

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

07.07.2004

1277.

Interpellation von Niklaus Scherr und 9 Mitunterzeichnenden betreffend Einbürgerungsverfahren und Einbürgerungsgebühren

Am 26. Mai 2004 reichten Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) und 9 Mitunterzeichnende folgende Interpellation GR Nr. 2004/267 ein:

Im Oktober 2003 hat die Bundesversammlung eine Revision von Art. 38 des Bürgerrechtsgesetzes beschlossen. Sie legt neu fest:

„Die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden können für ihre Entscheide höchstens Gebühren erheben, welche die Verfahrenskosten decken.“

Am 22. Januar 2004 ist die Referendumsfrist gegen diese Änderung unbenutzt abgelaufen. Mit einer Inkraftsetzung ist 2005 oder 2006 im Zusammenhang mit anderen, noch hängigen Änderungen beim Bürgerrecht zu rechnen. Die Änderung ging im Ständerat diskussionslos durch. Im Nationalrat wurde ein Antrag des Berner Ex-Polizeidirektors Kurt Wasserfallen, der den Kantonen und Gemeinden zwingend „*insgesamt kostendeckende Gebühren*“ vorschreiben wollte, mit 119 zu 13 Stimmen abgeschmettert. Wasserfallen fordert, dass „*insgesamt – also in der Summe aller Gesuche, die behandelt werden – die Verfahrenskosten gedeckt*“ sein müssten: „*Die Einbürgerung gehört wohl nicht zum service public. (Das) Einbürgerungsverfahren ist gewissermassen eine besondere Leistung bzw. Dienstleistung, die vom Staat verlangt und von ihm auch erbracht wird. Für solche besonderen Dienstleistungen ist daher auch eine Gebühr zu entrichten.*“

Die damalige Nationalrätin und heutige Regierungsrätin Regine Aeppli vertrat den Standpunkt der Mehrheit. Die Revision ziele darauf ab, „*dass die heute sehr unterschiedlichen, zum Teil prohibitiv hohen Gebühren in den Kantonen und Gemeinden vereinheitlicht werden, auf ein Niveau, wie es eigentlich für Gebühren üblich ist, nämlich auf dem der verursachten Kosten.*“ Das Gesetz wolle Höchstsätze definieren, aber Kantone und Gemeinden nicht zwingen, Vollkostengebühren zu erheben. „*Vielleicht denken ja nicht alle politischen Behörden in den Kantonen und in den Gemeinden so wie Sie*“ – so Aeppli – „*nämlich, dass die Einbürgerung sozusagen eine Dienstleistung des Staates auf privates Gesuch hin ist, nichts mit service public zu tun hat und deshalb in jedem Fall kostendeckend sein muss.*“

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

1. Wieviele Personen waren in den Jahren 1999 bis heute jeweils in der Bürgerrechtsabteilung beschäftigt? Wie hoch waren die Kosten der Abteilung im gleichen Zeitraum?
2. Was für Möglichkeiten sieht der Stadtrat für eine Beschleunigung und Effizienzsteigerung des Einbürgerungsverfahrens, namentlich im Zusammenhang mit den Verfahrensvereinfachungen, wie sie die Revision des Bürgerrechtsgesetzes vorsieht?
3. Ist er bereit, in diesem Zusammenhang auch die Übertragung der gesamten Einbürgerungskompetenzen an den Gesamtstadtrat oder einen Ausschuss desselben, allenfalls verbunden mit einem Einspracherecht, zu prüfen, und dem Gemeinderat gegebenenfalls Antrag zu stellen?
4. Wie gedenkt der Stadtrat die Vorgaben des Bundes in Art. 38 des Bürgerrechtsgesetzes, die in absehbarer Zeit rechtskräftig werden, umzusetzen? Wann ist mit einer Vorlage zuhanden des Gemeinderates zu rechnen?
5. Neigt der Stadtrat eher zur Position von Kurt Wasserfallen, der insgesamt kostendeckende Gebühren verlangt, oder derjenigen von Frau Regierungsrätin Regine Aeppli, wonach die Einbürgerung auch service-public-Charakter hat und deshalb dafür bloss mässige Verwaltungsgebühren erhoben werden sollten?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation auf den Antrag des Stadtschreibers wie folgt:

Zu Frage 1: Die Aufstellung hinsichtlich beschäftigter Personen und Kosten in der Bürgerrechtsabteilung sieht wie folgt aus:

1999	6 Personen	Kosten	Fr. 1 707 823
2000	6 Personen	Kosten	Fr. 1 719 370
2001	6 Personen	Kosten	Fr. 1 747 279
2002	6 Personen	Kosten	Fr. 1 761 115
2003	6 Personen plus 1 Praktikant (ab 1. Oktober 2003)	Kosten	Fr. 1 737 357
2004	8 Personen (Kosten noch nicht bekannt) (7 Personen ab 1. Februar 2004, 8 Personen ab 1. September 2004)		

Die Kosten enthalten Löhne, Raumkosten, Mobiliar, Heizung, Reinigung, Licht, Telefon, Insektkosten für Publikationen usw.

Dazu kommen die Kosten für die Behandlung der Gesuche in Stadtrat und Gemeinderat, welche auch zu den Verfahrenskosten gehören.

Zu Frage 2: Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes (Änderung vom 3. Oktober 2003) sollen gleichzeitig mit der erleichterten Einbürgerung Jugendlicher Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung auf Bundesebene legiferiert werden. Gemäss neu Art. 14 BÜG haben die Kantone die Eignungsvoraussetzungen gesetzlich zu regeln und auch zu überprüfen. Dazu gehören insbesondere die Integration in der Schweiz, der unbescholtene Ruf (neu Art. 14 BÜG) sowie die Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse im Rahmen der bundesrechtlich vorgegebenen Fristen (neu Art. 15 BÜG).

Sowohl auf kantonaler-zürcherischer als auch auf städtischer Ebene sind diese Vorgaben bereits weitgehend umgesetzt. Die eidgenössischen und kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen (§ 4ff. kantonale Bürgerrechtsverordnung) werden vorab von der kantonalen Einbürgerungsinstanz geprüft. Gesuche, die diese Bedingungen nicht erfüllen, werden bereits auf dieser Stufe erledigt. Bei den vom Kanton überwiesenen Gesuchen beschränkt sich die Überprüfung der städtischen Instanzen auf die Erfüllung der in den Richtlinien der Stadt Zürich enthaltenen Voraussetzungen. Die Richtlinien präzisieren insbesondere die Integrationsvoraussetzungen sowie den Begriff der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit. Mit der Prüfung im Einzelfall ist die Bürgerrechtskommission des Gemeinderates (BRK) als antragstellendes Organ betraut.

Eine Beschleunigung bzw. Effizienzsteigerung auf städtischer Ebene wäre demnach nur möglich, wenn die Richtlinien ersatzlos aufgehoben und der Gemeinderat die kantonalen Vorgaben und die Überprüfung durch den Kanton als ausreichend und abschliessend erachten würde. Die Arbeit der BRK wäre damit weitgehend hinfällig.

In diesem Zusammenhang sei noch darauf hingewiesen, dass der Stadtrat dem Gemeinderat aufgrund einer Motion der Sozialdemokratischen Fraktion über die Übernahme der kantonalen Einbürgerungsbestimmungen anstelle der städtischen Richtlinien und einer Motion der Gemeinderäte Hansjörg Sörensen und Ronald Schmid (beide FDP) über eine Abänderung dieser Richtlinien dem Gemeinderat am 29. März 2000 eine Vorlage über die Änderung der städtischen Richtlinien (GR Nr. 2000/123) überwies. Darin versuchte er, den sich gegenseitig ausschliessenden (aber am gleichen Abend überwiesenen) Motionen insofern gerecht zu werden, als er die Richtlinien gemäss der Motion Sörensen/Schmid abänderte und ansonsten die Regelungen des Kantons übernahm. In dieser Kommission Richtlinien Bürgerrecht des Gemeinderates werden auch sämtliche Vorstösse, die eine Änderung der Richtlinien zur Folge hätten, behandelt. Auch eine Neuordnung der Gebührenordnung müsste als Folge der Neuregelungen in dieser Kommission anhand genommen werden, zumal, wenn – gemäss Motion SP - auf eigene städtische Richtlinien verzichtet werden sollte. Die Kommission hat aufgrund der anstehenden Entwicklungen im Bund beschlossen, die Weisung BG 793 vom 29. März 2000 betreffend Einbürgerungs-Richtlinien vorläufig zu sistieren, bis alle Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes auf Bundesebene in Kraft gesetzt bzw. vom Stimmvolk verabschiedet worden sind. Da diese Regelungen auf Bundesebene erheblichen Einfluss auf die künftige Gestaltung der städtischen Richtlinien haben könnten, wäre es nicht

sinnvoll gewesen, neue Richtlinien auszuarbeiten, die dann allenfalls noch vor Inkrafttreten Makulatur gewesen wären. Angesichts der Tatsache, dass der Souverän bereits im Jahre 1996 eine moderate Anpassung der städtischen Einbürgerungsrichtlinien abgelehnt hatte, ist dieser Entscheid sicher richtig. Die Kommission wird jedoch ihre Arbeit nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen des Bundesrechts und dem entsprechenden Nachvollzug im kantonalen Recht wieder aufnehmen und auf Antrag der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates die entsprechenden Vorgaben des Bundes und des Kantons umsetzen müssen.

Die grösste Vereinfachung des Einbürgerungs-Verfahrens für die im Ausland geborenen AusländerInnen würde aber durch eine Kompetenz-Übertragung vom Gemeinderat an den Stadtrat erreicht.

Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die Revision des BÜG betreffend Verfahrensvereinfachung im Bereich der ordentlichen Einbürgerung dem fakultativen Referendum unterstand und am 26. September 2004 der Volksabstimmung unterbreitet wird.

Zu Frage 3: Laut § 23 Gemeindegesetz kann die Gemeindeordnung die Befugnisse zur Bürgerrechtserteilung der Legislative oder der Exekutive übertragen. Aufgrund von Art. 52 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich ist die Bürgerliche Abteilung des Stadtrates für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts zuständig, wenn eine Aufnahmepflicht besteht (§ 21 GG). Diese Kompetenzzuweisung bewährt sich in der Praxis und liegt klar im Interesse der Gesuchstellenden.

Eine Ausweitung der Entscheidbefugnis und damit eine Änderung von Art. 42 und Art. 52 der Gemeindeordnung ist für den Stadtrat durchaus denkbar und wünschenswert. Der schlankere Verfahrensweg würde klarerweise zu Zeitersparnis und Effizienzsteigerung führen und dem Gedanken der kundenfreundlichen Verwaltung Rechnung tragen. Eine Publikation der stadträtlichen Einbürgerungsentscheide wäre aufgrund von § 17 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung gewährleistet und die Einsprachemöglichkeit damit gewahrt.

Zu Frage 4: Gemäss neu Art. 38 BÜG können die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens Gebühren erheben, welche die Verfahrenskosten decken. Der Bundesrat hat über den Termin der Inkraftsetzung dieser Bestimmung noch nicht entschieden. Nach der Inkraftsetzung auf Bundesebene ist überdies - im Sinne des Vorrangs des übergeordneten Rechts - die Revision der kant. Bürgerrechtsverordnung abzuwarten.

Um die Gebühren für die Gesuchstellenden verständlicher und transparenter zu gestalten, hat der Stadtrat grundsätzlich die Intention, dannzumal dem Gemeinderat die Übernahme der kantonalen (revidierten) Gebührenregelung und damit die ersatzlose Aufhebung der städtischen Gebührenordnung zu beantragen. Über den Zeitpunkt einer Vorlage zuhanden des Gemeinderats lässt sich aufgrund des Dargelegten heute noch keine seriöse Aussage machen.

Zu Frage 5: Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Einbürgerungsgebühren kostendeckend auszugestalten sind. Dies hat zur Folge, dass auch künftig - zusätzlich zur Verwaltungsgebühr von Fr. 300.-- eine Einbürgerungsgebühr zu erheben wäre, welche grundsätzlich die Differenz zwischen dem Betrag von Fr. 300.-- und den effektiven Verfahrenskosten abdecken soll. Dieses Vorgehen ist durch die Bundesgesetzgebung gestützt und entspricht dem Verursacherprinzip. Zur Frage der Erhebung von Einbürgerungsgebühren ist darauf hinzuweisen, dass die StimmbürgerInnen der Stadt Zürich eine Einzelinitiative Roselli über die Abschaffung der Einbürgerungsgebühren am 4. März 2001 mit 9718 Ja zu 36 523 Nein wuchtig verwarfen.

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

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber