



Demokratische  
Juristinnen und Juristen  
Zürich

## **Vernehmlassung der Demokratischen Juristinnen und Juristen (DJZ) zur Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (Entwurf der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom 10. April 2019)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die DJZ bedanken sich für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zu den Vorschlägen der Direktion der Justiz und des Innern zur Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (KBüG).

Unserer Vernehmlassung voran stellen werden wir ein paar allgemeine Bemerkungen zur Systematik des Entwurfs. Dann äussern wir uns zu einzelnen Gesetzesvorschlägen.

Es liegt auf der Hand, dass wir uns dabei vor allem zu den Bestimmungen äussern, welche die Voraussetzungen von ausländischen Bewerberinnen und Bewerber und das dabei zu beachtende Verfahren regeln.

Generell halten wir fest, dass wir uns – angesichts der äusserst restriktiven bundesrechtlichen Vorschriften im BüG und namentlich in der BüV – gegen jede Verschärfung auf kantonaler Ebene aussprechen.

### **A. Allgemeine Bemerkungen**

Aus unserer Sicht ist es der Direktion gelungen, die bisher vorkommenden Kompetenzprobleme bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zwischen Kanton und Gemeinden zu entflechten.

Das neue Gesetz ist auch recht schlank und verzichtet grösstenteils auf überflüssige Wiederholungen der bundesrechtlichen Bestimmungen.

Sie weisen im Kommentar darauf hin, dass das Gesetz kein vollständiges Ganzes sei und im Zusammenhang mit den eidgenössischen Vorschriften (BüG und BüV) gelesen werden muss. Rechtsunterworfenen sollte dies wenigstens im Text selbst verständlich gemacht werden. Wir schlagen vor, dass die einzelnen Paragraphen mit Hinweisen auf die bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen versehen werden.

## **B. Zu den einzelnen Vorschlägen des Entwurfs**

### **Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern**

#### **§ 2 Abs. 1 lit. a: Aufenthaltsdauer**

Aus unserer Sicht muss es möglich sein, frühere Aufenthalte in der Gemeinde an die zwei Jahre Aufenthaltsdauer anzurechnen. Insofern ist diese Bestimmung entsprechend zu ergänzen.

#### **§ 2 Abs. 2 Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen**

Dass Gemeinden hinsichtlich der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen und des Nachweises der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit strengere Kriterien aufstellen dürfen, als es der Kanton grundsätzlich vorschreibt, lehnen die DJZ ab und verlangen die Streichung dieser Bestimmung.

Sollte sie bestehen bleiben, befürworten wir jedenfalls die Notwendigkeit eines generell-abstrakten Gemeindeerlasses.

### **Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern**

#### **§ 5 Abs. 1 Aufenthaltsdauer**

Aus unserer Sicht muss es auch hier möglich sein, frühere Aufenthalte in der Gemeinde an die zwei Jahre Aufenthaltsdauer anzurechnen. Insofern ist auch diese Bestimmung entsprechend zu ergänzen. Dies gilt umso eher, als ja in Abs. 2 von § 5 eine Lockerung für unter 25-jährige Personen gelten soll.

#### **§ 6 Zahlungsverpflichtungen**

In der vorliegenden Form sollen jegliche nicht erfüllte Zahlungsverpflichtungen, die im Betreibungsregisterauszug aufscheinen, ein Einbürgerungshindernis darstellen. Das erscheint uns nicht sachgerecht und zu einschränkend. Es fehlt an der nötigen Präzisierung. Aus unserer Sicht könnte eine Lösung darin bestehen, die Bedingung

der Nichterfüllung privatrechtlicher Zahlungsverpflichtungen aus dem Gesetz zu streichen.

Wir können uns auch nicht damit anfreunden, dass die bundesrechtliche Regelung, wonach bloss mutwilliges Nichterfüllen von Zahlungsverpflichtungen das Bürgerrecht beeinträchtigen soll, vom Kanton unterlaufen wird. Dies gilt umso mehr, als § 2 Abs. 2 bei der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern Zahlungsverpflichtungen keine Rolle spielen dürfen.

§ 6 führt somit zu einer rechtsungleichen Behandlung ausländischer Personen, die sich um das Bürgerrecht bewerben, die wir ablehnen. Es kann nicht angehen, dass das Interesse, die entscheidende kantonale Behörde von der Abklärung der Gründe für eine Nichtbezahlung zu entlasten, vorgeht, zumal die gesuchstellende Person ohnehin über alle Massen mitwirkungspflichtig ist.

Der in § 6 Abs. 2 vorgesehene Zeitraum „fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs“ bis zum „Abschluss des Einbürgerungsverfahrens“ ist aus unserer Sicht unangemessen lange, weil die Einbürgerungsverfahren regelmässig mindestens 18 Monate bis fünf Jahre dauern. Der Hinweis auf das bisherige Recht ändert an dieser Härte nichts. Mit Blick auf das zwingende Vorliegen der Niederlassungsbewilligung scheint uns eine Herabsetzung der Frist auf zwei Jahre vor Einreichen des Gesuchs angemessen.

Gemäss Kommentar soll der Nachweis der Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen in erster Linie aufgrund von Auszügen aus dem Betreibungsregister erbracht werden. Dies scheint uns zu einschränkend, zumal der Grundsatz der Beweismittelfreiheit und der Grundsatz der freien Beweiswürdigung auch im öffentlichen Recht Bestand haben. Die in § 6 Abs. 3 vorgesehene regierungsrätliche Verordnung könnte auf diese Beweismöglichkeiten hinweisen.

### **§ 7 lit. b Verschärfung für strafrechtlich auffällige Jugendliche**

Aus unserer Sicht sollte nicht jede Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens, die im Zeitpunkt des Gesuchs noch nicht zwei Jahre zurückliegt, der Einbürgerung einer jugendlichen Person im Wege stehen. Wir können nicht nachvollziehen, weshalb eine solche Verschärfung gegenüber dem Bundesrecht erforderlich und im öffentlichen Interesse sein soll.

## **§ 9 Prüfung der „Grundkenntnisse“**

Im Hinblick darauf, dass gemäss Art. 9 BÜG alle Bewerberinnen und Bewerber mindestens sechs, aber in aller Regel mindestens zehn Jahre Aufenthalt in der Schweiz, wovon zwei im Kanton Zürich, sowie ausreichende Deutschkenntnisse nachzuweisen haben, ist ihre Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen im Sinn von Art. 20 Abs. 3 lit. c KV grundsätzlich zu vermuten.

Im Interesse eines raschen, kostengünstigen und möglichst rechtsgleichen Verfahrens sind die Anforderungen an geografische und historische Kenntnisse über die Schweiz, den Kanton Zürich und die Wohngemeinde tief anzusetzen. Es kann nicht angehen, dass in diesem Zusammenhang – wie bis anhin teilweise – zwanzigseitige Fragebogen mit mehreren Hundert Fragen zum Standard werden. Demgegenüber können die Anforderungen an die Kenntnisse über die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz etwas höher gelegt werden, sofern entsprechende Broschüren mit den erforderlichen Basisinformationen abgegeben werden. Insofern sollten aus unserer Sicht alle Bewerberinnen und Bewerber Basiskenntnisse über die Staatsform der halbdirekten Demokratie, den Parlamentarismus und die drei Gewalten und deren Teilung aufweisen.

**§ 9 Abs. 2:** Aus unserer Sicht sollte die Regel, dass der Nachweis der Grundkenntnisse anhand eines fünfjährigen Schulbesuchs (wovon drei Jahre Sekundarstufe I) erbracht werden kann, erweitert werden und zwar im gleichen Sinne wie es § 8 Abs. 2 lit. b und lit. c vorschreiben.

**§ 9 Abs. 3:** Dass lokale Eigenheiten Prüfstein des Bürgerrechts bleiben sollen, können wir nicht nachvollziehen und halten dies – angesichts der zunehmenden Bedeutung der Regionen im Kanton und ihrer Vernetzung – für nicht mehr zeitgemäss. Sollte diese Ausnahmebestimmung bestehen bleiben, fordern wir jedenfalls die Bedingung, dass die jeweilige Gemeinde einen generell-abstrakten Erlass beschliessen muss, um sich die Möglichkeit der Prüfung der lokalen Verhältnisse im Einbürgerungsgespräch oder einem standardisierten Fragebogen, den sie im Voraus bekannt macht, offen zu halten.

## **Zuständigkeitsordnung gemäss §§ 13 und 14**

Wir begrüssen die klare Kompetenzabgrenzung bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen, welche die beiden Bestimmungen vorschreiben.

### **§ 13 Abs. 2 Rechtliches Gehör**

Wir begrüssen die Vorschrift, dass die Direktion bzw. gemäss Kommentar zu § 12 das Gemeindeamt der sich bewerbenden das rechtliche Gehör zu gewähren hat.

### **§ 14 Abs. 1 lit. b und c: Prüfung der Integrationskriterien durch die Gemeinde**

Es trifft zu, dass heute Wohnen, Arbeit und Freizeit in aller Regel nicht mehr innerhalb der Gemeindegrenzen stattfindet. Es sollte aber nicht bei dieser Feststellung im Kommentar zum Entwurf bleiben, sondern sie sollte der Klarheit halber auch im Gesetz ihren Niederschlag finden.

### **§ 14 Abs. 2: Integrationsprüfung/Einbürgerungsgespräch**

Diese Bestimmung verlangt, dass die Prüfung bestimmter Integrationskriterien nicht durch standardisierte Tests bzw. durch Auszüge aus Akten nachgewiesen werden können. Das betreffe namentlich die Teilhabe der sich Bewerbenden an der Gesellschaft, ihre Kontakte zur (Schweizer) Bevölkerung und ihre „Verantwortung für die Integration von Familienmitgliedern“.

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass die „Teilhabe an der Gesellschaft“ ohnehin kaum nachweisbar ist: Welches Verhalten misst dieses Kriterium? Ist damit die Mitgliedschaft in einem Fitness- oder Fussballclub, die Bestellung eines Zalando-Pakets, das Bestellen einer Coop- oder Cumulus-Karte, die Eröffnung eines Bank-, Post-, Google- oder facebook-Kontos oder das Abonnement der NZZ gemeint? Somit ist hier grösste Zurückhaltung angebracht. Deshalb wäre hier ein klärendes Wort im Gesetz nötig.

Zweitens können „Kontakte zur Schweizer Bevölkerung ohne weiteres leicht mittels Referenzschreiben nachgewiesen werden.

Drittens ist auch das Kriterium Übernahme der „Verantwortung für die Integration von Familienmitgliedern“ kaum objektivierbar. Dem entgegen steht auch das Verbot der Sippenhaft. Auch hier wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, Mass zu halten.

Wir schlagen deshalb zum einen vor, dass die Gemeinde nicht verpflichtet werden soll, überhaupt ein Einbürgerungsgespräch durchzuführen. Eine „Kann-Vorschrift“ genügt hier ohne Weiteres.

Zum andern scheint es aus unserer Sicht unabdingbar, dass die Gemeinde zu verpflichten ist, führt sie ein Einbürgerungsgespräch durch, dieses zu protokollieren und von der sich bewerbenden Person gegenzeichnen zu lassen.

Dass bei Befragungen von Kindern die Kautelen der KRK gelten und diese altersgerecht durchzuführen sind, versteht sich ohne Weiteres.

### **§ 15 Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse**

Dass die persönlichen Verhältnisse zu berücksichtigen sind, liegt schon aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auf der Hand.

Wir begrüssen, dass die Verhältnismässigkeits- und Angemessenheitsprüfung gemäss dem Vernehmlassungsentwurf auf alle massgebenden Einbürgerungskriterien angewendet werden sollen. Vor dem Hintergrund der im Kommentar erwähnten Hinweise auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, auf das Gleichbehandlungsgebot und das Diskriminierungsverbot scheint es sinnvoll, die Gemeinden explizit auf diese Leitlinien im Gesetz hinzuweisen.

### **§ 20 Gebühren**

Wir begrüssen, dass die Kosten des Einbürgerungsverfahrens durch den Regierungsrat einheitlich und – hoffentlich moderat - festgelegt werden sollen.

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen bedanken sich für die Berücksichtigung vorstehender Anliegen.

Freundliche Grüsse

Für den Vorstand der DJZ

Raphael Moos, Geschäftsführer DJZ