

**Referat Tumasch Mischol, Kantonsrat
anlässlich Behördentagung Bürgerrecht „Grundlagen Bürgerrechtsgesetzgebung“
vom 22. August 2018 im Glockenhaus, Zürich**

Es gilt das gesprochene Wort

Neue Gesetzgebung – wo liegt der Spielraum?

Sehr geehrte Damen und Herren, geschätzte Anwesende

Mein Referat wird wohl weniger politisch sein und sich mehr mit den trockenen Tatsachen des neuen Rechts befassen. In meiner Funktion in der Gemeindeschreiberei einer grösseren Zürcher Gemeinde habe ich tagtäglich mit Einbürgerungen zu tun. Mein Ziel ist es, dass sie einen Überblick aus der Praxis über die Möglichkeiten in der Ausführung der neuen Gesetzgebung erhalten.

Ausgangslage

Noch vor wenigen Jahren war das Erteilen des Schweizer Bürgerrechts ein Politischer Entscheid, heute ist es immer mehr nichts anderes als ein Verwaltungsakt.

Früher konnte der Bürger an der Bürgerversammlung wie bei einer Sachabstimmung frei Ja oder Nein zu einer Einbürgerung sagen. 2004 hielt das Bundesgericht fest, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide begründungspflichtig sind. Die Entscheidungsfreiheit der Legislative in Bezug auf die Einbürgerungen wurde wesentlich eingeschränkt, ein freier demokratischer Entscheid war nicht mehr möglich.

Seither wurde das Einbürgerungsverfahren aufgrund der Rechtsprechung aber auch aufgrund von Rechtsänderungen immer mehr standardisiert.

Auf Bundesebene ist per 1. Januar 2018 das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) mit entsprechender Verordnung in Kraft getreten. Im Kanton Zürich ergänzt ebenfalls seit diesem Zeitpunkt die kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV) bestehendes Recht aus dem alten Gemeindegesetz.

Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist seither weitgehend eine Vollzugsaufgabe, die durch die detaillierten Vorgaben des Bundes und einigen ergänzenden Bestimmungen des kantonalen Rechts gesteuert wird. Die bis anhin freie Würdigung der Integration wird in weiten Teilen durch objektive und messbare Kriterien ersetzt. Der Regelungsbedarf bzw. der Spielraum für ergänzende Bestimmungen für die Gemeinden ist minimal. Der bürokratische Aufwand hingegen wird bei genauer Prüfung der Bürgerrechtsbewerbungen zunehmen.

Was hat sich konkret für die Gemeinden geändert und wo ist der rechtliche Spielraum der Gemeinden?

Bis Ende 2017 konnten die Zürcher Gemeinden verschiedene Anforderungen autonom festlegen. Ich mache Ihnen zwei Beispiele:

- Die kommunale Wohnsitzfrist konnte individuell zwischen 2 Jahre und maximal 15 Jahre festgesetzt werden. Heute gibt es keinen Spielraum mehr, die kommunale Wohnsitzfrist beträgt zwei Jahre.
- Die Gemeinden konnten festlegen, inwiefern der Bezug von Sozialhilfe ein Ausschlusskriterium für die Einbürgerung ist. Beispielsweise schrieb eine Gemeinde vor, dass Gesuchsteller, die während der letzten zehn Jahre Sozialhilfe bezogen haben, nicht eingebürgert werden. Diese Frist ist neu einheitlich geregelt und beträgt drei Jahre.

Mit der neuen Gesetzgebung ist der Spielraum bzw. der Regelungsbedarf der Gemeinden noch an einem sehr kleinen Ort. Im Wesentlichen sind das die folgenden Punkte:

- **Kompetenz**
Die Gemeindeordnung legt fest, ob der Stadt- bzw. Gemeinderat, eine Bürgerrechtskommission, das Parlament oder die Gemeindeversammlung das Gemeindebürgerrecht erteilt (Art. 21 KV).
- **Kantonaler Deutshtest im Einbürgerungsverfahren**
Bewerberinnen oder Bewerber, die nicht über einen Sprachnachweis verfügen, müssen den kantonalen Deutshtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) bestehen (§ 9 KBüV). Die Gemeinden legen fest, wer den KDE durchführt. Die Vorgaben dafür sind klar definiert (§§ 9 und 17 KBüV).
- **Prüfung der Grundkenntnisse**
Das Prüfen der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde kann durch einen standardisierten Fragebogen im Einbürgerungsgespräch oder durch einen Test erfolgen (Art. 2 BÜV, § 16 KBüV).
- **Gebühren**
Bei der Erhebung der Gebühren gilt das Kostendeckungsprinzip. Das heisst, die Gebühren müssen aufgrund des tatsächlichen Aufwandes festgelegt werden, der den Behörden und der Verwaltung durch die Einbürgerung entstanden ist. Derzeit können die Auswirkungen der neuen Gesetzgebung noch nicht abgeschätzt werden (u.a. Aufwand Erhebungsberichte).
- **Ehrenbürgerrecht**
Einige Gemeinden verleihen Personen, die eine besondere Leistung erbracht haben oder sich besonders um das Gemeinwesen verdient gemacht haben, auf das Ehrenbürgerrecht verleihen. Da das Ehrenbürgerrecht nicht die Wirkungen einer Einbürgerung hat, bestehen hier keine Vorschriften (Art. 19 BÜG).

Erhebungsberichte

Neu prüfen die Gemeinden das Vertraut sein mit den hiesigen Verhältnissen und die Integration der Bewerbenden. Konkret heisst das (§ 15 KBüV)

Vertraut sein mit den hiesigen Verhältnissen (Art. 2 BüV)

Die Bewerbenden

- verfügen über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde (§ 6 KBüV)
- nehmen am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teil (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BüV)
- pflegen Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BüV)

Integration (Art. 12 BÜG)

Die Bewerbenden

- erfüllen wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BüV, § 7 KBüV)
- respektieren die Werte der Bundesverfassung (Art. 5 BüV)
- verfügen über Sprachkompetenzen gemäss § 9 KBüV
- nehmen am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teil (Art. 7 BüV)
- fördern die Integration von Familienmitgliedern (Art. 8 BüV)

Die Erhebung der Daten erfolgt einerseits aufgrund einer Selbstdeklaration, andererseits aufgrund eines Gesprächs der Gemeinde mit den Bewerbenden.

Die Ergebnisse werden in einem standardisierten Erhebungsbericht des Gemeindeamts des Kantons Zürich festgehalten. Der Bericht kann durch einen ergänzenden Bericht der Gemeinde komplettiert werden. Wichtig ist hier ein Grundsatzentscheid, damit alle Bewerber in der Gemeinde gleich behandelt werden.

Folgende Erläuterungen zu den einzelnen Punkten (im Falle einer Ordentlichen Einbürgerung, ohne spezielle Rahmenbedingungen wie Schulbesuch in der Schweiz, persönliche Verhältnisse etc.):

1. Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde

Wie schon erwähnt, können diese Grundkenntnisse mittels einem Test, analog KDE durch eine externe Bildungseinrichtung oder aber durch einen standardisierten Fragebogen im Einbürgerungsgespräch geprüft werden. Da die Bewerber mit der Einbürgerung die politische Rechte erhalten, sollen sie elementare staatskundliche Kenntnisse – insbesondere über die politischen Mitwirkungsrechte wie Wahlen und Abstimmungen, die politische Organisation der Schweiz, die Grundrechte und das Rechtssystem – besitzen. Geografische und historische Kenntnisse können beispielsweise Kenntnisse umfassen über die geografische Aufteilung der Schweiz, ihre Entstehung, ihre Landessprachen und Sprachregionen oder wichtige Sehenswürdigkeiten. Kenntnisse über die gesellschaftlichen Verhältnisse sind beispielsweise Kenntnisse über schweizerische Traditionen, die soziale Sicherheit, die Gesundheitsversorgung oder das Bildungssystem.

2. **Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BÜV)**
3. **Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BÜV)**

Am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz kann auf vielfältige Art teilgenommen werden, zum Beispiel durch den Besuch von öffentlichen Anlässen und Festen, die Mitgliedschaft in einem Verein oder die Ausübung anderweitiger ehrenamtlicher Tätigkeiten.

Hinsichtlich darum, dass es hier um Aktivitäten mit einer gewissen „Integrationswirkung“ handeln muss, erfüllen Ausländerinnen und Ausländer, die ausschliesslich in ihrem Kulturkreis verkehren, dieses Kriterium nicht und sollen daher von einer Einbürgerung ausgeschlossen bleiben.

Explizit verlangt wird, dass der regelmässige Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern voraussetzt wird.

4. **Erfüllung wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BÜV, § 7 KBÜV)**

Diese Vorgaben sind klar definiert. Die Einbürgerung setzt voraus, dass der Bewerber wichtige öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen erfüllt. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn

- 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 ebenfalls im Zeitraum der letzten fünf Jahre zugestellt wurden.

Bestehen in einer Gemeinde Steuerausstände, die länger als fünf Jahre zurück liegen, kann die Gemeinde gestützt auf nicht getilgte Verlustscheine aus Pfändungen der letzten 20 Jahre jederzeit eine Betreibung einleiten, die dann als Eintrag im Betreibungsregisterauszug der letzten fünf Jahre erscheint und damit zu einem Hindernis für die Einbürgerung wird.

5. **Respektieren der Werte der Bundesverfassung (Art. 5 BÜV)**

Die Bundesverfassung als rechtliche Grundordnung der Schweiz muss vom Bewerber respektiert werden. Einige Beispiele dieser Werte (Auszug Selbstdeklaration):

- Die Schweiz ist ein Rechtsstaat. Die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden halten sich bei ihrem Handeln an die schweizerische Rechtsordnung. (z.B. die Scharia oder religiöse Schriften gelten in der Schweiz nicht als Rechtsgrundlagen. Blutrache oder Zwangsheiraten sind verboten.)
- Jede Person hat ein Recht auf Leben. Es ist verboten, einen Menschen zu töten. Die Todesstrafe ist in der Schweiz verboten.

- Die Schweiz hat eine freiheitlich-demokratische Grundordnung. Die staatliche Macht geht so weit, wie die Stimmberechtigten wollen. Die Stimmberechtigten treffen die wichtigsten Entscheide im Bund, den Kantonen und den Gemeinden. (z.B. sind öffentliche Propagandaaktionen für „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“, welche die Interessen der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaates gefährden, verboten.)
- In der Schweiz sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Frauen und Männer und auch Mädchen und Buben haben die gleichen Rechte und Pflichten. Sie haben Anspruch darauf, gleich behandelt zu werden. (z.B. haben Frauen in der Schweiz den gleichen Zugang zur Bildung und der Arbeit wie Männer, sie sind im Stimm- und Wahlrecht gleichberechtigt.)
- Jede Person hat das Recht auf persönliche Freiheit. Es ist verboten, einem Menschen körperliche oder psychische Schmerzen zuzufügen. Jeder Mensch hat Anspruch darauf, sein Leben so zu gestalten, wie er es möchte (z.B. Hobbies, Arbeit, Beziehungen).
- Jede Person hat die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Sie hat das Recht, ihre Religion oder Überzeugung selber zu wählen. Manchmal sind die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen oder Regeln nicht mit den schweizerischen Gesetzen, Rechten und Pflichten vereinbar. Dann gehen die schweizerischen Gesetze, Rechte und Pflichten den religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen und Regeln vor. (z.B. Wer Minderheiten, Angehörige einer bestimmten Religion, Ethnie oder Menschen einer bestimmten sexuellen Orientierung öffentlich pauschal verunglimpft, steht im klaren Widerspruch zu den hiesigen gesellschaftlichen Grundwerten.)
- Jede Person hat die Meinungsfreiheit. Jede Person darf sich selber eine Meinung bilden, diese vertreten, gegen aussen mitteilen und auch verbreiten. Die Meinungsfreiheit kann eingeschränkt werden, wenn andere durch die Meinungsäußerung verletzt oder beleidigt werden. (z.B. darf man sich in der Schweiz kritisch, pointiert oder satirisch gegenüber Politik, Religion und Gesellschaft äussern)
- Schweizer Bürger haben die Pflicht Militär- oder zivilen Ersatzdienst zu leisten. Wer keinen Militärdienst, keinen zivilen Ersatzdienst und keinen Zivildienst leistet, muss eine Wehrpflichtersatzabgabe bezahlen. Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.
- Jedes Kind muss die obligatorische Schule besuchen. An öffentlichen Schulen ist der Unterricht kostenlos. (Schulische Pflichten haben grundsätzlich Vorrang vor der Beachtung religiöser Gebote einzelner Bevölkerungsteile. z.B. zum Schulbetrieb gehört auch der Schwimmunterricht oder die Teilnahme an Exkursionen.)

6. Sprachkompetenzen (§ 9 KBüV)

Die Bewerber müssen Kenntnisse in deutscher Sprache haben. Die mündlichen Kenntnisse müssen auf dem Referenzniveau B1 und die schriftlichen Kenntnisse mindestens auf dem Referenzniveau A2 sein. Die Kenntnisse werden durch einen externen Testanbieter durch den KDE, den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren überprüft.

7. Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 7 BüV)

Bewerber müssen aktiv am Erwerbsleben teilnehmen und somit mit ihrem Einkommen für sich und ihre Familie aufkommen können. Der Nachweis hierfür ist zum Beispiel ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Auch erfüllt ist dieses Kriterium, wenn die Person die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch eigenes Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z.B. Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen gemäss Zivilgesetzbuch) bestreiten können. Damit werden Ausländerinnen und Ausländer, die über genügende finanzielle Mittel verfügen und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wie beispielsweise Rentenbezüger oder Vermögende, nicht von vornherein von einer Einbürgerung ausgeschlossen.

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. Gemeint sind hier beispielsweise das Absolvieren einer Berufslehre oder ein Studium an einer Fachhochschule.

Der Bezug von Sozialhilfe ist grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis. Wer in den letzten drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen hat oder während des Einbürgerungsverfahrens sozialhilfeabhängig wird, wird nicht eingebürgert.

8. Fördern der Integration von Familienmitgliedern (Art. 8 BüV)

Die Bewerber sollen sich nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Erfüllt ist dieses Kriterium, wenn der Bewerber beispielsweise seine Familienmitglieder unterstützt beim Erlernen der deutschen Sprache, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz oder bei anderen Aktivitäten, die zur Integration beitragen.

Wenn aber ein gesuchstellender Ehemann die Integration seiner Ehefrau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, erfüllt er diese Vorgabe nicht. Auch ein Vater, der seinen Kindern die Teilnahme am Schwimmunterricht oder an Klassenlagern nicht erlaubt, fördert deren Integration nicht. Die Einbürgerung ist in solchen Fällen zu verweigern.

Fazit

Die neuen Vorgaben im Bürgerrecht, beschneiden durch einheitliche Kriterien die bisher vorhandene Autonomie der Gemeinden in verschiedenen Punkten der Einbürgerung. Das Einbürgerungsverfahren ist weitgehend eine Vollzugsaufgabe.

Die Gemeinden stehen aber in der Pflicht, das Vertraut sein mit den hiesigen Verhältnissen und die Integration der Bewerbenden, zu prüfen. Der standardisierte Erhebungsbericht des Gemeindeamts des Kantons Zürich kann mit einem zusätzlichen Bericht der Gemeinde ergänzt werden.

Für viele Punkte besteht in dieser noch jungen Gesetzgebung keine Rechtsprechung. Wenn begründet werden kann, dass ein Bewerber nicht mit den hiesigen Verhältnissen vertraut ist oder die Integration aus guten Gründen bezweifelt wird, ist das Gesuch abzulehnen. In vielen Punkten z.B. der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz, der Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern, beim Respektieren der Werte der Bundesverfassung oder beim Fördern der Integration von Familienmitglieder werden Gerichtsurteile Klarheit über die Anwendung bringen.

Tumasch Mischol

Bemerkung

Dieses Referat erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und inhaltliche Richtigkeit. Weiterführende Informationen finden sich auf der Website des Gemeindeamts des Kantons Zürich und der gesetzlichen Grundlagen

Gesetzliche Grundlagen

gültig ab 1. Januar 2018, mit Abkürzungen

Bund:

- SR 141.0, Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) vom 20. Juni 2014
- SR 141.01, Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) vom 17. Juni 2016

Kanton:

- LS 101, Verfassung des Kantons Zürich (KV)
- LS 141.1, Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926
- LS 141.11, Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV) vom 23. August 2017