

An den Grossen Gemeinderat
(Teil 1.A. zuhanden der Volksabstimmung)

Winterthur

Umsetzung der Motion betreffend einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen:

- 12. Nachtrag zur Gemeindeordnung vom 26.11.1989
 - 6. Nachtrag zur Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.3.1992
 - 3. Nachtrag zur Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1.3.2010
 - 5. Nachtrag zum Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27.3.2006
-

Anträge:

1. Im Rahmen der Umsetzung der Motion betreffend einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen (GGR-Nr. 2014.89) werden die folgenden vier Erlasse geändert:

A. Änderung der Gemeindeordnung vom 26. November 1989

Die Gemeindeordnung vom 26. November 1989 wird unter Vorbehalt der Zustimmung durch die Gemeinde mit einem 12. Nachtrag wie folgt geändert:

Dritter Teil: Der Grosse Gemeinderat

C. Büro und Kommissionen

§ 29 Grundsätzliches

¹ (unverändert)

² (aufgehoben)

Elfter Teil: Die bürgerlichen Angelegenheiten

§ 73 Allgemeines

¹ Die bürgerlichen Angelegenheiten werden in der Stadt Winterthur durch den Stadtrat besorgt. Der Stadtrat ist insbesondere zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sowie die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.

² (unverändert).

§ 74 Grosse Gemeinderat

¹ (unverändert)

² (aufgehoben)

³ (aufgehoben)

⁴ (unverändert)

§ 75 Stadtrat (aufgehoben)

§ 76 Ausschluss des Referendums (aufgehoben)

B. Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur

Die Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.3.1992 wird mit einem 6. Nachtrag wie folgt geändert:

I. Allgemeines

Art. 2 Zuständigkeit

¹ (aufgehoben)

² Der Stadtrat entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizer Bürger und Bürgerinnen sowie an Ausländer und Ausländerinnen im ordentlichen Einbürgerungsverfahren.

³ (unverändert)

III. Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen

Art. 4 Voraussetzungen

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.

(Lit. a. bis d. unverändert)

Art. 5 Verfahren

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.

^{1a} Die Stadtkanzlei prüft im Rahmen eines mündlichen Tests die Grundkenntnisse der gesuchstellenden Person in Bezug auf die geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in Winterthur. Werden mindestens 70 Prozent der Fragen korrekt beantwortet, gilt der Test als bestanden. Die Fragen und Antworten werden protokolliert. Der Test kann maximal zweimal wiederholt werden.

² Anschliessend beschliesst der Stadtrat über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht.

(Abs. 3 und 4 werden aufgehoben.)

C. Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats

Die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats vom 1.3.2010 wird mit einem 3. Nachtrag wie folgt geändert:

I. Abschnitt / Ratsorganisation

Art. 8 Ständige Kommissionen

¹ (Ziff. 3 aufgehoben)

(Abs. 2 und 3 unverändert)

VI. Abschnitt / Bürgerrechtsgeschäfte

(Art. 85 bis 88 werden aufgehoben)

D. Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder

Das Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27.3.2006 wird mit einem 5. Nachtrag wie folgt geändert:

2. Besondere Bestimmungen

2.1. Grosser Gemeinderat

§ 9 Protokollführung

¹ (unverändert)

² Für die Protokollführung in den Kommissionen des Grossen Gemeinderates und der Ratsleitung beträgt die Entschädigung Fr. 120.-- pro angebrochene Stunde.

³ Für die Protokollführung in der Interfraktionellen Konferenz beträgt die Entschädigung Fr. 60.-- pro angebrochene Stunde.

2. Die Nachträge gemäss Ziff. 1 A. bis D. treten vorbehältlich der Genehmigung der Änderungen gemäss 1.A. durch die Gemeinde und den Regierungsrat auf den 14. Mai 2018 in Kraft.

3. Die erheblich erklärte Motion betreffend einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen (GGR-Nr. 2014.89) wird als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Mit einer erheblich erklärten Motion verlangte eine Mehrheit des Grossen Gemeinderates, in Zukunft sämtliche Einbürgerungen abschliessend durch den Stadtrat behandeln zu lassen. Der Stadtrat ist bereits heute für die meisten Kategorien von Einbürgerungsverfahren sowie Bürgerrechtsentlassungen zuständig. In die Kompetenz des Grossen Gemeinderates fällt die Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Gesuchstellende «ohne bedingten Anspruch auf Einbürgerung». Nach Ansicht des Stadtrats überwiegen die Vorteile einer vollständigen Kompetenzverschiebung hin zur Exekutive. Für Gesuchstellende würden die Verfahren deutlich kürzer und einfacher. Zudem würde die für viele Einbürgerungswillige oft etwas belastende Situation, vor einer ganzen Kommission Red und Antwort stehen zu müssen, entfallen. Stadtintern würden Doppelspurigkeiten wegfallen und es könnte von Synergieeffekten bei der Gesuchsbearbeitung profitiert werden. Aufgrund der wegfallenden Bürgerrechtskommission wird das Parlament entlastet und die Stadt kann einen wiederkehrenden Betrag von mindestens 20 000 Franken pro Jahr an Entschädigungen einsparen. Die vorliegende Änderung untersteht der obligatorischen Volksabstimmung, weil eine Änderung der Gemeindeordnung erforderlich ist. Die Änderungen der übrigen Verordnungen (1.B. bis 1.D.) treten gemäss Ziffer 2 des vorstehenden Antrages nur in Kraft, wenn die Teilrevision der Gemeindeordnung (1.A.) von der Stimmbevölkerung und vom Regierungsrat gutgeheissen wird.

2. Ausgangslage

2.1. Umsetzung der Motion GGR-Nr. 2014.89

Am 15. September 2014 reichten Gemeinderat D. Berger (Grüne/AL) sowie die Gemeinderätinnen K. Cometta-Müller (GLP/PP), R. Keller (SP) und L. Banholzer (EVP) namens ihrer Fraktionen und mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion (GGR-Nr. 2014.89) ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 2. März 2015 an den Stadtrat überwiesen wurde:

«Antrag

Der Stadtrat wird beauftragt, die Gemeindeordnung dahingehend abzuändern, dass in Zukunft das Bürgerrecht an im Ausland geborene AusländerInnen durch die Exekutive erteilt wird.

Begründung

Die seit dem 1. Januar 2006 in Kraft gesetzte Kantonsverfassung ermöglicht die Übertragung des Entscheides des Gemeindebürgerrechts an die Exekutive. Im Kanton Zürich haben mittlerweile viele grösseren Gemeinden (u.a. Zürich und Uster) diesen Schritt vollzogen und die Kompetenzen der Regierung übertragen. In Winterthur hat sich das Vorgehen mit einer gemeinderätlichen Einbürgerungskommission (BüK) sowie der Einbürgerungsentscheide durch das Parlament hingegen bis heute gehalten.

Das jetzige Verfahren bringt mehrere Probleme mit sich. Der Stadtrat stellt heute schon für alle Gesuche einen Erstantrag (an die BüK). Durch den Umweg über die gemeinderätliche Kommission wird ein kompliziertes und aufwändiges Verfahren betrieben. Den Persönlichkeitsschutz der AntragstellerInnen zu bewahren ist bei umstrittenen Einbürgerungen oft schwierig zu gewährleisten, da in einem öffentlichen Gremium über die Aufnahme entschieden wird. Die einheitliche Behandlung ist durch die Kompetenztteilung zwischen Gemeinde- und Stadtrat nicht immer gewährleistet. Durch die kommende Revision der Bürgerrechtsverordnung durch den Regierungsrat fällt zudem mit der Abklärung der sprachlichen Fähigkeiten ein grosser Teil der bisherigen Kommissionsarbeit weg.

Es ist daher auch in Winterthur Zeit, die Einbürgerung offiziell zu dem zu machen, was sie eigentlich ist: ein Verwaltungsakt. Dies wird auch durch die schweizerische Rechtsprechung (zahlreiche Präzedenzurteile) gestützt.»

In der Folge beantragte der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat am 2. September 2015, die Motion erheblich zu erklären. Das Parlament folgte diesem Antrag am 18. April 2016 mit klarem Mehr und beauftragte den Stadtrat, eine Umsetzungsvorlage mit einer Integrationsprüfung durch Verwaltungsmitarbeitende auszuarbeiten (gemäss Weisung vom 2. September 2015; GGR-Nr. 14.89, Variante III.1.)

2.2. Rechtliche Ausgangslage

Die Winterthurer Gemeindeordnung (GO) sieht in Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht vor, dass der Stadtrat abschliessend über Gesuche von Einbürgerungswilligen «mit bedingtem Anspruch auf Einbürgerung» entscheidet (§ 75 GO). Dazu zählen gemäss § 21 des Gemeindegesetzes in der Schweiz Geborene und Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zwischen 16 und 25 Jahren, die hier während mindestens fünf Jahren die Schule besucht haben. Über die Gesuche der übrigen Ausländerinnen und Ausländer befindet der Grosse Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats (§ 74 Abs. 2 GO). Da mit dem vorliegenden Antrag in Zukunft sämtliche Einbürgerungen dem Stadtrat übertragen werden sollen, ist zwingend eine Änderung der Gemeindeordnung vorzunehmen. Die angestrebte Revision untersteht daher der obligatorischen Volksabstimmung.

3. Einbürgerungswesen im Umbruch

Wie bereits im Rahmen des stadträtlichen Berichts zur Motion dargelegt, haben die neue Zürcher Kantonsverfassung sowie eine Änderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu geführt, dass Einbürgerungen in den Zürcher Gemeinden vermehrt und ausschliesslich von der Exekutive durchgeführt werden. Für Gesuchstellende «mit bedingtem Anspruch auf Einbürgerung» schreibt das kantonale Recht bereits seit längerem zwingend eine Exekutivbehörde als Einbürgerungsinstanz vor.

Auch bei den gesuchstellenden Personen «ohne Anspruch auf Einbürgerung» ist ein klarer kantonaler Trend feststellbar: Im Jahr 2003 liessen noch sämtliche zwölf Zürcher Parlamentsgemeinden durch die Legislative einbürgern. Heute sind in den inzwischen 13 Parlamentsgemeinden neben Winterthur nur noch drei weitere Legislativen für Einbürgerungen zuständig. Gesamthaft fällt in noch 42 von 168 Zürcher Gemeinden die Legislative (Gemeindeversammlung oder Parlament) Einbürgerungsentscheide. In vielen Fällen wurden die Einbürgerungskompetenzen im Rahmen von Totalrevisionen der jeweiligen Gemeindeordnungen hin zur Exekutive verschoben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Regelungsbedarf bei kleinen Gemeinden mit null bis fünf Einbürgerungen pro Jahr nicht sehr akut ist. Im Kanton Zürich ist bezüglich Einbürgerungszuständigkeit somit eine klare Tendenz von der Legislative hin zur Exekutive feststellbar. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung weiter verstärkt wird, weil aufgrund des neuen Gemeindegesetzes in absehbarer Zeit die Gemeindeordnungen revidiert werden müssen.

Die Winterthurer Bürgerrechtskommission prüfte bis im Jahr 2014 die Sprachkompetenzen sowie die Grundkenntnisse in Politik und Gesellschaft von Einbürgerungswilligen. Seit dem 1. Januar 2015 dürfen die Sprachkompetenzen der gesuchstellenden Personen aufgrund kantonomer Vorgaben nur noch von zertifizierten Fachleuten kontrolliert werden. Der Bürgerrechtskommission obliegt daher heute einzig noch die Überprüfung der Staatskundekenntnisse. Sämtliche übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen werden entweder bereits vom Kanton oder von der Verwaltung und vom Stadtrat geprüft.

Das Bundesrecht und die kantonale Gesetzgebung sehen vor, die Einbürgerungsvoraussetzungen weiter zu harmonisieren. Die Mehrheit der Zürcher Gemeinden – auch der Parlamentsgemeinden – kennt heute schriftliche Tests in den Bereichen Politik und Gesellschaft. Die Zürcher Regierung erwägt, im Rahmen des noch auszuarbeitenden kantonalen Bürgerrechtsgesetzes eine Verpflichtung zur Absolvierung eines solchen Tests vorzusehen. In diesem Fall wäre die Durchführung von Staatskundetests wie bei den Sprachtests nur noch bei zertifizierten Einrichtungen zulässig. Laien wäre es dann nicht mehr erlaubt, solche Befragungen oder Tests durchzuführen. Das vom Volk abgelehnte Bürgerrechtsgesetz sah zudem vor, dass pro Gemeinde nur noch *eine* politische Instanz für Einbürgerungen zuständig sein darf. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung im neuen Gesetz wieder aufgenommen wird. Das heutige Winterthurer System mit doppelter Zuständigkeit (Stadtrat und Grosser Gemeinderat) wäre dann nicht mehr zulässig.

Im Übrigen haben die Gemeinden seit dem 1. Januar 2015 keine Kompetenz mehr, bei Einbürgerungswilligen die Beachtung der Rechtsordnung zu überprüfen. Dies geschieht vollumfänglich durch den Kanton und den Bund. Der Entwurf der neuen kantonalen Bürgerrechtsverordnung, der sich momentan in der Vernehmlassung befindet, sieht weitere Kompetenzverschiebungen hin zum Kanton vor.

4. Integrationsprüfung durch Verwaltung und Stadtrat

Nach Ansicht des Stadtrats überwiegen die Vorteile einer Kompetenzverschiebung sämtlicher Einbürgerungen hin zur Exekutive. Für Gesuchstellende, die heute noch vom Grossen Gemeinderat eingebürgert werden, wird sich das Einbürgerungsverfahren deutlich verkürzen. Im Übrigen entfallen Doppelspurigkeiten, indem die meisten Einbürgerungsvoraussetzungen in Zukunft nur noch von einer politischen Instanz überprüft werden. Wird die Integration in Zukunft von der Stadtkanzlei vorgeprüft, können Synergien genutzt werden. Die Stadtkanzlei lädt bereits heute sämtliche Personen, die vom Parlament eingebürgert werden, zu einem Gespräch ein. Im Rahmen dieses Gesprächs werden hauptsächlich der Lebenslauf vervollständigt und offene Fragen geklärt, damit anschliessend ein Antrag zuhanden des Stadtrats verfasst werden kann. Gemäss dem von einer Mehrheit des Parlaments favorisierten neuen Modell würde die Stadtkanzlei in Zukunft in diesem Gespräch auch die Überprüfung der Grundkenntnisse in Politik und Gesellschaft vornehmen. Eine solche Befragung würde mittels eines standardisierten Fragebogens erfolgen, wie ihn heute auch die Bürgerrechtskommission verwendet. Im Rahmen einer ca. zehnmütigen Befragung hat die gesuchstellende Person Fragen aus den Bereichen Geografie, Geschichte, Politik und gesellschaftliche Verhältnisse der Schweiz, des Kantons und von Winterthur zu beantworten. Über die Befragung wird ein Wortprotokoll geführt und es erfolgt zusätzlich eine elektronische Tonaufnahme, die bis zum Abschluss des gesamten Einbürgerungsverfahrens verfügbar bleibt. Hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller mindestens 70 Prozent der Fragen korrekt beantwortet, gilt der Test als bestanden. Andernfalls kann der Test maximal zweimal wiederholt werden. Danach müsste das Einbürgerungsgesuch zurückgezogen oder abgewiesen werden. Bei Testwiederholungen wird die Befragung nicht mehr von der gleichen Person durchgeführt wie beim letzten Mal. Ist aufgrund des Dossiers oder eines bisherigen Gesprächs mit einer «schwierigen» Gesprächsführung zu rechnen, sind nach Möglichkeit zwei Personen aus der Stadtkanzlei anwesend.

Die neue Integrationsprüfung würde das Einbürgerungsgespräch bei der Stadtkanzlei um ca. zehn Minuten verlängern. Darüber hinaus wären etwas längere Vor- und Nachbearbeitungszeiten notwendig. Im Anschluss an das Gespräch wäre von der Stadtkanzlei insbesondere ein Wortprotokoll der staatskundlichen Befragung zu verfassen. Dieser zusätzliche Aufwand kann aber voraussichtlich durch wegfallende Arbeiten (Erstellung der Weisung an den Grossen Gemeinderat, Koordination mit der Bürgerrechtskommission etc.) in etwa kompensiert

werden. Aus diesem Grund sollten die vorgesehenen neuen Aufgaben mit den heutigen personellen Ressourcen der Stadtkanzlei bewältigt werden können.

Der Stadtrat prüft schon heute jedes Gesuch von Personen «ohne Anspruch auf Einbürgerung». In Zukunft würde er jedoch abschliessend darüber entscheiden, anstatt eine Weisung an den Grossen Gemeinderat zu verabschieden. Der Grosse Gemeinderat ist in den letzten Jahren bei den vom Stadtrat vorgeprüften Einbürgerungskriterien praktisch zu hundert Prozent den Anträgen des Stadtrats gefolgt. Insofern dürfte eine Kompetenzverschiebung hin zur Exekutive keine Auswirkungen auf die Anzahl Einbürgerungen haben. Mit der Prüfung jedes Gesuchs durch den Stadtrat ist ausserdem weiterhin sichergestellt, dass eine politische Instanz über jede Art von Einbürgerung entscheidet. Der Ausländer/innen-Beirat der Stadt Winterthur unterstützt die vorliegende Änderung ausdrücklich.

5. Alternative externer Staatskundetest

In der Bürgerrechtskommission und im Grossen Gemeinderat wurde eine Prüfung der Integration durch die Verwaltung verschiedentlich skeptisch beurteilt. Der Stadtrat teilt diese Skepsis zwar nicht, könnte sich aber, falls gewünscht, einer alternativen Motionsumsetzung anschliessen. Wie bereits erwähnt, kennt bereits heute die Mehrheit der Zürcher Gemeinden einen schriftlichen Staatskundetest. Solche Tests werden oft durch externe Bildungseinrichtungen durchgeführt. Auch in der Stadt Winterthur werden solche Tests von spezialisierten Instituten angeboten und diverse Gemeinden lassen den Test in Winterthur durchführen.

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

6.1. Änderung der Gemeindeordnung

Dritter Teil: Der Grosse Gemeinderat / C. Büro und Kommissionen

§ 29 Grundsätzliches

Absatz 2 dieser Bestimmung kann entfallen, da praktisch der gesamte Elfte Teil der Gemeindeordnung (Die bürgerlichen Angelegenheiten) aufgehoben wird. Ein Verweis auf diesen Elften Teil macht keinen Sinn mehr.

Elfter Teil: Die bürgerlichen Angelegenheiten

§ 73 Allgemeines

Im ersten Absatz wird neu die ausschliessliche Zuständigkeit des Stadtrats für Einbürgerungen festgehalten. Zur besseren Verständlichkeit wird im zweiten Satz von Absatz 1 präzisiert, dass dies insbesondere die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sowie die Entlassung aus dem Winterthurer Bürgerrecht bedeutet.

§ 74 Grosser Gemeinderat

In Absatz 1 erfolgt keine inhaltliche Änderung, da der Grosse Gemeinderat auch in Zukunft die Aufsicht über die Besorgung der bürgerlichen Angelegenheiten ausüben wird. Diese Aufsichtsfunktion fällt sinnvollerweise der Aufsichtskommission zu, die bereits heute die Aufsicht über die Stadtkanzlei ausübt. Die Absätze 2 und 3 können aufgehoben werden, da der Grosse Gemeinderat nicht mehr über Einbürgerungen zu entscheiden hat. Dementsprechend muss er auch keine Bürgerrechtskommission mehr wählen. Unverändert bleibt dagegen die

in Absatz 4 festgehaltene Kompetenz des Grossen Gemeinderates, im Rahmen des übergeordneten Rechts allgemeine Vorschriften über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu erlassen. Jede Änderung der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur hat auch in Zukunft der Grosse Gemeinderat zu beschliessen.

§ 75 Stadtrat

Da der Stadtrat gemäss neuem § 73 Abs. 1 für sämtliche bürgerlichen Angelegenheiten zuständig ist, werden keine Sondernormen zur Zuständigkeit der Exekutive mehr benötigt. Der gesamte Paragraf kann aufgehoben werden.

§ 76 Ausschluss des Referendums

Indem der Grosse Gemeinderat keine Einbürgerungsentscheide mehr fällt, müssen solche Entscheide auch nicht mehr vom fakultativen Referendum ausgenommen werden. Die Bestimmung kann aufgehoben werden.

6.2 Änderung der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur

I. Allgemeines

Art. 2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates in Absatz 1 kann ersatzlos entfallen. Absatz 2 hält neu fest, dass der Stadtrat für sämtliche Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren zuständig ist. Über erleichterte Einbürgerungen entscheidet wie bisher das Staatssekretariat für Migration. Absatz 3 bleibt unverändert, da der Stadtrat weiterhin für Bürgerrechtsentlassungen zuständig sein wird.

III. Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen

Art. 4 Voraussetzungen

Inhaltlich erfolgt keine Änderung. Aufgrund des ab 2018 geänderten kantonalen Rechts wird jedoch nicht mehr auf das Gemeindegesetz verwiesen, sondern allgemein auf das geltende kantonale Recht. Das Gemeindegesetz wird ab 2018 keine Bestimmungen über Einbürgerungen mehr enthalten.

Art. 5 Verfahren

In diesem Artikel wird festgehalten, dass neu die Stadtkanzlei für die Befragung der Gesuchstellenden in den Bereichen Politik und Gesellschaft zuständig ist. Die Befragung wird im ähnlichen Rahmen wie heute bei der Bürgerrechtskommission stattfinden. Es werden standardisierte Fragebogen verwendet und die Einbürgerungswilligen müssen mindestens 70 Prozent der Fragen korrekt beantworten, um den Test zu bestehen. Das Gespräch wird wörtlich protokolliert und es erfolgt eine Tonaufnahme. Letztere wird erst gelöscht, wenn das Einbürgerungsverfahren rechtskräftig erledigt ist. Der Staatskundetest kann - wie heute bei der Bürgerrechtskommission - maximal zweimal wiederholt werden. Danach muss das Gesuch zurückgezogen oder abgewiesen werden. Letztlich wird mit dem Stadtrat weiterhin eine politische Instanz über jedes Einbürgerungsgesuch entscheiden. Die Bestimmungen zur Bürgerrechtskommission (Absätze 3 und 4) können aufgehoben werden. Mit dem neuen Verfahren ist eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellenden sichergestellt.

6.3 Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats

I. Abschnitt / Ratsorganisation

Art. 8 Ständige Kommissionen

Da das Parlament keine Bürgerrechtskommission mehr wählen muss, kann die entsprechende Bestimmung in Absatz 1 Ziff. 3 entfallen. Die übrigen Bestimmungen von Art. 8 bleiben unverändert.

VI. Abschnitt / Bürgerrechtsgeschäfte

Art. 85 bis 88

Der gesamte VI. Abschnitt der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates kann aufgehoben werden, da das Parlament nicht mehr für Einbürgerungen zuständig ist. Dementsprechend können die entsprechenden Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des Rats und seiner Bürgerrechtskommission entfallen.

6.4 Änderung des Reglements über die Entschädigung an Behördenmitglieder

2. Besondere Bestimmungen / 2.1. Grosser Gemeinderat

§ 9 Protokollführung

Da es keine Bürgerrechtskommission mehr geben wird, können die entsprechenden Sonderbestimmungen zur Entschädigung ersatzlos aufgehoben werden.

7. Weiteres Vorgehen

Stimmt der Grosse Gemeinderat dem vorliegenden Antrag zu, kommt es aufgrund des obligatorischen Volksreferendums zwingend zur Volksabstimmung über die Änderungen der Gemeindeordnung (Teil 1.A.). Die Volksabstimmung dürfte im Herbst 2017 durchgeführt werden. Stimmt die Stimmbevölkerung der Vorlage zu, könnte diese auf die neue Legislaturperiode hin (14. Mai 2018) in Kraft treten. Bis zu diesem Zeitpunkt wäre neben dem Stadtrat weiterhin auch der Grosse Gemeinderat für Einbürgerungen zuständig. Lehnt die Stimmbevölkerung die Änderung der Gemeindeordnung ab, treten auch die übrigen Verordnungsänderungen (1.B. bis 1.D.) nicht in Kraft.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Anhang:

- Synoptische Darstellung der Verordnungsänderungen

Synopse zur Umsetzungsvorlage Motion «Einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen»

Bisherige Fassung	Neue Fassung	Bemerkungen
1.A.: Gemeindeordnung vom 26.11.1989	(12. Nachtrag)	
Dritter Teil: Der Grosse Gemeinderat		
C. Büro und Kommissionen		
§ 29 Grundsätzliches		
¹ Der Grosse Gemeinderat bestellt seine Ratsorgane und regelt deren Aufgaben sowie das Verfahren in seiner Geschäftsordnung.	(unverändert)	
² Für die Besorgung der Bürgerlichen Angelegenheiten gelten die organisatorischen Bestimmungen des Elften Teils der Gemeindeordnung.	(aufgehoben)	
Elfter Teil: Die bürgerlichen Angelegenheiten		
§ 73 Allgemeines		
¹ Die Bürgerlichen Angelegenheiten werden in der Stadt Winterthur durch den Grossen Gemeinderat und den Stadtrat besorgt.	¹ Die bürgerlichen Angelegenheiten werden in der Stadt Winterthur durch den Stadtrat besorgt. Der Stadtrat ist insbesondere zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sowie die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.	Neu wird im ersten Satz die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrats in allen Verfahren festgelegt. Im zweiten Satz wird umschrieben, was dies hauptsächlich bedeutet: die Erteilung des Gemeindebürgerrechts und die Entlassung aus dem Winterthurer Bürgerrecht (vgl. den aufgehobenen § 75 Abs. 2).

Bisherige Fassung	Neue Fassung	Bemerkungen
² Soweit in diesem elften Teil nicht etwas Anderes vorgeschrieben ist, gelten die übrigen Bestimmungen der Gemeindeordnung auch für die Besorgung der Bürgerlichen Angelegenheiten.	(unverändert)	
§ 74 Grosser Gemeinderat		
¹ Dem Grossen Gemeinderat obliegt die parlamentarische Aufsicht über die Besorgung der gesamten Bürgerlichen Angelegenheiten.	(unverändert)	Neu kann die Aufsicht durch die Aufsichtskommission wahrgenommen werden.
² Er entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind; vorbehalten bleibt § 75 Abs. 2.	(aufgehoben)	Aufhebung aufgrund des neuen § 73 Abs. 1.
³ Für die Antragstellung zu Bürgerrechtsvorlagen wählt der Grosse Gemeinderat aus seiner Mitte eine Bürgerrechtskommission sowie deren Präsidentin oder Präsidenten.	(aufgehoben)	Aufhebung aufgrund des neuen § 73 Abs. 1.
⁴ Soweit es das übergeordnete Recht zulässt, kann er allgemeine Rechtsvorschriften über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts erlassen.	(unverändert)	Momentan ist nach übergeordnetem Recht zulässig, gewisse Einbürgerungsvoraussetzungen zu verschärfen. Diese Kompetenz bleibt beim Grossen Gemeinderat.
§ 75 Stadtrat	(aufgehoben)	Dieser Paragraph kann gestrichen werden, da bereits aus dem neuen § 73 Abs. 1 ersichtlich wird, dass sämtliche Bürgerrechtsgeschäfte in der Zuständigkeit des Stadtrats liegen.
¹ Der Stadtrat besorgt alle Bürgerlichen Angelegenheiten, die nicht anderen Organen übertragen sind.	(aufgehoben)	Eine Regelung ist aufgrund des geänderten § 73 Abs. 1 nicht mehr notwendig.
² Er entscheidet insbesondere über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer sowie an Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren	(aufgehoben)	

Bisherige Fassung	Neue Fassung	Bemerkungen
oder den daselbst geborenen rechtlich gleichgestellt sind.		
§ 76 Ausschluss des Referendums	(aufgehoben)	
Gegen die Einbürgerungsentscheide des Grossen Gemeinderates ist das fakultative Referendum ausgeschlossen.	(aufgehoben)	Diese Bestimmung kann entfallen, weil der Grosse Gemeinderat gemäss § 73 Abs. 1 nicht mehr für Einbürgerungen zuständig ist.
1.B.: Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur vom 30.3.1992	(6. Nachtrag)	
I. Allgemeines		
Art. 2 Zuständigkeit		
¹ Der Grosse Gemeinderat entscheidet auf Antrag des Stadtrates und der Bürgerrechtskommission über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an im Ausland geborene Ausländer und Ausländerinnen. Vorbehalten bleibt Absatz 2.	(aufgehoben)	Diese Bestimmung kann aufgehoben werden, wenn einzig der Stadtrat über Einbürgerungen entscheidet.
² Der Stadtrat entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizer Bürger und Bürgerinnen, an in der Schweiz geborene Ausländer und Ausländerinnen sowie an nicht in der Schweiz geborene Ausländer und Ausländerinnen zwischen 16 und 25 Jahren, sofern sie die Voraussetzungen von § 21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes erfüllen.	² Der Stadtrat entscheidet über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizer Bürger und Bürgerinnen sowie an Ausländer und Ausländerinnen im ordentlichen Einbürgerungsverfahren.	Eine Unterscheidung nach Einbürgerungsverfahren ist nicht mehr notwendig, da der Stadtrat über sämtliche Einbürgerungen entscheidet. Bei der erleichterten Einbürgerung entscheidet der Bund, weshalb präzisierend festgehalten wird, dass der Stadtrat nur im ordentlichen Verfahren zuständig ist.
³ Der Stadtrat entscheidet ferner über Entlassungsgesuche aus dem Bürgerrecht der Stadtgemeinde und stellt Antrag an die Oberbehör-	(unverändert)	

Bisherige Fassung	Neue Fassung	Bemerkungen
den bei Gesuchen um Entlassung aus dem Kantons- und Schweizer Bürgerrecht.		
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 die Voraussetzungen von § 21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes erfüllen.</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>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>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>(Lit. a. bis d. unverändert)</p>	<p>2. Satz: Da das Gemeindegesetz ab 1. Januar 2018 keine Vorschriften über die Einbürgerung mehr enthält, wird die Ausnahmebestimmung für 16-25-Jährige anders umschrieben. Inhaltlich ändert sich dadurch nichts.</p>

Art. 5 Verfahren		
<p>¹ Die Stadtkanzlei lädt die im Ausland geborenen gesuchstellenden Personen (mit Ausnahme der 16- bis 25-jährigen, welche die Voraussetzungen von § 21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes erfüllen) zu einer persönlichen Besprechung ein, in welcher diesen das weitere Vorgehen erläutert wird. Die Stadtkanzlei oder die Bürgerrechtskommission können durch Einholen weiterer Berichte oder durch Anhören von Auskunftspersonen die Akten ergänzen.</p>	<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>	<p>1. Satz: Da das Gemeindegesetz ab 1. Januar 2018 keine Vorschriften über die Einbürgerung mehr enthält, wird die Ausnahmebestimmung für 16-25-Jährige anders umschrieben. Inhaltlich ändert sich dadurch nichts. 2. Satz: Mit der Abschaffung der Bürgerrechtskommission obliegt es in Zukunft einzig der Stadtkanzlei, gegebenenfalls zusätzliche Informationen über Gesuchstellende einzuholen.</p>
	<p>^{1a}. Die Stadtkanzlei prüft im Rahmen eines mündlichen Tests die Grundkenntnisse der gesuchstellenden Person in Bezug auf die geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in Winterthur. Werden mindestens 70 Prozent der Fragen korrekt beantwortet, gilt der Test als bestanden. Die Fragen und Antworten werden protokolliert. Der Test kann maximal zweimal wiederholt werden.</p>	<p>Neu wird die Stadtkanzlei anlässlich des unter Abs. 1 genannten Gesprächs oder an einem separat angesetzten Termin die Überprüfung der Grundkenntnisse in Politik und Gesellschaft vornehmen. Werden mindestens 70 Prozent der Fragen korrekt beantwortet, gilt der Test als bestanden. Die gesuchstellende Person erhält Gelegenheit sich mit einer Broschüre auf den Test vorzubereiten. Die Antworten werden protokolliert. Im Übrigen werden digitale Tonaufnahmen des Tests gemacht. Diese werden nach Abschluss des Einbürgerungsverfahrens gelöscht. Eine gesuchstellende Person kann den Test maximal zweimal wiederholen. Dies entspricht der heutigen Praxis der Bürgerrechtskommission. Bei Wiederholungen wird die gesuchstellende Person nicht mehr von der gleichen Person befragt wie beim letzten Mal. Wird der Test beim dritten Mal nicht bestanden, erfolgt eine Abweisung des Gesuchs, sofern das Gesuch nicht zurückgezogen wird. Bei voraussichtlich «schwierigen» Gesprächen sind nach Möglichkeit zwei Personen der Stadtkanzlei anwesend.</p>

<p>² Anschliessend beschliesst der Stadtrat bei in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern und bei im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern zwischen 16 und 25 Jahren, welche die Voraussetzungen von § 21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes erfüllen, über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Bei Gesuchen von anderen im Ausland geborenen Ausländern und Ausländerinnen stellt der Stadtrat Antrag an den Grossen Gemeinderat.</p>	<p>² Anschliessend beschliesst der Stadtrat über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht.</p>	<p>Eine Differenzierung nach Einbürgerungsverfahren ist nicht mehr notwendig, da der Stadtrat neu für alle ordentlichen Einbürgerungen zuständig sein wird. Aus diesem Grund fällt auch die Antragstellung an den Grossen Gemeinderat weg.</p>
<p>³ Die Bürgerrechtskommission lädt die gesuchstellenden Personen zu einer mündlichen Befragung ein, um von ihnen und ihrer Integration (§ 21 a. kant. Bürgerrechtsverordnung) einen persönlichen Eindruck zu gewinnen.</p>	<p>(aufgehoben)</p>	<p>Dieser Absatz kann gestrichen werden, da der Grosse Gemeinderat nicht mehr für Einbürgerungen zuständig sein soll.</p>
<p>⁴ Die Bürgerrechtskommission stellt dem Grossen Gemeinderat hernach Antrag.</p>	<p>(aufgehoben)</p>	<p>Dieser Absatz kann gestrichen werden, da der Grosse Gemeinderat nicht mehr für Einbürgerungen zuständig sein soll.</p>
<p>1.C.: Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1.3.2010</p>	<p>(3. Nachtrag)</p>	
<p>I. Abschnitt / Ratsorganisation</p>		
<p>Art. 8 Ständige Kommissionen</p>		
<p>¹ Der Grosse Gemeinderat wählt als ständige Kommissionen 1. die Aufsichtskommission mit elf Ratsmitgliedern, welche die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt innehat; 2. drei Sachkommissionen mit je neun Ratsmitgliedern. 3. die Bürgerrechtskommission mit sieben Mitgliedern (vgl. Art. 86).</p>	<p>¹ Der Grosse Gemeinderat wählt als ständige Kommissionen 1. die Aufsichtskommission mit elf Ratsmitgliedern, welche die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt innehat; 2. drei Sachkommissionen mit je neun Ratsmitgliedern. 3. (aufgehoben)</p>	<p>Indem der Grosse Gemeinderat nicht mehr für Einbürgerungen zuständig ist, entfällt auch die Wahl einer vorberatenden Bürgerrechtskommission gemäss Art. 8 Abs. 1 Ziff. 3 durch das Parlament.</p>

VI. Abschnitt / Bürgerrechtsgeschäfte	(aufgehoben)	Der gesamte VI. Abschnitt kann aufgehoben werden, da das Parlament nicht mehr für Einbürgerungen zuständig ist.
Art. 85 Anwendbare Vorschriften	(aufgehoben)	
Soweit in diesem VI. Abschnitt sowie in der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur nicht etwas anderes vorgeschrieben ist, gelten die Bestimmungen der vorliegenden Geschäftsordnung auch für die Behandlung der Bürgerrechtsgeschäfte.	(aufgehoben)	
Art. 86 Bürgerrechtskommission	(aufgehoben)	
¹ Für die Vorberatung und Antragstellung zu Bürgerrechtsvorlagen, einschliesslich Befragung der Gesuch stellenden Personen, wählt der Grosse Gemeinderat aus seiner Mitte eine Bürgerrechtskommission mit sieben Mitgliedern und bestimmt eines von ihnen als Präsident oder Präsidentin.	(aufgehoben)	
² Artikel 10 Absatz 2 dritter Satz sowie Absatz 5 des gleichen Artikels sind auf die Bürgerrechtskommission nicht anwendbar.	(aufgehoben)	
Art. 87 Befragungsverfahren	(aufgehoben)	
¹ Die Bürgerrechtskommission kann sich für die Befragung von Gesuch stellenden Personen in zwei Unterkommissionen aufteilen, welche aus mindestens drei Mitgliedern unter dem Vorsitz des Präsidenten oder der Präsidentin bzw. des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin der Gesamtkommission bestehen müssen.	(aufgehoben)	Die neu von der Stadtkanzlei durchgeführte Befragung der Gesuchstellenden wird nachfolgend unter 1.C. (Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Winterthur) in Art. 5 Abs. 2 geregelt.

² Die Unterkommissionen behandeln Gesuche, bei denen aufgrund der Akten mit einem gutheissenden Antrag gerechnet werden kann. Alle anderen Gesuche werden von vornherein durch die Gesamtkommission behandelt.	(aufgehoben)	
³ Gelangt eine Unterkommission nicht einstimmig zu einem Antrag auf Gutheissung des behandelten Gesuchs, wird eine zweite Befragung vor der Gesamtkommission durchgeführt. Jedes Kommissionsmitglied hat das Recht, eine solche Zweitbefragung zu verlangen.	(aufgehoben)	
⁴ Über den abschliessenden Antrag an den Grossen Gemeinderat entscheidet in jedem Fall die Gesamtkommission.	(aufgehoben)	
Art. 88 Behandlung im Rat	(aufgehoben)	
¹ Bei der Behandlung der Einbürgerungsgesuche im Grossen Gemeinderat werden die Namen der Gesuch stellenden Personen offen gelegt; vorher werden sie nicht öffentlich bekannt gegeben.	(aufgehoben)	
² Der fallweise Ausschluss der Öffentlichkeit gemäss Art. 62 Abs. 2 bleibt vorbehalten.	(aufgehoben)	
³ Ablehnungs- und Rückstellungsentscheide werden nur mit ihrer Anzahl, aber ohne Nennennung amtlich publiziert.	(aufgehoben)	

1.D.: Reglement über die Entschädigung an Behördenmitglieder vom 27.3.2006	(5. Nachtrag)	
2. Besondere Bestimmungen		
2.1 Grosser Gemeinderat		
§ 9 Protokollführung		
² Für die Protokollführung in den Kommissionen des Grossen Gemeinderates (ausgenommen die Bürgerrechtskommission) und der Ratsleitung beträgt die Entschädigung Fr. 120.-- pro angebrochene Stunde.	² Für die Protokollführung in den Kommissionen des Grossen Gemeinderates und der Ratsleitung beträgt die Entschädigung Fr. 120.-- pro angebrochene Stunde.	Die Ausnahmebestimmung für die Bürgerrechtskommission kann entfallen. Der Rest bleibt unverändert.
³ Für die Protokollführung in der Bürgerrechtskommission und der Interfraktionellen Konferenz beträgt die Entschädigung Fr. 60.-- pro angebrochene Stunde.	³ Für die Protokollführung in der Interfraktionellen Konferenz beträgt die Entschädigung Fr. 60.-- pro angebrochene Stunde.	Das der Grosse Gemeinderat nicht mehr für Einbürgerungen zuständig ist, kann die Entschädigungsregelung für die Protokollführung in der Bürgerrechtskommission aufgehoben werden.