



Uster, 7. März 2011  
Nr. 40B/2011  
B4.C / V4.04.70

Seite 1/6

## **ANTRAG DER BÜRGERRECHTSKOMMISSION BETREFFEND TEILREVISION DER GEMEINDEORDNUNG (ZUSTÄNDIGKEIT IM EINBÜRGERUNGSVERFAHREN)**

### **(ANTRAG NR. 40B)**

Die Bürgerrechtskommission beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 32 lit. d der Gemeindeordnung (GO) sowie Art. 44a Abs. 4 der Geschäftsordnung des Gemeinderates folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Die Teilrevision der Gemeindeordnung wird genehmigt.**
- 2. Mitteilung an den Stadtrat zur Anordnung der Urnenabstimmung.**

Referentin der Bürgerrechtskommission: Gemeinderätin Petra Bättig

## A. Ausgangslage und Möglichkeiten der Ausgestaltung der Zuständigkeit

### 1. Ausgangslage

Die Zuständigkeit zur Erteilung des Schweizer Bürgerrechts ist in der Stadt Uster heute zwischen Stadtrat und Gemeinderat aufgeteilt. So behandelt der Stadtrat abschliessend Gesuche von Bürgerrechtsbewerbern/innen, bei welchen eine Pflicht zur Aufnahme besteht (Art. 37 lit. f GO). Gesuche von Bewerbern/innen, zu deren Aufnahme die Stadt nicht verpflichtet ist, werden (auf entsprechenden Antrag des Stadtrates) abschliessend durch den Gemeinderat behandelt (Art. 19 Abs. 3 lit. j GO). Vorberatende und antragstellende Kommission ist dabei die Bürgerrechtskommission (Art. 28 GO). Der Gemeinderat ist sodann für die Erteilung des Ehrenbürgerrechts zuständig (Art. 19 Abs. 3 lit. j GO).

Am 5. Dezember 2008 reichte das Ratsmitglied Cla Famos die Motion Nr. 570 betreffend «Einbürgerungsverfahren» ein. Darin forderte er zusammengefasst den Wechsel der Einbürgerungskompetenz vom Gemeinderat auf den Stadtrat (was eine Änderung der Gemeindeordnung bedingt), sowie den Nachweis genügender Sprach- und Staatskundekenntnisse durch externe Standortbestimmungstests auf eigene Kosten sowie verlängerte Karenzfristen bezüglich Dauer der Wohnsitzpflicht und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (was eine Änderung der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Uster bedingt; separater Antrag).

Der Gemeinderat erklärte die Motion an seiner Sitzung vom 9. November 2009 für erheblich. Eine erheblich erklärte Motion ist für den Stadtrat verbindlich. Er hat dem Gemeinderat einen entsprechenden Beschlussesentwurf vorzulegen. Mit der Weisung an den Gemeinderat kommt der Stadtrat dieser Forderung nach.

### 2. Möglichkeiten der Ausgestaltung der Zuständigkeit nach Kantonsverfassung

Gemäss Art. 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) wird in der Gemeindeordnung bestimmt, welches von den Stimmberechtigten gewählte Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt oder ob diese Kompetenz der Gemeindeversammlung zukommt. Mit dieser Wahlfreiheit wird der Gemeindeautonomie (Art. 85 KV) Rechnung getragen. Allerdings schliesst die Verfassung Urnenabstimmungen ausdrücklich aus. Dieser Regelung stimmte der Verfassungsrat mit 50 zu 30 Stimmen klar zu. Die Organe müssen der direkten Wahl unterliegen. In Frage kommen deshalb der Gemeinderat (Stadtrat) oder das Gemeindeparlament. Diese Organe dürfen die Entscheidkompetenz nicht einem Ausschuss aus ihrer Mitte übertragen. Andererseits ist es natürlich zulässig, dass die Entscheidvorbereitung einem solchen Ausschuss obliegt.

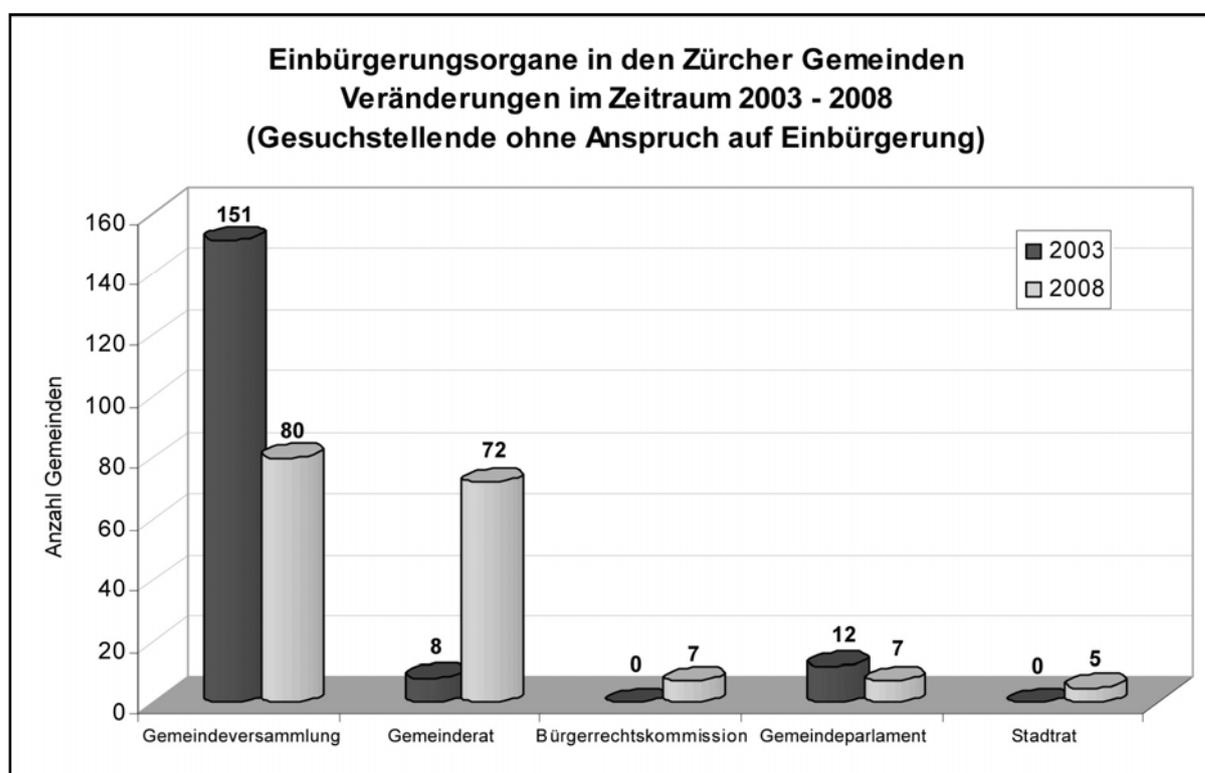
Möglich wäre auch die Einsetzung einer besonderen Einbürgerungskommission, die von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt wird. Sie dürfte nicht zu gross sein (fünf bis neun Mitglieder). Um die Verbindung mit dem Stadtrat institutionell zu gewährleisten, wäre es denkbar, dass eines seiner Mitglieder der Einbürgerungskommission von Amtes wegen angehört.

## B. Aktuelle Situation in den zürcherischen Gemeinden

Gesuche von Personen mit *kantonalmässigem Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts* werden in allen Zürcher Gemeinden seit längerem von den Exekutivbehörden (Gemeinderat bzw. Stadtrat) entschieden. Einen Anspruch auf Einbürgerung haben nach aktuellem Recht Ausländer und Ausländerinnen, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene Ausländer und Ausländerinnen, wenn sie zwischen 16 und 25 Jahren alt sind und während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Volks- oder Mittelschulunterricht in einer der Landessprachen besucht haben (§ 21 Abs. 2 und 3 Gemeindegesetz).



Die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an *Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung* lag im Kanton Zürich bis zum Jahr 2003 regelmässig bei den Gemeindeversammlungen bzw. den Gemeindeparlamenten. In den vergangenen Jahren ist eine Entwicklung festzustellen, wonach die Gemeinden im Rahmen der Revision ihrer Gemeindeordnungen diese Zuständigkeit vermehrt an die Gemeinde- bzw. Stadträte übertragen. Zwischen 2003 und 2008 haben 76 von insgesamt 171 Zürcher Gemeinden die Einbürgerungszuständigkeit neu festgelegt. Per 1.8.2008 waren es 87 Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten oder das Parlament einbürgern, 84 Gemeinden, in denen eine Behörde (Gemeinderat, Stadtrat, Bürgerrechtskommission) einbürgert. Die Entwicklung ist in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt.



Per November 2010 ist in den 11 Parlamentsgemeinden des Kantons Zürich (neben Uster) nur noch in vier Städten (Winterthur, Dübendorf, Wädenswil und Adliswil) das Parlament für die Einbürgerung von Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung zuständig. Fünf Städte sehen eine generelle Einbürgerungszuständigkeit des Stadtrates, zwei eine solche der eigens geschaffenen Bürgerrechtskommission vor (vgl. nachfolgende Darstellung).

**Zuständigkeit Einbürgerungen in den zürcherischen Parlamentsgemeinden**

Stadt	Stadtrat	Bürgerrechtskommission	Parlament
Zürich	<b>x</b>		-
Winterthur	<b>x</b>		<b>x</b>
Dübendorf	<b>x</b>		<b>x</b>
Dietikon	<b>x</b>		-
Wädenswil	<b>x</b>		<b>x</b>
Kloten		<b>x</b>	
Bülach	<b>x</b>		-
Adliswil	<b>x</b>		<b>x</b>
Illnau-Effretikon	<b>x</b>		-
Schlieren		<b>x</b>	
Opfikon	<b>x</b>		-

**C. Zuständigkeit des Stadtrates für sämtliche Einbürgerungsverfahren**

Entsprechend seinem Bericht und Antrag zur Motion 507 ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Einbürgerungszuständigkeit vollumfänglich dem Stadtrat zuzuweisen ist. Dies aus folgenden Gründen:

Vereinfachung der Verfahrensabläufe und Kosteneinsparungen

Die umfassende Übertragung der Kompetenz zur Einbürgerung an den Stadtrat würde eine massive Vereinfachung der Verfahrensabläufe und den Wegfall von Doppelspurigkeiten bedeuten, wodurch der administrative und personelle Aufwand stark reduziert und das Verfahren verkürzt werden könnte. Entsprechend könnten auch Kosten eingespart werden.

Garantie der verfahrensmässigen Grundrechte

Die vom Bundesgericht vorgenommene Qualifizierung der Einbürgerung als reinen Verwaltungsakt und des Einbürgerungsverfahrens als Verwaltungsverfahren legt eine exekutive Behörde als Entscheidungsorgan über Einbürgerungsgesuche nahe. Nur ein exekutives Organ ist letztlich in der Lage, die strengen verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen, vor allen Dingen das rechtliche Gehör, zu gewährleisten sowie eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der einbürgerungswilligen Personen zu garantieren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der rechtsgleichen Ausübung des auch dem Einbürgerungsverfahren innewohnenden Ermessens. Das System mit geteilter Zuständigkeit zwischen Stadt- und Gemeinderat kann heute zwischen den Einbürgerungsverfahren für Gesuchstellende mit Rechtsanspruch (Stadtrat) und ohne Rechtsanspruch (Gemeinderat) zu unterschiedlichen Wertungen gleicher Tatsachen und Umstände führen, was dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widerspricht. Dies gilt auch innerhalb des Verfahrens ohne Rechtsanspruch durch die Antragstellung des Stadtrates an den Gemeinderat.

Begründungspflicht ablehnender Entscheide

Einbürgerungsentscheide müssen an ein verfassungskonformes Verfahren gebunden werden, weil im Einbürgerungsverfahren mittels einer Verfügung über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden wird.



In seinem Leitentscheid vom 9. Juli 2003 führt das Bundesgericht aus (BGE 129 I 232 ff.):

*Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Darauf folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörden entgegen seinem Antrag entschieden haben. Die Begründung muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt.*

Die ablehnenden Einbürgerungsentscheide des Gemeinderates werden zwar begründet. Aufgrund der grossen Anzahl der Mitglieder des Gemeinderates besteht aber die Gefahr, dass die konkreten Überlegungen, von denen sich das Parlament bei seinen Entscheiden leiten lässt, nicht immer eindeutig feststellbar sind. Die Ablehnungsgründe müssen daher unter Umständen summarisch und schematisch zusammengefasst werden. Dahingegen kann der Stadtrat als Exekutivorgan der Begründungspflicht, wie sie von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt wird, besser nachkommen und damit jeden Einzelfall verfassungskonform entscheiden.

#### Zukünftig kleiner Spielraum für die Gemeinden

Die Kantonsverfassung verlangt die abschliessende Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz. Mit dem Erlass des neuen kantonalen Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht werden die Gemeinden in den Bereichen Wohnsitzfristen, wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit sowie den Gebühren keine Entscheidungskompetenzen mehr haben. Sodann sollen auch einheitliche Standards für die Beurteilung der Integration geschaffen werden, die eine einheitliche Regelung der Integration in allen Zürcher Gemeinden gewährleistet. Der Einbürgerungsentscheid wird somit zukünftig einem individuell-konkreten Verwaltungsakt ähnlich sein. Unter dem Aspekt der Gewaltenteilung ist für solche Verwaltungsakte nun aber der Stadtrat zuständig.

#### **D. Teilrevision der Gemeindeordnung**

Der Stadtrat beantragt folgende Bestimmungen in der Gemeindeordnung anzupassen:

Art. 19 Abs. 3 lit. j u.k (Allgemeine Kompetenzen des Gemeinderats):	Streichen der Zuständigkeit des Gemeinderates
Art. 22 lit. a 3. Abschnitt (Wahlen Gemeinderat):	Streichen der Bürgerrechtskommission
Art. 28 (Bürgerrechtskommission):	Streichen der Bürgerrechtskommission
Art. 37 lit. f (Allgemeine Kompetenzen Stadtrat):	Ergänzen durch Zuständigkeit Stadtrat

#### **E. Geänderte Fassung nach Verabschiedung in der BRK**

Die Bürgerrechtskommission hat an ihrer Sitzung vom 17. Januar 2011 ausführlich über die Änderung der Gemeindeordnung betreffend Zuständigkeit Einbürgerungen beraten.

Diskutiert wurde unter anderem, wer für die Erteilung des Ehrenbürgerrechts zuständig sein soll. Die Kommission entschied sich dem Gemeinderat zu beantragen, Art. 19 Abs. 3 lit. k «Erteilung des Ehrenbürgerrechts» sowie bei Art. 37 lit. f den Passus «...und Ehrenbürgerrechts» zu streichen. Somit zeichnet sich weiterhin der Gemeinderat für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts verantwortlich.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Kommission sind rot markiert.

Art. 19 Abs. 3 lit. j (Allgemeine Kompetenzen des Gemeinderats):	Streichen der Zuständigkeit des Gemeinderates
Art. 22 lit. a 3. Abschnitt (Wahlen Gemeinderat):	Streichen der Bürgerrechtskommission
Art. 28 (Bürgerrechtskommission):	Streichen der Bürgerrechtskommission
Art. 37 lit. f (Allgemeine Kompetenzen Stadtrat):	<del>Ergänzen durch Zuständigkeit Stadtrat</del> Streichen des Passus «...und Ehrenbürgerrechts»

Die BRK stimmte dem geänderten Antrag mit 6 : 3 Stimmen zu.

#### F. Antrag der Bürgerrechtskommission

Die Bürgerrechtskommission beantragt dem Gemeinderat folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Teilrevision der Gemeindeordnung wird genehmigt.
2. Die Urnenabstimmung wird angeordnet.

#### BÜRGERRECHTSKOMMISSION DES GEMEINDERATES

Daniel Hunziker  
Präsident

Karin Fischer  
Parlamentssekretärin