

Bürgerrecht
Aufhebung kommunale Bürgerrechtsverordnung vom
23. Januar 1995

Antrag und Weisung
an den Gemeinderat

30. Januar 2019



Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Die Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Bülach vom 23. Januar 1995 wird gemäss Antrag per 1. Januar 2019 ausser Kraft gesetzt.
2. Auf die Erteilung des Ehrenbürgerrechts wird verzichtet. Es werden keine gesetzlichen Bestimmungen dazu erlassen und die vorhandenen Bestimmungen mit der Aufhebung der Bürgerrechtsverordnung und der Revision der Gemeindeordnung ersatzlos aufgehoben.
3. Die Berufswahlschule Bülach führt die Prüfung der Grundkenntnisse nach § 16 der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung durch.
4. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Publikation an gerechnet, beim Bezirksrat Bülach schriftlich Rekurs erhoben werden. Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen.
5. Mitteilung an
 - a) Stadtrat



Weisung

Das Wichtigste in Kürze

Per 1. Januar 2018 traten das revidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG), das kantonale Gesetz über das Bürgerrecht (entspricht den ehemaligen § 20 bis 31 des alten Gemeindegesetzes) sowie die Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV) in Kraft. Diese Rechtserlasse regeln das Bürgerrechtswesen so detailliert, dass die kommunale Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Bülach ersatzlos aufgehoben werden kann. Vom Gemeinderat geregelt werden muss das Obligatorium zur Absolvierung des Grundkenntnistests bei einem externen Anbieter. Das Ehrenbürgerrecht kann auf zwei unterschiedlichen Arten erteilt werden. Der Unterschied liegt in den Rechtsfolgen. Das Ehrenbürgerrecht mit Rechtsfolgen muss von der Gemeindelegislative beschlossen werden. Die Regelung des Ehrenbürgerrechts ohne Rechtsanspruch stellt keine Verpflichtung dar und kann, muss aber weder von der Gemeindelegislative noch der Gemeindeexekutive geregelt werden. Der Stadtrat empfiehlt, das Ehrenbürgerrecht grundsätzlich nicht zu erteilen und deshalb auch keine Regelungen diesbezüglich zu erlassen.

1. Ausgangslage

Die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts wurden auf Bundesebene vollständig überarbeitet. Das neue Bürgerrechtsgesetz (BüG) wurde am 20. Juni 2014 vom Parlament verabschiedet. Daraufhin verabschiedete der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) und legte die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen auf den 1. Januar 2018 fest.

Mit der Totalrevision wurde das Ziel der Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen in der Schweiz verfolgt. An Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerber werden neu höhere Anforderungen gestellt. Im Vergleich zum alten Bürgerrecht ist der Bezug von Sozialhilfe auf Bundesebene geregelt. Neu darf die Bürgerrechtsbewerberin bzw. der Bürgerrechtsbewerber in den letzten drei Jahren und während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe beziehen. Dies wird somit gesamtschweizerisch einheitlich behandelt. Ebenso wird in der neuen Bürgerrechtsverordnung der Begriff "Integration" ausführlicher geregelt.

Die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes führte dazu, dass die kantonale Bürgerrechtsverordnung an das übergeordnete Recht angepasst werden musste. Die neue kantonale Bürgerrechtsverordnung verabschiedete der Regie-



rungsrat an der Sitzung vom 23. August 2017. Durch den Erlass der Bürgerrechtsverordnung konkretisiert der Bundesrat erstmals selbst in bedeutendem Umfang die gesetzlichen Vorgaben, insbesondere bei den Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung. Die Einbürgerungskriterien des Bundes sind so präzise geregelt, dass sie von den Kantonen und Gemeinden im Wesentlichen direkt angewendet werden können.

Die kantonale Gesetzgebung regelt noch einzelne Prozesse bzw. das Vorgehen des Einbürgerungsverfahrens. Der Gesetzgebungsauftrag der Kantonsverfassung hat nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher, da nach der detaillierten Regelung der Einbürgerungsvoraussetzung durch den Bund nur wenige Regelungsmaterien verbleiben, die in Form eines kantonalen Gesetzes erlassen werden müssen. Allerdings verlangt die Kantonsverfassung eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz. Die Direktion der Justiz und des Innern hat die Arbeiten am Bürgerrechtsgesetz nach dem Beschluss des Bundesrats über die Bürgerrechtsverordnung im Juni 2016 aufgenommen. Für die Erarbeitung der Vorlage, die Vernehmlassung und die Beschlussfassung im Kantonsrat ist mit einem Zeitbedarf von zwei bis drei Jahren zu rechnen. Mit einer Inkraftsetzung des neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ist deshalb kaum vor dem Jahr 2020 zu rechnen.

2. Handlungsbedarf auf Gemeindeebene

Die Zürcher Gemeinden wurden vom Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Einbürgerungen (nachfolgend: Gemeindeamt), darauf aufmerksam gemacht, die kommunale Bürgerrechtsverordnung auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Je nachdem muss die Verordnung durch den Gemeinderat aufgehoben oder revidiert werden.

Da neu die Voraussetzungen bereits auf Bundes- sowie Kantonsebene ausführlich geregelt sind, bedarf es keiner kommunalen Bürgerrechtsverordnung mehr. Die geltende kommunale Verordnung über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht von Bülach steht im Widerspruch zu den neuen gesetzlichen Grundlagen. Weitergehende Regelungen sind zudem nicht enthalten. Sie kann daher aufgehoben werden.

Kommunal geregelt werden muss gemäss Gemeindeamt noch:

- A. Allfällige Verpflichtung zum Bestehen eines externen Grundkenntnistests, sofern die Grundkenntnisse nicht durch eine Kommission oder die Verwaltung geprüft werden.
- B. Gebühren
- C. Ehrenbürgerrecht



A. Grundkenntnistest durch die Berufsschule Bülach

Das Bundesrecht präzisiert das in Art. 11 Abs. 1 lit. B BÜG vorgeschriebene Integrationskriterium "Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen". Verlangt werden gemäss Art. 2 BÜV:

- Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde
- Die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz
- Die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern

Im Kanton Zürich wurden schon nach altem Recht Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verlangt.

Generell ist festzuhalten, dass alle Bewerbenden vom Nachweis der Grundkenntnisse befreit sind, die

- während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben oder
- eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in der Schweiz abgeschlossen haben.

Gemäss § 16 der KBÜV hat die Gemeinde die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde von den Bewerberinnen und Bewerber, die nicht über einen Nachweis gemäss § 6 KBÜV verfügen, im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs anhand eines standardisierten Fragebogens oder eines Tests zu prüfen.

Gemäss § 15 Abs. 1 KBÜV prüft die Gemeinde:

- Die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde.
- Die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz.
- Die Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern.
- Die Erfüllung wichtiger öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Verpflichtungen (die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen und damit keine offenen Beteiligungen und Steuerschulden)
- Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung.
- Genügende Kenntnisse der deutschen Sprache (Bewerbende, die nicht über einen Sprachnachweis gemäss § 9 Abs. 2 KBÜV verfügen, müssen den kantonalen Deutschttest im Einbürgerungsverfahren (KDE) bestehen. Der Test kann bei der Berufsschule Bülach absolviert werden. Die Gemeinde darf die Sprachkenntnisse nicht anhand eigener Einschätzungen prüfen).
- Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.
- Die Förderung der Integration von Familienmitgliedern.

Das Gemeindeamt hat ein Selbstdeklarationsformular entworfen, auf welchem die Bewerbenden Angaben zu sämtlichen genannten Punkten machen müssen und welches sie neben einem Beteiligungs- und Strafregisterauszug, einer



Bescheinigung des Steuer- und Sozialamts, einem Sprachnachweis, Arbeitgeber- oder Aus-/Weiterbildungsbestätigung und allfälligen weiteren Belegen betr. AHV/ALV/IV, dem Gesuch beilegen müssen.

Bei Bewerbenden mit bedingtem Rechtsanspruch (in der Schweiz geboren oder zwischen 16 – 25 Jahre alt und mindestens fünf Jahre Unterricht auf Volksschul- oder Sekundarstufe II auf Deutsch) wurden bereits im alten Verfahren keine Gespräche durchgeführt. Der Stadtrat und die zuständigen Verwaltungsangestellten vertreten die Ansicht, dass alle anderen Bewerberinnen und Bewerber im ordentlichen Verfahren, d.h. die Bewerbenden ohne bedingten Rechtsanspruch, weiterhin zu einem Gespräch vorgeladen werden sollen, da neben der Prüfung der Grundkenntnisse nur so die soziale Integration geprüft und die Bewerbenden persönlich kennengelernt werden können.

Der Grundkenntnistest wird von der Berufsschule Bülach durchgeführt und basiert auf dem Lehrmittel „ECHO“. Die Bewerbenden erhalten auf Nachfrage im Stadtbüro ein Leihexemplar zur Vorbereitung auf den Test oder können das Lehrmittel beim Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) auf eigene Kosten erwerben. Der Test selbst setzt sich aus Multiple Choice und offenen Fragen zusammen. Er gilt als bestanden, wenn mindestens 60% der maximalen Punktzahl erreicht wird. Die Anmeldung zum Grundkenntnistest wird durch das Stadtbüro vorgenommen.

Für Kinder, die nicht vom Nachweis befreit sind, gilt gemäss Art. 30 BÜG, dass die Grundkenntnisse ab dem 12. Geburtstag eigenständig und altersgerecht zu prüfen sind. Das Gemeindeamt empfiehlt, Kinder frühestens ab dem 16. Altersjahr zu einem externen Grundkenntnistest zu verpflichten.

B. Gebühren

Gemäss § 32 ZH-BüV müssen die Gemeinden die Gebühren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, den KDE und den Test über die Grundkenntnisse regeln, wobei das Gemeindeamt darauf hinweist, dass die Gemeinden im Tarif einen Franken-Betrag festsetzen müssen. Ein Verweis auf die externen Kosten genügt nicht.

Die Grundsätze betreffend den kommunalen Einbürgerungsgebühren werden im Gebührentarif der Stadt Bülach vom 27. Juni 2018 geregelt. Die Bevölkerungsdienste veranlassen, dass die Gebühr für den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) und dem Grundkenntnistest im Gebührentarif festgehalten wird.

C. Ehrenbürgerrecht

Art 2. lit. a der Bülacher Bürgerrechtsverordnung sowie Art. 19 lit. h der Gemeindeordnung der Stadt Bülach enthalten Bestimmungen betreffend der Regelung eines Ehrenbürgerrechts. Gemäss beider Artikel liegt die Zuständigkeit der Erteilung des Ehrenbürgerrechts in der Kompetenz des Gemeinderats.



Für die grundsätzliche Regelung eines Ehrenbürgerrechts, welches Rechtsfolgen wie eine Einbürgerung von Schweizern haben soll (d.h. mit Eintrag im schweizerischen Personenstandsregister Infostar), wäre ein Beschluss des Gemeinderats notwendig. Er kann einen Einzelbeschluss fassen oder eine neue Verordnung erlassen. Sollte ein Ehrenbürgerrecht hingegen ohne Rechtswirksamkeit, sondern als blosser Ehrentitel vergeben werden, kann dies gemäss Gemeindeamt auch anders geregelt werden. Zum Beispiel durch einen Stadtratsbeschluss. Das Gemeindeamt weist darauf hin, dass die Regelung eines Ehrenbürgerrechts (ohne Rechtswirkung) eine Möglichkeit der Gemeinde ist, jedoch keine Verpflichtung darstellt. Das heisst, auch ohne gesetzliche Bestimmungen könnte der Gemeinde- oder Stadtrat jederzeit mit einem Einzelbeschluss das Ehrenbürgerrecht ohne Rechtswirkung vergeben. Aus Sicht des Stadtrats braucht es keine Regelung zum Ehrenbürgerrecht, unabhängig von den beiden Varianten mit oder ohne Rechtswirkung. Bis anhin hat die Stadt Bülach bei verdienten Personen die Kosten für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts im ordentlichen Einbürgerungsverfahren übernommen. Die Kostenübernahme an sich bedarf keiner gesetzlichen Bestimmung, weshalb dies auch zukünftig im Einzelfall mit einem Einzelbeschluss gemacht werden kann. Die Frage nach dem Ehrenbürgerrecht hat sich bis heute nie gestellt und fand bisher keine Anwendung. Die Regelung des Ehrenbürgerrechts in der Gemeindeordnung der Stadt Bülach vom 10. Juni 2001 können nebst den Bestimmungen in der Bürgerrechtsverordnung demnach ersatzlos aufgehoben werden.

In H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Überarbeitete Auflage, werden die beiden möglichen Formen eines Ehrenbürgerrechts wie folgt umschrieben:

a. Ehrenbürgerrecht ohne Rechtswirkungen

„Als blosser Ehrentitel ohne Rechtswirkungen einer Bürgerrechtserteilung wird gelegentlich das Ehrenbürgerrecht verliehen zur Ehrung einer um die Gemeinde verdiente Persönlichkeit. Der Ehrentitel tritt neben oder an die Stelle eines ehrenden Geschenkes. Art. 16 CH-BüG [bzw. Art. 16 CH-revBüG] hält ausdrücklich fest, dass die Verleihung des Ehrenbürgerrechts an einen Ausländer durch Kanton und Gemeinde keine andere Wirkung haben kann, wenn nicht eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt. Das Zürcherische kantonale Recht kennt diese Form der Bürgerrechtserteilung nicht, was entsprechende Bestimmungen in einem kommunalen Erlass nicht ausschliesst. Aus staatspolitischen Gründen sind dagegen Bedenken am Platz.“

b. Ehrenbürgerrecht mit Rechtswirkungen

„Eine ordentliche Einbürgerung kann als Verleihung des Ehrenbürgerrechts bezeichnet werden, wenn sie zur Ehrung einer verdienten Person unter Erlass der Einbürgerungsgebühren erfolgt und wenn allenfalls von der Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses abgesehen wird. Die gesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, auf einzelne Erfordernisse der Einbürgerung zu verzichten, darf als stillschweigende Erlaubnis zur Verleihung dieser Form des Ehrenbürgerrechts betrachtet werden, das gilt z.B. für die traditionelle Verleihung des Ehrenbürgerrechts der Stadt Zürich an den Abt



von Einsiedeln. In solchen Fällen erfolgt die Verleihung des Ehrenbürgerrechts im formellen Einbürgerungsverfahren; handelt es sich um Ausländer, ist die eidg. Einbürgerungsbewilligung einzuholen. Dieses Ehrenbürgerrecht hat die vollen Rechtswirkungen einer Bürgerrechtserteilung. Privilegien sind damit nicht verbunden."

3. Kontaktperson

Für weitere Fachauskünfte steht der Leiter Bevölkerungsdienste, Fabian Glaser, zur Verfügung. Telefon 044 863 11 44 oder E-Mail fabian.glaser@buelach.ch.

Der Gemeinderat wird gebeten, der Vorlage zuzustimmen.

Behördlicher Referent: Stadtrat Daniel Ammann

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber

(SRB-Nr.23)

Beilagen:

1. Synoptische Darstellung der Bürgerrechtsverordnung der Stadt Bülach