



## **Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 19. März 2012**

---

66	06	Bürgerrecht
	06.01	Vorschriften, Verträge, Kreisschreiben
	16.04	Gemeindeparlament
	16.04.21	Motionen
	16.04.22	Postulate

### **Vorlage Nr. 7/2012: Antrag des Stadtrates auf**

- I. Erlass einer neuen Verordnung über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht von Schlieren**
  - II. Abschreibung der Motion von Silvia Arnet und vier Mitunterzeichnenden über Standortbestimmungen und Ruf (Änderung Bürgerrechtsverordnung) und des Postulates von Arthur Naumann über besondere Lebenssituationen (Änderung Bürgerrechtsverordnung)**
- 

Referent des Stadtrates

Toni Brühlmann, Stadtpräsident

### **A. Ausgangslage**

Die heute noch geltende Verordnung über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht von Schlieren wurde von der damals zuständigen Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates am 3. Juli 1995 erlassen und am 7. Januar 2002 geändert. Verschiedene Bestimmungen sind überholt. Zum einen haben die Grundlagen im übergeordneten Recht Änderungen erfahren. So sind mit dem Inkrafttreten der neuen Zürcher Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 die Bürgerlichen Organe der Gemeinden aufgehoben worden. Zum anderen hat in Schlieren mit dem Inkrafttreten der revidierten Gemeindeordnung im Frühjahr 2010 die Zuständigkeit für die Erteilung des Bürgerrechts geändert. Zudem wurde noch vor der Arbeitsaufnahme der neu geschaffenen Bürgerrechtskommission das Verfahren grundlegend angepasst. Seit Dezember 2005 werden so genannte Standortbestimmungen in den Bereichen Deutsch und Gesellschaft sowie Integrationsgespräche durchgeführt.

Die verschiedenen Änderungen und Anpassungen haben zu einer gewissen Unübersichtlichkeit geführt. Mit Blick auf die Arbeitsaufnahme der Bürgerrechtskommission hat der Stadtrat im Februar 2010 eine Zusammenstellung über die kommunalen Bestimmungen erstellt. Heute liegt eine ergänzte Fassung vor, die auch die von der Bürgerrechtskommission seit ihrer Arbeitsaufnahme vorgenommenen Anpassungen enthält.

Auf eine formelle Revision der kommunalen Verordnung wurde bis jetzt verzichtet. Die Gründe werden nachfolgend dargelegt.

### **B. Kantonsverfassung und kantonale Gesetzgebung**

Die von den Stimmberechtigten am 27. Februar 2005 angenommene Kantonsverfassung ist seit dem 1. Januar 2006 in Kraft. Wie bereits ausgeführt, mussten aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen die früher für die Erteilung des Bürgerrechtes zuständigen Bürgerlichen Organe der Gemeinden aufgehoben werden.

Die Verfassung widmet dem Bürgerrecht ein eigenes Kapitel mit folgendem Wortlaut:



**Art. 20 Voraussetzungen**

*Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht.*

*Das Gesetz bestimmt im Rahmen des Bundesrechts abschliessend die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts.*

*Personen, die im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden wollen, müssen:*

- a. über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen;*
- b. in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen;*
- c. mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein;*
- d. die schweizerische Rechtsordnung beachten.*

**Art. 21 Zuständigkeit**

*Die Gemeindeordnung legt fest, ob ein von den Stimmberechtigten gewähltes Organ oder die Gemeindeversammlung das Gemeindebürgerrecht erteilt. Urnenabstimmungen sind ausgeschlossen.*

*Das Gesetz regelt die Zuständigkeit für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts*

Mit der Revision der Gemeindeordnung vom 17. Mai 2009 wurde in Schlieren die kommunale Zuständigkeit durch die Schaffung der selbstständigen Bürgerrechtskommission auf Frühjahr 2010 neu geregelt.

Auf die formelle Revision der Bürgerrechtsverordnung wurde verzichtet, weil nach der Inkraftsetzung der Kantonsverfassung zu erwarten war, das kantonale Bürgerrechtsgesetz werde innert absehbarer Frist in Kraft treten und damit neue kommunale Vorschriften überflüssig machen. Die Ausarbeitung hat aber weit aus mehr Zeit in Anspruch genommen, als ursprünglich angenommen wurde. Zudem wurde bei den Beratungen deutlich, dass das Thema Einbürgerungen auch auf kantonaler Ebene sehr kontrovers ist und vielerorts Emotionen auslöst.

Immerhin hat der Kantonsrat am 22. November 2010 nach teilweise zähem Ringen über einzelne Bestimmungen das Bürgerrechtsgesetz verabschiedet. Innert der gesetzlichen Frist ist aber das Referendum zustande gekommen. Zudem wurde ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten eingereicht, womit einzelne Bestimmungen geändert werden sollen. Es folgte eine rechtliche Auseinandersetzung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat über die Zulässigkeit der vorgeschlagenen Änderungen. Am 21. August 2011 hat schliesslich das Kantonsparlament entschieden, den Stimmberechtigten beide Anträge zu unterbreiten.

Die Urnenabstimmung über diese zwei Vorschläge fand am 11. März 2012 statt. Weder der Gesetzesentwurf des Kantonsrates noch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten konnten eine Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinen. Das heisst, beide Vorschläge wurden abgelehnt und für die Gesetzgebung des Kantons Zürich in Bürgerrechtsfragen bedeutet das „zurück auf Feld 1“.

Die ursprüngliche Absicht, wegen der zu erwartenden kantonalen Vorschriften auf eine neue kommunale Verordnung zu verzichten, ist heute deshalb überholt. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Übersichtlichkeit legen die Bürgerrechtskommission und der Stadtrat diesen Antrag vor.

### **C. Parlamentarische Vorstösse**

Zum Thema Einbürgerungsverordnung sind folgende Vorstösse unerledigt:

a) Motion von Silvia Arnet und Mitunterzeichnenden über Standortbestimmungen und Ruf

Die am 7. Juli 2008 vom Gemeindeparlament überwiesene Motion hat nachstehenden Wortlaut:

"Der Stadtrat wird beauftragt, im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen folgende Änderungen vorzunehmen:

1) Standortbestimmungen:

- a) Gesellschaft: Der Kompetenznachweis ist erbracht mit der Bewertung "gut" (entspricht 61 % richtig, zurzeit 41 %). In den Teilbereichen "Kanton Zürich" und "Schlieren" ist ebenfalls das Ergebnis "gut" erforderlich.
- b) Deutsch: Sowohl der schriftliche als auch der mündliche Test müssen mindestens mit dem Prädikat "gut" abgeschlossen werden zurzeit "befriedigend".



**2) Unbescholtener Ruf:**

Für jeden Bewerber wird eine ergänzende Personenabklärung durch die Polizei vorgenommen.

**Begründung:**

1.) Die Standortbestimmungen stellen den ersten Schritt dar im Ablauf des Einbürgerungsverfahrens auf kommunaler Ebene. Bewerber mit positiven Testergebnissen werden zu einem Gespräch mit dem Stadtrat eingeladen und, sofern sie dort einen guten Eindruck hinterlassen haben, anschliessend durch die Spezialkommission Einbürgerungen beurteilt.

Nun ist die Zahl der Einbürgerungsgesuche seit der Einführung der neuen Gebührenregelung (lediglich noch kostendeckend) stark angestiegen, insgesamt sind zurzeit über 200 Gesuche pendent. Im Sinne einer speditiven Behandlung der Gesuche und einer nach objektiven Kriterien beurteilbaren Auswahl der geeigneten Bewerber, müssen die Ergebnisse der Standortbestimmungen aussagekräftig und selektiv sein. Das heisst, diese Vorprüfungen sollen den tatsächlichen Nachweis erbringen, dass ein Bewerber oder eine Bewerberin über ordentliche Deutschkenntnisse sowie ein gutes staatskundliches Wissen verfügt.

Leider genügt die aktuelle Test-Beurteilung diesen Ansprüchen nur bedingt. Ein Gespräch mit den Gesuchstellern ist gelegentlich schwierig aufgrund ihrer bescheidenen Deutschkenntnisse. Ausserdem stellen die Mitglieder der Spezialkommission fest, dass etliche Personen den Schweizerpass lediglich beantragen, um problemlos reisen zu können. Dabei zeigen sie wenig Interesse an der Schweiz und den gesellschaftlichen Normen in unserem Land. Auch ihre soziale Integration lässt oft zu wünschen übrig und sie sind nicht orientiert über die lokalen Verhältnisse.

Die Spezialkommission vertritt die Meinung, dass von den Gesuchstellern ein gewisser Lernaufwand im Hinblick auf die Prüfungen erwartet werden darf. Überdies sind Kenntnisse über den Kanton Zürich und die Gemeinde ein wesentlicher Bestandteil ihrer Integration. Das Einbürgerungsverfahren in Schlieren muss nach fairen und von Willkür freien Regeln ablaufen, soll jedoch klar ein gewisses Anforderungsprofil aufweisen. Aus diesen Gründen wünscht die Spezialkommission, dass bei der Bewertung der Standortbestimmungen die Messlatte höher angesetzt wird. Eine entsprechende Anpassung kann durch den Stadtrat kurzfristig und unbürokratisch umgesetzt werden und entspricht durchaus dem Handlungsspielraum unserer Gemeinde.

2.) Die Unbescholtenheit des Rufes einer Bewerberin/eines Bewerbers wird, nach Vorprüfung durch den Kanton, grundsätzlich durch die Gemeinde geprüft und beurteilt. Zurzeit geschieht diese Einschätzung anhand von Auszügen aus dem Betreibungsregister und dem zentralen Strafregister sowie eines Berichtes über laufende Strafuntersuchungen.

Allerdings weist das momentane Verfahren Lücken auf in Bezug auf Vergehen, welche nicht zu einer Strafanzeige geführt haben und in Bezug auf Übertretungsstrafen. Diesbezügliche Hinweise sind jedoch nötig zur umfassenden Beurteilung der Eignung einer Person zur Aufnahme ins Bürgerrecht, insbesondere bei jungen Erwachsenen. Damit das Prädikat "Unbescholtener Ruf" wirklich zu Recht vergeben werden kann, sind zusätzliche Abklärungen bei der Polizei erforderlich."

Der Stadtrat hat dem Gemeindeparlament am 10. Januar 2011 einen ausführlichen Bericht erstattet und die Abschreibung der Motion beantragt.

Das Gemeindeparlament hat die Motion an seiner Sitzung vom 14. März 2011 erheblich erklärt. Die in Art. 71 der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes festgelegte Frist für die Antragstellung an das Gemeindeparlament konnte wegen der im Abschnitt B aufgeführten unklaren Verhältnisse bezüglich der kantonalen Volksabstimmung zum Bürgerrechtsgesetz nicht eingehalten werden.



b) Postulat von Arthur Naumann über besondere Lebenssituationen

Das am 23. Juni 2008 überwiesene Postulat hat folgenden Wortlaut:

"Ich ersuche den Stadtrat folgende Bestimmung in die Bürgerrechtsverordnung der Stadt Schlieren aufzunehmen:

Personen welche in den letzten fünf Jahren infolge besonderer Lebenssituationen steuerbefreite Fürsorge- oder Ergänzungsleistungen bezogen haben, werden nicht in das Bürgerrecht der Stadt Schlieren aufgenommen.

Begründung:

Die kantonale Bürgerrechtsverordnung schreibt vor, dass sich die Bewerber selbst erhalten können. Wer jedoch steuerbefreite Beiträge für seinen Lebensunterhalt beziehen muss, lebt mit Unterstützung durch Steuergelder von Stadt, Kanton und Bund. Die Bewerber müssen nachweisen, dass sie ein Einkommen versteuern, das für ihren Lebensunterhalt ausreicht. Steuerbefreite Fürsorge- und Ergänzungsleistungen sollen nicht als Teil dieses Einkommens gelten."

Der Stadtrat hat dem Gemeindeparlament am 10. Januar 2011 einen ausführlichen Bericht erstattet und die Abschreibung des Postulates beantragt.

Das Gemeindeparlament hat das Postulat an der Sitzung vom 14. März 2011 auf der Pendenzenliste belassen.

**D. Entwurf für eine neue Bürgerrechtsverordnung**

Um übersichtliche Verhältnisse zu schaffen, sollen für die Zeit bis zum Inkrafttreten von neuen kantonalen Vorschriften die heute geltenden Bestimmungen in einer Verordnung zusammengefasst werden. Es wurde darauf geachtet, die jetzigen Regelungen und die seit der Arbeitsaufnahme der Bürgerrechtskommission entwickelte Praxis möglichst weitgehend zu übernehmen. Mit der Verordnung wird auch dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Abstützung der Bestimmungen in einem Erlass des Parlamentes Rechnung getragen.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

- § 1 Die Rechtsgrundlage ergibt sich aus der Gemeindeordnung. Sie fällt mit dem Inkrafttreten des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes und allfälliger Ausführungserlasse dahin, weil die Kantonsverfassung vorschreibt, das Gesetz müsse die Einbürgerungsvoraussetzungen abschliessend festlegen.
- § 3 Text von der bisherigen Verordnung übernommen
- § 4 Abs. 1 von der bisherigen Verordnung übernommen  
Abs. 2 gibt die gängige Praxis wieder und schafft die Rechtsgrundlage für Abklärungen.
- § 5 Text von der bisherigen Verordnung übernommen  
Verlangt werden weiterhin mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Wohnsitz in Schlieren.
- § 6 Hier wurden die Bestimmungen des vom Kantonsrat am 22. November 2010 gutgeheissenen Bürgerrechtsgesetzes aufgenommen. Sie stellen den vom Gesetzgeber ausgehandelten Kompromiss in dieser politisch heiklen Angelegenheit dar. Werden sie ins kommunale Recht überführt, entsteht eine Voranwendung. Damit können mit Blick auf das Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes Übergangsschwierigkeiten vermieden werden. Der Vollständigkeit halber kann noch angefügt werden, dass die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit in der Referendumsdiskussion kein Thema war.
- § 7 Diese Bestimmung ist neu und entspricht der geltenden Praxis der Bürgerrechtskommission.



- § 8 ff. Bei den Standortbestimmungen wird die aktuelle Regelung, wie sie sich im Lauf der Zeit entwickelt hat, übernommen.
- § 14 ff. Auch bei den Integrationsgesprächen sollen keine Änderungen vorgenommen werden. Das Vorgehen hat sich bewährt.
- § 16 Abs. 3 wurde neu aufgenommen. Es handelt sich um die Präzisierung der Vorschriften in § 28 Abs. 2 der geltenden kantonalen Bürgerrechtsverordnung.
- § 17 Rechtsmittelbelehrung und Schriftlichkeit sind eigentlich selbstverständlich. Trotzdem wird hier explizit darauf hingewiesen.
- § 18 Mit dieser neuen Regelung soll geklärt werden, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die einen ablehnenden Beschluss der Bürgerrechtskommission erhalten haben, frühestens nach Ablauf eines Jahres erneut ein Gesuch stellen können.
- § 19 Die Gebühren sind einem gewissen Wandel unterworfen. Das übergeordnete Recht gibt den Rahmen vor. Die Festsetzung soll in Zukunft durch die Bürgerrechtskommission erfolgen. Die Veröffentlichung in der kommunalen Rechtssammlung entspricht einem Gebot der Zeit und schafft die nötige Transparenz.
- § 22 Da mit dem künftigen kantonalen Bürgerrechtsgesetz abschliessende Regelungen geschaffen werden, die für alle Gemeinden gleich sind, muss die kommunale Verordnung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens zwingend aufgehoben werden.

Beilage In der Beilage zur Verordnung werden die wichtigsten Bestimmungen im übergeordneten Recht wie in der Vergangenheit summarisch aufgeführt. Damit entsteht eine gewisse Übersichtlichkeit für Interessentinnen und Interessenten.

#### **E. Haltung und Antrag der Bürgerrechtskommission**

Die Bürgerrechtskommission hat die Vorlage sowie den Verordnungstext eingehend geprüft und empfiehlt dem Gemeindep Parlament die Genehmigung.

#### **F. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen**

Mit dem Erlass der Verordnung können die im Abschnitt C aufgeführten Vorstösse abgeschrieben werden:

##### a) Motion von Silvia Arnet und Mitunterzeichnenden über Standortbestimmungen und Ruf

Dem Anliegen der Motion ist entsprochen. Der Verordnungstext enthält die verlangten Mindestanforderungen.

##### b) Postulat von Arthur Naumann über besondere Lebenssituationen

Im Bericht an das Gemeindep Parlament vom 10. Januar 2011 wurde bereits umfassend dargelegt, weshalb das Anliegen des Postulanten nicht erfüllt werden kann. § 6 der Verordnung enthält die vom Kantonsrat in das neue Bürgerrechtsgesetz aufgenommenen Anforderungen zur wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit. Weitergehende Bestimmungen erscheinen - neben den sachlichen Bedenken zur Umsetzbarkeit - für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nicht zweckmässig.

#### **G. Schlussbemerkungen**

Die neue Verordnung schafft übersichtliche Verhältnisse und auch die im Einbürgerungsverfahren wichtige Rechtssicherheit. Bürgerrechtskommission und Stadtrat empfehlen Zustimmung zur Vorlage.



Antrag an das Gemeindeparlament

1. Es wird eine neue Verordnung über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht von Schlieren (Text gemäss Beilage) erlassen.
2. Es werden folgende Vorstösse zur Bürgerrechtsverordnung als erledigt abgeschrieben:
  - 2.1. Motion von Silvia Arnet und Mitunterzeichnenden über Standortbestimmungen und Ruf
  - 2.2. Postulat von Arthur Naumann über besondere Lebenssituationen
3. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht dem fakultativen Referendum; Ziffer 2 fällt in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeindeparlamentes.

Für richtigen Protokollauszug

STADTRAT SCHLIEREN  
Präsident                      Schreiber

Toni Brühlmann      Hansruedi Kocher

Versand: 22. März 2012