

# Wir stimmen ab

Kanton Zürich

Volksabstimmung vom 11. März 2012



## Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

An der Volksabstimmung vom 11. März 2012 wird über ein neues kantonales Bürgerrechtsgesetz abgestimmt. Gegen dieses Gesetz ist das Referendum ergriffen und ein ausformulierter Gegenvorschlag mit dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» eingereicht worden. Auch darüber wird abgestimmt.

Die Beleuchtenden Berichte zu den Vorlagen sowie die Meinungen des Regierungsrates, des Referendumskomitees und der Kantonsrats-Minderheiten erläutern Ihnen die Vorlagen näher.

Zürich, 23. November 2011

Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin: Ursula Gut-Winterberger  
Der Staatschreiber: Beat Husi

## Die Vorlagen in Kürze

### A. Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG)

### B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz übernimmt in vielen Bereichen geltendes Recht und geltende Praxis. Die Einbürgerungsvoraussetzungen werden jedoch teilweise verschärft. Neu sind die Bestimmungen, welche die Anforderungen an die Deutschkenntnisse sowie deren Nachweis kantonsweit einheitlich regeln.

Nach Meinung des Regierungsrates ist das Gesetz vom Kantonsrat zusätzlich in einer Weise verändert worden, die er nicht mehr mittragen kann.

Gegen das Gesetz ist das Referendum ergriffen und ein ausformulierter Gegenvorschlag mit dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» eingereicht worden. Im Gesetz soll verankert werden, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht und die Anforderungen an den strafrechtlichen Leumund sollen verschärft werden.

**Der Kantonsrat empfiehlt:  
Ja zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz und Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten**

**Der Regierungsrat empfiehlt:  
Nein zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz und Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten**

## Inhalt

### A. Kantonales Bürgerrechtsgesetz

Beleuchtender Bericht des Regierungsrates  
/ Seite 2

Ablehnende Meinung des Regierungsrates  
/ Seite 5

Meinung der Minderheit des Kantonsrates  
/ Seite 6

### B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Beleuchtender Bericht des Regierungsrates  
/ Seite 7

Meinung der Minderheit des Kantonsrates  
/ Seite 10

Meinung des Referendumskomitees  
/ Seite 11

### C. Stichfrage / Seite 12

## Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

**Das neue Bürgerrechtsgesetz regelt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, ohne die es kein Schweizer Bürgerrecht gibt. Von den Einbürgerungswilligen wird verlangt, dass sie mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind, über angemessene Deutschkenntnisse verfügen, für ihren Lebensunterhalt aufkommen und die Regeln respektieren, die für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft elementar sind. Das neue Bürgerrechtsgesetz übernimmt in vielen Bereichen das geltende Recht und die geltende Praxis. Neu sind die Bestimmungen, welche die Anforderungen an die Deutschkenntnisse sowie deren Nachweis kantonsweit einheitlich regeln. Im Vergleich zum geltenden Recht werden die Hürden für die Einbürgerung in einigen Bereichen deutlich erhöht.**

**Nach Meinung des Regierungsrates ist das Gesetz vom Kantonsrat zusätzlich in einer Weise verändert worden, die er nicht mittragen kann.**

### Warum ein neues Gesetz?

Im Kanton Zürich ist die Erteilung des Bürgerrechts heute in der Kantonsverfassung, im Gemeindegesetz und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung geregelt. Das Schwergewicht der Regelung liegt auf Stufe Verordnung. Die Kantonsverfassung verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz. Dieser Auftrag wird mit dem vorliegenden Bürgerrechtsgesetz erfüllt.

### Leitplanken für die Vorlage

Die bedeutendste Neuerung im Einbürgerungsrecht der letzten Jahre besteht darin, dass das Bundesgericht Einbürgerungsent-scheide seit 2003 als Rechtsanwendungs-akte qualifiziert. Nach Auffassung des Bundesgerichts wird im Einbürgerungsver-fahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Die Erteilung des Bürgerrechts ist somit keine politische Frage, die von den Stimmberechtigten und den Behörden nach freiem Willen beantwor-

tet werden kann, wie dies bei einer Sach-abstimmung oder einer Wahl der Fall ist. Es geht beim Einbürgerungsent-scheid um die Beantwortung der Rechtsfrage, ob die ge-suchstellende Person für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist. Dabei sind die Vorgaben der Bundesverfassung zu beachten: Der Ein-bürgerungsent-scheid darf weder willkürlich noch diskriminierend sein, er muss die Per-sönlichkeitsrechte der Betroffenen wahren, er muss begründet werden und er muss vor einem Gericht angefochten werden können. Ausländerinnen und Ausländer, die viele Jahre in der Schweiz gelebt haben und mit diesem Land verbunden sind, sollen die Sicherheit haben, dass ihre Einbürgerungs-gesuche sorgfältig geprüft werden und dass ihnen bei Erfüllung der Einbürgerungsvor-aussetzungen das Bürgerrecht erteilt wird. Die Kantonsverfassung gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die Zuständigkeit zur Bür-gerrechtserteilung der Gemeindeversamm-lung, dem Gemeindeparlament, dem Ge-meindevorstand oder einer besonderen Bürgerrechtskommission zuzuweisen. Urnen-abstimmungen sind ausgeschlossen. In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Ge-meinden die Einbürgerungszuständigkeit neu geregelt und an Exekutivbehörden über-



tragen. Bei zwei Dritteln der Zürcher Gemeinden liegt die Einbürgerungszuständigkeit heute bei den Exekutivbehörden (Gemeinderat, Stadtrat, Bürgerrechtskommission), bei einem Drittel der Gemeinden bei den Legislativorganen (Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament).

## **Anforderungen an die Deutschkenntnisse**

Die Sprache verschafft den Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zur Gesellschaft und ist Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte. Das neue Bürgerrechtsgesetz will bei der Beurteilung der Sprachkompetenz mehr Transparenz, mehr Gleichbehandlung und mehr Professionalität gewährleisten. Dieses Ziel soll mit zwei Massnahmen erreicht werden: Zum einen werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse kantonal einheitlich festgelegt und zum andern wird von den Einbürgerungswilligen ein Nachweis ihrer Sprachkenntnisse verlangt. Die Anforderungen werden in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz konkretisiert werden.

Die Beurteilung der Sprachkenntnisse soll gestützt auf den «Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen» (GER) erfolgen, der in der Praxis weit verbreitet ist. Der Referenzrahmen unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Die

A-Niveaus stehen für eine elementare Sprachverwendung, die B-Niveaus für eine selbstständige Sprachverwendung und die C-Niveaus für eine kompetente Sprachverwendung. Die Hauptniveaus werden weiter in je zwei Teilniveaus unterteilt. Nach heutigem Diskussionsstand soll in der künftigen kantonalen Bürgerrechtsverordnung ein Anforderungsprofil im Bereich von A2 und B1 festgelegt werden. Diese Sprachniveaus entsprechen einer «mittleren Lesart» von sprachlicher Integration und bilden eine sinnvolle und erreichbare Stufe beim Sprachenlernen. Dabei wird die Mündlichkeit stärker gewichtet als die Schriftlichkeit.

Der Nachweis der Deutschkenntnisse kann auf unterschiedliche Weise erbracht werden. Für Einbürgerungswillige, die hier aufgewachsen sind und die Schule besucht haben, soll im Regelfall ein Ausbildungsnachweis genügen. Weiter kann der Sprachnachweis mit einem anerkannten Sprachdiplom erbracht werden. In allen übrigen Fällen müssen die Einbürgerungswilligen eine besondere Sprachprüfung bestehen. Bereits heute führt eine grössere Zahl von Zürcher Gemeinden Deutschprüfungen durch, deren Ausgestaltung allerdings unterschiedlich ist. Um der Ungleichbehandlung der Einbürgerungswilligen entgegenzuwirken, hat die Direktion der Justiz und des Innern die Ausarbeitung eines einheitlichen Sprachkompetenznachweises in Auftrag gegeben. Diese Sprachprüfung wird auf die alltäglichen kommunikativen Anforderungen der Einbürgerungswilligen ausgerichtet und soll eine faire und zuverlässige Beurteilung ermöglichen.

## **Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit**

Die Einbürgerung setzt voraus, dass die gesuchstellende Person in der Lage ist, für sich und ihre Familie aufzukommen. Sie hat nachzuweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt durch Einkommen, Vermögen oder Ansprüche gegenüber Dritten bestreiten kann. Diese Umschreibung entspricht im Wesentlichen dem heutigen Recht, das sich in der Praxis bewährt hat.

Das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit wird auch von Personen erfüllt, die ihren Lebensunterhalt mit Leistungen der Sozialversicherungen (z. B. AHV, IV) bestreiten. Eine Ausnahme gilt für Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die nicht angerechnet werden dürfen. Als Rechtsansprüche gegen Dritte gelten auch Ansprüche auf Unterhaltsleistungen gegenüber Eltern, Ehegatten und Verwandten. Das geltende kantonale Recht äussert sich nicht zur Frage, ob Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit erfüllen. Die Praxis der Gemeinden ist uneinheitlich. Aufgrund der grossen praktischen Bedeutung wird die Frage des Sozialhilfebezugs neu im Gesetz geregelt: Danach wird die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit verneint bei Personen, die gegenwärtig oder in den vergangenen drei Jahren Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Ein Sozialhilfebezug, der längere Zeit zurückliegt, stellt hingegen keine Hürde für die Einbürgerung dar.

# A. Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG)

## Beachtung der Rechtsordnung

Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Erwachsenen ist der Strafregisterauszug für Privatpersonen ausschlaggebend. Er darf keinen Eintrag aufweisen und kein hängiges Strafverfahren vermerken. Das Schweizerische Strafrecht geht vom Grundsatz aus, dass eine Tat nach Verbüßung der Strafe gesühnt ist und der Täterin oder dem Täter nach Ablauf einer bestimmten Zeit nicht mehr vorgeworfen wird. Diesem Grundsatz ist auch das Bürgerrechtsgesetz verpflichtet: Wer nach den Massstäben des Strafrechts als rehabilitiert gilt, gilt auch im Einbürgerungsverfahren als rehabilitiert.

Im Strafregisterauszug sind Urteile wegen Verbrechen und Vergehen aufgeführt. Ein Verbrechen liegt vor, wenn für eine Tat mehr als drei Jahre Freiheitsstrafe angedroht sind. Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind. Nach Ablauf bestimmter Fristen werden die Urteile aus dem Strafregisterauszug entfernt. Die Fristen für die Entfernung der Urteile berücksichtigen das konkrete Strafmass und damit das Verschulden der Täterin oder des Täters. Wenn beispielsweise eine erwachsene Person zu einer Freiheitsstrafe von zehn Jahren verurteilt worden ist, ist die Einbürgerung frühestens 20 Jahre nach der Verurteilung möglich. Bei einer Freiheitsstrafe von drei Jahren beträgt die Wartefrist zwölf Jahre, bei einer Verurteilung zu einer unbedingten Geldstrafe beträgt sie 6,6 Jahre.

Strafen von Jugendlichen erscheinen nicht im Strafregisterauszug für Privatpersonen, weshalb hier eine andere Regelung als bei den Erwachsenen erforderlich ist. Das Gesetz knüpft bei den begangenen Taten an (Verbrechen und Vergehen). Für Jugendliche,

die wegen eines Verbrechens verurteilt wurden, sieht das Gesetz eine Wartefrist von fünf Jahren vor. Bei Verurteilungen wegen eines Vergehens beträgt die Wartefrist drei Jahre. Solange die Wartefrist läuft, ist eine Einbürgerung nicht möglich. Diese Wartefristen sind neu und bringen für straffällige Jugendliche im Vergleich zur heutigen Praxis eine erhebliche Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen mit sich.

## Weitere wichtige Neuerungen

Die Gesetzesvorlage bringt gegenüber dem geltenden Recht weitere wichtige Neuerungen:

- Zum Einbürgerungsverfahren werden nur Ausländerinnen und Ausländer zugelassen, die eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen.
- Die Wohnsitzfristen werden kantonale einheitlich geregelt. Die bisherigen Rechtssetzungskompetenzen der Gemeinden bei der Festlegung von Wohnsitzfristen entfallen. Ausländerinnen und Ausländer müssen seit mindestens drei Jahren in der Gemeinde wohnen, in der sie das Gesuch einreichen.
- Dort, wo die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts beschliesst, muss sichergestellt sein, dass die Abweisung eines Gesuchs begründet wird. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass an der Gemeindeversammlung und im Gemeindeparlament nur dann eine Abstimmung über traktandierte Einbürgerungsgesuche stattfindet, wenn ein begründeter Gegenantrag aus der Versammlung gestellt wird. Wird kein Gegenantrag gestellt, gilt der Antrag auf Einbürgerung stillschweigend als genehmigt.

**Der Kantonsrat hat dem neuen Bürgerrechtsgesetz am 22. November 2010 mit 116 zu 54 Stimmen zugestimmt.**

**Der Kantonsrat empfiehlt: Ja**

**Der Regierungsrat empfiehlt: Nein**



## Ablehnende Meinung des Regierungsrates

Regierungsrat und Kantonsrat sind sich darin einig, dass bei der Erteilung des Bürgerrechts künftig klare und einheitliche Anforderungen gelten sollen. Das neue Bürgerrechtsgesetz sieht deshalb verbindliche Kriterien für die Beurteilung der sprachlichen Integration, der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit und des strafrechtlichen Leumunds vor.

Der Kantonsrat hat jedoch die Vorlage zusätzlich in einer Weise verändert, die vom Regierungsrat nicht mitgetragen werden kann. Nach Ansicht des Regierungsrates soll der Entscheid über eine Einbürgerung hauptsächlich davon abhängen, wie gut eine Person integriert ist, und nicht davon, welchen ausländerrechtlichen Status sie hat.

Die Vorlage des Kantonsrates sieht vor, dass nur Ausländerinnen und Ausländer zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden, die über eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügen. Damit bleiben Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) und vorläufig Aufgenommene (Ausweis F) von der Einbürgerung ausgeschlossen. Dies betrifft eine grössere Anzahl von Personen. Stichproben zeigen, dass im Kanton Zürich ungefähr jede sechste einbürgerungswillige Person über eine Bewilligung B oder F verfügt. Diese Personen müssen künftig deutlich länger bis zur Einbürgerung warten, da sie zunächst die Niederlassungsbewilligung erlangen müssen. Davon betroffen sind Personen, die dank langjähriger Anwesenheit in der Schweiz in der Regel gut integriert sind. Die Verschärfung trifft insbesondere auch gut integrierte Jugendliche, deren Eltern nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Ausländerinnen und Ausländer allein wegen des Fehlens der Niederlassungsbewilligung von der Einbürgerung aus-

zuschliessen, ist in der Sache nicht gerechtfertigt. Der tatsächliche Aufenthalt und die effektive Verbundenheit mit der Schweiz sind höher zu gewichten als der ausländerrechtliche Status. Für diesen Grundsatz haben sich die Zürcher Stimmberechtigten zuletzt am 4. September 2011 mit der Änderung des Sozialhilfegesetzes ausgesprochen: Auch vorläufig aufgenommene Personen sind neu der Sozialhilfe unterstellt. Entscheidend für die Einbürgerung ist letztlich, ob eine Person die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Das Einbürgerungsverfahren bietet Gewähr, dass die Integration breit abgestützt und sorgfältig geprüft wird.

Das geltende Recht sieht für junge Ausländerinnen und Ausländer Erleichterungen im Einbürgerungsverfahren vor. Für Personen unter 25 Jahren, die in der Schweiz während mindestens fünf Jahren die Schule besucht haben, genügt der Nachweis von zwei Jahren Wohnsitz im Kanton. Junge Erwachsene sind häufig in der Situation, dass sie wegen der Ausbildungs- oder der Arbeitsstelle den Wohnort wechseln müssen. Daraus sollen ihnen keine Nachteile in Form von zusätzlichen Wartezeiten bei der Einbürgerung entstehen. Diese liberale Regelung geht auf einen Beschluss der Zürcher Stimmberechtigten im Jahre 1997 zurück.

Der Kantonsrat hat diese Erleichterung für junge Erwachsene aus dem Gesetz gestrichen. Für die jungen Erwachsenen gilt neu – wie für alle anderen einbürgerungswilligen – eine Wohnsitzfrist von drei Jahren in der Gemeinde, wo das Gesuch eingereicht wird. Damit werden der Wohnsitzwechsel und die berufliche Mobilität von jungen Erwachsenen erschwert. Im Weiteren hat der Kantonsrat auch die Erleichterung bei der Integrationsprüfung von jungen Ausländer-

rinnen und Ausländern gestrichen. Dies hat zur Folge, dass die Integration bei dieser Personenkategorie nicht wie heute nur im Zweifelsfall, sondern in jedem Fall individuell geprüft werden muss. Der Regierungsrat lehnt beide Verschärfungen ab, weil damit ohne sachliche Notwendigkeit von einer bewährten Praxis abgewichen wird. Die angestrebte Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Integration insbesondere von jungen Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Zürich wird dadurch erschwert.

Eine weitere Differenz zwischen Regierungsrat und Kantonsrat besteht in der Frage, ob auch Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung eingebürgert werden können. Der Kantonsrat hat beschlossen, dass Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Taggelder) bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass Ausländerinnen und Ausländer, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, nicht eingebürgert werden können. Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden damit anders behandelt als Leistungen der übrigen Sozialversicherungen (z.B. AHV, IV), deren Bezug kein Hindernis für die Einbürgerung darstellt. Für diese Ungleichbehandlung ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Arbeitslosenversicherung ist Teil des schweizerischen Sozialversicherungssystems, das von den Versicherten mitfinanziert wird und auf deren Leistungen ein Rechtsanspruch besteht.

Der Regierungsrat erachtet die vom Kantonsrat beschlossenen Veränderungen als sachlich nicht angemessen und lehnt das Gesetz ab.

# Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Ablehnung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (KBüG) aus folgenden Gründen:

### **Beibehaltung der Praxis der Gemeinden**

Die Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen in allen Gemeinden ist zweckmässig und notwendig. Die vorliegende Vereinheitlichung hat aber nur zum Ziel, eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen einzuführen. Das widerspricht dem traditionell liberalen und weltoffenen Geist von Zürich. Vor allem aber ist die Verschärfung des Bürgerrechtsgesetzes unverhältnismässig und nicht zielführend für die Integration. Die Beibehaltung des geltenden Rechts und der heutigen Einbürgerungspraxis ist deshalb vorzuziehen, auch wenn die Praxis in den Gemeinden teilweise unterschiedlich ist.

### **Unverhältnismässige Verschärfung der Voraussetzungen**

Die Forderung, dass nur noch Personen mit Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) eingebürgert werden können, schafft neue Ungleichheiten. Menschen, die seit mehr als zwölf Jahren im Kanton leben, die Gesetze respektieren und Steuern zahlen, aber keinen C-Ausweis haben, können nicht eingebürgert werden. Ob eine Person zu einem C-Ausweis kommt, hängt vom Grund ihrer Einreise und vom Herkunftsland ab. Flüchtlinge, die in die Schweiz kommen und sich gut integriert haben, müssen mit dem Umweg über den Flüchtlingsstatus viel länger als zwölf Jahre warten, bis sie ein

Einbürgerungsgesuch stellen können. Das grundsätzliche Anliegen, die Integration in den Kreis der Personen mit demokratischer Mitsprache in unserem Kanton, wird also je nach Herkunft unterschiedlich gewichtet. Es ist willkürlich, wenn eine gut integrierte Person einzig wegen eines Formerfordernisses länger warten muss.

### **Soziale Härte in der Bürgerrechtsrevision**

Das neue Gesetz setzt wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit voraus. Personen, die Beiträge aus Sozialversicherungen erhalten, erbringen den Nachweis der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit, nicht aber diejenigen, die Beiträge aus der Arbeitslosenversicherungskasse beziehen. Der Bezug von Arbeitslosenversicherungsgeldern ist ein gesetzlicher Anspruch aus einer staatlichen Sozialversicherung und steht jeder Arbeitnehmerin und jedem Arbeitnehmer zu. Der Anspruch ist den Beiträgen aus AHV, IV und BVG (2. Säule) gleichgestellt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die eine Sozialversicherung für den Nachweis der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit genügen soll und die andere nicht. Diese Einbürgerungsvoraussetzung benachteiligt Menschen aus Wirtschaftsbereichen, welche am stärksten von der Konjunktur abhängig und auf ausländische Belegschaft angewiesen sind. Stellt ein Betrieb auf Kurzarbeit um, bezieht die Belegschaft Arbeitslosengelder. Für eine betroffene Person wäre eine Einbürgerung folglich nicht möglich, obwohl sie voll im Arbeitsleben steht und integriert ist. Es trifft zudem oftmals nicht nur eine Person, son-

dern ganze Familien. Arbeitslosigkeit ist vorübergehend und hat nichts damit zu tun, ob jemand bürgerrechtswürdig ist oder nicht. Nach Meinung der Minderheit steht dies im Widerspruch mit unserer Gesetzesordnung.

### **Verwaltungsleerlauf**

Neu müssen alle Jugendlichen unter 25 Jahren, die ein Einbürgerungsgesuch stellen, auf ihre Integration hin überprüft werden, selbst wenn sie unser Schulsystem durchlaufen haben. In der Schule lernt man die Sprache. Man lernt unsere Geschichte und das politische System kennen und wird vertraut mit den Gebräuchen und der Kultur unseres Landes. Es ist nicht einzusehen, weshalb die bisher bewährte Praxis der Integrationsvermutung, von welcher man nach fünf Jahren Schulunterricht in der Schweiz ausgeht, nicht weitergeführt werden kann. Bestehen Zweifel, dass ein Jugendlicher trotz mehrjährigem Schulbesuch in der Schweiz nicht integriert ist, kann im Einzelfall eine Überprüfung vorgenommen werden. Anstelle dieser flexiblen Lösung bevorzugt die Mehrheit des Kantonsrates einen immensen Verwaltungsaufwand, der nur Kosten verursacht und kein anderes Ziel verfolgt, als eine weitere Hürde in das bereits komplexe Einbürgerungsverfahren einzubauen.

### **Missachtung des Zeitgeistes**

Von der Arbeitnehmerschaft wird heute eine hohe berufliche Mobilität verlangt, was manchmal zu einem Wohnsitzwechsel zwingt. Gleichzeitig wird für das Einbürgerungsgesuch einer ausländischen Person eine Wohnsitzpflicht von drei Jahren in einer Gemeinde vorausgesetzt, obwohl heute die Mehrheit der Gemeinden nur zwei Jahre verlangt. Dies widerspricht dem Zeitgeist und der wirtschaftlichen Situation und stellt eine weitere unnötige Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen dar.

## B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

# Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

**Ein Referendumskomitee bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der SVP ergriff das Referendum gegen das Bürgerrechtsgesetz und reichte am 25. Januar 2011 einen ausformulierten Gegenvorschlag mit dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» ein. Der Gegenvorschlag zielt auf eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen. Zum einen soll im Gesetz verankert werden, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht. Zum anderen sollen die Anforderungen an den strafrechtlichen Leumund verschärft werden: Ausländerinnen und Ausländer, die wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind, sollen für immer von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Im Weiteren sollen die Wartezeiten nach Verurteilungen wegen eines Vergehens bei Erwachsenen und Jugendlichen verlängert werden. Regierungsrat und Kantonsrat lehnen diese Verschärfungen ab.**

Der Gegenvorschlag sieht vor, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht. Nach dem Willen des Referendumskomitees soll der Einbürgerungsentscheid in der Autonomie der Gemeinden verbleiben und nicht Sache von Gerichten werden. Der Gegenvorschlag verlangt weiter, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen eines Verbrechens verurteilt wurden, zeitlebens von der Einbürgerung ausgeschlossen bleiben. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Gegenvorschlag in diesen beiden Punkten gegen das übergeordnete Recht verstösst, insbesondere gegen das in der Bundesverfassung verankerte Willkürverbot. Mit Beschluss vom 6. April 2011 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat deshalb die Teilungültigkeitserklärung des Gegenvorschlags. Am 22. August 2011 stimmte der Kantonsrat diesem Antrag zwar mit 95 zu 75 Stimmen mehrheitlich zu, indessen erreichte der Beschluss nicht das für die Ungültigkeitserklärung erforderliche Quorum von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder. Damit ist der Gegenvorschlag trotz der möglichen Verstösse gegen die Bundesverfassung gültig und er ist der Volksabstimmung zu unterbreiten.

### Korrekte Verfahren für Einbürgerungen

Der Gegenvorschlag sieht vor, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht. Dies wird im Gesetzestext mit einer Kann-Formulierung verdeutlicht: Ausländerinnen und Ausländer *können* auf Gesuch hin in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht aufgenommen werden, wenn sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes und die Voraussetzungen nach diesem Gesetz erfüllen. Die Urheberinnen und Urheber des Gegenvorschlags gehen davon aus, dass die Erteilung des Bürgerrechts eine politische Frage sei, die von den Stimmberechtigten oder den Behörden nach freiem Willen beantwortet werden kann, so wie dies bei einer Abstimmung über einen Kredit oder eine Gesetzesvorlage der Fall ist. Dieses Konzept lag bereits der eidgenössischen Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» zugrunde, die in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 abgelehnt wurde, im Kanton Zürich mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 60,7%.

Die Vorlage des Kantonsrates geht von einem grundlegend anderen Konzept aus, das sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts abstützt: Danach üben die Gemeinden beim Einbürgerungsentscheid nicht ein politisches Recht aus, sondern sie haben

die Rechtsfrage zu beantworten, ob eine gesuchstellende Person die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt. Wird die Frage bejaht, ist das Gemeindebürgerrecht zu erteilen. Wird eine Einbürgerung verweigert, obwohl die einbürgerungswillige Person alle Voraussetzungen erfüllt, liegt mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Verstoss gegen das Willkür- oder Diskriminierungsverbot vor. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine einbürgerungswillige Person nur deshalb abgewiesen wird, weil sie aus einem bestimmten Land stammt, eine bestimmte Religion oder bestimmte Hautfarbe hat. In einer rechtsstaatlichen Demokratie ist die Macht des Volkes und der Behörden durch

## B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

das Recht begrenzt, insbesondere zum Schutz der grundlegenden Rechte der Einzelnen. Im Rahmen von konkreten Einbürgerungsentscheiden besteht deshalb kein Spielraum für eine eigene «Einbürgerungspolitik»; diese ist den Bürgerrechtsgesetzen von Bund und Kanton vorbehalten, die durch Beschlüsse der Stimmberechtigten demokratisch legitimiert sind.

Das Referendumskomitee will mit dem Gegenvorschlag verhindern, dass Gerichte einbürgern. Dabei übersieht das Referendumskomitee, dass die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden schon seit einiger Zeit durch das Bundesrecht zwingend vorgeschrieben ist. Die Rechtsweggarantie schliesst die Möglichkeit mit ein, dass ein Gericht notfalls eine Einbürgerung gegen den Willen einer Gemeinde anordnet, wenn sich der Entscheid der Gemeinde als haltlos erweist und die Gemeinde nicht selber davon abrückt. Weil Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht, erweist sich der Gegenvorschlag in diesem Punkt weitgehend als wirkungslos.

Es bleibt festzuhalten, dass die Vorlage des Kantonsrates keinen «Automatismus» bei der Einbürgerung kennt. Die Abweisung von Einbürgerungsgesuchen bleibt selbstverständlich zulässig, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind (z. B. ungenügende Sprachkenntnisse, Nichtbeachtung der Rechtsordnung). Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Person ausreichend integriert ist, verfügen die Gemeinden wie bis anhin über einen Ermessensspielraum.

### **Wartezeiten für Straftäterinnen und -täter auf der Grundlage des Strafgesetzbuches**

Der Gegenvorschlag verlangt im Weiteren, dass die Erteilung des Bürgerrechts an die Bedingung geknüpft wird, dass keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegt. Als Verbrechen gelten gemäss Strafgesetzbuch Taten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Dazu gehören unter anderem Mord, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Veruntreuung, Diebstahl, Raub, Betrug, Erpressung, betrügerischer Konkurs und Vergewaltigung. Bei der Klassifizierung einer Tat als Verbrechen kommt es einzig auf die im Gesetz angedrohte Höchststrafe an und nicht auf die Strafe, die die Richterin oder der Richter im Einzelfall verhängt. So ist beispielsweise Diebstahl wegen der angedrohten Höchststrafe von fünf Jahren Freiheitsstrafe immer ein Verbrechen, auch wenn die Richterin oder der Richter im konkreten Fall nur eine Freiheitsstrafe von einem Jahr ausspricht. Der Begriff «Verbrechen» eignet sich somit nur begrenzt als Gradmesser für die Schwere einer Straftat. Entscheidend ist vielmehr die konkrete Strafe, weil nur sie Auskunft gibt über das Verschulden des Täters oder der Täterin.

Die Schweizer Rechtsordnung sieht vor, dass nach der Verbüsung einer Strafe und nach dem Ablauf einer gesetzlich festgelegten Frist Urteile aus dem Strafregister entfernt werden. Danach ist die Tat gesühnt und wird der Täterin oder dem Täter nicht mehr vorgeworfen. Das Strafgesetzbuch geht vom Grundsatz aus, dass sich verurteilte Personen wieder in der Gesellschaft eingliedern und ihre Rechtschaffenheit unter Beweis

stellen können. Der Gegenvorschlag hätte demgegenüber zur Folge, dass einer einbürgerungswilligen Person auch Urteile wegen Verbrechen entgegengehalten würden, die bereits aus dem Strafregister entfernt worden sind und im Einzelfall mehrere Jahrzehnte zurückliegen können. Davon wären beispielsweise Ausländerinnen und Ausländer betroffen, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht und sich nach Verbüsung einer Strafe in jungen Jahren erfolgreich in die schweizerische Gesellschaft integriert haben und anschliessend während Jahrzehnten ohne Beanstandungen hier leben. Diese Auswirkung des Gegenvorschlags ist mit den Gerechtigkeitsvorstellungen, die unsere Rechtsordnung prägen, nicht vereinbar. Es lässt sich mit sachlichen Gründen nicht rechtfertigen, dass der kan-





tonale Gesetzgeber bei der Erteilung des Bürgerrechts von strengeren Anforderungen ausgeht als der eidgenössische Gesetzgeber bei der Wiedereingliederung von Straftäterinnen und Straftätern.

Die Vorlage des Kantonsrates orientiert sich demgegenüber am Strafgesetzbuch. Personen, die wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind, sind während längerer Zeit von der Einbürgerung ausgeschlossen. Anders als beim Gegenvorschlag wird bei der Bemessung der Wartefristen das konkrete Strafmass und damit das Verschulden der Täterin oder des Täters berücksichtigt. Wer nach den Massstäben des Strafrechts als rehabilitiert gilt, gilt auch im Einbürgerungsverfahren als rehabilitiert.

#### **Unverhältnismässige Verlängerung der Wartefristen für Erwachsene**

Die Vorlage des Kantonsrates sieht vor, dass bei Erwachsenen der *Strafregisterauszug* für Privatpersonen keine Einträge aufweisen darf. Dies entspricht im Wesentlichen der geltenden Rechtslage im Kanton und auch im Bund.

Der Gegenvorschlag verlangt demgegenüber, dass das *Strafregister* keine Einträge aufweisen darf. Die Fristen für die Entfernung von Strafurteilen sind beim Strafregister länger als beim Strafregisterauszug. Das Strafgesetzbuch sieht eine zweistufige Rehabilitation vor: Zunächst werden nach Ablauf von bestimmten Fristen die Einträge nicht mehr in den Strafregisterauszug für Privatpersonen aufgenommen. Auf der zweiten Stufe werden nach Ablauf von bestimmten Fristen die Einträge physisch aus dem Strafregister entfernt. Die rechtliche Wirkung dieser Entfernung besteht darin, dass der betroffenen Person die Verurteilung nicht mehr entgegengehalten werden darf.

Der Gegenvorschlag bewirkt, dass sich bei unbedingten Strafen die Wartefristen im Vergleich zur Vorlage des Kantonsrates allgemein um einen Drittel erhöhen. Bei bedingten Strafen mit Probezeit fallen die Unterschiede bei den Wartefristen noch deutlicher aus. Der Wechsel vom Strafregisterauszug zum Strafregister, wie ihn der Gegenvorschlag verlangt, hätte eine unverhältnismässige Verlängerung der Wartefristen im Einbürgerungsverfahren zur Folge. Die heutige Praxis, die auf den Strafregisterauszug abstellt, hat sich bewährt und soll weitergeführt werden. Der Gegenvorschlag ist deshalb abzulehnen.

#### **Unverhältnismässige Verlängerung der Wartefristen für Jugendliche**

Der Gegenvorschlag verlangt, dass für Jugendliche nach einer Verurteilung wegen eines Vergehens eine Wartefrist von fünf Jahren gelten soll. Das sind zwei Jahre mehr als gemäss Vorlage des Kantonsrates. Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind. Als Vergehen gelten unter anderem fahrlässige Tötung, einfache Körperverletzung, Sachbeschädigung, Erschleichen einer Leistung und Nötigung.

Regierungsrat und Kantonsrat erachten die Verlängerung der Wartefrist von drei auf fünf Jahre als unverhältnismässig, weil sie die Integration von jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern in unsere Gesellschaft übermässig lange blockieren würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits die Vorlage des Kantonsrates mit der Einführung einer dreijährigen Wartefrist eine erhebliche Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen für straffällige Jugendliche mit sich bringt. Der Gegenvorschlag ist deshalb abzulehnen.

**Der Kantonsrat hat am 22. August 2011 beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzulehnen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

# Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (KBüG) aus folgenden Gründen:

### **Kein Anspruch auf Einbürgerung**

Der Gegenvorschlag streicht den Anspruch auf Einbürgerung aus dem Bürgerrechtsgesetz. Es ist zu verhindern, dass in Zukunft die Gerichte und nicht die politischen Behörden über die Einbürgerung entscheiden. Einbürgerungsgesuche werden heute in einem Verwaltungsverfahren beurteilt, an dem die drei Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinde beteiligt sind. Dabei haben alle Staatsebenen einen gewissen Handlungsspielraum, sind aber an Verfahrensgrundsätze gebunden. So dürfen Einbürgerungsgesuche nicht aus willkürlichen oder diskriminierenden Gründen abgelehnt werden. Nach Lehre und Rechtsprechung bedeutet dieses Verfahrenskonstrukt zwischen Bund, Kanton und Gemeinde aber nicht, dass es einen Anspruch auf Einbürgerung gibt. Die Mindestvorschriften des Bundes erlauben den Kantonen einen gewissen Handlungsspielraum, den diese unterschiedlich nutzen. So statuiert beispielsweise das Bernische Bürgerrechtsgesetz explizit, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht. Wird aber nun ein Rechtsanspruch gesetzlich festgehalten, dann führt dies längerfristig dazu, dass die Gemeinden, welche die Einbürgerungswilligen am besten kennen, nicht mehr frei über die Einbürgerung entscheiden können.

### **Keine Einbürgerung nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens**

Der Bund schreibt zwingend vor, dass Einbürgerungswillige die schweizerische Rechtsordnung zu beachten haben. Im kantonalen Bürgerrechtsgesetz wird ausgeführt, was darunter zu verstehen ist. Der Gegenvorschlag will dies verdeutlichen. Ausländerinnen und Ausländer sollen eingebürgert werden können, wenn keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegt. Zur Überprüfung dieser Bedingung dient das Strafregister, in dem Verurteilungen für eine bestimmte Zeitdauer eingetragen sind. Weil die Einträge nach Ablauf dieser Zeitspanne physisch gelöscht werden, also auch für die Behörden nicht mehr einsehbar sind, sollen Einbürgerungswillige zukünftig auch direkt dazu befragt werden können, ob sie je wegen eines Verbrechens verurteilt wurden. Das ist für die Behörden organisatorisch machbar und für die Einbürgerungswilligen zumutbar. Sollte sich später herausstellen, dass ein Gesuchsteller unwahre Angaben gemacht hat, könnte die Einbürgerung widerrufen werden. Gleichzeitig soll die Wartefrist nach einer Verurteilung wegen eines Vergehens verlängert werden. Die längere Wartefrist ist eine Bewährungsfrist und dient den Einbürgerungswilligen zu beweisen, dass sie sich tatsächlich an die schweizerische Rechtsordnung halten. Denn schliesslich ist die Einbürgerung nicht das Mittel zur Integration, sondern der Abschluss einer erfolgreichen Integration in die schweizerische Gesellschaft. Dazu kann verlangt werden, dass die Einbürgerungswilligen sich aktiv beteiligen und an dem Verfahren mitwirken.



## Meinung des Referendumskomitees

Künftig sollen Ausländer im Kanton Zürich einen Rechtsanspruch auf das Schweizer Bürgerrecht haben: Diese brisante Änderung sieht das neue Bürgerrechtsgesetz vor. Auch Personen, welche aufgrund eines Verbrechens verurteilt worden sind, sollen schon nach kurzer Zeit eingebürgert werden können. Wer dies nicht will, sagt Nein zum Bürgerrechtsgesetz und Ja zum Gegenvorschlag der Stimmberechtigten.

Dass die Mehrheit des Kantonsrats quasi durch die Hintertür einen Rechtsanspruch auf den Schweizer Pass schaffen will, ist dicke Post. Der Kanton Zürich würde hier schweizweit eine unangenehme Vorreiterrolle übernehmen. Ein Bewerber müsste zwingend eingebürgert werden, wenn er die Bedingungen erfüllt, welche das Gesetz vor-

sieht. Er könnte dies auch gerichtlich durchsetzen. Die Gemeinden hätten in solchen Fällen nichts mehr zu sagen.

Ein Rechtsanspruch auf den Schweizer Pass ist falsch: Wir wollen nicht, dass Gerichte einbürgern. Wir wollen keine teuren Verfahren auf Kosten der Gemeinden. Die Gemeindeautonomie hat sich bewährt: Auch weiterhin sollen die kommunalen Behörden für Einbürgerungsentscheide zuständig sein. Ansonsten wird es noch mehr Rekurse und Gerichtsverfahren geben als heute schon – und damit mehr Bürokratie und Kosten für die Steuerzahler.

Zuerst wollte der Regierungsrat das Referendum für teilungültig erklären lassen, weil das Bundesrecht angeblich einen Rechtsanspruch auf den Schweizer Pass vorsehe.

Dies ist falsch: Das Bundesrecht sieht keinen rechtlichen Anspruch auf das Bürgerrecht vor. Im Gegenteil: Laut Bundesverfassung erlässt der Bund lediglich «Mindestvorschriften» zu den Einbürgerungen. Den Kantonen steht es frei, diese zu verschärfen.

Ebenso falsch ist es, Verbrecher schon nach kurzer Zeit einzubürgern. Das Referendumskomitee will, dass Verbrecher nicht eingebürgert werden können. Wer den Schweizer Pass erwerben will, muss einen guten Leumund haben – das ist nicht zu viel verlangt.

Deshalb:

**Nein zum Bürgerrechtsgesetz**  
**Ja zum Gegenvorschlag der Stimmberechtigten**

## C. Stichfrage

Werden sowohl das Bürgerrechtsgesetz als auch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten angenommen, ist mit der Beantwortung der Stichfrage darüber zu befinden,

welcher der beiden Vorlagen der Vorzug gegeben wird. Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen für diesen Fall, dem Bürgerrechtsgesetz den Vorzug zu geben.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:  
Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

**A. Beschluss des Kantonsrates  
Kantonales Bürgerrechtsgesetz  
(KBüG)  
(vom 22. November 2010)**

**B. Gegenvorschlag  
von Stimmberechtigten**

Die Fragen A und B können beide mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine der Vorlagen zu stimmen oder überhaupt auf eine Stimmabgabe zu verzichten.

**C. Stichfrage:  
Welche der beiden Vorlagen  
soll in Kraft treten, falls sowohl der  
Beschluss des Kantonsrates als  
auch der Gegenvorschlag  
von den Stimmberechtigten  
angenommen werden?**

Zutreffendes ankreuzen:

- **Vorlage A.**  
(Beschluss des Kantonsrates)
- **Vorlage B.**  
(Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)

Sie können die Frage C auch dann beantworten, wenn Sie bei den Fragen A und B mit Nein gestimmt oder auf eine Stimmabgabe verzichtet haben.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen, in der Stichfrage die Vorlage A. Kantonales Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010 anzukreuzen.**

### **Informationsangebot am Abstimmungssonntag**

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ([www.wahlen.zh.ch/abstimmungen](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen)) informiert ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Im Verlaufe des Nachmittags werden Hochrechnungen publiziert, und nach Vorliegen des Schlussresultats wird gegen Abend eine Abstimmungsanalyse veröffentlicht.

Das Statistische Amt bietet weiter einen kostenlosen SMS-Dienst mit der aktuellen Übermittlung der Abstimmungsergebnisse an, der abonniert werden kann.

**([www.statistik.zh.ch/sms](http://www.statistik.zh.ch/sms))**

### **Impressum**

Abstimmungszeitung des Kantons Zürich für die kantonale Volksabstimmung vom 11. März 2012

**Herausgeber:** Regierungsrat des Kantons Zürich  
**Redaktion:** Staatskanzlei,  
Neumühlequai 10, 8090 Zürich  
**Auflage:** 900 000 Exemplare

### **Internet:**

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.amtsblatt.zh.ch](http://www.amtsblatt.zh.ch)  
[www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php)