



ANTRAG

des Stadtrates vom 8. November 2012

Weisung-Nr. 111



Geschäfts-Nr. GR 135/2007

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Postulat (ehem. Motion) Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) und vier Mitunterzeichnende „Für eine faire Einbürgerung“ – Delegation der Kompetenz zur Einbürgerung von Bewerbern, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, vom Gemeinderat zum Stadtrat.

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 20. Dezember 2012, gestützt Art. 5 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 29 Ziffer 1.2 der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005

b e s c h l i e s s t :

1. Dem Stadtrat wird die Kompetenz zur Einbürgerung von Bewerber, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, ab Beginn der Legislaturperiode 2014 - 2018 erteilt.
 2. Die Teilrevision der Gemeindeordnung wird zuhanden der Gemeindeurnenabstimmung verabschiedet.
 3. Die Teilrevision der Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Dübendorf (Bürgerrechtsverordnung) wird unter Vorbehalt der Genehmigung der Teilrevision der Gemeindeordnung genehmigt.
 4. Mitteilung Stadtrat zum Vollzug
-



WEISUNG

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Zielsetzung / Nutzen	3
3	Änderung der Gemeindeordnung, der Bürgerrechtsverordnung und des Gebührenreglements bezüglich Einbürgerungsgebühren	3
4	Finanzielle Folgen	5
5	Handlungsbedarf	6
6	Konsequenzen einer Ablehnung	7
7	Begründung der beantragten Lösung	7
8	Vergleich mit anderen Gemeinden	7
9	Schlussfolgerungen	8
10	Aktenverzeichnis	10

1 Ausgangslage

Am 13. November 2007 hat Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) zusammen mit vier Mitunterzeichnenden die folgende Motion für faire Einbürgerungen eingereicht:

„Motion für eine faire Einbürgerung

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, die eine dahingehende Änderung der Gemeindeordnung vorsieht, dass das Bürgerrecht an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer durch den Stadtrat erteilt wird.

Begründung:

Für die Einbürgerung respektive Nichteinbürgerung von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern gelten klare Kriterien nach denen die Gesuche zu beurteilen sind. Im Sinne der Rechtsgleichheit müssen diese Kriterien möglichst objektiv und einheitlich angewendet werden. So gesehen sind Einbürgerungen mit einem Verwaltungsakt vergleichbar. Die rechtsgleiche und einheitliche Behandlung der Einbürgerungsgesuche kann der Stadtrat im Gegensatz zum Gemeinderat besser gewährleisten. Dies gilt ebenso für die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes. Der Gemeinderat ist aber weiterhin dafür zuständig die Kriterien, nach denen Einbürgerungsgesuche beurteilt werden, festzulegen. Konkret legt der Gemeinderat in der Bürgerrechtsverordnung fest, nach welchen Kriterien der Stadtrat Einbürgerungsgesuche zu beurteilen hat. Der Stadtrat ist dann wie der Name Exekutive besagt, nur noch ausführend. Durch diese Aufteilung in Legislative und Exekutive werden Einbürgerungen einheitlicher, transparenter und damit auch fairer.“

Die Motion wurde an der Gemeinderatssitzung vom 4. Februar 2008 in ein Postulat umgewandelt und an den Stadtrat überwiesen. In seinem Beschluss vom 22. Mai 2008 schreibt der Stadtrat, dass er



das Anliegen des Postulats grundsätzlich positiv entgegennimmt, eine Umsetzung jedoch frühestens in der Legislaturperiode 2010 - 2014 geprüft werden soll.

Am 19. Dezember 2011 reichte Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) eine schriftliche Anfrage beim Stadtrat ein, worin sie fragte, wann der Stadtrat plane, das Postulat wieder aufzunehmen und warum der Stadtrat bisher noch nicht aktiv geworden sei. Diese Fragen wurden vom Stadtrat mit dem Hinweis auf die Volksabstimmung über das Kantonale Bürgerrechtsgesetz (KBüG) am 11. März 2012 beantwortet. Nach dem Entscheid durch den Souverän am 11. März 2012 werde der Stadtrat das Postulat wieder aufnehmen und je nach Entscheid die weiteren Schritte in die Wege leiten. Ebenfalls verwies der Stadtrat diesbezüglich auf den Geschäftsbericht 2010.

Am 14. Juli 2012 reichte Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) erneut eine schriftliche Anfrage beim Stadtrat ein, wobei sie nachfragt, wie weit das Geschäft sei. In der Beantwortung vom Januar 2012 habe der Stadtrat versprochen, nach der Abstimmung vom 12. März 2012 das Postulat wieder aufzunehmen. In der Fragestunde vom 4. März 2012 habe der Stadtrat bestätigt, dass die Abstimmung vom 12. März 2012 eigentlich keinen Einfluss auf das Postulat habe. Andrea Kennel verweist darauf, dass die Abstimmung vom 12. März 2012 seit ein paar Monaten vorbei sei. Der Stadtrat zeigte in seiner Antwort nochmals auf, dass das Postulat bis Ende Oktober 2012 in Form eines Diskussionsgeschäftes wieder aufgenommen und beraten werde. Nach dem Beratungsprozess werde der Stadtrat bis spätestens Ende 2012 dem Gemeinderat einen entsprechenden Antrag mit Weisung unterbreiten. Das Versprechen des Stadtrates, in der Legislatur 2010 – 2014 auf dieses Postulat zurück zu kommen, wird mit der vorliegenden Vorlage eingehalten.

2 Zielsetzung / Nutzen

Ziel der ursprünglichen Motion ist eine rechtsgleiche Behandlung der gesuchstellenden Personen. Das prüfende Organ muss Konstanz und Rechtsgleichheit garantieren und glaubwürdig handeln. Der Stadtrat als Exekutive und damit zahlenmässig kleine Behörde kann die verfahrensrechtlichen Garantien, insbesondere das rechtliche Gehör, besser gewährleisten. Er kann zudem eher für eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der Personen garantieren. Im heutigen Einbürgerungsverfahren sind die Zuständigkeiten zwischen Stadtrat und Gemeinderat geteilt. Diese verschiedenen Zuständigkeiten führen immer wieder zu unterschiedlichen Wertungen gleicher Tatsachen und Umstände. Das widerspricht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Das heutige Verfahren führt zudem für Einbürgerungsbewerber ohne Anspruch auf Einbürgerungen zu sehr langen Verfahrenszeiten. Mit der Übertragung der Einbürgerungskompetenz an den Stadtrat könnten die Verfahrensabläufe vereinfacht werden. Doppelspurigkeiten würden entfallen, die administrativen und personellen Aufwendungen könnten minimiert werden. Aufgrund des immer kleiner werdenden Handlungsspielraums der Gemeinden und der Aussicht, dass die Einbürgerungsverfahren einheitlicher und effizienter gestaltet werden können, ist eine Delegation der Zuständigkeit an den Stadtrat zu begrüssen.

3 Änderung der Gemeindeordnung, der Bürgerrechtsverordnung und des Gebührenreglements bezüglich Einbürgerungsgebühren

Sollte der Gemeinderat dem Vorschlag des Postulates und des Stadtrates zu einer Kompetenzverschiebung zum Stadtrat für jegliche Einbürgerungen zustimmen, resultiert daraus eine Änderung der Gemeindeordnung, der Bürgerrechtsverordnung und des Gebührenreglements hinsichtlich der Einbürgerungsgebühren. Diese sehen wie folgt aus:



Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 5. Juni 2005

Alt	Neu
<p><i>Art. 18 Abs. 3 (Bürgerrechtskommission)</i> Zur Prüfung von Bürgerrechtsgesuchen wählt der Gemeinderat offen auf die Amtsdauer von vier Jahren aus seiner Mitte eine Bürgerrechtskommission von 5 Mitgliedern.</p>	Entfällt.
<p><i>Art. 28 Abs. 2 (Wahlbefugnisse)</i> ... 3. die Bürgerrechtskommission ...</p>	Entfällt.
<p><i>Art. 29 Abs. 4 Ziff. 4.12 (Allgemeine Befugnisse Gemeinderat)</i> ... 4.12 Die Erteilung des Bürgerrechtes an Bewerber, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist ...</p>	Entfällt.
	<p><i>Art. 36 Abs. 4 (Allgemeine Befugnisse Stadtrat)</i> ... 4.6 Die Erteilung des Bürgerrechtes an Bewerber, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist.</p>

Änderungen der Gemeindeordnung unterstehen dem obligatorischen Referendum und sind gemäss Art. 5 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005 der Gemeinde zur Abstimmung zu unterbreiten.

Verordnung über das Bürgerrecht der Stadt Dübendorf (Bürgerrechtsverordnung) vom 4. September 1995

Alt	Neu
<p><i>Art. 2 (Zuständigkeit Gemeinderat)</i> ... 1. die Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer, die im Ausland geboren worden sind und bei denen keine gesetzliche Pflicht zur Aufnahme besteht.</p>	Ziff. 1 entfällt.
<p><i>Art. 3 (Zuständigkeit Stadtrat)</i> ... 4. die Vorbereitung der Bürgerrechtsgeschäfte des Gemeinderates; ...</p>	<p><i>Art. 3 (Zuständigkeit Stadtrat)</i> ... 2. Der Stadtrat erledigt in eigener Zuständigkeit: die Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer, die im Ausland geboren worden sind und bei denen keine gesetzliche Pflicht zur Aufnahme besteht. Bisherige Ziff. 2 wird zu Ziff. 3. Bisherige Ziff. 3 wird zu Ziff. 4. Bisherige Ziff. 4 entfällt.</p>



Änderungen der Bürgerrechtsverordnung liegen gemäss Art. 2 Abs. 2 der Bürgerrechtsverordnung in der Kompetenz des Gemeinderates.

Allgemeines Gebührenreglement der Stadt Dübendorf (Gebührenreglement) vom 1. Januar 2013

Alt	Neu
2.1.1. ... - Aufwand der Legislative (aufgrund Sitzungsgeld von Fr. 60.00 bis 2h/ Fr. 120.00 ab 2h). ...	2.1.1. ... Entfällt. ...
2.1.4. ... Ausländer über 25 Jahre - Einzelperson, pro Person Fr. 1'450.00 - Ehepaare, pro Ehepaar Fr. 1'900.00 Ausländer bis 25 Jahre - Einzelperson, pro Person Fr. 725.00 - Ehepaare, pro Ehepaar Fr. 900.00 ...	2.1.4. ... Ausländer über 25 Jahre - Einzelperson, pro Person Fr. 850.00 - Ehepaare, pro Ehepaar Fr. 1'100.00 Ausländer bis 25 Jahre - Einzelperson, pro Person Fr. 600.00 - Ehepaare, pro Ehepaar Fr. 750.00 ...

Alle Änderungen des Gebührenreglements liegen gestützt auf Art. 36 Ziff. 2.4 der Gemeindeordnung in der Kompetenz des Stadtrates. Die Gebühren für Ausländerinnen oder Ausländer ohne gesetzliche Aufnahmepflicht wurden neu berechnet.

4 Finanzielle Folgen

Die Berechnung der kommunalen Verfahrenskosten für Einbürgerungen erfolgt nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Zur Deckung der Verfahrenskosten wird eine Pauschalgebühr erhoben (§ 43 kant. BüVO). Diese basiert auf den durchschnittlichen Gesamtkosten für ein Einbürgerungsverfahren bzw. den entsprechenden Grundlagen im Gebührenreglement.

Die Kompetenzdelegation vom Gemeinderat zum Stadtrat bewirkt eine Senkung der Kosten, weil sich die Bürgerrechtsbewerber nur noch vor einer Kommission vorstellen müssen. Das zweite Gespräch mit einer Kommission des Gemeinderates und die entsprechenden Sitzungsgelder entfallen. Da gemäss kantonaler Bürgerrechtsverordnung die Einbürgerungsgebühren die Verfahrenskosten nicht übersteigen dürfen, müssen die reduzierten Verfahrenskosten bei den neu berechneten Einbürgerungsgebühren berücksichtigt werden.

Demzufolge wurden die kommunalen Verfahrenskosten nach folgenden Grundlagen neu berechnet:

- Sachbearbeitungsaufwand der Verwaltung aufgrund des jeweils geltenden Vollkosten-Stundenansatzes (Fr. 100.00/Std.)
- Auslagen und Gebühren im Zusammenhang mit der Sachbearbeitung
- Aufwand der Exekutive (aufgrund Sitzungsgeld von Fr. 60.00 bis 2h / Fr. 120.00 ab 2h)

Aufgrund der Neuberechnungen haben sich die unter Titel 3 dieser Weisung im Gebührenreglement aufgeführten Gebühren ergeben.



Für ein ganzes Jahr ergeben sich in der Laufenden Rechnung in der Kontogruppe „Einbürgerungen“ sowie „Gemeinderat“ folgende Minderaufwände und Mindererträge:

Durchschnittliche Anzahl Eingebürgerte pro Jahr (Schnitt der letzten fünf Jahre)	Kosten Alt (Einbürgerung durch Legislative)	Neu (Einbürgerung durch Exekutive)	Reduktion
ca. 25 Gesuche - Einzelpersonen	Fr. 1'450.00 / Fall	Fr. 850.00 / Fall	Fr. 600.00 / Fall 41,4 %
- Ehepaare	Fr. 1'900.00 / Fall	Fr. 1'100.00 / Fall	Fr. 700.00 / Fall 36.8 %

Die Minderaufwände bzw. -erträge setzen sich wie folgt zusammen (Kosten geschätzt):

Konto	Minderertrag	Minderaufwand
1070.4310 Einbürgerungsgebühren	Fr. 18'000.00 (ca. 40 % der Einnahmen; berechnet aufgrund des Anteils „Kompetenz Gemeinderat“ im VA 2013)	
1000.3000 Tag- und Sitzungsgelder		Fr. 7'000.00 (Wegfall Sitzungsgeld Bürgerrechtskommission und Behandlung im Gemeinderat)
1000.3001 Entschädigung Behörden- und Kommissionsmitglieder		Fr. 1'500.00 (Wegfall Entschädigung Bürgerrechtskommission und Behandlung im Gemeinderat)
1031.3010/3030 Verlagerung Personalkosten (Die frei werdenden Ressourcen werden anderweitig eingesetzt.)		Fr. 9'500.00
Total	Fr. 18'000.00	Fr. 18'000.00

5 Handlungsbedarf

Der Stadtrat schrieb in seiner Antwort zur Motion, dass er die Umsetzung in der Legislaturperiode 2010 - 2014 prüfen werde. Diese Periode ist nun zur Hälfte um. Auch wurde die am 14. Juli 2012 eingereichte schriftliche Anfrage von Andrea Kennel mit dem Versprechen beantwortet, dass das Postulat bis Ende Oktober im Stadtrat diskutiert und ein entsprechender Antrag dem Gemeinderat bis Ende 2012 überwiesen werde.

Da die Vorbereitung einer Urnenabstimmung, die bei Änderungen in der Gemeindeordnung zwingend nötig ist, ebenfalls einige Zeit in Anspruch nehmen wird, ist die Mitte der Legislaturperiode der ideale Zeitpunkt, um das Postulat auf Beginn einer neuen Legislaturperiode umzusetzen.



6 Konsequenzen einer Ablehnung

Die Ablehnung der Vorlage hat keine weitreichenden Konsequenzen. Der Status quo wird beibehalten. Somit werden die Einbürgerungen von Personen, bei denen keine gesetzliche Aufnahmespflicht besteht, wie bis anhin durch den Gemeinderat behandelt.

7 Begründung der beantragten Lösung

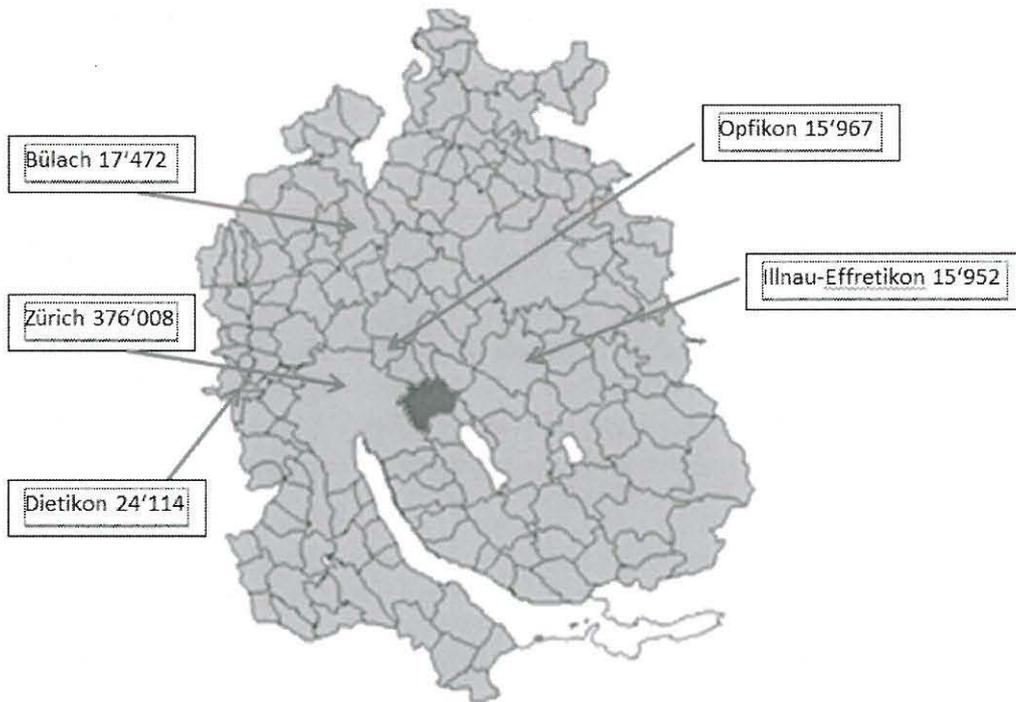
Im Sinne einer Steigerung der Effizienz und Effektivität wird die im Postulat vorgeschlagene Kompetenzdelegation positiv entgegengenommen. Nachfolgende Argumente sprechen für eine Verschiebung der Kompetenz:

- Einbürgerungsentscheide sind reine Rechtsanwendungen und werden sinnvollerweise durch die Exekutivbehörde vollzogen.
- In nahezu jedem Fall stimmte der Entscheid des Gemeinderates mit dem Stadtratsantrag überein. Mit der Delegation der Einbürgerungskompetenz würde sich der heutige administrative und personelle Aufwand für den Nachvollzug der Stadtratsbeschlüsse für die Verwaltung und den Stadt- und Gemeinderat deutlich reduzieren.
- Das Verfahren verkürzt sich im Durchschnitt um ca. fünf Monate.
- Die Begründungspflicht bei ablehnenden Entscheiden kann durch den Stadtrat besser erfüllt werden.

Aus diesen Punkten ergeben sich aus der beantragten Lösung gleich mehrere positive Aspekte. Die rechtsgleiche Behandlung der gesuchstellenden Personen steht eindeutig im Vordergrund. Das prüfende Organ muss Konstanz und Rechtsgleichheit garantieren und glaubwürdig handeln. Der Stadtrat als Exekutive und damit zahlenmässig kleine Behörde kann die verfahrensrechtlichen Garantien, insbesondere das rechtliche Gehör, besser gewährleisten. Er kann zudem eher für eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der Personen garantieren, wodurch das Verfahren effizienter gestaltet werden kann.

8 Vergleich mit anderen Gemeinden

Im Kanton Zürich haben etliche Gemeinden die Kompetenz über den Entscheid sämtlicher Einbürgerungsgesuche schon vor einiger Zeit an die Exekutive übertragen und damit gute Erfahrungen gemacht. Untenstehend eine Übersicht der grössten Städte im Kanton Zürich:



Stand Ende 2011

Wie ersichtlich ist, wurde die Kompetenzübertragung zur Exekutive vor allem in grösseren Städten bereits vollzogen (Aufzählung nicht abschliessend). Dies und die damit gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Einbürgerung durch die Exekutive ein guter Schritt ist und der Entscheidung von mehreren Städten mitgetragen wird.

9 Schlussfolgerungen

Bereits in seiner Postulatsbeantwortung vom 22. Mai 2008 stand der Stadtrat dem Anliegen des Postulats positiv entgegen. Aufgrund der oben aufgeführten Gründe ist er überzeugt, dass eine Delegation der Einbürgerungskompetenz sinnvoll, zeitgemäss und wichtig ist.

Dübendorf, 20. Dezember 2012

Stadtrat Dübendorf


Lothar Zörjen
Stadtpräsident


David Ammann
Stadtschreiber



GR Geschäft 135/2007

Antrag Nr. 111

Postulat (ehem. Motion) Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) und vier Mitunterzeichnende „Für eine faire Einbürgerung“ – Delegation der Kompetenz zur Einbürgerung von Bewerbern, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, vom Gemeinderat zum Stadtrat.

Wir beantragen Zustimmung.

8600 Dübendorf,

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Hans Felix Trachsler
Präsident

Beatrix Peterhans
Sekretärin

Dieser Antrag wird zum Beschluss erhoben.

8600 Dübendorf,

Gemeinderat Dübendorf

Stefanie Huber
Präsidentin

Beatrix Peterhans
Sekretärin

Rechtskräftig

gemäss Bescheinigung des
Bezirksrates Uster
vom



10 Aktenverzeichnis

Antrag Nr. 111

Postulat (ehem. Motion) Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) und vier Mitunterzeichnende „Für eine faire Einbürgerung“ – Delegation der Kompetenz zur Einbürgerung von Bewerbern, zu deren Aufnahme die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, vom Gemeinderat zum Stadtrat.

1. Motion Andrea Kennel (SP/JUSO/Grüne) und vier Mitunterzeichnende „Für eine faire Einbürgerung“
2. Stadtratsbeschluss Nr. 375 vom 20. Dezember 2012
3. Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005
4. Bürgerrechtsverordnung vom 1. Januar 2008
5. Gebührenreglement vom 1. Januar 2013
6. Stadtratsbeschluss Nr. 10 vom 19. Januar 2012 und Stadtratsbeschluss Nr. 240 vom 23. August 2012 zu den Antworten der schriftlichen Anfragen