



17-391 B4.C

Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Dübendorf (Bürgerrechtsverordnung)  
Aufhebung per 1. Januar 2018  
Antrag und Weisung an den Gemeinderat

---

## Ausgangslage

Der Bund hat die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts vollständig überarbeitet. Das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) wurde am 20. Juni 2014 beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) erlassen und das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2018 festgelegt. Beabsichtigt wird damit eine Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren und eine Anpassung des Integrationsbegriffs im Bürgerrecht an jenen des Ausländerrechts.

Das bisherige Bürgerrechtsgesetz des Bundes enthält nur rudimentäre Vorgaben; diese waren bisher vor allem Sache der Kantone. Dies ändert mit dem Erlass der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht nun grundlegend. Darin konkretisiert der Bund in bedeutendem Umfang die gesetzlichen Vorgaben selber, insbesondere bei den Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung. Die Vorschriften des Bundes gelten nicht nur für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, sondern sind auch für das Kantons- und Gemeindebürgerrechts zu berücksichtigen. Die Einbürgerungskriterien des Bundes sind so genau, dass sie von den Kantonen und Gemeinden im Wesentlichen ohne Ergänzungsrecht direkt angewendet werden können bzw. müssen. Der Ermessensspielraum der kantonalen und kommunalen Behörden wird, im Vergleich zum geltenden Recht, stark eingeschränkt. Der kantonalen Gesetzgebung kommt nur noch dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo der Kanton die Integrationskriterien verschärfen will und bei der Regelung des Verfahrens im Kanton und in den Gemeinden. Den Gemeinden verbleibt praktisch kein weiterführender Regelungsbedarf bzw. -spielraum.

## Erwägungen

### Die wesentlichen Änderungen im Bundesrecht

Die neuen formellen Voraussetzungen beinhalten im Wesentlichen, dass neu für die Einbürgerung:

- eine Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) verlangt wird.
- ein Aufenthalt von insgesamt 10 Jahren in der Schweiz (bisher 12 Jahre) genügt, wovon drei während der letzten 5 Jahre.
- der Aufenthalt im Rahmen einer vorläufigen Aufnahme nur zur Hälfte angerechnet wird.

Die neuen formellen Voraussetzungen beinhalten im Wesentlichen, dass neu für die Einbürgerung:

- die Beachtung der Rechtsordnung neu mittels VOSTRA (Strafregister-Informationssystem) und nicht mehr (nur) mit dem Strafregisterauszug geprüft wird.
- die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, insbesondere das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, die Grundrechte und die Pflichten (Militär, Schule) verlangt wird.
- das Referenzniveau B1 für mündliche Sprachkompetenzen und das Referenzniveau A2 für schriftliche Sprachkompetenzen verlangt wird (wie im Kanton Zürich schon bisher).
- als Integrationskriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse



- se in der Schweiz, die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz sowie die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern definiert werden.
- auch das Erfordernis der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder verlangt wird.
  - die Teilnahme am Wirtschaftsleben vorausgesetzt wird (bisher Wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit). Diesem gleichgestellt ist die Teilnahme am Erwerb von Bildung.
  - eine Ausnahmeregelung festgeschrieben wird, sofern ein(e) Bewerber(in) aufgrund einer Behinderung oder Krankheit bestimmte Integrationskriterien nicht erfüllen kann.

## Auswirkungen auf das kantonale Recht

Das neue Bundesrecht erforderte eine grundlegende Überarbeitung der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen. In einem ersten Schritt wurde die kantonale Bürgerrechtsverordnung revidiert, welche auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten wird. Die Totalrevision der bürgerrechtlichen Bestimmungen auf Gesetzesstufe (Bürgerrechtsgesetz) erfolgt in einem zweiten Schritt.

Da das nach Verfassung vorgeschriebene Bürgerrechtsgesetz im Jahre 2012 durch das Volk abgelehnt wurde, wird der zweite Titel des heutigen Gemeindegesetzes auf den 1. Januar 2018 in das «Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926» (kBüG) überführt. Diese Bestimmungen sind aber veraltet und widersprechen teilweise dem übergeordneten Recht. Ein überarbeitetes Gesetz wird jedoch nicht auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt sein. Da das neue Bundesrecht auf den 1. Januar 2018 gilt, wurde beschlossen, auch im Interesse der Klarheit und der Rechtssicherheit, die revidierte kantonale Bürgerrechtsverordnung (kBüV) auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen. Die kBüV befasst sich im Wesentlichen mit der Einbürgerung im ordentlichen Verfahren, da hier der Kanton (neben dem Bund) über Rechtssetzungskompetenzen verfügt. Die erleichterte Einbürgerung ist bundesrechtlich geregelt, Kanton und Gemeinden haben hier lediglich eine Mitwirkungspflicht. Daneben regelt die Verordnung aber auch die Einbürgerung von Schweizer Staatsangehörigen.

Die kBüV orientiert sich am Grundsatz, dass für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Ausnahmen sind dort vorgesehen, wo die KV zusätzliche Anforderungen an die Integration stellt. Dies betrifft die Sprachkompetenz und das Vertrautsein mit den hiesigen Verhältnissen. Dabei wird auch berücksichtigt, dass die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ab dem 1. Januar 2018 weitgehend eine Vollzugsaufgabe ist, die durch detaillierte Vorgaben des Bundes und ergänzende Bestimmungen des kantonalen Rechts gesteuert wird. Die bis anhin freie Würdigung der Integration wird in weiten Teilen durch objektive und messbare Kriterien ersetzt (Register, Tests, Karenzfristen). Der bisherige Ermessens- und Entscheidungsspielraum der Bewilligungsbehörden entfällt somit weitgehend.

## Die kommunalen Regelungen

Die heutige Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Dübendorf (Bürgerrechtsverordnung) enthält verschiedene Festlegungen, die sinngemäss im neben- und übergeordneten Recht bereits enthalten sind bzw. sein werden. Weitere materielle Regelungen (z.B. Wohnsitzvoraussetzung für Ausländer(innen) oder Bestimmungen über Betreibungen oder Sozialhilfe) widersprechen dem neuen übergeordneten Recht und sind somit nicht mehr zulässig. Übrig bleiben die reinen Verfahrensregeln und Auslegungen, die aber als reine Vollzugsbestimmungen, sinn- und zweckmässigerweise nicht auf Verordnungsstufe sondern im Rahmen von Verwaltungsanordnungen festgelegt werden.



Das neue übergeordnete kantonale Recht lässt keinen materiellen Raum für kommunale Ergänzungen oder Verschärfungen. Auch sind Redundanzen durch Wiederholungen von Festlegungen aus neben- und übergeordnetem Recht in einer Verordnung möglichst zu vermeiden. Verfahrensregeln sind reine Vollzugsbestimmungen, die nicht auf Verordnungsebene sondern im Rahmen von Verwaltungsanordnungen festzulegen sind. Daher verbleiben für eine kommunale Bürgerrechtsverordnung keine eigenständigen materiellen Regelungskompetenzen. Sie ist deshalb auf den 1. Januar 2018 aufzuheben.

Gemäss § 39 der kBüV werden vor dem Inkrafttreten der neuen Verordnung eingereichte Gesuche nach bisherigem Recht behandelt (Nichtrückwirkung). Diese Bestimmung ist auch für die kommunalen Verfahren zu übernehmen.

### Auswirkungen auf das Einbürgerungsverfahren

Die Kompetenzen für die Erteilung des Bürgerrechts der Stadt Dübendorf sind in der Gemeindeordnung festgelegt. Gemäss Art. 29 Ziff. 4.12 ist der Gemeinderat zuständig für die Erteilung des Bürgerrechtes an Bewerber, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist. Für die Erteilung des Bürgerrechts an Bewerber, für die eine gesetzliche Aufnahmepflicht besteht, ist der Stadtrat zuständig. Diese Kompetenzzuweisung wird durch die neuen Regelungen nicht berührt. Damit ergibt sich auch auf den Bestand der in Art. 18 Abs. 3 der Gemeindeordnung festgelegten Bürgerrechtskommission keine Änderung.

### Dringlichkeit

Die Dringlichkeit des Geschäfts ergibt sich aus den übergeordneten Regelungen. Mit der Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen auf den 1. Januar 2018 werden die davon abweichenden kommunalen Regelungen derogiert und sie sind nicht mehr anwendbar. Daraus ergibt sich die Dringlichkeit einer Aufhebung der nicht mehr gültigen Bestimmungen.

Der Regierungsrat hat am 23. August 2017 die neue kantonale Bürgerrechtsverordnung verabschiedet. Die darin festgehaltenen Bestimmungen sollen per 1.1.2018 in Kraft treten. Damit verbunden ist die Auflage an die Gemeinden, ihre diesbezüglichen Bestimmungen bis zu diesem Zeitpunkt und somit in sehr kurzer Zeit den kantonalen Vorgaben anzupassen. Ein wenig zeitliche Entspannung ergibt sich durch den Umstand, dass sämtliche bis 31.12.2017 eingereichten Einbürgerungsgesuche nach den bisherigen Bestimmungen behandelt und somit durch die neue, per 1.1.2018 in den Gemeinden noch nicht installierte Gesetzgebung, nicht behindert werden.

### Konsequenzen einer Ablehnung

Eine Ablehnung der Aufhebung der Bürgerrechtsverordnung hätte zur Folge, dass eine Verordnung mit Regelungen besteht, die im Widerspruch zum übergeordneten Recht steht und materiell nicht mehr umgesetzt werden kann.



## Beschluss

1. Dem Gemeinderat wird beantragt, die Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Dübendorf (Bürgerrechtsverordnung) vom 4. September 1995 mit all ihren seitherigen Änderungen auf den 1. Januar 2018 aufzuheben.
2. Vor dem 1. Januar 2018 eingereichte Gesuche werden nach dem bisherigen Recht behandelt.
3. Der Antrag und die Weisung zum Gemeinderatsgeschäft Nr. 210/2017 werden genehmigt und zuhanden des Gemeinderates verabschiedet.

## Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderat durch Weisung
- Stadtpräsident, mit Weisung
- Stadtschreiber
- Akten

Stadtrat Dübendorf

Lothar Zörjen  
Stadtpräsident

Martin Kunz  
Stadtschreiber