

Frau
Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Direktion der Justiz und des Innern
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 4. September 2019

**Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (Vernehmlassung);
Stellungnahme der Zürcher Handelskammer**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. April 2019 haben Sie uns zur Teilnahme an der Vernehmlassung zur Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (KBüG; LS 141.1) eingeladen, wofür wir uns bedanken.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Dazu gehört eine offene Einwanderungspolitik, die der Nachfrage nach Fachkräften auf unserem Arbeitsmarkt gerecht wird und die Integration von Migrantinnen und Migranten in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht fördert. Die Erlangung der schweizerischen Staatsbürgerschaft stellt dabei die Vervollständigung einer gelungenen Integration dar. Da in Zürich eine namhafte Anzahl an Unternehmen über einen hohen Anteil an ausländischen Mitarbeitern – und Geschäftsleitungsmitgliedern – verfügt, können Einbürgerungen auch dazu beitragen, einer Grabenbildung zwischen Wirtschaft und Gesellschaft entgegenzuwirken. Wir sehen uns deshalb als Wirtschaftsverband von der Vernehmlassungsvorlage massgeblich betroffen und nehmen wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Die Modernisierung des Bürgerrechts auf Bundesebene hat gegenüber den Kantonen mehr verbindliche Vorgaben zur Folge. Der Spielraum für die Ausgestaltung des kantonalen Bürgerrechts ist kleiner geworden. Das Bundesrecht ist aus unserer Sicht dort zu ergänzen, wo die Kantonsverfassung zusätzliche Anforderungen an die Integration stellt oder wo sich gewisse Verschärfungen der minimalen Integrationsanforderungen nach Bundesrecht aufdrängen. Die Anforderungen müssen klar formuliert und konsequent überprüfbar sein. Zudem müssen rechtstaatlich faire Verfahren gewährleistet sein.

Unsere nachfolgenden inhaltlichen Bemerkungen zum Gesetzesentwurf betreffen vornehmlich die Voraussetzungen für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Im besonderen

Interesse der Wirtschaft sind die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen sowie die Teilnahme am Wirtschaftsleben. Dieses Erfordernis steht auch im Zusammenhang mit dem politischen Klima gegenüber der Offenheit der Schweiz. Die Wirtschaft ist auf offene Grenzen angewiesen und somit auch auf das Bekenntnis der Politik und der Bevölkerung zur Offenheit. Um dieses Bekenntnis nicht weiter zu gefährden, ist es ein wichtiges Signal, dass das Privileg der Schweizer Staatsbürgerschaft als die höchste Stufe der Integration in unsere Gesellschaft an Bedingungen geknüpft ist, die die Solidarität der Gesellschaft stärken und nicht gefährden. Die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit von Einzubürgernden spielt für diese Akzeptanz eine ebenso wichtige Rolle wie der Umstand, dass den Gemeinden ein gewisses Mass an Autonomie zugestanden wird, um Integrationsmerkmale über das kantonale Minimalerfordernis hinaus zu prüfen. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, weshalb der Kanton die Höhe der Gebühren trotz Kostendeckungsprinzip fix vorschreibt und sie damit faktisch zwingt, auf die Ausübung ihrer Autonomie zu verzichten.

Positiv zu würdigen ist hingegen, dass der Gesetzesvorschlag beim Einbürgerungsverfahren eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vorsieht. So werden Doppelspurigkeiten vermieden und die Effizienz der Verfahren erhöht.

Inhaltliche Bemerkungen

Aufenthaltsdauer (§ 5 E-KBüG)

Die Festlegung der Mindestaufenthaltsdauer in einer Gemeinde auf das bundesrechtliche Minimum von zwei Jahren begrüßen wir (vgl. auch unsere Stellungnahme zur KBüV). Dies trägt der hohen Mobilität der Bevölkerung Rechnung und stellt trotzdem sicher, dass die Gemeinden die Integrationskriterien vor Ort über einen gewissen Zeitraum nachvollziehen können.

Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen (§ 6 E-KBüG)

Aus Wirtschaftssicht ist es von Bedeutung, dass Gesuchsteller Zahlungsverpflichtungen vollständig erfüllen müssen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder solche aufgrund privatrechtlicher Verpflichtungen vorliegen. Wir begrüßen es, dass der Regierungsrat unserem Antrag zu § 7 KBüV gefolgt ist, indem Zahlungsverpflichtungen als Ausschlussgrund für eine Einbürgerung gelten, unabhängig davon, ob die Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder aus privatrechtlichen Verpflichtungen stammen. Der für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen massgebende Zeitraum von fünf Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs ist entsprechend der Nachführung des Betreibungsregisters (Einträge zu Betreibungen erlöschen nach fünf Jahren) richtig gewählt. Gleichzeitig muss aber sichergestellt sein, dass Betreibungsauskünfte nicht durch Wechsel der Wohngemeinde verschleiert werden können. Ein eintragsloser Betreibungsregisterauszug garantiert nämlich nicht, dass in einer vormaligen Wohngemeinde innerhalb der genannten Frist keine Betreibungen eingeleitet wurden. Das Gesetz ist entsprechend zu ergänzen.

Wir begrüßen weiter, dass im KBüG bei der Umsetzung des Bundesrechts auf die Voraussetzung der «Mutwilligkeit» bei der Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen verzichtet wird. Erstens ist es zur Beurteilung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit unwesentlich, ob Mutwilligkeit vorliegt oder nicht und zweitens erleichtert die vom Kanton gewählte Option die Überprüfung in der Praxis.

Antrag:

Der Wortlaut von § 6 Abs. 3 E-KBüG ist wie folgt zu ergänzen:

Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und stellt sicher, dass die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen nach Abs. 1 und 2 wohnortsübergreifend geprüft wird».

Beachtung der Strafrechtsordnung durch Jugendliche (§ 7 E-KBüG)

Dass die Abwesenheit von Straftaten bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt wird, ist aus Wirtschaftssicht angemessen. Das Bundesrecht schreibt richtigerweise einen einwandfreien Strafregisterauszug als Voraussetzung vor. Weil bei verurteilten jugendlichen Straftätern oftmals kein Strafregistereintrag erfolgt, ist bei Jugendlichen das Strafregister keine aussagekräftige Grundlage, um im Einbürgerungsverfahren die «Beachtung der Strafrechtsordnung» zu prüfen. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass der Kanton bei vergleichbaren Tatbeständen im Jugendstrafrecht eine Karenzfrist von zwei Jahren vorsieht.

Grundkenntnisse (§ 9 E-KBüG)

Ein gewisses Mass an Grundkenntnissen ist für die Ausübung der politischen Rechte wesentlich. Hinsichtlich der geforderten Harmonisierung der Integrationserfordernisse unterstützen wir die Einführung eines Referenzrahmens, welcher dem Kanton zur Zulassung von Tests über die Grundkenntnisse der Verhältnisse im Bund, Kanton und in den Zürcher Gemeinden dient. Es ist richtig, dass jene Personen von dem Grundkenntnistest befreit sind, denen die relevanten Inhalte in der Schule vermittelt wurden. In dieser Hinsicht ist indessen unverständlich, weshalb Ausbildungen auf der Sekundarstufe II im Gegensatz zum geltenden Recht nicht mehr anerkannt werden sollen. Die Vermittlung von Allgemeinwissen über Politik und Gesellschaft ist wesentlicher Bestandteil des Schulstoffs von Schweizer Mittelschulen. Zudem ist § 9 Abs. 2 nicht kongruent mit § 9 Abs. 4, der den Besuch der Sekundarstufe II bei unter 16-Jährigen wiederum als hinreichend für den Nachweis der Grundkenntnisse deklariert. Wenn hingegen ein Schulabschluss in der Schweiz erst ab Tertiärstufe erworben wurde, ist es nachvollziehbar, dass zusätzliche Nachweise zu erbringen sind.

Antrag:

§ 9 Abs. 2 E-KBüG ist durch einen neuen Bst. b mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

b. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II in der Schweiz abgeschlossen hat.

Der im Entwurf enthaltene Bst. b wird zu Bst. c.

Teilnahme am Wirtschaftsleben

Das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit erachten wir für eine breite Akzeptanz einer offenen Einwanderungspolitik als zentral. Nur so kann bei der Bevölkerung der Eindruck vermieden werden, dass – im weitesten Sinne – eine Einwanderung in den hierzulande stark ausgebauten Sozialstaat stattfindet. Entsprechend begrüssen wir, dass das Bundesrecht neu eine Karenzfrist für Sozialhilfebezüger festlegt (Art. 7 Abs. 3 Verordnung über das Schweizer Bundesrecht; SR 141.01; BÜV).

Gebühren a. Allgemeines (§ 20 Abs. 1 E-KBüG)

Gemäss Entwurf legt der Regierungsrat die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten des Kantons und der Gemeinden abschliessend fest. Das Bundesrecht (Art. 35 Abs. 2 BÜG) schreibt vor, dass die Gebühren höchstens kostendeckend sein dürfen. Damit, wie eingangs erwähnt, die gesellschaftliche Akzeptanz für die Erteilung der Schweizer Staatsbürgerschaft an Ausländerinnen und Ausländer gegeben ist, ist es wesentlich, dass Einzubürgernde die dadurch entstehenden Kosten grundsätzlich selber tragen. Vor diesem Hintergrund sehen wir nicht ein, warum jungen Erwachsenen in derartigem Ausmass Gebührenerlasse gewährt werden sollen. Wir fordern deshalb, dass an der bisherigen Regelung, die eine Halbierung der Gebühren für unter 25-Jährige vorsieht, festgehalten wird. Weitere Reduktionen und insbesondere ein vollständiger Gebührenerlass für junge Einzubürgernde sind demgegenüber abzulehnen. Ansonsten wird das Kostendeckungsprinzip zu stark aufgeweicht und gegenüber den Antragstellern verliert das Bürgerrecht seinen ideellen Wert.

Gleichzeitig muss es möglich sein, dass die Gemeinden die durch sie erbrachten Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsprozess kostendeckend verrechnen können. Ohne diese Möglichkeit wird die den Gemeinden gewährte Kompetenz, weitere Integrationsmerkmale zu testen (gemäss § 9 Abs. 3 E-KBüG können die Gemeinden die Kenntnisse der Verhältnisse in der Wohngemeinde fakultativ prüfen), zur Makulatur. Die Gebührenautonomie auf Gemeindeebene ist unter Beachtung des Bundesrechts insofern beizubehalten, als dass der Regierungsrat einen Maximaltarif vorgibt.

Antrag:

§ 20 E-KBüG ist wie folgt zu formulieren:

- ¹ Der Regierungsrat regelt die Gebühren für Entscheide in Bürgerrechtsangelegenheiten des Kantons und der Gemeinden.
- ² Die Gemeinden entscheiden über die Höhe der Gebühren. Der Regierungsrat legt einen verbindlichen Maximaltarif fest.
- ³ Die Gebühren dürfen maximal kostendeckend sein.
- ⁴ Wer das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat, zahlt die halbe Gebühr.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik