

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Dezember 2016

1186. Totalrevision der Bürgerrechtsverordnung (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

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 die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen auf den 1. Januar 2018 festgelegt.

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 den Erlass eines neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (voraussichtlich 2020).

Das geltende Bürgerrechtsgesetz des Bundes enthält nur rudimentäre Vorgaben im Bereich der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Die diesbezügliche Rechtsetzung war bis anhin vor allem Sache der Kantone. Dies ändert sich nun grundlegend mit dem Erlass der Bürgerrechtsverordnung durch den Bundesrat. 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 präzise, dass sie von den Kantonen und Gemeinden im Wesentlichen ohne Ergänzungsrecht direkt angewendet werden können. Der kantonalen Gesetzgebung kommt nur noch dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo der Kanton die Integrationskriterien verschärfen will, sowie bei der Regelung des Verfahrens im Kanton und in den Gemeinden.

B. Grundsätze für die Revision

Bei der Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung sind die drei folgenden Grundsätze wegleitend:

1. Die Vernehmlassungsvorlage 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 Viertel aller Einbürgerungen in der Schweiz erfolgt im Kanton Zürich.
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.

C. Vernehmlassungsentwurf

Kernpunkt der Revision ist die Anpassung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung an das neue Bundesrecht. Die Vernehmlassungsvorlage sieht, in Verbindung mit dem neuen Bundesrecht, verbindliche Kriterien vor, die eine einheitliche Beurteilung der Integration der Einbürgerungswilligen in allen Zürcher Gemeinden ermöglichen. Weitere Anpassungen betreffen das Einbürgerungsverfahren.

Die Vernehmlassungsvorlage gliedert sich in sieben Abschnitte mit 39 Bestimmungen:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Im ersten Abschnitt sind der Regelungsgegenstand der Verordnung, der Datenaustausch zwischen den Einbürgerungsbehörden und die Aufsicht über das Bürgerrechtswesen geregelt.

2. Abschnitt: Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

Dieser Abschnitt bildet den Schwerpunkt der Verordnung. Die Bestimmungen regeln die Aufenthaltsdauer und konkretisieren die bundesrechtlichen Integrationskriterien im Hinblick auf die hiesigen Verhältnisse (Kenntnisse der deutschen Sprache und Vertrautsein mit den Verhältnissen im Kanton Zürich und der Wohnsitzgemeinde). Weiter wird das Einbürgerungsverfahren innerhalb des Kantons geregelt (Gesuchsunterlagen, Prüfung der Voraussetzungen auf Stufe Kanton und Gemeinde).

3. Abschnitt: Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern

Die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern – d. h. der Wechsel oder der zusätzliche Erwerb eines Gemeinde- oder Kantonsbürgerrechts – regelt ausschliesslich das kantonale Recht. Wie bisher gelten für Schweizerinnen und Schweizer einfachere Einbürgerungsbedingungen.

4. Abschnitt: Entlassung aus dem Bürgerrecht

Dieser Abschnitt übernimmt das geltende Recht. Er enthält lediglich systematische und redaktionelle Anpassungen.

5. Abschnitt: Gebühren

Die Gebührenbestimmungen orientieren sich weitgehend am geltenden Recht. Neu ist die Bestimmung, wonach die Gemeinden allen Bewerberinnen und Bewerbern bis zum 25. Altersjahr nur die halbe Gebühr in Rechnung stellen dürfen.

6. Abschnitt: Erleichterte Einbürgerung

Bei der erleichterten Einbürgerung handelt es sich um ein Bundesverfahren. Das kantonale Recht regelt lediglich die Mitwirkung des Kantons und der Gemeinden bei den Erhebungen, die der Bund für den Entscheid über die erleichterte Einbürgerung benötigt.

7. Abschnitt: Übergangsbestimmung

Hier wird der Grundsatz der Nichtrückwirkung ausdrücklich verankert: Gesuche, die bis zum 31. Dezember 2017 eingereicht werden, werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zu ermächtigen, zum Entwurf für eine Totalrevision der Bürgerrechtsverordnung ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, zum Entwurf für eine Totalrevision der Bürgerrechtsverordnung eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und der Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi