

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

7. Nachtrag zur Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.03.1992 (Anpassung ans kantonale Recht und Zeitpunkt Testabsolvierung)

Anträge:

1. Die Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.3.1992 wird mit einem 7. Nachtrag wie folgt geändert:

III. Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen

Art. 4 Voraussetzungen

¹ Für die ordentliche Einbürgerung hat die im Ausland geborene gesuchstellende Person zusätzlich zu den vom Bund und Kanton gestellten Bedingungen nachfolgende Voraussetzungen zu erfüllen.

(Lit. a. bis d. werden aufgehoben.)

² Der vom übergeordneten Recht verlangte Nachweis über genügende Kenntnisse der deutschen Sprache ist dem Einbürgerungsgesuch beizulegen.

³ Gesuchstellende Personen haben über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, dem Kanton Zürich und der Stadt Winterthur zu verfügen. Zum Nachweis der geforderten Kenntnisse haben Personen ab dem vollendeten 16. Altersjahr einen schriftlichen Test abzulegen und den Nachweis über dessen Bestehen dem Einbürgerungsgesuch beizulegen.

⁴ Der Test gemäss Absatz 3 wird von einem anerkannten Bildungsinstitut durchgeführt. Die Kosten des Tests sind durch die gesuchstellenden Personen zu tragen. Die Stadtkanzlei wird ermächtigt, die Zusammenarbeit mit dem Bildungsinstitut vertraglich zu regeln. Die Zusammenarbeit wird von der Stadtkanzlei jährlich evaluiert.

⁵ Kann eine gesuchstellende Person aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen den Test über die Sprach- oder Grundkenntnisse nicht vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs absolvieren, hat die gesuchstellende Person die Stadtkanzlei unter Angabe der genauen Gründe zu kontaktieren.

Art. 5 Verfahren

(Abs. 1 unverändert)

(Abs. 1a wird neu zu Art. 4 Abs. 3)

(Abs. 1b wird neu zu Art. 4 Abs. 4)

(Abs. 2 unverändert)

2. Dieser Nachtrag tritt auf den 14. Mai 2018 in Kraft.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Am 23. August 2017 erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich die neue Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV) und setzte sie per 1. Januar 2018 in Kraft. Im Gegensatz zur bisherigen Fassung ist es den Zürcher Gemeinden neu untersagt, strengere materielle Einbürgerungsvoraussetzungen als diejenigen des Bundes und des Kantons zu erlassen. Dies hat zur Folge, dass die Stadt Winterthur gewisse Bestimmungen im Bereich der kommunalen Wohnsitzfrist und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit aufheben muss. In Bezug auf das Einbürgerungsverfahren steht es den Gemeinden dagegen neu frei, von den Gesuchstellenden die Absolvierung der notwendigen Deutsch- und Staatskudetests bereits vor der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs zu verlangen. Die Bürgerrechtskommission hat sich für die Verankerung einer entsprechenden Vorschrift im kommunalen Recht ausgesprochen.

2. Ausgangslage

Ende August 2017 erfuhren die Zürcher Gemeinden, dass die neue KBüV den Gemeinden nicht mehr erlaubt, materielle Einbürgerungsvoraussetzungen zu verschärfen. Die Stadt Winterthur machte bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch, indem sie die minimale kommunale Wohnsitzfrist für im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer von zwei auf drei Jahre erhöhte. Zudem legte der Grosse Gemeinderat gegenüber den kantonalen Voraussetzungen verschärfend fest, dass gesuchstellende Personen unter anderem keine unerledigten Betreibungsregistereinträge oder offene Steuerforderungen aufweisen durften (Art. 4 lit. a. bis d. Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur). Seit Inkrafttreten der neuen KBüV per 1. Januar 2018 ist es den Gemeinden verwehrt, strengere Anforderungen anzuwenden. Damit dürfen die erwähnten Bestimmungen in Art. 4 lit. a. bis d. der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur nicht mehr angewendet werden. Sie sind daher aufzuheben.

Die Gemeinden können damit zwar keine materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen mehr erlassen. In Bezug auf das Einbürgerungsverfahren steht ihnen neu aber die Möglichkeit offen, die Absolvierung der vorgeschriebenen Deutsch- und Staatskudetests bereits vor der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs zu verlangen. Damit hätten gesuchstellende Personen den Nachweis über genügende Deutschkenntnisse gemäss § 9 KBüV dem Einbürgerungsgesuch beizulegen. Bisher konnte dieser Nachweis auch während des laufenden Einbürgerungsverfahrens erbracht werden. Dasselbe gilt auch für den ab Mai 2018 vorgeschriebenen Test über die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz, des Kantons Zürichs und von Winterthur (vgl. GGR-Nr. 2017.31 und § 16 KBüV). Auch in Bezug auf den Nachweis dieser Grundkenntnisse können Gemeinden festlegen, dass dieser bei Einreichung des Einbürgerungsgesuchs bereits vorhanden sein muss. Die Bürgerrechtskommission hat sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass die beiden Bescheinigungen dem Einbürgerungsgesuch beizulegen und die Tests damit bereits vor Gesuchseinreichung zu absolvieren sind.

3. Auswirkungen der Verfahrensumstellungen

Sind die beiden erwähnten Tests bereits bei der Gesuchseinreichung beizulegen, ergeben sich folgende Vorteile für die Gesuchstellenden und die Stadtkanzlei:

- Das Einbürgerungsverfahren dauert in der Regel deutlich weniger lang, wenn nicht während des Verfahrens auch noch die Deutsch- und Staatskundetests absolviert werden müssen.
- Bei vorgängiger Testabsolvierung wissen die Gesuchstellenden im Zeitpunkt der Einreichung ihres Einbürgerungsgesuchs, dass sie die beiden Tests bestanden haben. Es kann nicht mehr vorkommen, dass diverse kostenpflichtige Gesuchsbeilagen bezogen werden, nur um später festzustellen, dass die gesuchstellende Person aufgrund ungenügender Deutsch- oder Staatskundekenntnisse nicht eingebürgert werden kann.
- Die Stadtkanzlei muss Gesuchstellende während des Verfahrens nicht mehr auf die fehlenden Nachweise hinweisen und diese einfordern. Die betreffende Korrespondenz mit den gesuchstellenden Personen und den Bildungsinstituten entfällt.

Der Stadtrat ist aus diesen Gründen überzeugt, dass eine Verankerung der vorgängigen Testabsolvierung das Einbürgerungsverfahren effizienter macht. Für Einbürgerungswillige mit vollständigen Gesuchsunterlagen wird die Verfahrensdauer verkürzt. Und die Stadtkanzlei wird davon entlastet, bei den Gesuchstellenden teilweise mehrfach nachzufragen. Wichtig ist allerdings, dass Gesuchstellende mit gesundheitlichen Problemen nach wie vor die Möglichkeit haben, von den erforderlichen Tests - oder Teilen davon - dispensiert zu werden. Die Stadtkanzlei wird im Rahmen der vorgängigen Beratung und mit Informationen im Internet sicherzustellen haben, dass Testdispensationen in Ausnahmefällen weiterhin möglich sind.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen (vgl. auch die Synopse im Anhang)

Art. 4 Voraussetzungen

Die bisherigen strengeren Einbürgerungsvoraussetzungen der Stadt Winterthur für Einbürgerungswillige ohne Anspruch auf Einbürgerung sind seit 1. Januar 2018 nicht mehr zulässig. Sie dürfen nicht mehr angewendet werden, weshalb die Buchstaben a. bis d. dieses Artikels aufzuheben sind. Der bisherige Buchstabe a. hielt fest, dass Einbürgerungswillige drei Jahre in Winterthur wohnhaft sein müssen. Neu schreibt das kantonale Recht in § 5 Abs. 1 KBüV vor, dass kantonsweit zwei Jahre Aufenthalt in einer Gemeinde genügen. Buchstabe b. der Winterthurer Regelung sieht heute eine Karenzfrist von sechs Monaten bei Sozialhilfebezug vor. Die neue eidgenössische Bürgerrechtsverordnung hat nun schweizweit eine dreijährige Karenzfrist eingeführt. Wer in den drei Jahren vor Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, kann grundsätzlich nicht eingebürgert werden. Buchstabe c. der Winterthurer Verordnung sah gegenüber der bisherigen kantonalen Regelung verschärfend vor, dass nicht nur Betreibungen der öffentlichen Hand oder von Krankenkassen ein Einbürgerungshindernis darstellen, sondern auch Betreibungen von Privatpersonen und Unternehmungen. Das neue kantonale Recht übernimmt weitgehend die bisherige Winterthurer Regelung. Gemäss § 7 lit. a. KBüV darf der Betreibungsregisterauszug während der letzten fünf Jahre keine offenen Forderungen aufweisen. Der Betreibungsregisterauszug wird stets für die letzten fünf Jahre ausgestellt. Schliesslich sah die Winterthurer Bürgerrechtsverordnung in Art. 4 Buchstabe d. vor, dass sämtliche fälligen Steuern beglichen sein müssen, bevor eine Einbürgerung möglich ist. Hier verlangt das kantonale Recht in § 7 lit. b. neu, dass nur auf den Zeitraum der letzten fünf Jahre abgestellt werden darf. Sollten Einbürgerungswillige noch ältere Steuerschulden aufweisen, ist das kein Einbürgerungshindernis mehr.

In den neuen Absätzen 2 und 3 wird festgehalten, dass sowohl der Nachweis über genügende Deutschkenntnisse wie auch über ausreichende Grundkenntnisse (Staatskundetest) vor

Einreichung des Einbürgerungsgesuchs vorhanden sein müssen. Beide Nachweise müssen neu bereits dem Einbürgerungsgesuch beigelegt werden. Absatz 4 entspricht weitgehend dem bisherigen Art. 5 Abs. 1b. Hier wurde einzig die Vorschrift gestrichen, dass der Test nur einmal wiederholt werden darf. Eine solche Vorschrift macht nur dann Sinn, wenn ein Test erst während eines laufenden Einbürgerungsverfahrens absolviert wird. Die gesuchstellende Person kann den Test dann einmal wiederholen, müsste nach erneutem Nichtbestehen aber ihr Einbürgerungsgesuch zurückziehen oder eine Gesuchsabweisung in Kauf nehmen. Selbst mit der bisherigen Vorschrift wäre ein lebenslanger Ausschluss nach erfolgloser Testwiederholung rechtlich aber nicht zulässig gewesen. Im Rahmen eines neuen Einbürgerungsgesuchs hätte auch der Test wieder absolviert werden können. Der Stadtrat empfiehlt daher, die Beschränkung auf eine einzige Testwiederholung aufzuheben und - wie es heute bereits beim Deutschttest der Fall ist - mehrfache Wiederholungen zuzulassen.

Der neue Absatz 5 weist Gesuchstellende mit gesundheitlichen Problemen darauf hin, dass sie sich vorgängig mit der Stadtkanzlei in Verbindung setzen sollen. Dort können sie in ihrer Ausnahmesituation persönlich beraten und über die genauen Voraussetzungen für eine Testdispensation aufgeklärt werden.

Art. 5 Verfahren

In diesem Artikel bleiben die Absätze 1 und 2 unverändert, während die Absätze 1a und 1b neu in die Absätze 3 und 4 des Artikels 4 verschoben werden. Letzteres ist sinnvoll, da die beiden Absätze keine ausdrücklichen Verfahrensgrundsätze regeln.

5. Weiteres Vorgehen

Die durch die Winterthurer Stimmbevölkerung am 24. September 2017 angenommenen Änderungen der Einbürgerungszuständigkeiten (GGR-Nr. 2017.31) treten auf den 14. Mai 2018 in Kraft. Dasselbe gilt auch für die Einführung des Staatskundetests. Es ist daher sinnvoll, auch den vorliegenden 7. Nachtrag zur kommunalen Bürgerrechtsverordnung auf das gleiche Datum hin in Kraft treten zu lassen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Anhang:

- Synoptische Darstellung der Verwaltungsänderungen

Synopse zum 7. Nachtrag der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur

Bisherige Fassung (GGRB 2017.31)	Neue Fassung (7. Nachtrag)	Bemerkungen
Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.3.1992		
III. Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen		
Art. 4 Voraussetzungen		
<p>Für die ordentliche Einbürgerung hat die im Ausland geborene gesuchstellende Person zusätzlich zu den vom Bund und Kanton gestellten Bedingungen nachfolgende Voraussetzungen zu erfüllen. Vorbehalten bleiben Fälle von im Ausland geborenen gesuchstellenden Personen zwischen 16 und 25 Jahren, welche nach kantonalem Recht einen bedingten Anspruch auf Einbürgerung aufweisen.</p> <p>a. Die gesuchstellende Person muss während mindestens drei Jahren ihren Wohnsitz in Winterthur gehabt haben, wovon zwei ununterbrochen vor Einreichung des Gesuchs. Vorbehalten bleiben Fälle von § 22 Abs. 4 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung.</p> <p>b. In den letzten sechs Monaten vor Gesuchseinreichung dürfen für die gesuchstellende Person oder für von ihr zu unterstützende Familienmitglieder keine Sozialhilfe- oder Fürsorgeleistungen ausgerichtet worden sein.</p>	<p>¹ Für die ordentliche Einbürgerung hat die im Ausland geborene gesuchstellende Person zusätzlich zu den vom Bund und Kanton gestellten Bedingungen nachfolgende Voraussetzungen zu erfüllen.</p> <p>(lit. a. bis d. werden aufgehoben.)</p>	<p>Die zusätzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen (lit. a bis d) sind gemäss übergeordnetem Recht nicht mehr zulässig und daher aufzuheben. Mit Inkrafttreten der neuen kant. Bürgerrechtsverordnung per 1. Januar 2018 haben die Gemeinden die Kompetenz verloren, die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen zu verschärfen.</p>

Bisherige Fassung (GGRB 2017.31)	Neue Fassung (7. Nachtrag)	Bemerkungen
<p>c. Das Betreibungsregister darf keine unerledigten Einträge zur gesuchstellenden Person und ab Heirat auch zu deren Ehepartner oder Ehepartnerin aufweisen.</p> <p>d. Sämtliche fälligen Steuern müssen beglichen sein.</p>		
	<p>² Der vom übergeordneten Recht verlangte Nachweis über genügende Kenntnisse der deutschen Sprache ist dem Einbürgerungsgesuch beizulegen.</p>	<p>Das kantonale Recht lässt offen, ob die Gemeinden den Deutschttest bereits bei Gesuchseinreichung besitzen müssen. Eine Mehrheit der BÜK hat sich dafür ausgesprochen, dass der Test schon bei Gesuchseinreichung vorhanden sein muss.</p>
	<p>³ Gesuchstellende Personen haben über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, dem Kanton Zürich und der Stadt Winterthur zu verfügen. Zum Nachweis der geforderten Kenntnisse haben Personen ab dem vollendeten 16. Altersjahr einen schriftlichen Test abzulegen und den Nachweis über dessen Bestehen dem Einbürgerungsgesuch beizulegen.</p>	<p>Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Art. 5 Abs. 1a mit dem neuen Zusatz (ganz am Schluss), dass auch der Nachweis über genügende Deutschkenntnisse bereits bei Einreichung des Einbürgerungsgesuchs vorhanden sein muss.</p>
	<p>⁴ Der Test gemäss Absatz 3 wird von einem anerkannten Bildungsinstitut durchgeführt. Die Kosten des Tests sind durch die gesuchstellenden Personen zu tragen. Die Stadtkanzlei wird ermächtigt, die Zusammenarbeit mit dem Bildungsinstitut vertraglich zu regeln. Die Zusammenarbeit wird von der Stadtkanzlei jährlich evaluiert.</p>	<p>Entspricht bis auf einen Punkt dem bisherigen Art. 5 Abs. 1b. Die Möglichkeit, den Test nur maximal einmal zu wiederholen wurde gestrichen. Diese Bestimmung wäre bereits unter bisherigem Recht leicht zu umgehen, indem man ein neues Einbürgerungsgesuch einreicht. Da die Tests neu bereits vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs absolviert werden müssen, macht es keinen Sinn, die Anzahl Wiederholungen zu beschränken.</p>
	<p>⁵ Kann eine gesuchstellende Person aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen den Test über die Sprach- oder Grundkenntnisse nicht vor Einreichung des</p>	

Bisherige Fassung (GGRB 2017.31)	Neue Fassung (7. Nachtrag)	Bemerkungen
	Einbürgerungsgesuchs absolvieren, hat die gesuchstellende Person die Stadtkanzlei unter Angabe der genauen Gründe zu kontaktieren.	
Art. 5 Verfahren		
<p>¹ Die Stadtkanzlei lädt die im Ausland geborenen gesuchstellenden Personen (mit Ausnahme der 16- bis 25-jährigen, welche nach kantonalem Recht einen bedingten Rechtsanspruch auf Einbürgerung aufweisen) zu einer persönlichen Besprechung ein, in welcher diesen das weitere Vorgehen erläutert wird. Die Stadtkanzlei kann durch Einholen weiterer Berichte oder durch Anhören von Auskunftspersonen die Akten ergänzen.</p>	(unverändert)	
<p>^{1a} Gesuchstellende Personen haben über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, dem Kanton Zürich und der Stadt Winterthur zu verfügen. Zum Nachweis der geforderten Kenntnisse haben Personen ab dem vollendeten 16. Altersjahr einen schriftlichen Test abzulegen.</p>	(neu Art. 4 Abs. 3)	
<p>^{1b} Der Test wird von einem anerkannten Bildungsinstitut durchgeführt und kann maximal einmal wiederholt werden. Die Kosten des Tests sind durch die gesuchstellenden Personen zu tragen. Die Stadtkanzlei wird ermächtigt, die Zusammenarbeit mit dem Bildungsinstitut vertraglich zu regeln. Die Zusammenarbeit wird von der Stadtkanzlei jährlich evaluiert.</p>	(neu Art. 4 Abs. 4)	
<p>² Anschliessend beschliesst der Stadtrat über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht.</p>	(unverändert)	