

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

07.07.2004

1278.

Interpellation von Niklaus Scherr und 9 Mitunterzeichnenden betreffend Einbürgerungsgebühren

Am 26. Mai 2004 reichten Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) und 9 Mitunterzeichnende folgende Interpellation GR Nr. 2004/266 ein:

Bis 1993 legte der Regierungsrat in der kantonalen Bürgerrechts-Verordnung (BüV) Höchstsätze für Gemeinde-Einbürgerungsgebühren fest, die für alle Bewerber/-innen mit einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach § 21 Gemeindegesetz (GG) galten. Mit der Revision der BüV vom 1. Dezember 1993 erklärte er die kantonalen Ansätze als Maximalsätze für *sämtliche* Einbürgerungsgeschäfte der Gemeinden. Gleichzeitig änderte er die Bemessungsgrundlage: als massgebendes Einkommen wurde neu das steuerbare Einkommen statt des Reineinkommens definiert, was zu einer erheblichen Reduktion der Gebühren führte. Mit der Revision vom 1. Dezember 1997 wurden die Gemeinden zusätzlich verpflichtet, für alle Bewerber unter 28 Jahren angemessene Ermässigungen zu gewähren. 1999 erfolgte eine Anpassung an die geänderte Berechnungsweise des neuen Steuergesetzes.

Bis heute wendet die Stadt Zürich für die ordentlichen Einbürgerungen die Ansätze der städtischen Gebühren-Verordnung von 1988 an. Diese stellt weiterhin auf das Reineinkommen ab und führt, wie Berechnungen anhand der Einbürgerungen vom 17. März 2004 zeigen, zu Gebühren, die für Einzelpersonen zwischen 30% und 50%, für Familien mit Kindern zwischen 70% und 210% über denen des Kantons liegen. Ermässigungen an Bewerber unter 28 Jahren werden bis heute keine gewährt. Einzig für Bewerber mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung wendet der Stadtrat dem Vernehmen nach seit einiger Zeit den kantonalen Berechnungsmodus und die kantonalen Höchstsätze an.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Seit wann wendet der Stadtrat für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch (§ 21 GG) die kantonalen Ansätze an und nicht mehr Art. 5 lit. a der städtischen Gebührenordnung? Falls dies nicht seit dem 1. Dezember 1993 geschieht: warum nicht?
2. 1993 hat der Regierungsrat in der BüV bei der Bemessungsgrundlage vom Reineinkommen auf das steuerbare Einkommen umgestellt. 1988, anlässlich der letzten Anpassung der kommunalen Gebühren, stellte sich der Stadtrat selber auf den Standpunkt, dass der von der BüV vorgegebene Berechnungsmodus für die Gemeinden bindend sei und keine Ausnahmen zulasse. Warum hat er diese Umstellung nicht übernommen resp. dem Gemeinderat nicht dazu Antrag gestellt?
3. Seit dem 1. Dezember 1997 verpflichtet die BüV die Gemeinden zu angemessenen Ermässigungen für alle Bewerber/-innen unter 28 Jahren. Warum hat der Stadtrat diese Änderungen bis heute nicht berücksichtigt resp. dem Gemeinderat entsprechend Antrag gestellt? Wieviele Einbürgerungsgeschäfte waren seit dem 1. Dezember 1997 davon ca. betroffen?
4. Nach dem klaren Wortlaut und der Systematik der BüV gelten die kantonalen Höchstsätze generell für alle Gemeindegebühren, auch im Bereich der ordentlichen Einbürgerung. Wieso beantragt der Stadtrat bis heute dem Gemeinderat Gebührenverfügungen auf der Basis der städtischen Gebührenverordnung 1988?
5. Wurde nach 1993 je rechtlich abgeklärt, ob die kantonalen Vorschriften der BüV für sämtliche Einbürgerungsgeschäfte zwingende Höchstsätze festlegen? Wenn ja: wann? Auf Initiative von wem? Mit welchem Ergebnis? Wenn nein: warum nicht? Welche Amtsstelle war resp. ist zuständig für die Überprüfung von Rechts- und Gebührenfragen im Zusammenhang mit Einbürgerungen?
6. Wie hoch waren die Einnahmen aus Einbürgerungsgebühren in den Jahren 1993 bis 2003?
7. Ist der Stadtrat bereit, ab sofort bei Einbürgerungsgeschäften des Stadtrates wie des Gemeinderates die Gebührenverfügungen mit einem Rückzahlungsvorbehalt zu versehen für den Fall, dass die Rekursinstanzen die gegen die Beschlüsse vom 17. März 2004 ergriffene Beschwerde gutheissen?
8. Für den Fall, dass die Beschwerdeinstanzen die am 17. März 2004 verfügten Einkaufsgebühren aufheben oder reduzieren: Ist der Stadtrat bereit, den nach 1993 Eingebürgerten die zuviel bezahlten Gebühren zurückzuerstatten resp. dem Gemeinderat entsprechend Antrag zu stellen (ähnlich wie er es bei den widerrechtlich gewährten Boni des ewz an Klein- und Mittelbetriebe getan hat)?

Auf den Antrag des Stadtschreibers beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkung

Das Gemeindegesetz des Kantons Zürich (GG) enthält in § 24f. Bestimmungen im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung bei Einbürgerungen. In § 24 Abs. 2 GG wird der Regierungsrat ermächtigt, Detailbestimmungen über die Höhe der Gebühren und die Höchstbeträge der Einkaufsgebühren für diejenigen Gesuchstellenden zu erlassen, „zu deren Aufnahme die Gemeinde **verpflichtet** ist“. Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Regierungsrat die kantonale Bürgerrechtsverordnung (BüV) erlassen und die Ausgestaltung der Gebühren in den §§ 43ff. BüV geregelt.

Die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass der Ausführungsbestimmungen gründet somit auf § 24 GG und hat sich klar innerhalb des vom Gesetz vorgegebenen Rahmens zu bewegen. Somit steht fest, dass die in der BüV enthaltenen Detailbestimmungen zur Gebührenerhebung nur Anwendung finden, wenn für die politische Gemeinde eine **Aufnahmepflicht** besteht. Eine solche besteht gemäss § 21 GG jedoch nur für SchweizerInnen, in der Schweiz geborene AusländerInnen und 16- bis 25-jährige im Ausland geborene AusländerInnen mit 5-jährigem Schulbesuch in der Schweiz, nicht aber für die übrigen im Ausland geborenen AusländerInnen (so genannte ordentliche Einbürgerungen). Für die letztgenannte Gruppierung, für die gemäss § 22 Abs. 1 GG für die Gemeinden explicite keine Aufnahmepflicht besteht, wurden vom kantonalen Gesetzgeber weder Minimal- noch Maximalgebühren vorgeschrieben, d.h., die kommunalen Gebühren dürfen den kantonalen Rahmen überschreiten. Dies ergibt sich unzweideutig aus § 24 Abs. 3 GG, welcher in der Frage der „Einkaufsgebühren“ die Gemeinde-Autonomie bezüglich Bewerbenden ohne Rechtsanspruch vollständig wahrt. § 24 Abs. 3 GG lautet wie folgt: „Die Höhe der Einkaufsgebühren aller übrigen Bürgerrechtsbewerber wird von der Gemeinde festgesetzt.“ Der gesetzgeberische Wille ist klar und eindeutig, denn selbst die zuständige kantonale Direktion des Innern geht in ihrem Handbuch klar davon aus, dass die einschränkenden Bestimmungen für die Gebührenausgestaltung nur für diejenigen Bürgerrechtsbewerbenden Geltung beanspruchen können, zu deren Aufnahme die Gemeinden verpflichtet sind. Sie **empfiehlt** zwar den Gemeinden, auch bei Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung nicht über die kantonalen Maximalansätze hinauszugehen und wenn diese noch unter 27 Jahre alt sind, die Gebührenreduktionen anzuwenden, wie sie für die kantonalen Einbürgerungsgebühren verbindlich sind. Sie schreibt dies jedoch nicht vor, weil keine rechtsgenügende gesetzliche Grundlage dafür vorliegt, sondern sagt explicite: „Hat die Person aber keinen Anspruch auf Einbürgerung, dürfen die Gemeinden über die kantonalen Gebühren hinausgehen“ (vgl. Handbuch Einbürgerungen Kanton Zürich Kapitel 4.8.1).

Die Höhe der Einkaufsgebühren aller übrigen Bewerbenden (ordentliche Einbürgerung, kein Rechtsanspruch auf Aufnahme) kann somit von der Gemeinde gestützt auf § 24 Abs. 3 GG festgesetzt werden, ohne an die Vorgaben der kantonalen Bürgerrechtsverordnung gebunden zu sein. Diese Kompetenz hat der Gemeinderat genutzt und die Einbürgerungsgebühren mit Beschluss vom 8.2.84/5.10.88 in einer Verordnung für die Stadt Zürich festgelegt.

Die Erteilung des Bürgerrechts an ausländische Personen, für die eine **Pflicht** zur Aufnahme besteht, obliegt bekanntlich der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates (Art. 52 Gemeindeordnung). Diese wendet denn auch die kantonalen Bestimmungen entsprechend an.

Zu Frage 1: Bei Einbürgerungen mit einem Rechtsanspruch (§ 21 GG) werden seit Anfang 1994 anstelle von Art. 5 lit. a städtische Gebührenordnungen die kantonalen Ansätze gemäss §§ 45 und 47 kantonale Bürgerrechtsverordnung angewendet (Vorrang des übergeordneten Rechts).

Zu Frage 2: Laut § 43 a BüV ist der Gebührenberechnung das steuerbare Einkommen bzw. das steuerbare Vermögen zugrunde zu legen. Die Gebühren werden vom Stadtrat seit 1994 daher für Bewerbende mit Rechtsanspruch auf dieser Grundlage erhoben. Eine Antragstellung an den Gemeinderat war aus den dargelegten Gründen (Vorrang des übergeordneten Rechts) nicht nötig.

Zu Frage 3: Laut § 46 Abs. 3 BÜV sind für alle Bewerbenden mit Aufnahmepflicht, die das 27. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, angemessene Ermässigungen vorzusehen. § 48 BÜV umschreibt die näheren Voraussetzungen (Abhängigkeit von der Wohnsitzdauer). Der Stadtrat hat diese Bestimmungen seit deren Inkrafttreten berücksichtigt und angewendet. Für Bewerbende ohne Rechtsanspruch auf Aufnahme ins Bürgerrecht wird § 46 Abs. 3 BÜV aufgrund der Ausführungen im vorstehenden Abschnitt "Vorbemerkungen" nicht angewendet.

Selbst bei der ordentlichen Einbürgerung kennt die städtische Gebührenordnung jedoch in Art. 6 GBO eine Reduktion für Bewerbende, die das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben.

Zu Frage 4: Wie bereits unter den Vorbemerkungen ausgeführt, ist der Stadtrat der Auffassung, dass für die geltende städtische Gebührenordnung in § 24 Abs. 3 GG eine klare Rechtsgrundlage besteht. Die vom Regierungsrat festgelegten Maximalansätze gelten nur bei Gesuchen mit Aufnahmepflicht. Für die Gesuche ohne Rechtsanspruch auf Aufnahme ist nach wie vor die städtische Gebührenordnung massgebend. Diese Meinung wird – wie in den Vorbemerkungen dargelegt – auch vom Kanton geteilt.

Zu Frage 5: Bereits am 19. Juni 1996 richtete Gemeinderat Markus Bischoff (AL 90) eine Schriftliche Anfrage an den Stadtrat betreffend gesetzlicher Grundlage der städtischen Einbürgerungsgebühren und Überprüfung der Rechtmässigkeit. Der Stadtrat beantwortete die Anfrage am 17. Juli 1996 (StRB Nr. 1474/1996).

In Bezug auf die Rechtmässigkeit der städtischen Gebühren kam der Stadtrat zum gleichen Ergebnis wie in den Vorbemerkungen dargelegt. Was die rechtliche Überprüfung der Gebührenordnung betrifft, kann ebenfalls auf die Begründung in der stadträtlichen Antwort von 1996 verwiesen werden. Alle Gesuche werden zudem nach dem Entscheid auf kommunaler Ebene an die zuständige Direktion des Kantons zur Überprüfung und zum Entscheid über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts weitergeleitet (einschliesslich sämtlicher Unterlagen, Quittungen usw.). Somit ist eine permanente Überprüfung der städtischen Gebührenpraxis durch die kantonale Behörde gewährleistet.

Zu Frage 6:

	Fr.
1993	1 500 200
1994:	1 787 226
1995:	1 621 096
1996:	1 237 873
1997:	1 869 840
1998:	1 579 035
1999:	1 874 898
2000:	2 589 050
2001:	3 073 783
2002:	2 657 675
2003:	2 868 059

Zu Frage 7: In Bezug auf die Einbürgerungen mit Aufnahmepflicht gelangen seit Jahren die kantonalen Gebührenansätze zur Anwendung (vgl. Ziff. 1). Mit Bezug auf die ordentlichen Einbürgerungen (§ 22 GG) vertritt der Stadtrat die Überzeugung, dass den vom Regierungsrat festgelegten Höchstansätzen in diesem Bereich keine Rechtswirkung zukommt (vgl. vorne unter Vorbemerkung und Handbuch Einbürgerungen Kanton Zürich Kapitel 4.8.2). Dennoch werden die Rechnungen im ordentlichen Einbürgerungsverfahren aufgrund der Annahme des Beschlussesantrages am 9. Juni 2004 durch den Gemeinderat seit Mitte Juni mit einem entsprechenden Hinweis versehen (vgl. Beschlussesantrag GR Nr. 2004/265)).

Zu Frage 8: Wie bereits mehrfach dargelegt, ist der Stadtrat seit jeher der Meinung (vgl. Antwort auf Schriftliche Anfrage vom 17. Juli 1996), dass die städtische Gebührenordnung in § 24 Abs. 3 GG über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt. Es besteht somit keine Veranlassung, Einbürgerungsgebühren zurückzuerstatten bzw. dem Gemeinderat einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten. Bei einem gegenteiligen Entscheid des

Bezirksrates, würde sich der Stadtrat eine weitergehende rechtliche Überprüfung vorbehalten.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Bürgerrechtsabteilung) und die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber