufigen Bürgerrechts. Da mit dem Bürgerrecht das Recht zur politischen Teilnahme am Wohnort erworben wird, soll die eingebürgerte Person über die örtlichen Verhältnisse zumindest in den Grundzügen informiert sein. Der Umstand, dass man vor Einreichung des Gesuchs zwei Jahre in der Gemeinde gewohnt haben muss, bringt eine gewisse Integration an diesem Ort mit sich.

Die Gemeinden sind verpflichtet, das Vorliegen der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zu prüfen. Zu diesem Zweck können sie von den Bewerberinnen und Bewerbern die Absolvierung eines entsprechenden Tests verlangen oder sie können das Vorliegen der geforderten Kenntnisse im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs prüfen (§ 16 Abs. 1 KBüV). Für Bewerberinnen und Bewerber, die hier die Schule besucht haben, soll – analog zum Sprachnachweis – die gesetzliche Vermutung gelten, dass die erforderlichen Grundkenntnisse im Rahmen der Schulausbil-

derung erworben worden sind (§ 6 Abs. 2 KBüV). Damit wird einem Anliegen aus der Vernehmlassung des GPV entsprochen.

Für die Einführung eines kantonalen obligatorischen Grundkenntnests, wie er in der Vernehmlassung verlangt wurde, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Dieser Punkt wird im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu prüfen sein.

3.3 Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen

Die Prüfung der geordneten finanziellen Verhältnisse anhand von Einträgen im Betreibungsregister und von Steuerrückständen erfolgt bisher im Kanton Zürich im Hinblick auf das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit (§ 5 Abs. 2 lit. b und c aBüV). Das Bundesrecht verfolgt einen anderen Ansatz: Der finanzielle Leumund wird über das Kriterium «Erfüllung von wichtigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen» erfasst, das wiederum ein Element der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 4 BüV). Dieser Systematik folgt neu auch das kantonale Recht.

Das Nichterfüllen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Verpflichtungen zeigt sich hauptsächlich anhand des Betreibungsregisterauszuges. Es geht beispielsweise um Steuer-, Miet-, Krankenkassen- und Bussenansätze oder die Nichtbezahlung von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen. Das Bundesrecht verlangt, dass es sich um eine mutwillige Nichterfüllung der Verpflichtungen handelt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BüV). Was für den Bund «mutwillig» bedeutet, ergibt sich aus den Materialien jedoch nicht. Die Anwendung des Kriteriums «Mutwilligkeit» dürfte in der Praxis zu Problemen führen. Die Gemeinden können nicht allein auf den Registerauszug abstellen, sondern müssen den Gründen für Zahlungsausstände nachgehen und den Nachweis der Mutwilligkeit erbringen. Der Nachweis eines inneren Motivs (Absicht) ist indessen nur schwer zu erbringen. Im kantonalen Recht wird deshalb auf die Voraussetzung der «mutwilligen» Nichterfüllung der rechtlichen Verpflichtungen verzichtet. Es genügt die blosser Nichterfüllung der Verpflichtungen. Dies stellt eine gegenüber dem Bundesrecht zulässige, kantonale Verschärfung dar.

Mit der Teilrevision der aBüV vom 11. Juni 2014 wurden die Einträge im Betreibungsregister, die im Einbürgerungsverfahren relevant sind, erstmals klar umschrieben. Gemäss § 5 Abs. 2 lit. b aBüV werden Betreibungen von Privaten – wegen der Missbrauchsgefahr – nur berücksichtigt, wenn nach erfolgloser Pfandverwertung Verlustscheine ausgestellt wurden. Betreibungen von Bund, Kanton und Gemeinden (z.B. Steuern, Gebühren, Alimentenbevorschussung) werden stärker

gewichtet; hier genügt bereits der Eintrag über die Einleitung der Betreuung.

Neu werden auch Betreibungen von Privaten (natürlichen und juristischen Personen) im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt. Das Bundesrecht verlangt ausdrücklich, dass die Bewerberin oder der Bewerber wichtige privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BÜV). Das Anliegen, Betreibungen von Privaten zu berücksichtigen, wurde auch in der Vernehmlassung von einer Mehrheit der Teilnehmenden vertreten. Hinweise aus der Praxis zeigen zudem, dass Schikanebetreibungen selten sind. Die Rechtsordnung stellt Instrumente zur Verfügung, um sich gegen missbräuchliche Betreibungen zu wehren:

- Gemäss Art. 2 Abs. 2 ZGB (SR 210) findet der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Rechtsschutz (Grundsatz von Treu und Glauben). Verfolgt der Gläubiger mit der Betreuung offensichtlich den Zweck, der Bewerberin oder dem Bewerber im Einbürgerungsverfahren zu schaden, so ist die Betreuung rechtsmissbräuchlich und damit nichtig. In solchen Fällen ist das Betreibungsamt befugt und verpflichtet, die Nichtigkeit festzustellen und die Ausstellung eines Zahlungsbefehls zu verweigern (Karl Wüthrich/Peter Schoch, Basler Kommentar SchKG I, Art. 69 N. 15 f.)
- Das Bundesparlament hat am 16. Dezember 2016 den Schutz gegen ungerechtfertigte Betreibungen stark verbessert. Die Referendumsfrist ist unbenutzt abgelaufen, die Revision wird voraussichtlich am 1. Januar 2019 in Kraft treten. Ein neuer Art. 8a SchKG regelt das Einsichtsrecht in das Betreibungsregister. Gemäss Art. 8a Abs. 3 Bst. d SchKG (SR 281.1) geben die Betreibungsämter Dritten von der Betreuung keine Kenntnis mehr, wenn der Gläubiger innert einer bestimmten Frist den Nachweis nicht erbringt, dass er das Rechtsöffnungsverfahren eingeleitet hat. Voraussetzung ist ein entsprechendes Gesuch des Schuldners. Damit hat es die einbürgerungswillige Person in der Hand, vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs ungerechtfertigte Betreibungen löschen zu lassen.

3.4 Sprachnachweis

Um die Gemeinden bei der Beurteilung der Deutschkenntnisse zu unterstützen, hat das Gemeindeamt zusammen mit externen Expertinnen und Experten einen Deutschtest entwickelt, der Gewähr bietet für eine faire und professionelle Sprachbeurteilung. Der KDE ist handlungsorientiert; es werden keine «akademischen» Sprachregeln bzw. Grammatikkenntnisse, sondern kommunikative Kompetenzen über-

prüft, die für das alltägliche Zusammenleben von Bedeutung sind. Der KDE überprüft die Sprachkompetenzen in den Bereichen Hören, Lesen, Schreiben und Sprechen.

Der KDE steht den Gemeinden bzw. den von den Gemeinden mit der Testdurchführung beauftragten Bildungseinrichtungen seit April 2013 zur Verfügung und wird von einem grossen Teil der Zürcher Gemeinden eingesetzt. In der Praxis hat sich der Test bewährt. Um eine einheitliche und rechtsgleiche Prüfung der Sprachkompetenzen zu gewährleisten, soll der KDE künftig flächendeckend in allen Zürcher Gemeinden angewendet werden. Die Absolvierung des KDE ist obligatorisch, wenn die Bewerberin oder der Bewerber im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs keinen Nachweis gemäss § 9 Abs. 2 KBüV vorlegen kann.

3.5 Karenzfrist beim Bezug von Sozialhilfe

Das geltende kantonale Recht äussert sich nicht zur Frage, ob Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit erfüllen. Die Praxis der Gemeinden ist uneinheitlich. Das Bundesrecht regelt neu die Rechtsfolgen für die Einbürgerung, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber Sozialhilfe bezieht oder bezogen hat. Danach kann nicht eingebürgert werden, wer in den drei Jahren vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen und diese nicht zurückerstattet hat (Art. 7 Abs. 3 BÜV). Das bedeutet in der Praxis, dass die Bewerberin oder der Bewerber rund fünf Jahre lang (drei Jahre bis zur Gesuchseinreichung und rund zwei Jahre bis zum Entscheid) keine Sozialhilfe bezogen haben darf, damit sie oder er eingebürgert werden kann. Mit dieser Zeitspanne ist ausreichend sichergestellt, dass die Person in stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Hinzu kommt, dass die Einbürgerung eine C-Bewilligung voraussetzt und diese nur erteilt wird, wenn keine Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt (Art. 62 Abs. 1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; SR 142.20).

Die neue Bundesregelung beseitigt eine Rechtsunsicherheit, die eine Reihe von Zürcher Gemeinden bewogen hat, selber Karenzfristen für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler festzulegen. Dies hat dazu geführt, dass Personen, die Sozialhilfe bezogen haben, je nach Gemeinde unterschiedlich lang warten müssen, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen können. Mit der Regelung des Bundes besteht nun keine Notwendigkeit mehr, in dieser Frage kommunale Regeln aufzustellen. Im Kanton Zürich gibt es lediglich einige wenige Gemeinden, die eine Wartefrist von mehr als drei Jahren kennen. Eine einheitliche

Wartefrist dient der Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen zwischen Bund und Kanton.

4. Totalrevision der gesetzlichen Bestimmungen im Bürgerrecht

Die Kantonverfassung verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe (Art. 20 Abs. 2 KV). Das Gemeindegesetz regelt diese Materie im 2. Titel: Bürgerrecht. Formal betrachtet ist der Auftrag der Verfassung somit umgesetzt, zumal die Bestimmungen zum Bürgerrecht ab dem 1. Januar 2018 in einen Erlass mit dem Titel «Gesetz über das Bürgerrecht» übergeführt werden. Was die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen betrifft, so regelt das Gemeindegesetz insbesondere die Wohnsitzdauer. Da der Bund in der Zwischenzeit die formellen und materiellen Voraussetzungen der Einbürgerungen detailliert geregelt hat, hat der Gesetzgebungsauftrag der Kantonsverfassung nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher.

Die bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) müssen umfassend überarbeitet werden. Die Bestimmungen sind veraltet und widersprechen teilweise dem Bundesrecht. Das Gesetz weist zudem Mängel in systematischer Hinsicht auf. Die Direktion der Justiz und des Innern hat die Arbeiten an der Totalrevision des Gesetzes über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 bereits aufgenommen. Die Gesetzesvorlage wird sich im Wesentlichen darauf beschränken können, die veralteten Bestimmungen durch zeitgemässe Rechtsnormen zu ersetzen. Die Erfahrung mit vergleichbaren Gesetzgebungsprojekten zeigt, dass für die Erarbeitung der Vorlage, die Vernehmlassung und die Beschlussfassung im Kantonsrat mit einem Zeitbedarf von zwei bis drei Jahren zu rechnen ist.

Die vorliegende Revision der Bürgerrechtsverordnung ist zeitlich dringlich, weil die Inkraftsetzung des kantonalen Rechts gleichzeitig mit dem neuen Bundesrecht auf den 1. Januar 2018 erfolgen muss. Würde mit der Revision der Bürgerrechtsverordnung bis zum Vorliegen des revidierten kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zugewartet, so hätte dies eine grosse Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Einbürgerungsvoraussetzungen und erhebliche Vollzugsprobleme zur Folge. Dies muss im Interesse der Einbürgerungswilligen und der Behörden, die für die Erteilung des Bürgerrechts zuständig sind, vermieden werden. Nach Abschluss der Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes wird zu prüfen sein, ob und in welchen Punkten die Bürgerrechtsverordnung erneut revidiert werden muss.

5. Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden sowie Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorliegende Revision der Bürgerrechtsverordnung hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Kanton. Der Gesamtaufwand für die Bearbeitung der Gesuche hängt in erster Linie von deren Zahl ab. Strengere Anforderungen wirken sich dämpfend auf die Gesuchseingänge aus. Prognosen erweisen sich jedoch als schwierig, weil neben den rechtlichen Anforderungen auch weitere Faktoren eine Rolle spielen. Im Weiteren ist davon auszugehen, dass der Aufwand pro Gesuch zunehmen wird, weil der Kanton zusätzliche Kriterien zu prüfen hat (siehe § 14 KBüV). Im Rahmen der ordentlichen Einbürgerungen bestimmt der Kanton die Gebührenhöhe, wobei das Kostendeckungsprinzip massgebend ist. Der Kanton kann somit kostendeckende Gebührenerhöhungen vorsehen, falls zusätzliche Abklärungen einen höheren Aufwand verursachen. In diesem Fall ergeben sich für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Ob und in welchem Umfang eine Gebührenerhöhung notwendig sein wird, kann erst beurteilt werden, wenn entsprechende Erfahrungswerte vorliegen.

Die gleichen Überlegungen gelten auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Gemeinden: Diese werden unter dem neuen Recht sowohl im ordentlichen als auch im erleichterten Verfahren eine vertiefte Integrationsprüfung vornehmen müssen, was allenfalls die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erfordert. Die Aufwandentwicklung kann dazu führen, dass die Gemeinden ihre Gebühren anpassen werden. Nicht alle Gemeinden werden davon im gleichen Mass betroffen sein, da die Gesuche regional sehr unterschiedlich verteilt sind.

Für Erhebungen im Rahmen der erleichterten Einbürgerung oder der Wiedereinbürgerung, die Kanton und Gemeinden im Auftrag des Bundes durchführen, bestimmt der Bund die Höhe der Gebühren (vgl. Art. 25 Abs. 3 BüV).

Im Übrigen ist die Verordnung mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

6. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Gegenstand

Abs. 1: Die kantonale Bürgerrechtsverordnung befasst sich zur Hauptsache mit der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, soweit diese im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden.

Hier verfügen sowohl der Bund als auch der Kanton über Rechtsetzungskompetenzen.

Die Bürgerrechtsverordnung regelt weiter die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern, d.h. der Wechsel oder zusätzliche Erwerb eines Gemeinde- oder Kantonsbürgerrechts. Die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern ist ausschliesslich Sache des kantonalen Rechts.

Abs. 2: Die erleichterte Einbürgerung, die vor allem Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt, ist bundesrechtlich geregelt. Der Kanton hat lediglich eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der Erhebungen. Die vorliegende Verordnung regelt das Verfahren des Kantons und der Gemeinden.

§ 2. Aufsicht

Abs. 1: Die Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage, damit die Direktion der Justiz und des Innern (Direktion) die Fachaufsicht über das kommunale Bürgerrechtswesen wahrnehmen kann. Der Wechsel von der dezentralen Aufsicht durch die Bezirksräte zur zentralen Fachaufsicht durch die Direktion ist aus folgenden Gründen erforderlich:

- Mit der vorliegenden Revision sollen einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen in allen Zürcher Gemeinden geschaffen werden. Damit wird ein seit Längerem pendenter Auftrag aus des Kantonsverfassung umgesetzt. Mit einer zentralen Fachaufsicht kann die einheitliche Rechtsanwendung in allen 168 Gemeinden wirksam unterstützt werden.
- Die Direktion ist die zentrale Schaltstelle im Einbürgerungsverfahren und verfügt daher über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der kommunalen Einbürgerungspraxis.
- Die Bedeutung des Einbürgerungswesens in den Gemeinden hat sich gewandelt. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist ab dem 1. Januar 2018 weitgehend eine Vollzugsaufgabe, die durch die detaillierten Vorgaben des Bundes und einige ergänzende Bestimmungen des kantonalen Rechts gesteuert wird. Die bis anhin freie Würdigung der Integration wird in weiten Teilen durch objektive und messbare Kriterien ersetzt (Register, Tests, Karenzfristen). Dieser Wandel spricht für eine zentrale Fachaufsicht.

Abs. 2: Die kantonale Fachaufsicht schreitet ein, wenn klares Recht verletzt wird oder die ordnungsgemässe Führung oder Verwaltung im Bürgerrechtswesen auf andere Weise gefährdet ist (§ 167 Gemeindegesetz vom 20. April 2015; nGG). Darüber hinaus kann die Fachaufsicht mit Schulung und Beratung (z.B. Handbuch Einbürgerung) einen Beitrag zur einheitlichen Rechtsanwendung in den Gemeinden leisten. Die Fachaufsicht kann die Massnahmen gemäss § 168 Abs. 1 nGG ergreifen.

§ 3. Datenbekanntgabe

Der Bund hat mit Art. 45 BÜG eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche die kantonalen Einbürgerungsorgane (d.h. Kanton und Gemeinden) ermächtigt, von den zuständigen Behörden die notwendigen Informationen einzufordern. Gestützt auf diese Ermächtigungsnorm geben die mit dem Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes betrauten Behörden (Bund, Kanton und Gemeinden) untereinander Daten bekannt, die sie zur Beurteilung des Erwerbs oder des Verlusts des Schweizer Bürgerrechts benötigen (BBl 2011, 2839). Die Bestimmung gilt auch für andere Behörden wie beispielsweise Schul-, Kindes- und Erwachsenenschutz-, Sozialhilfe-, Strafuntersuchungs- und Zivilstandsbehörden (BBl 2011, 2866).

Art. 45 BÜG ist eine Amtshilfenorm für Einzelfälle und stellt keine Rechtsgrundlage für systematische Datenflüsse dar. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) verlangt eine Grundlage in einem formellen Gesetz, wenn es um die Bekanntgabe von besonderen Personendaten mittels elektronischen Zugriffs (sogenanntes Abrufverfahren) geht.

Das Bundesrecht enthält keine Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch die Kantone. Eine allgemeine Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten, findet sich jedoch in § 44 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR; LS 172.1). Zusammen mit den Spezialgesetzen, welche die Aufgaben der Verwaltung festlegen, bildet § 44 OG RR – abgesehen von wenigen Einzelheiten, die ergänzend zu regeln sind – regelmässig die erforderliche Rechtsgrundlage für Datenbearbeitungen gemäss § 8 Abs. 2 IDG.

§ 4. Grundsatz

Das Kantonsbürgerrecht und das Gemeindebürgerrecht erhält, wer die Voraussetzungen des Bundesrechts und die zusätzlichen Voraussetzungen des kantonalen Rechts erfüllt.

Für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts gelten zum einen die Anforderungen, die bei der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes massgebend sind. Diese sind in Art. 9–12 BÜG und Art. 2–9 BÜV geregelt (siehe Kap. 1.2.2).

Zum anderen hängt die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts davon ab, dass die Bewerberin oder der Bewerber die zusätzlichen Anforderungen des kantonalen Rechts erfüllt. Das ergänzende kantonale Recht findet sich in der Art. 20f. KV, im Gemeindegesetz (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) sowie zur Hauptsache in der vorliegenden Verordnung. Die kantonalen Anforderungen betreffen die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde oder im Kanton

(§§ 21 f. GG [ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht], § 5 KBüV), das Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen (Art. 20 Abs. 3 lit. c KV, § 6 KBüV), die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen (§ 7 KBüV), die Anforderungen für Jugendliche hinsichtlich der Beachtung der Strafrechtsordnung (§ 8 KBüV) und die Kenntnisse der deutschen Sprache (Art. 20 Abs. 3 lit. a KV, § 9 KBüV).

§ 5. Aufenthaltsdauer in der Gemeinde oder im Kanton

§ 5 KBüV wiederholt die Bestimmungen des Gemeindegesetzes zur Wohnsitzdauer und hat lediglich deklaratorische Bedeutung (vgl. Kap. 3.1). Es handelt sich um eine Lesehilfe, die Bestimmung schafft kein Recht. Die Wiederholung des übergeordneten Rechts ist aus Gründen der Verständlichkeit notwendig.

Das Bundesrecht verwendet den Begriff «Aufenthalt» anstelle des Begriffs «Wohnsitz» (Art. 9 und 18 BÜG). Diese Terminologie wird ins kantonale Recht übernommen. Inhaltlich ergeben sich daraus keine Änderungen. Das Erfordernis «Aufenthalt» setzt voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber rechtmässig bei der Gemeinde angemeldet ist (siehe Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015, MERG; LS 142.1) und ihren Lebensmittelpunkt in der Einbürgerungsgemeinde hat. Ein reiner Wochenaufenthalt ohne Niederlassung in der Gemeinde genügt nicht.

§ 21 Abs. 3 GG (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) verlangt von den nicht in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern zwischen 16 und 25 Jahren, dass der Schulbesuch in einer Landessprache absolviert wurde. Dies wird in § 5 Abs. 2 KBüV im Sinne einer Lesehilfe wiederholt. Die Bestimmung regelt jedoch nur den Zugang zum Status «Anspruch auf Einbürgerung» und dispensiert nicht vom Nachweis der angemessenen deutschen Kenntnisse. Wer also beispielsweise die Volksschule in der Westschweiz in französischer Sprache besucht hat, muss den Sprachnachweis gemäss § 9 KBüV wie alle anderen Bewerberinnen und Bewerber erfüllen.

§ 6. Kantonale Integrationskriterien a. Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen

Abs. 1: Art. 20 Abs. 3 lit. c KV verlangt von den Bewerberinnen und Bewerbern, dass sie mit den «hiesigen Verhältnissen» vertraut sind (siehe auch § 21a lit. a und b aBüV). Die vorliegende Bestimmung konkretisiert diese Vorgabe. Das Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen zeigt sich in erster Linie darin, dass die Bewerberin oder der Bewerber über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verfügt. Geografische und historische Kenntnisse können beispielsweise Kenntnisse umfassen über die geografische Auf-

teilung der Schweiz, ihre Entstehung, ihre Landessprachen und Sprachregionen oder wichtige Sehenswürdigkeiten. Da Ausländerinnen und Ausländer mit der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts Zugang zu politischen Rechten erhalten, sollen sie auch elementare staatskundliche Kenntnisse – insbesondere über die politischen Mitwirkungsrechte wie Wahlen und Abstimmungen, die politische Organisation der Schweiz, die Grundrechte und das Rechtssystem – besitzen. Kenntnisse über die gesellschaftlichen Verhältnisse können beispielsweise Kenntnisse über schweizerische Traditionen, die soziale Sicherheit, die Gesundheitsversorgung oder das Bildungssystem in der Schweiz umfassen (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 8).

Abs. 2: Für Bewerberinnen und Bewerber, die in der Schweiz die Schule besucht haben, gilt die gesetzliche Vermutung, dass die erforderlichen Grundkenntnisse im Rahmen der Schulausbildung erworben wurden, wie dies auch bei Schweizerinnen und Schweizern der Fall ist.

§ 7. b. Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen

lit. a: Neu werden die Betreibungen von Privaten (natürlichen und juristischen Personen) im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt. Das Bundesrecht verlangt ausdrücklich, dass die Bewerberin oder der Bewerber wichtige privatrechtliche Verpflichtungen erfüllt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BüV). Die neue Regelung bedeutet gegenüber dem geltenden kantonalen Recht (§ 5 Abs. 2 lit. b aBüV) eine Verschärfung, weil bisher vor allem Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften für die Einbürgerung bedeutsam waren. Betreibungen von Privaten wurden nur berücksichtigt, wenn nach erfolgloser Pfandverwertung Verlustscheine ausgestellt wurden.

Massgebend sind neu Einträge über nicht bezahlte Betreibungen und nicht getilgte Verlustscheine. Bezahlte, zurückgezogene, erloschene oder verjährte Betreibungen stehen einer Einbürgerung nicht entgegen. Die Eingrenzung auf nicht bezahlte Betreibungen ist erforderlich, weil mit der Bezahlung der Forderung keine automatische Löschung des Eintrags erfolgt; eine solche findet nur statt, wenn der Gläubiger die Betreibung zurückzieht.

Berücksichtigt werden Einträge im Betreibungsregister, die im Zeitraum von fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens in der Gemeinde erfolgt sind. Diese Frist entspricht der geltenden kantonalen Regelung sowie dem Entwurf zur Weisung des Staatssekretariats für Migration (SEM) vom 3. Mai 2017 betreffend Erhebungen bei der erleichterten Einbürgerung.

lit. b: Die Steuerpflicht ist eine der wenigen Grundpflichten des Schweizer Verfassungsrechts und von fundamentaler Bedeutung für das Gemeinwesen. Es liegt daher auf der Hand, dass ihre Nichtbeachtung im Einbürgerungsverfahren angemessen zu berücksichtigen ist (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00678 vom 9. Februar 2011, E. 3.4).

Das geltende kantonale Recht (§ 5 Abs. 2 lit. c aBüV) verlangt von der Bewerberin und dem Bewerber, dass sie oder er die Verpflichtungen gegenüber den Steuerbehörden im Zeitraum von fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens in der Gemeinde erfüllt hat. Diese zeitliche Beschränkung wird unverändert weitergeführt. Die Gemeinden haben es jedoch in der Hand, weiter zurückliegende Steuerausstände zu berücksichtigen. Sie können gestützt auf nicht getilgte Verlustscheine aus Pfändungen der letzten 20 Jahre jederzeit eine Betreibung einleiten, die dann als Eintrag im Auszug der letzten fünf Jahre erscheint und damit zu einem Hindernis für die Einbürgerung wird.

In der heutigen Praxis wird auf die definitiven Schlussrechnungen abgestellt, die im fraglichen Zeitraum zugestellt wurden. Als definitive Schlussrechnung wird eine Rechnung bezeichnet, die auf einer rechtskräftigen Einschätzung beruht (Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, § 173 N. 27). Nicht berücksichtigt werden Forderungen aus provisorischen Rechnungen gemäss § 173 Abs. 1 des Steuergesetzes (LS 631.1), die keinen Rechtsöffnungstitel darstellen und daher nicht vollstreckt werden können (Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, § 173 N.12). Das Kriterium «Definitive Schlussrechnungen» hat sich in der Praxis bewährt und wird in die Vorlage übernommen.

§ 8. c. Besondere Anforderungen für Jugendliche

Bei der Prüfung, ob Ausländerinnen oder Ausländer die Strafrechtsordnung beachten, ist für die Einbürgerungsbehörden gemäss Bundesrecht neu das Strafregister-Informationssystem VOSTRA des Bundes massgebend (Art. 4 Abs. 2 BüV) und nicht mehr wie heute der Strafregisterauszug für Privatpersonen. Diese Anforderung gilt sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene (Verweisung auf Bundesrecht in § 4 KBüV). Eine Einbürgerung ist in der Regel ausgeschlossen, solange ein Eintrag im Strafregister besteht, der für die kantonale Einbürgerungsbehörde einsehbar ist. Dazu gehören auch hängige Strafverfahren. Das Bundesrecht sieht bei hängigen Strafverfahren vor, dass das Einbürgerungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens sistiert wird (Art. 4 Abs. 5 BüV).

Mit dem Wechsel vom Strafregisterauszug zum Strafregister wird die Straffälligkeit von Jugendlichen im Einbürgerungsverfahren stärker berücksichtigt als bisher. Verurteilungen von Jugendlichen werden in das Strafregister eingetragen, wenn sie sanktioniert worden sind mit

- a. einem Freiheitsentzug (Art. 25 Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1),
- b. einer Unterbringung (Art. 15 JStG),
- c. einer ambulanten Behandlung (Art. 14 JStG),
- d. einem Tätigkeits- oder Kontakt- und Rayonverbot (Art. 16a JStG).

Die häufigsten Strafen bei Jugendlichen im Kanton Zürich sind der Verweis (Art. 22 JStG), die persönliche Leistung (Art. 23 JStG) und die Busse (Art. 24 JStG). Diese Strafen werden nicht im Strafregister eingetragen und sind somit gemäss Bundesrecht im Einbürgerungsverfahren nicht von Bedeutung. Das kantonale Recht stellt hier zusätzliche Anforderungen: Wie bisher (§ 6 Abs. 3 aBüV) wird verlangt, dass die Strafen und Schutzmassnahmen, die nicht im Strafregister eingetragen sind, vollzogen sein müssen. So wird sichergestellt, dass während der Vollzugsfrist eine Einbürgerung nicht möglich ist.

§ 9. d. Sprachnachweis

Abs. 1: Die Anforderungen an die sprachlichen Kenntnisse sind neu im Bundesrecht geregelt. Eine Umschreibung der massgebenden Referenzniveaus im kantonalen Recht ist deshalb nicht mehr erforderlich. Das Bundesrecht verlangt für die mündlichen Sprachkompetenzen das Referenzniveau B1, für die schriftlichen Sprachkompetenzen das Referenzniveau A2 (Art. 6 Abs. 1 BüV). Diese Anforderungen stellen für den Kanton Zürich keine Neuerung dar; sie decken sich mit den Anforderungen des geltenden kantonalen Rechts (§ 21b aBüV). Mit der Verweisung auf das Bundesrecht verzichtet der Kanton Zürich auf die bisherige ausdrückliche Feingliederung in Teilniveaus (A2.1, A2.2, B.1.1). Die Vorgabe des Bundes, die keine Teilniveaus kennt, ermöglicht eine gewisse Bandbreite bei der Beurteilung, die vom unteren bis zum oberen Rand der jeweiligen Niveaus A2 und B1 reicht. Damit kann die bisherige Zürcher Praxis, die im KDE ihre Umsetzung findet, beibehalten werden.

Gemäss Art. 6 Abs. 1 BüV werden Kenntnisse in einer Landessprache verlangt. Dies genügt im Kanton Zürich jedoch nicht. Art. 20 Abs. 3 lit. a KV verlangt angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache. Diese zusätzliche kantonale Anforderung wird in der Verordnung abgebildet. Dabei ist im mündlichen Bereich auch dem in der Deutschschweiz üblichen Zusammenspiel von Dialekt und Standarddeutsch Rechnung zu tragen. Dialektkenntnisse werden jedoch nicht vorausgesetzt.

Abs. 2: Die Bestimmung regelt die Fälle, bei denen der Sprachnachweis als erbracht gilt:

lit. a: Unter «Muttersprache» ist die in der frühen Kindheit ohne formalen Unterricht erlernte Sprache zu verstehen. Das heisst, die deutsche Sprache wurde in der Kindheit von den Eltern oder dem unmittelbaren sozialen Umfeld erlernt. Für die Muttersprache ist kennzeichnend, dass sie sehr gut beherrscht wird, dass sie in der Regel häufig für die Kommunikation verwendet wird (Hauptsprache) und dass zu ihr emotional eine besondere Bindung besteht (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 17).

lit. b: Ausländerinnen und Ausländer, welche die obligatorische Schule in deutscher Sprache besucht haben, verfügen in der Regel über ebenso gute Sprachkompetenzen, wie wenn der Erwerb der Sprache durch das familiäre Umfeld erfolgt wäre. Die obligatorische Schule muss nicht zwingend in der Schweiz besucht worden sein.

lit. c: Die einbürgerungswillige Person kann einen Ausbildungsabschluss in deutscher Sprache auf Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, gymnasiale Maturität) oder Tertiärstufe (Fachhochschule, universitäre Hochschule) vorweisen. Eine solche Ausbildung kann auch im Ausland stattfinden.

lit. d: Es werden nur Sprachnachweise akzeptiert, die über ein Testverfahren erlangt wurden, das internationalen Testgütekriterien wie beispielsweise der Association of Language Testers in Europe (ALTE) entspricht. Solche international anerkannten Qualitätsstandards legen Kriterien fest, wie Testverfahren entwickelt, durchgeführt und ausgewertet werden müssen, damit die Ergebnisse möglichst verlässliche Aussagen zu den Sprachkompetenzen von Bewerberinnen und Bewerbern ermöglichen.

Das Erfordernis der genügenden Sprachkenntnisse gilt nicht absolut. Bei einer Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen kann vom Erfordernis der genügenden Sprachkenntnisse abgesehen werden (Art. 12 Abs. 2 BÜG), womit namentlich dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen wird. So ist es denkbar, dass eine Person aufgrund ihrer Behinderung oder aufgrund einer ausgeprägten, nicht einfach zu überwindenden Lern-, Lese- oder Schreibschwäche nicht in der Lage ist, sich gute Kenntnisse der deutschen Sprache anzueignen. Art. 9 BÜV konkretisiert die möglichen Ausnahmefälle (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 18, 21).

Abs. 5: Für die Durchführung des kantonalen Deutschtests im Einbürgerungsverfahren (KDE) dürfen nur Prüfungsexpertinnen und -experten eingesetzt werden, die über eine qualifizierte Ausbildung für

die Förderung erwachsener Migrantinnen und Migranten in Deutsch als Zweitsprache und entsprechende methodisch-didaktische Fähigkeiten verfügen. Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 28b Abs. 1 aBüV).

§ 10. Eintrag im Zivilstandsregister

Neu müssen die Bewerberinnen und Bewerber den Auszug aus dem Zivilstandsregister (Infostar) zusammen mit dem Einbürgerungsgesuch einreichen. Dies bedeutet, dass sich die Einbürgerungswilligen ab dem 1. Januar 2018 beim zuständigen Zivilstandsamt registrieren lassen müssen, bevor sie das Einbürgerungsgesuch einreichen können. Dies wird im Sinne einer Vorregistrierung zugelassen. Die Vorregistrierung ist nur möglich, wenn die Aufenthaltsanforderungen für eine Einbürgerung bei Einreichung des Gesuchs um Registrierung im Zivilstandsregister innerhalb eines Jahres erfüllt sein werden und die Person die Absicht hat, im Anschluss an die Registrierung das Einbürgerungsgesuch zu stellen. Die für die Registrierung erforderlichen Unterlagen richten sich nach den Bestimmungen des Zivilstandsrechts. Das zuständige Zivilstandsamt berät die Bewerberinnen und Bewerber über die einzureichenden Unterlagen.

§ 11. Gesuch

Abs. 1: Das Einbürgerungsverfahren ist als personenbezogenes Verfahren – unabhängig vom Zivilstand – ausgestaltet. Jede Person muss den Nachweis für die Erfüllung der Voraussetzungen selbstständig erbringen (Ausnahme: in das Gesuch der Eltern einbezogene Kinder unter zwölf Jahren). Dieser Grundsatz schliesst nicht aus, dass Ehegatten, Personen in eingetragener Partnerschaft sowie Familien gemeinsam ein Gesuch einreichen. Dafür besteht in der Praxis ein Bedürfnis. Die Rechtsfolge einer gemeinsamen Gesuchstellung besteht jedoch ausschliesslich darin, dass die Einbürgerung in der Regel gleichzeitig erfolgt.

Massgebend für die Einreichung des Gesuchs sind weiter die folgenden Bestimmungen des Bundesrechts, die in der kantonalen Verordnung nicht wiederholt werden:

- Gemäss Art. 30 BÜG werden in der Regel minderjährige Kinder in die Einbürgerung der Eltern oder eines Elternteils einbezogen, wenn sie mit den Eltern oder dem Elternteil, der das Gesuch eingereicht hat, zusammenleben. Erforderlich ist zudem die Zustimmung der sorgeberechtigten Personen. Minderjährige stehen im Regelfall unter der gemeinsamen elterlichen Sorge von Vater und Mutter (Art. 296 Abs. 2 ZGB). In diesen Fällen bedarf der Einbezug in die Einbürgerung der Zustimmung beider Elternteile, da es sich bei der Einbürgerung um eine lebensprägende bzw. grund-

legende Entscheidung handelt (vgl. Art. 301 und Art. 304 ZGB). Das ZGB sieht nicht vor, dass ein Gericht oder eine Behörde bei Uneinigkeit der Eltern entscheiden kann. Allenfalls kann dem Kind wegen möglicher Kollision zwischen den Interessen der Eltern und jenen des Kindes eine Beiständin oder ein Beistand ernannt werden (Art. 306 Abs. 2 ZGB). Ein darüber hinaus gehender Entscheid durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist nur möglich, wenn das Kindeswohl gefährdet ist (Art. 307 ZGB), was im Zusammenhang mit einer Einbürgerung kaum je der Fall sein dürfte. Die bisherige Regelung, wonach bei fehlender Zustimmung eines sorgeberechtigten Elternteils die kantonale Einbürgerungsbehörde entscheidet (§ 1 Abs. 2 aBüV), verstösst gegen Bundesrecht und kann nicht weitergeführt werden. Bei einem Einbezug in das Gesuch der Eltern müssen die Kinder die Aufenthaltsfristen für eine Einbürgerung nicht selbstständig erfüllen. Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr müssen allerdings die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen – entsprechend ihrem Alter – eigenständig geprüft werden (Art. 30 BüG).

- Minderjährige können selbstständig eingebürgert werden, sobald sie die Aufenthaltsvoraussetzungen erfüllen. Ein in der Schweiz geborenes und aufgewachsenes Kind kann somit frühestens mit Vollendung des 9. Altersjahres ein selbstständiges Gesuch um Einbürgerung stellen (Art. 9 BüG: Aufenthaltsdauer von zehn Jahren, wobei die Zeit zwischen vollendetem 8. und 18. Lebensjahr doppelt gerechnet wird). Vor Erreichung dieser Altersgrenze kann ein Kind nur im Rahmen des Miteinbezugs in das elterliche Gesuch eingebürgert werden. Minderjährige können das Gesuch nur durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter einreichen (Inhaberin oder Inhaber der elterlichen Sorge oder Vormundin oder Vormund).
- Erwachsene, die unter umfassender Beistandschaft stehen (Art. 398 ZGB) oder für die ein Vorsorgeauftrag von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als gültig erklärt wurde (Art. 360 ff. ZGB), werden im Einbürgerungsverfahren durch die Beiständin oder den Beistand bzw. durch die im Vorsorgeauftrag genannte Person vertreten. Weiter besteht die (eher theoretische) Möglichkeit, dass im Rahmen einer Vertretungsbeistandschaft (Art. 394 ZGB) die Handlungsfähigkeit bezüglich Einbürgerung eingeschränkt wird.
- Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären (Art. 31 Abs. 2 BüG). Die Bestimmung gilt sowohl für Kinder, die in die Einbürgerung der Eltern einbezogen sind, als auch für Kinder, die sich selbstständig einbürgern lassen wollen.

Abs. 2: Der Katalog der erforderlichen Unterlagen ist den neuen Anforderungen des Bundesrechts angepasst.

Bei der Erklärung über die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen (lit. d) handelt es sich um ein kantonales Formular. Der Zweck dieses Dokuments ist die Selbstdeklaration der Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Bewerberin oder den Bewerber.

§ 12. Wohnsitzwechsel

Der Bund will mit zwei neuen Bestimmungen (Art. 18 Abs. 2 BÜG, Art. 12 BÜV) verhindern, dass nach einem Wohnsitzwechsel die Aufenthaltsfristen in der Gemeinde oder im Kanton neu zu laufen beginnen. Damit sollen die negativen Folgen einer an sich erwünschten beruflichen Mobilität für Einbürgerungswillige gemildert werden (BBI 2011, 2854). Die bundesrechtliche Vorgabe bedarf der Umsetzung im kantonalen Recht; dieses hat die Zuständigkeiten innerhalb des Kantons festzulegen.

Die Bestimmung sieht im Falle eines Wohnsitzwechsels vor, dass die Gemeinde und der Kanton für die Weiterführung des Einbürgerungsverfahrens und den Entscheid über die Erteilung des jeweiligen Bürgerrechts zuständig bleiben, wenn die Gemeinde die notwendigen Abklärungen gemäss § 15 KBüV abgeschlossen hat. Wenn die Bewerberin oder der Bewerber im Anschluss daran in eine andere Gemeinde der Schweiz umzieht, stellt dies kein Hindernis dar für die Erteilung des Bürgerrechts in der bisherigen Wohngemeinde bzw. im Kanton Zürich dar. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die bereits erfolgte Integrationsprüfung auf Gemeindeebene nicht «verloren» geht und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Wenn sich das Verfahren auf Gemeindeebene jedoch in einem frühen Stadium befindet (d.h., wesentliche Abklärungen fehlen), wird das Gesuch nach dem Wegzug der Bewerberin oder des Bewerbers von der Gemeinde als gegenstandslos abgeschrieben und geht zurück an den Kanton. Anschliessend gestaltet sich das Verfahren wie folgt:

- Handelt es sich um eine Bewerberin oder einen Bewerber im Alter zwischen 16 und 25 Jahren, die oder der in der Schweiz geboren oder während fünf Jahren die Schule in der Schweiz besucht hat, leitet der Kanton das Gesuch an die neue Zürcher Wohnsitzgemeinde weiter, da in diesem Fall nur ein zweijähriger Aufenthalt im Kanton verlangt wird (§ 5 Abs. 2 KBüV).
- Bei allen übrigen Bewerberinnen und Bewerbern wird das Gesuch vom Kanton als gegenstandslos abgeschrieben; in diesem Fall ist in der neuen Wohngemeinde die Aufenthaltsfrist abzuwarten und anschliessend ein neues Gesuch einzureichen.

- Das Verfahren wird in jedem Fall gegenstandslos, wenn der Wohnsitz ins Ausland verlegt wird.

§ 13. Sistierung des Verfahrens

Die Sistierung muss schriftlich erfolgen, allenfalls auch in Form einer Verfügung. Darin ist festzuhalten, welche Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Behörde verbindet die Sistierung mit Auflagen, welche die Verbesserung der Integration der Bewerberin oder des Bewerbers zum Ziel haben. So kann beispielsweise das knappe Nichtbestehen des Deutschtests Anlass sein für eine Sistierung mit der Auflage, einen Deutschkurs zu besuchen und sich nach Ablauf einer bestimmten Frist erneut für den Test anzumelden.

§ 14. Prüfung durch das Gemeindeamt

Abs. 1 lit. a: Für die Einreichung des Einbürgerungsgesuchs verlangt das Bundesrecht neu eine Niederlassungsbewilligung. Diese Voraussetzung wird vom Kanton geprüft.

lit. b: Da die Aufenthaltsdauer neu in allen Gemeinden einheitlich zwei Jahre beträgt, ist es zweckmässig, dass das Gemeindeamt dieses Aufenthaltserfordernis prüft. Dies führt zu einer Entlastung der Gemeinden.

lit. c: Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a BÜV stellt die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen ein Einbürgerungshindernis dar, wobei keine strafrechtliche Verurteilung vorausgesetzt ist. Diese Regelung stammt aus dem Ausländerrecht; sie entspricht im Grundsatz dem geltenden Art. 80 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201). Nicht jede Missachtung einer gesetzlichen Vorschrift oder behördlichen Verfügung verhindert jedoch eine Einbürgerung. Bei der Beurteilung der Verstösse ist zu berücksichtigen, dass sie erheblich sein müssen. Es darf sich also nicht um Bagatellen handeln. Verhältnismässig geringfügige Verstösse gegen behördliche Verfügungen sind nur dann bedeutsam, wenn sie wiederholt aufgetreten sind (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 11). Es handelt sich um eine unbestimmte und unscharfe Norm, deren Anwendung in der Praxis nicht ganz einfach sein dürfte, weil sie der rechtsanwendenden Behörde ein grosses Ermessen einräumt.

Abs. 2: Das kantonale Polizeiorganisationsgesetz (LS 551.1) verwendet den Begriff «kommunale Polizeien» als Oberbegriff für die Stadt- und Gemeindepolizeien. Auf die bisher verlangte Zustimmung des Gemeindevorstands beim Beizug von kommunalen Polizeien soll im Interesse einer Verfahrensvereinfachung verzichtet werden. Ergeben die Abklärungen, dass die Voraussetzungen von Abs. 1 nicht erfüllt sind, wird das Gesuch abgewiesen.

§ 15. Prüfung durch die Gemeinde a. Inhalt

Abs. 1: Aufgrund der neuen Einbürgerungskriterien des Bundes hat sich der Aufgabenkatalog der Gemeinden bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen verändert und erweitert. Die Gemeinden haben ab dem 1. Januar 2018 zusätzlich die Einhaltung der folgenden Voraussetzungen zu prüfen:

lit. b und c: Das Bundesrecht (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c BÜV) verlangt neu ausdrücklich, dass die Bewerberin oder der Bewerber am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt und Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt. Die Teilnahme kann auf vielfältige Art erfolgen, zum Beispiel durch den Besuch von öffentlichen Anlässen und Festen, die Mitgliedschaft in einem Verein oder die Ausübung anderweitiger ehrenamtlicher Tätigkeiten. Ausländerinnen und Ausländer, die ausschliesslich in ihrem Kulturkreis verkehren, erfüllen dieses Kriterium nicht und sollen daher von einer Einbürgerung ausgeschlossen bleiben (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 8).

lit. e: Art. 5 BÜV verlangt die Respektierung der Werte der Bundesverfassung. Als tragende Prinzipien der Bundesverfassung gelten das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Sozialstaatsprinzip. Von den verfassungsmässigen Grundrechten nennt Art. 5 BÜV die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit. Diese Grundrechte sind bei der Einbürgerung besonders von Bedeutung (z.B. Befürwortung von Zwangsheirat). Die Kenntnis der Werte der Bundesverfassung kann im Einbürgerungsgespräch oder im Grundkenntnistest geprüft werden. Die Frage nach der Respektierung der Werte kann im Einbürgerungsgespräch angesprochen werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Nichtrespektierung schliessen lassen. Eine Loyalitätserklärung darf nicht verlangt werden (vgl. Andreas Kley, Die Werte der Bundesverfassung, in: ZBl 2015, S. 565).

lit. g: Das bundesrechtliche Kriterium «Teilnahme am Wirtschaftsleben» (Art. 7 Abs. 1 BÜV) entspricht weitgehend dem Kriterium «Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit» des geltenden kantonalen Rechts (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 5 Abs. 1 und 2 lit. a aBÜV), das die Gemeinden schon bis anhin geprüft haben. Die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung gilt als gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der Bewerberin oder des Bewerbers durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, gedeckt sind. Zu den Ansprüchen gegenüber Dritten gehören insbesondere Forderungen gegenüber privaten und öffentlichen Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen; darunter fallen Leistungen aus

der Unfall- und Krankenversicherung, der Alters- und Hinterbliebenenversicherung, der Invalidenversicherung oder der Arbeitslosenversicherung (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2007.00113 vom 11. Juli 2007, E. 2.2).

Im geltenden kantonalen Recht wird eine Prognose zur Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Einbürgerungswilligen auf «absehbare Zeit» (§ 5 Abs. 2 lit. a aBüV) verlangt. Auf diese kantonale Anforderung soll künftig verzichtet werden, weil sich die Erstellung einer Prognose durch die Gemeinden in der Praxis als schwierig erwiesen hat. Gemäss Bundesrecht muss die Teilnahme am Wirtschaftsleben sowohl im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs als auch im Zeitpunkt des abschliessenden Einbürgerungsentscheids vorliegen (Art. 7 Abs. 1 BüV). Damit bleibt es weiterhin möglich, Veränderungen bei der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit (z.B. Wegfall von Ansprüchen gegenüber Sozialversicherungen) bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigen.

Das Bundesrecht regelt neu die Rechtsfolgen für die Einbürgerung, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber Sozialhilfe bezieht oder bezogen hat. Danach kann nicht eingebürgert werden, wer in den drei Jahren vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen und diese nicht zurückerstattet hat (Art. 7 Abs. 3 BüV).

Der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist die Teilnahme am Erwerb von Bildung (Art. 7 Abs. 2 BüV). Dieses Kriterium stellt ebenfalls eine Neuerung dar. Wer nachweisen kann, sich zurzeit in einer Aus- oder Weiterbildung zu befinden, kann eingebürgert werden, auch wenn kein Einkommen erzielt wird.

lit. h: Art. 8 BüV verlangt neu, dass sich die einbürgerungswillige Person nicht nur um ihre eigene Integration bemüht, sondern auch um jene ihrer Familie. Stellt die Gemeinde im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens fest, dass zum Beispiel der Ehemann die Integration seiner Ehefrau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, so gilt er als nicht integriert und die Einbürgerung wird verweigert (EJPD, Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 20).

Abs. 2: Der Bund regelt die Angaben, die der Erhebungsbericht umfassen muss, detailliert (Art. 17 BüV). Eine Vorlage für den Erhebungsbericht im ordentlichen Verfahren wird vom Kanton zur Verfügung gestellt.

§ 16. b. Prüfung der Grundkenntnisse

Abs. 1: Die Gemeinden sind verpflichtet, das Vorliegen der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zu prüfen. Die Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage, damit die Gemeinden die Einbürgerungswilligen verpflichten können, einen Test über die Grundkenntnisse zu absolvieren (lit. b). Der Test wird in der Regel durch eine externe Bildungseinrichtung durchgeführt.

Verzichtet die Gemeinde auf einen Test, hat sie das Vorliegen der geforderten Kenntnisse im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs zu prüfen (lit. a). Sie muss dafür einen Katalog von Fragen zusammenstellen, der bei allen Gesprächen angewendet wird (standardisierter Fragebogen). Damit soll eine rechtsgleiche Behandlung gewährleistet werden.

Abs. 3: Die Themen der Befragung sind vorgängig anzukünden, damit sich die Bewerberinnen und Bewerber darauf vorbereiten können. Mit dieser Bestimmung werden die Vorgaben umgesetzt, die das Bundesgericht (BGE 140 I 99 E. 3) und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (VB 2015.00381, E. 4.3) sowie das neue Bundesrecht (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BüV) für die Prüfung der Grundkenntnisse festgelegt haben.

§ 17. c. Prüfung der Sprachkompetenzen

Die Gemeinden sind zuständig für die Durchführung des KDE. Wird der KDE im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens absolviert, bestimmen die Gemeinden den Testanbieter. Weiter können die Gemeinden festlegen, ob der KDE vor der Einreichung des Gesuchs oder während des kommunalen Einbürgerungsverfahrens zu absolvieren ist.

§ 18. d. Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Abs. 1: Das Bundesrecht (Art. 12 Abs. 2 BüG, Art. 9 BüV) verlangt, dass der Situation von Personen, die aufgrund einer Behinderung oder Krankheit die Integrationskriterien «Sprachkompetenzen» und «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung» nicht erfüllen können, angemessen Rechnung getragen wird. Diese Vorgabe entspricht im Wesentlichen dem geltenden kantonalen Recht (§ 22a aBüV). Neu ist jedoch, dass gemäss Bundesrecht auch bei anderen gewichtigen persönlichen Umständen von der Erfüllung der genannten Integrationskriterien abgesehen werden kann. Gemäss Art. 9 Bst. c BüV sollen dabei Ausnahmen insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer gelten, die von einer Lern-, Lese- oder Schreibschwäche oder von Erwerbsarmut (Working-Poor) betroffen sind, die Betreuungsaufga-

ben wahrnehmen (Alleinerziehende) oder aufgrund einer erstmaligen formalen Bildung sozialhilfeabhängig sind.

Abs. 2: Den Nachweis, dass eine Behinderung, eine Krankheit oder andere gewichtige persönliche Umstände vorliegen, muss die Bewerberin oder der Bewerber erbringen. Dies kann zum Beispiel durch einen IV-Bescheid, einen Arztbericht, einen Nachweis einer fachkundigen Instanz über das Vorliegen einer Lern-, Lese- oder Schreibschwäche oder einen Nachweis über die Betreuung von pflegebedürftigen Personen oder Kindern erfolgen.

Abs. 3: Hat eine Gemeinde Zweifel an der Glaubwürdigkeit bzw. Aussagekraft der eingereichten Dokumente, kann sie eine Zweitmeinung bei einer vor ihr bezeichneten Fachperson einholen. Die Gemeinde trägt die Kosten für die verlangte Zweitmeinung.

§ 19. Gemeindebürgerrecht a. Entscheid

Abs. 1: Die Gemeindeordnung legt fest, ob ein von den Stimmberechtigten gewähltes Organ (Gemeindevorstand, Gemeindeparlament, Bürgerrechtskommission) oder die Gemeindeversammlung das Gemeindebürgerrecht erteilt (Art. 21 Abs. 1 KV). Urnenabstimmungen sind ausgeschlossen (Art. 21 Abs. 1 KV). Ebenso ist eine Delegation des Einbürgerungsentscheids an Gemeindeangestellte unzulässig.

Abs. 2: In rund einem Drittel der Zürcher Gemeinden ist die Einbürgerungszuständigkeit auf zwei Gemeindeorgane aufgeteilt: Der Gemeinde- bzw. Stadtrat ist für die Erteilung des Bürgerrechts an Personen mit Anspruch auf Einbürgerung [Pflicht zur Aufnahme gemäss § 21 GG; ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht] zuständig, während die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament für die Einbürgerung von Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung [§ 22 GG; ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht] zuständig ist. Abs. 2 stellt klar, dass die Gemeinden bei Personen mit Anspruch auf Einbürgerung kein Legislativorgan für den Entscheid über die Einbürgerung einsetzen dürfen. Dies entspricht dem geltenden Recht (§ 12 Abs. 2 aBüV) und der langjährigen Praxis der Gemeinden.

Abs. 4: Verzichtet die Bewerberin oder der Bewerber auf die Weiterleitung des Gesuchs, wird das Gesuch als gegenstandslos abgeschrieben.

Abs. 5: Für den Fortgang des Verfahrens ist entscheidend, dass gegen den Einbürgerungsentscheid der Gemeinde kein Rechtsmittel ergriffen wurde.

§ 20. b. Veröffentlichung

Abs. 1: Nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts sind die Daten der eingebürgerten Personen im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu veröffentlichen. Neu besteht auch die Möglichkeit einer elektronischen Publikation im Internet (§ 1 Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016; LS 131.11). Dies dient der Orientierung der Allgemeinheit über die neu in das Bürgerrecht aufgenommenen Personen.

Abs. 2: Die Datenbekanntgabe im Einbürgerungsverfahren muss dem Kriterium der Verhältnismässigkeit genügen (vgl. § 8 Abs. 1 IDG). Es dürfen deshalb nur die für die Identifikation notwendigen Daten veröffentlicht werden, die in Abs. 2 abschliessend aufgeführt sind. Die Bestimmung entsprechen dem geltenden kantonalen Recht (§ 17 Abs. 2 aBüV).

Abs. 3: Einbürgerungsdaten werden immer häufiger im Internet veröffentlicht und somit weltweit für eine unbekannt Anzahl von Personen und Datensuchsystemen greifbar. Dies bietet besondere datenschutzrechtliche Herausforderungen. Um zu verhindern, dass Einbürgerungen auf unbestimmte Zeit über Suchmaschinen des Internets einsehbar sind, müssen die zuständigen Stellen in den Gemeinden dafür sorgen, dass die Informationen über Einbürgerungswillige von der Webseite der Gemeinde entfernt werden, sobald die Veröffentlichung ihren Zweck erfüllt hat. Dies ist dann der Fall, wenn der kantonale Einbürgerungsentscheid gemäss § 22 KBüV rechtskräftig ist, die Einbürgerung vom Kanton oder Bund abgewiesen oder das Gesuch zurückgezogen wurde. Werden die Informationen über Einbürgerungswillige in einem amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht, das im Internet abrufbar ist, ist der betreffende Teil des amtlichen Publikationsorgans zu löschen, wenn die Veröffentlichung ihren Zweck erfüllt hat.

§ 21. Kantonsbürgerrecht

Das Gemeindeamt entscheidet erstinstanzlich in eigenem Namen über die Erteilung und Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, VOG RR; LS 172.11, Anhang 3, Ziff. 1 lit. a).

§ 22. Kantonaler Einbürgerungsentscheid

Die Bestimmung regelt den Abschluss des Einbürgerungsverfahrens gemäss den Vorgaben von Art. 14 BüG. Sie hält fest, dass die zuständige kantonale Behörde den Einbürgerungsentscheid innert eines Jahres nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes treffen muss. Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheids wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben. Bei diesem kantonalen Entscheid handelt

es sich um einen verfahrensabschliessenden Entscheid, der festhält, dass alle Voraussetzungen für den Erwerb des dreistufigen Schweizer Bürgerrechts erfüllt sind. Er ist an die Bedingung geknüpft, dass alle Gebühren bezahlt sind. Der kantonale Einbürgerungsentscheid wird mit seiner Ausfällung rechtskräftig. Vom kantonalen Einbürgerungsentscheid zu unterscheiden ist die Erteilung des Kantonsbürgerrechts gemäss § 21 KBüV, die unter dem Vorbehalt der Einbürgerungsbewilligung des Bundes steht.

§ 23. Einbürgerungsvoraussetzungen

Abs. 1: Für Schweizerinnen und Schweizer, die sich an ihrem Wohnort einbürgern möchten, gelten grundsätzlich einfachere Einbürgerungsbedingungen als bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Massgebend ist hier ausschliesslich das kantonale Recht. Wer über einen guten strafrechtlichen Leumund verfügt und seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommt, soll nach zwei Jahren Wohnsitz in der Gemeinde das Gemeindebürgerrecht erwerben können (§ 21 Abs. 1 GG; ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht).

Bei der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern ist es gerechtfertigt, weiterhin auf den Strafregisterauszug für Privatpersonen abzustellen (lit. d). Die strengere Regelung für Ausländerinnen und Ausländer, bei denen das Strafregister massgebend ist, kommt hier nicht zur Anwendung. Im Interesse eines einfachen Verfahrens sollen die Gemeinden auf den Strafregisterauszug abstellen können, da sie keinen Zugriff auf das Strafregister VOSTRA haben.

Abs. 2: Für Bewerberinnen oder Bewerber zwischen 16 und 25 Jahren gilt bei der Wohnsitzdauer die Sonderregelung gemäss § 21 Abs. 1 GG (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht).

Abs. 3: Die Ausnahmebestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 7 aBüV). Sie ermöglicht den Gemeinden eine grosszügige Einbürgerungspraxis; der Gemeindevorstand kann von allen Voraussetzungen abweichen und – anders als bei Ausländerinnen oder Ausländern – auch Personen einbürgern, die beispielsweise die Wohnsitzdauer nicht erfüllen oder im Betreibungsregister Einträge aufweisen.

§ 24. Einbürgerungsverfahren a. Gesuch

Die Bestimmung entspricht weitgehend dem geltenden kantonalen Recht (§§ 1 f. aBüV).

§ 25. b. Verfahren in der Gemeinde

Die Verweisungen betreffen die Sistierung des Verfahrens, die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse, die Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch den Gemeindevorstand und die Veröffentlichung der Einbürgerung.

§ 26. c. Kantonsbürgerrecht

Das Kantonsbürgerrecht wird Schweizerinnen und Schweizern aus anderen Kantonen zusammen mit dem Gemeindebürgerrecht durch die Gemeinden ohne Mitwirkung des Kantons verliehen. Die Bestimmung entspricht der heutigen Regelung (§ 20 Abs. 2 GG, § 16 aBüV).

§ 27. d. Vollzug

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 18 aBüV).

Abs. 2: Die Verzichtserklärung geht an die frühere Heimatgemeinde; diese trifft einen Entlassungsbeschluss und nimmt die Bereinigung im Infostar vor.

§ 28. Zuständige Behörde

Abs. 1 lit. a: Die Voraussetzungen der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht werden durch Bundesrecht geregelt. Gemäss Art. 37 BÜG werden Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen, wenn sie keinen Aufenthalt in der Schweiz haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ihnen eine solche zugesichert ist.

lit. b: Die Voraussetzungen der Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht sind in § 29 Abs. 2 GG (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) geregelt. Die Entlassung erfolgt durch einen Entscheid des Gemeindeamtes.

Abs. 2: Die Voraussetzungen der Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht sind in § 29 Abs. 1 GG (ab 1. Januar 2018: Gesetz über das Bürgerrecht) geregelt. Die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht ist Sache des Gemeindevorstands. Diese Kompetenzzuweisung entspricht geltendem Recht.

§ 29. Einreichung des Gesuchs

Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§§ 37f. aBüV).

§ 30. Kantonale Gebühr a. Ausländerinnen und Ausländer

Für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten gilt gemäss Bundesrecht das Kostendeckungsprinzip (Art. 40 BÜG). Da sich das Kostendeckungsprinzip auf die Gesamtkostendeckung und nicht auf die Einzelkostendeckung bezieht, ist im Interesse der Praktikabilität eine gewisse Pauschalisierung bei der Gebührenfestlegung zulässig (BGE 126 I 180, 188).

Die Höhe der kantonalen Gebühr von Fr. 500 bzw. von Fr. 250 für Bewerberinnen und Bewerber unter 25 Jahren entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§§ 47 f. aBüV).

§ 31. b. Schweizerinnen und Schweizer

Die gebührenfreie Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das Kantonsbürgerrecht entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 47 aBüV).

§ 32. Gemeindegebühr a. Gegenstand

Abs. 1 lit. a: Die Gebühren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts bedürfen einer Regelung in einem Erlass (vgl. § 4 nGG). Die Gemeinden können zwischen zwei Varianten wählen:

- Sie können für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer die kantonalen Gebühren übernehmen, indem sie auf die Gebührenbestimmungen der kantonalen Bürgerrechtsverordnung verweisen. Von dieser Möglichkeit macht heute rund ein Drittel der Zürcher Gemeinden Gebrauch.
- Sie können eigene Vorschriften erlassen, wobei die kantonalen Vorgaben (§ 33 KBüV) zu beachten sind. Da es sich bei der Einbürgerungsgebühr um eine Gebühr für die Leistungen der Gemeindeverwaltung handelt, ist es zweckmässig, diese in der allgemeinen Gebührenverordnung der Gemeinde festzulegen.

lit. b: Zusätzlich zur Gebühr gemäss lit. a haben die Gemeinden die Rechtsgrundlage zu schaffen für die Erhebung von Gebühren, die von der Bewerberin oder dem Bewerber für die Absolvierung des KDE und des Grundkenntnistests zu entrichten sind. Die Höhe dieser Gebühr bemisst sich ebenfalls nach dem Kostendeckungsprinzip. Der Bezug der Gebühr kann von der Gemeinde an den Testanbieter delegiert werden.

Weitere Gebühren zum Beispiel für das Einbürgerungsgespräch, die Publikation des Einbürgerungsentscheids oder für Erhebungen bei der erleichterten Einbürgerung sind nicht zulässig (Grundsatz der Gesamtkostendeckung).

§ 33. b. Kantonale Vorgaben

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 45 aBüV).

Abs. 2: Neu ist die Vorgabe, wonach die Gemeinden allen Ausländerinnen und Ausländer bis zum 25. Altersjahr nur die halbe Gebühr in Rechnung stellen dürfen. Das geltende kantonale Recht verlangt dies nur für Bewerberinnen und Bewerber bis zum 25. Altersjahr, die einen Anspruch auf Einbürgerung haben (§ 45 aBüV).

§ 34. Befreiung von der Gebühr

Die Bestimmung entspricht dem geltenden kantonalen Recht (§ 43 Abs. 2 und 3 aBüV). Zusätzlich geregelt ist die Gebührenbefreiung im Falle der Entlassung aus dem Bürgerrecht.

§ 35. Abweisung oder Abschreibung des Gesuchs

Abs. 1: Das Gemeindeamt verlangt heute bei der Abweisung oder Abschreibung eines Gesuchs eine Gebühr von Fr. 150. Diese Gebühr wird aufgrund der Kostenentwicklung auf Fr. 200 erhöht und neu in der Verordnung verankert. Die Gebühr gilt nur im kantonalen Verfahren. Die Gemeinden können für das kommunale Verfahren eine eigene Gebühr festlegen.

§ 36. Vorauszahlung

Die Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage, damit Kanton und Gemeinden die Vorauszahlung der Gebühren verlangen können.

§ 37. Erhebungen durch die Polizei

Bei der erleichterten Einbürgerung handelt es sich um ein Bundesverfahren. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BÜG beauftragt das SEM die kantonale Einbürgerungsbehörde mit den Erhebungen, die für die Beurteilung der Voraussetzungen einer erleichterten Einbürgerung notwendig sind. Das kantonale Recht regelt die Mitwirkung des Kantons und der Gemeinden bei den Erhebungen. Das Gemeindeamt koordiniert das Verfahren und beauftragt die Polizeien und die Gemeinden mit den notwendigen Erhebungen.

Abs. 1: Das Gemeindeamt holt bei der Kantonspolizei oder den kommunalen Polizeien einen Bericht ein, insbesondere was das Bestehen der ehelichen Gemeinschaft betrifft. Der Bericht der Polizeien umfasst die Abfrage der polizeilichen Register, um Hinweise auf das Nichtbestehen einer stabilen Ehe zu prüfen.

Abs. 2: Zweifel am Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft sind gemäss SEM beispielsweise dann anzunehmen, wenn ein getrennter Wohnsitz, ein grosser Altersunterschied, Nähe zum Rotlicht- oder Dro-

genmilieu, Interventionen aufgrund häuslicher Gewalt oder Trennungsabsichten vorliegen. Zusätzliche Abklärungen können beispielsweise in Form von Hausbesuchen oder Gesprächen vorgenommen werden.

§ 38. Erhebungen durch die Gemeinden

Abs. 1: Die Gemeinden sind aufgrund ihrer Nähe zu den Bewerberinnen und Bewerbern und aufgrund ihrer Praxis bei der ordentlichen Einbürgerung am besten geeignet, die Prüfung der Integrationskriterien, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie Förderung der Integration der Familienmitglieder durchzuführen. Für die Prüfung dieser Kriterien ist im Regelfall ein Gespräch notwendig; dieses kann von einer Angestellten oder einem Angestellten der Gemeindeverwaltung durchgeführt werden.

Abs. 3: Es handelt sich um eine freiwillige Meinungsäußerung ohne Entscheidcharakter. Diese besteht in der Zustimmung zum Gesuch oder in der Ablehnung des Gesuchs. Diese Meinungsäußerung unterscheidet sich von den Erhebungen, die eine Zusammenstellung von Daten darstellt, aber keine Meinung der Gemeinde zum Ausdruck bringt.

§ 39. Nichtrückwirkung

Gesuche, die beim Gemeindeamt bis zum 31. Dezember 2017 eingereicht werden, werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt. Die kantonale Übergangsbestimmung entspricht derjenigen des Bundes (Art. 50 Abs. 2 BÜG).

7. Inkraftsetzung

Die totalrevidierte Verordnung soll am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Gemäss Art. 79 Abs. 2 KV können kantonale Erlasse mit Ausnahme von Verfassung und Gesetzen grundsätzlich mit einem Rechtsmittel angefochten werden. Verordnungen können deshalb grundsätzlich mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht angefochten werden. Die Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes und der Bürgerrechtsverordnung des Bundes treten am 1. Januar 2018 in Kraft. Derselbe Inkraftsetzungstermin muss für die kantonalen Ausführungsbestimmungen gelten. Allfälligen Rechtsmitteln gegen das mit diesem Regierungsratsbeschluss erlassene Ordnungsrecht ist somit die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Würde anders verfahren, hätte dies ein nicht hinzunehmendes Auseinanderfallen von Bundesrecht und kantonalem Recht zur Folge.