

Adresse: Volkshaus/Stauffacherstr. 60
8004 Zürich
Korrespondenz: Postfach, 8026 Zürich
Telefon: 044 241 97 97
Telefax: 044 241 97 89
E-Mail: info@gbkz.ch
Internet: www.gbkz.ch/
Postkonto: 80-7816-3



GBKZ Gewerkschaftsbund
des Kantons Zürich

Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 10. Dezember 2008

Vernehmlassungsantwort des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich (GBKZ) zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die nachträgliche Einladung und die Möglichkeit der Beteiligung an der Vernehmlassung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Der GBKZ ist nicht nur die grösste ArbeitnehmerInnendachorganisation im Kanton Zürich, sondern auch über die Rechtsberatungen seiner Verbände operativ in Bürgerrechtsfragen aktiv.

▪ **Grundsätzliche Bemerkungen zum Entwurf**

Im Sinne einer Harmonisierung und teilweisen Vereinheitlichung sowie der Schaffung von Rechtssicherheit in der kantonalen und kommunalen Bürgerrechtsgesetzgebung begrüsst der GBKZ den vorliegenden Entwurf. Eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe war längstens nötig und kann mit dem vorgelegten Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht geschaffen werden. Die vorgesehene Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Kanton und den Gemeinden finden wir effizient und praxistauglich.

Im Folgenden werden wir unsere Positionen zu einzelnen Paragraphen des Entwurfs darlegen und **Änderungsvorschläge** anbringen.



- **Wohnsitzerfordernisse (§§ 6, a. Grundsatz)**

Eine Mehrheit der Gemeinden im Kanton Zürich kennt heute *eine Frist von zwei Jahren* (Abs. 1) und diese Frist genügt, um die Integration der gesuchstellenden Person in die örtlichen Verhältnisse beurteilen zu können. Eine Erhöhung auf drei Jahre würde bei vielen Gemeinden im Kanton Zürich zu einer Verschlechterung der bisherigen Regelung führen bzw. eine Verlängerung der bisherigen Wohnsitzdauer bedeuten. Für die Gemeinden, die bisher eine Frist von mehr als drei Jahren vorsahen, wird die Herabsetzung der Wohnsitzfrist unumgänglich, gleich ob diese auf zwei oder drei Jahre verkürzt wird. Abgesehen von diesen Akzeptanzüberlegungen geht es hier vordergründig um die Frage, welche Wohnsitzdauer für die Beurteilung der Integration einer gesuchstellenden Person nötig ist und da finden wir eine Wohnsitzdauer von zwei Jahren ausreichend.

- **Wohnsitzerfordernisse (§§7, b. Ausnahmen) in Verbindung mit §§ 10 Integrationsvermutung**

Diese Bestimmung regelt insbesondere die Privilegierung von jungen GesuchstellerInnen bei den Wohnsitzerfordernissen. Wir fordern den Regierungsrat auf, über diese Privilegierung hinaus zu prüfen, ob nicht auch die *Angehörigen der so genannten ersten Einwanderergeneration in diese Privilegierung einzubeziehen* sind. Die Grenzziehung zu später Eingewanderten könnte über die Dauer des Aufenthaltes erfolgen. Für Personen welche vor 20 und mehr Jahren legal in die Schweiz eingewandert sind und über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, würde somit eine Integrationsvermutung gemäss §§ 10 des Entwurfs gelten. Die Dauer des Aufenthaltes und die entsprechende unmissverständliche Integrationsvermutung würden sodann zu einer privilegierten Gesuchbehandlung führen. Die Frist gemäss §§ 7 Abs. 1 sollte als Ausnahme zu §§6 Abs. 1 und als Konsequenz zu den von uns geforderten zwei Jahren *ein Jahr* betragen.

Angesichts der später im Entwurf festgehaltenen Spracherfordernisse (§§9) finden wir es für die Ausnahmen zu den Wohnsitzerfordernissen hinreichend, dass eine vollzeitliche schulische oder berufliche Ausbildung von fünf Jahren **in der Schweiz** verlangt wird. Ansonsten würde sich die schweizerische Sprachenvielfalt und von der Wirtschaft von Arbeitnehmenden erwartete Mobilität über Sprachgrenzen hinweg sich zu Ungunsten der gesuchstellenden Person auswirken.

- **Wohnsitzwechsel (§§ 8)**

Der GBKZ begrüsst diese Änderung. Damit kann künftig verhindert werden, dass ein laufendes Einbürgerungsverfahren die wirtschaftliche Mobilität der Arbeitnehmenden verhindert.



▪ Integration (§§9)

Im Zusammenhang mit den erforderlichen Grundkenntnissen der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton Zürich und in der Wohnsitzgemeinde (Abs. 1 lit.d) verlangt der GBKZ, dass die Gesuchstellenden ***nach Eröffnung des Einbürgerungsverfahrens sämtliche Abstimmungs- und Wahlunterlagen über die Wohnsitzgemeinde erhalten***. Damit kann mit geringem Aufwand eine Angewöhnungsphase an die Ausübung der politischen Rechte gewährt werden, die heute den substantiellen Teil der Staatsbürgerschaft ausmachen. Eine tatsächliche Teilnahme an Abstimmungen bzw. Wahlen bleibt ihnen natürlich bis zur Erteilung des Bürgerrechts verwehrt, trotzdem ist der Erhalt dieser Unterlagen während der Verfahrensdauer eine weitere, unmittelbare Gelegenheit sich mit den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen vertraut zu machen. Diese Regelung dürfte vom Gegenstand her eher auf Verordnungsebene realisiert werden.

Zudem fordert der GBKZ trotz der in den Erläuterungen (S. 14) beschriebenen Schwierigkeiten (fehlender Referenzrahmen) auch in Bezug auf die Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse transparente und einheitliche Kriterien festzulegen. Dies könnte durch ein ***einheitliches kantonales Lehrmittel*** (Broschüre), welches kurz, übersichtlich und zielgruppenorientiert die grundlegendsten Kenntnisse in diesem Bereich vermittelt, gewährleistet werden. ***Eine Staatskundeprüfung lehnt der GBKZ hingegen ab***. Es genügt, wenn die Gemeinde im Gespräch mit der gesuchstellenden Person das Vorliegen der Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse überprüft.

Beim Erfordernis der Kenntnisse der deutschen Sprache und zu den Erläuterungen dazu (Abs.3 und Erläuterungen S. 11ff.) stellt der GBKZ einen ***Präzierungsbedarf*** fest. Obwohl zu Anfang der Erläuterungen (S. 11) die Mundartkenntnisse als gleichwertig festgehalten sind, wird nicht weiter ausgeführt, wie und durch wen ***das Niveau der Mundartkenntnisse*** zu beurteilen ist.

Zudem sollte sich der erneute Sprachnachweis oder die Ablegung einer Prüfung erübrigen, wenn zuvor im Rahmen eines behördlichen Verfahrens (Sprachtests für die Zulassung zu einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung, u.ä.) eine Beurteilung der Sprachkenntnisse vorgenommen wurde. Diese Ausnahmebestimmung könnte mit den übrigen Ausnahmebestimmungen (S. 13) auf Verordnungsebene eingeführt werden. In der Praxis kann das ***Vorliegen solcher früherer Nachweise*** bei der Gesuchseinreichung erfragt und eingereicht werden.

Eine weitere Präzisierung wäre auch betreffend Kosten (Kurs, Prüfungskosten) der Feststellung der Sprachkenntnisse nötig. ***Die Sprachprüfung sollte für die gesuchstellende Person keine Kosten nach sich ziehen***. Hier müssten der Kanton oder die Gemeinde die Kosten übernehmen. Bei den Kurskosten würden wir eine Kostenbeteiligung durch den Kanton oder die Gemeinde im Sinne einer staatlichen Integrationsmassnahme begrüssen. Auf jeden Fall müssten die Ausgaben der gesuchstellenden Person für den Nachweis der Sprachkenntnisse im Rahmen der Verfahrenskosten berücksichtigt werden (§§ 30 und 31).



Bei *Personen, die sich erst im Erwachsenenalter (ab 18 Jahren) alphabetisieren konnten und Personen, die über weniger als neun Jahre schulische Ausbildung verfügen*, soll auf einen Sprachnachweis verzichtet oder ein tieferes Sprachniveau akzeptiert werden. In diesem Zusammenhang müssten die hier beschriebenen Personenkreise bei den Härtefällen gemäss §§ 20 aufgeführt werden.

▪ **Integrationsvermutung (§§ 10)**

Wie bei den Ausführungen zu Wohnsitzerfordernissen begründet, beantragt der GBKZ, die AusländerInnen, die seit 20 und mehr Jahren in der Schweiz wohnen, zu den Personen mit Integrationsvermutung zu zählen und unter §§ 10 einzuschliessen.

Der Abs. 2 des §§ 10 lässt den Gemeinden bei der Verneinung der Integrationsvermutung sehr viel Ermessensspielraum und beinhaltet somit ein gewisses Willkürpotenzial. Der GBKZ findet die Formulierungen „Grund zur Annahme“ resp. „konkrete Hinweise“ zu unbestimmt.

Den Gemeinden wird dadurch praktisch die Möglichkeit eingeräumt, ein erleichtertes Verfahren (mit Integrationsvermutung) formlos in ein ordentliches Verfahren umzuwandeln. Bei Widerlegung der Integrationsvermutung (Verfahrensänderung) verlangt der GBKZ deshalb, *dass die Gemeinde ihren Entscheid in einer beschwerdefähigen Verfügung begründet. Zudem sollten die Gründe zur Widerlegung der Integrationsvermutung auf Verordnungsebene abschliessend aufgezählt werden.*

▪ **Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit (§§ 11)**

Der GBKZ findet es sehr positiv, dass durch diese Bestimmung (Abs.2 lit.b) einigen Gemeinden es nicht mehr möglich sein wird, beim Bezug einer IV-Rente die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit zu verneinen.

Die Fristen gem. lit. b und lit. c sollten der von uns geforderten Wohnsitzdauer von zwei Jahren (§§ 6) angepasst werden. Diese Frist ist auch für die Feststellung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit ausreichend.

▪ **Beachtung der Rechtsordnung (§§ 13, b. Jugendliche)**

Zum Abs. 1 lit. c werden in den Erläuterungen (S. 15) zwei Fälle unterschieden. Erstens sollen Gesuche, die während eines hängigen Strafverfahrens eingereicht werden, abgewiesen werden. Wenn ein Strafverfahren nach Einreichung des Einbürgerungsgesuches eingeleitet wird, so der zweite Fall, wird das Gesuch für begrenzte Zeit sistiert, weil eine Abweisung aufgrund der Unschuldsvermutung unverhältnismässig wäre. Hier handelt es sich unseres Erachtens um eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, denn die Unschuldsvermutung gilt auch für diejenige Person, die während eines hängigen Strafverfahrens ein Einbürgerungsgesuch einreicht. Bei dieser sogar mehr als im zweiten Fall, weil sie das Gesuch **trotz** des hängigen Strafverfahrens einreicht. In diesem Fall kann angenommen werden, dass sie nicht mit einer Verurteilung bzw. einem Eintrag im Strafregister



rechnet. Hier soll in beiden Fällen gleich vorgegangen werden (Entgegennahme des Gesuchs und Sistierung des Einbürgerungsverfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens).

▪ **Kostendeckungsprinzip (§§ 30) und Festlegung (§§ 31)**

Der GBKZ findet es sehr positiv, dass durch den Entwurf dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt wird, eine Maximalgebühr für das kommunale Einbürgerungsverfahren festzulegen.

Trotz der Limitierung der Kosten gegen oben durch Festsetzung einer Maximalgebühr muss unseres Erachtens eine *Präzisierung der Kostenpunkte auf Verordnungsebene* vorgenommen werden. Es muss z.B. ausgeschlossen sein, dass die gesuchstellende Person für die Sitzungsgelder der Mitglieder der Bürgerrechtskommission aufkommt.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme und wohlwollende Überprüfung unserer Vorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

GEWERKSCHAFTSBUND DES KANTONS ZÜRICH

Julia Gerber Rüegg
Präsidentin GBKZ

Sibel Karadas
Politische Sekretärin GBKZ