

## **Auszug aus dem Protokoll des Gemeinderates Buchs ZH**

Sitzung vom 23. April 2018

---

**89      06.01      Vorschriften, Verträge, Kreisschreiben  
Revision Bürgerrecht / Handlungsbedarf Gemeinde / Aufhebung Bürgerrechtsverordnung / Erlass Bürgerrechtsreglement**

### **Ausgangslage:**

Die Rechtsgrundlagen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts wurden durch den Bund vollständig überarbeitet. Am 20. Juni 2014 wurde das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (CH-revBüG) vom Parlament beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (CH-revBüV) verabschiedet und die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen auf den 1. Januar 2018 festgelegt.

Da das neue Bundesrecht die Totalrevision der kantonalen rechtlichen Bestimmungen erfordert, hat der Regierungsrat eine neue Bürgerrechtsverordnung erlassen (KBüV). Diese gilt seit 1. Januar 2018 bis zur Inkraftsetzung des revidierten kantonalen Bürgerrechts. Eine wichtige Neuerung besteht darin, dass die Zürcher Gemeinden das Bürgerrecht künftig nach einheitlichen Kriterien erteilen.

### **Handlungsbedarf auf Gemeindeebene**

Im Hinblick auf die Revision des Bürgerrechts wurden die Zürcher Gemeinden vom Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Einbürgerungen (nachfolgend: Gemeindeamt), darauf aufmerksam gemacht, die kommunale Bürgerrechtsverordnung auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Je nach Notwendigkeit müsse die Verordnung per Ende Jahr durch den Gemeinderat aufgehoben oder revidiert werden.

Kommunal geregelt werden muss gemäss Gemeindeamt noch:

- A. Allfällige Verpflichtung zum Bestehen eines externen Grundkenntnistests, sofern die Grundkenntnisse nicht durch den Gemeinderat geprüft werden
- B. Gebühren
- C. Verfahren (z. B. Zeitpunkt der Einreichung des kantonalen Deutshtests im Einbürgerungsverfahren (KDE))
- D. Ehrenbürgerrecht

## **A. Externer Grundkenntnistest oder Prüfung durch den Gemeinderat**

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 sowie die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern

Im Kanton Zürich werden schon heute Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde verlangt (§ 21a lit. d BÜV). Der Gemeinderat prüft die vorgenannten Grundkenntnisse nicht selbst. Die WBK (Weiterbildungskurse Dübendorf) führt im Auftrag der Gemeinde Buchs die Standortbestimmung in Staatskunde durch.

Gemäss § 16 BÜV 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 Bewerbern, die nicht über einen Nachweis gemäss § 6 BÜV verfügen, im Rahmen eines Einbürgerungsgesprächs anhand eines standardisierten Fragebogens oder durch einen Test zu prüfen. Der Test muss anerkannten Qualitätskriterien genügen und die Anforderungen von Art. 2 Abs. 2 BÜV erfüllen (§ 16 Abs. 2 BÜV). Die Gemeinde muss die Bewerbenden über die verlangten Kenntnisse informieren und ihnen geeignete Hilfsmittel für die Vorbereitung zur Verfügung stellen (§ 16 Abs. 3 BÜV). Die Verpflichtung der Einbürgerungswilligen, einen externen Test zur Prüfung dieser Grundkenntnisse zu absolvieren, würde gemäss Gemeindeamt einer Rechtsgrundlage in einem Gemeindeerlass bedürfen, da es sich um einen wichtigen Rechtssatz im Sinne von Art. 38 KV und § 4 Abs. 2 GG handle, der von der Gemeindeversammlung beschlossen werden müsste (d. h. ein Beschluss des Gemeinderates würde nicht genügen). Massgebend sind gemäss Gemeindeamt die Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung der Einbürgerungswilligen und die grosse Zahl der Betroffenen. Die Verpflichtung, einen solchen Test zu absolvieren, stelle eine erhebliche Verschärfung der Einbürgerung dar. Weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht sehen eine solche Verpflichtung vor, so dass die Gemeinden die Rechtsgrundlage dafür schaffen müssten. Ausserdem müsste das kommunale Gebührenreglement bei einer Auslagerung des Tests mit dem entsprechenden Franken-Betrag ergänzt werden; ein pauschaler Verweis auf die Kosten eines Grundkenntnistests genügt gemäss Gemeindeamt nicht.

Gemäss § 15 Abs. 1 BÜV 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 Respektierung der Werte der Bundesverfassung
- Genügende Kenntnisse der deutschen Sprache (die Gemeinde darf die Sprachkenntnisse nicht anhand eigener Einschätzungen prüfen, es muss zwingend ein Sprachnachweis vorliegen)
- Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung
- Die Förderung der Integration von Familienmitgliedern

Das Gemeindeamt hat neu ein Selbstdeklarationsformular entworfen, auf welchem die Bewerbenden Angaben zu sämtlichen genannten Punkten machen müssen und welches sie neben einem Betreibungs- 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 zw. 16-25 Jahre alt und mind. 5 Jahre Unterricht auf Volksschul- oder Sekundarstufe II auf Deutsch) werden heute noch Gespräche durchgeführt, was im Widerspruch zum bedingten Anspruch steht. Künftig soll auf diese Gespräche verzichtet werden. Hingegen sollen bei allen anderen Bewerbenden 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.

Die Durchführung eines externen Tests zur Prüfung der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz und im Kanton durch ein externes Institut (WBK) soll weiterhin bestehen bleiben.

Von Seiten des Gemeindeamtes wurde eine Informationsbroschüre „Grundkenntnisse über die Schweiz, den Kanton Zürich und (Ihre) Gemeinde“ entwickelt. Der Gemeindeteil ist noch mit dem Minimalwissen über die Gemeinde Buchs zu ergänzen. Ein standardisierter Fragebogen wird das Gemeindeamt noch nachliefern. Gemäss Gemeindeamt kann die Gemeinde den standardisierten Fragebogen im Gespräch nutzen.

## **B. Gebühren**

Gemäss § 32 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 genüge nicht.

Die Grundsätze betreffend die kommunalen Einbürgerungsgebühren sind in der neuen kommunalen Gebührenverordnung und dem revidierten, per 1. Januar 2018 in Kraft tretenden, kommunalen Gebührentarif bereits geregelt.

### **C. Verfahren (Zeitpunkt Einreichung Sprachnachweis)**

Bewerbende, die nicht über einen Sprachnachweis im Sinne von § 9 BÜV verfügen, müssen den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE), dessen Durchführung die Gemeinde Buchs der WBK übertragen hat, bestehen.

Einbürgerungsgesuche müssen von den Bewerbenden beim Gemeindeamt eingereicht werden. Dieses leitet das Gesuch der Wohnsitzgemeinde weiter, von welcher die Bewerbenden beim Fehlen eines genügenden Sprachnachweises bereits heute aufgefordert werden, sich für den KDE anzumelden und das Testergebnis einzureichen.

Die Gemeinden können festlegen, ob der KDE vor der Einreichung des Gesuchs oder während des kommunalen Einbürgerungsverfahrens zu absolvieren ist. Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass in einem neu zu erlassenden Bürgerrechtsreglement festzuhalten ist, dass der KDE bereits zu Beginn des Verfahrens zusammen mit dem Einbürgerungsgesuch einzureichen ist. Die Anmeldung dazu erfolgt über die Präsidialabteilung.

### **D. Ehrenbürgerrecht**

Weder die Buchser Bürgerrechtsverordnung noch die Gemeindeordnung der Gemeinde Buchs enthalten eine Bestimmung betreffend der Regelung eines Ehrenbürgerrechts.

Für die grundsätzliche Regelung eines Ehrenbürgerrechts, welche Rechtsfolgen wie eine Einbürgerung von Schweizern haben soll (d.h. mit Eintrag im schweizerischen Personenstandsregister Infostar), wäre ein Beschluss der Gemeindeversammlung notwendig. Sollte ein Ehrenbürgerrecht hingegen ohne Rechtswirksamkeit, sondern als blosser Ehrentitel vergeben werden können, kann dies gemäss Gemeindeamt auch anders geregelt werden, zum Beispiel durch einen Gemeinderatsbeschluss. Das Gemeindeamt weist darauf hin, dass die Regelung eines Ehrenbürgerrechts (mit oder ohne Rechtswirkung) eine Möglichkeit der Gemeinde ist, jedoch keine Verpflichtung.

In H.R. Thalmann, "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 BÜG 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 jedoch 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.“

Der Gemeinderat ist der Meinung, auf die Regelung eines Ehrenbürgerrechts ohne Rechtswirkung, d. h. ein Ehrenbürgerrecht als blosser Ehrentitel, zu verzichten.

### **Aufhebung der kommunalen Bürgerrechtsverordnung**

Das Gemeindeamt erachtet eine kommunale Bürgerrechtsverordnung nur noch zur Verpflichtung der Bewerbenden zu einem externen Grundkenntnistest oder zur Regelung des Ehrenbürgerrechts (mit Rechtswirkung) als notwendig. Da also nur einzelne Punkte vom Bürgerrecht von der Gemeindeversammlung beschlossen werden müssten, würde gemäss Gemeindeamt dazu jedoch auch ein Einzelbeschluss der Gemeindeversammlung reichen.

Materiell regelte die Buchser Bürgerrechtsverordnung lediglich, dass nicht in der Schweiz geborene Ausländer bei Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs mindestens fünf Jahre in der Gemeinde wohnen müssen. Diese minimale Wohnsitzdauer wird per 1. Januar 2018 durch die kantonale Bürgerrechtsverordnung für den gesamten Kanton Zürich auf zwei Jahre festgelegt. Daraus ergibt sich, dass die Bürgerrechtsverordnung der Gemeinde Buchs vom 11. Dezember 2014 per 1. Januar 2018 überflüssig wird und aufgehoben werden kann. Somit ist lediglich ein Erlass eines Bürgerrechtsreglements, welches Verfahrensfragen und das Ehrenbürgerrecht als blossen Ehrentitel regelt durch den Gemeinderat zu verabschieden.

Das zu beschliessende kommunale Bürgerrechtsreglement enthält folgende Regelungen:

Der Gemeinderat, gestützt auf die kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017 und Art. 20 der Gemeindeordnung (GO) vom 28. Februar 2016, beschliesst:

## **A. Allgemeine Bestimmungen**

### **§ 1 Gegenstand**

<sup>1</sup> Dieses Reglement konkretisiert die kantonalen und eidgenössischen Vorschriften über den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts und regelt das Ehrenbürgerrecht.

### **§ 2 Geltungsbereich**

<sup>1</sup> Dieses Reglement gilt für Personen, welche dem Gemeindeamt des Kantons Zürich ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung stellen.

<sup>2</sup> Soweit das vorliegende Reglement keine besonderen Bestimmungen enthält, gelten die übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Erlasse.

### **§ 3 Zuständigkeit**

<sup>1</sup> Der Gemeinderat ist zuständig für die Erteilung und die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.

## **B. Besondere Bestimmungen**

### **§ 4 Deutschkenntnisse**

<sup>1</sup> Bewerbende, welche den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) absolvieren müssen, weisen den Nachweis über dessen Bestehen zusammen mit dem Einbürgerungsgesuch ein.

<sup>2</sup> Die Anmeldung zum Deutschtest erfolgt über die Präsidialabteilung.

### **§ 5 Grundkenntnistest (Staatskunde)**

<sup>1</sup> Die schriftlichen Grundkenntnisse der Bewerbenden der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde werden durch eine externe Institution geprüft. Die Mindestanforderungen sind erfüllt, wenn 60 % der Aufgaben der Standortbestimmung richtig gelöst wurden.

<sup>2</sup> Die Kenntnisse über die lokalen Gegebenheiten werden im Einbürgerungsgespräch, anhand eines standardisierten Fragebogens, durch den Gemeinderat geprüft.

<sup>3</sup> Die Anmeldung zum Grundkenntnistest erfolgt über die Präsidialabteilung.

## **C. Gebühren**

### **§ 6 Gebühren**

<sup>1</sup> Die Grundsätze für die Erhebung von Gebühren regelt die kommunale Gebührenverordnung.

<sup>2</sup> Die Gebühren für die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen werden im kommunalen Gebührentarif festgesetzt.

## **D. Schlussbestimmungen**

### **§ 7 Inkrafttreten**

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt auf den 23. April 2018 in Kraft.

<sup>2</sup> Mit Inkrafttreten wird die Verordnung über das Bürgerrecht der Gemeinde Buchs ZH vom 11. Dezember 2014 aufgehoben.

### **Der Gemeinderat beschliesst:**

1. Bewerbende, welche nicht über einen Sprachnachweis im Sinne von § 9 Abs. 2 der Bürgerrechtsverordnung des Kantons Zürich vom 23. August 2017 verfügen, haben den kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren (KDE) bereits zu Beginn des Verfahrens zusammen mit dem Einbürgerungsgesuch einzureichen.
2. Die Gemeinde prüft die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde von den Bewerberinnen oder Bewerbern, die nicht über einen Nachweis gemäss § 6 Abs. 2 der Bürgerrechtsverordnung des Kantons Zürich verfügen. Die Grundkenntnisse (Staatskunde) werden anhand eines schriftlichen, standardisierten Tests bei einem externen Anbieter geprüft (derzeit WBK). Anlässlich des Einbürgerungsgesprächs wird, anhand eines standardisierten Fragebogens das „vertraut sein“ mit den örtlichen Verhältnissen, durch den Gemeinderat in einem kurzen mündlichen Gespräch geprüft.
3. Die Verordnung über das Bürgerrecht der Gemeinde Buchs ZH vom 11. Dezember 2014 wird per 23. April 2018 durch den Gemeinderat aufgehoben.
4. Der Gemeinderat erlässt das vorstehende Bürgerrechtsreglement.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung beim Bezirksrat Dielsdorf, Geissackerstrasse 24, 8157 Dielsdorf, schriftlich Rekurs erhoben werden. Die im Doppel einzureichende Rekursschrift muss einen Antrag enthalten und ist zu begründen. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und, soweit möglich, beizulegen.
6. Die Gemeinderatskanzlei wird beauftragt, den Beschluss amtlich zu publizieren.

Für richtigen Protokollauszug:

**Im Namen des Gemeinderates**



Urs Tanner, Gemeindeschreiber