

Sitzung vom 21. Oktober 2020

973. Anfrage (Einheitliche Praxis im Einbürgerungsverfahren)

Kantonsrätin Sibylle Marti, Zürich, Kantonsrat Rafael Steiner, Winterthur, und Kantonsrätin Nicola Yuste, Zürich, haben am 29. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Wer die formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, hat nach dem Gesetz einen Anspruch auf Einbürgerung. Obwohl die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Zürich vereinheitlicht sind, bestehen in der Praxis durchaus grosse Unterschiede zwischen den Bezirken und Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Einbürgerungsbegehren wurden in den letzten 5 Jahren im Kanton Zürich gestellt? Bitte aufschlüsseln nach Bezirk.
2. Wie viele dieser Einbürgerungsverfahren sind derzeit sistiert? Bitte aufschlüsseln nach Bezirk.
3. Gegen wie viele negative Entscheide aus den Einbürgerungsverfahren der letzten 5 Jahre wurde Rekurs erhoben? Bitte aufschlüsseln nach Bezirk.
4. Wie viele dieser Rekurse wurden von den Bezirksräten gutgeheissen oder an die Gemeinden zurückgewiesen? Bitte aufschlüsseln nach Bezirk.
5. Wie wird sichergestellt, dass die für die Einbürgerungsverfahren erhobenen Gebühren höchstens kostendeckend sind?
6. Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für eine Einbürgerung im Kanton Zürich? Bitte Durchschnittskosten nach Bezirk aufschlüsseln und die Bandbreite der Durchschnittskosten zwischen den Gemeinden angeben.
7. Wie wird sichergestellt, dass das Einbürgerungsverfahren innerhalb des Kantons einheitlich durchgeführt wird und der dazu notwendige Aufwand vergleichbar ist?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sibylle Marti, Zürich, Rafael Steiner, Winterthur, und Nicola Yuste, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Schweiz kennt ein dreistufiges Bürgerrecht. Am Einbürgerungsverfahren sind Behörden der drei staatlichen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden beteiligt. Die Kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017 (KBÜV, LS 141.11) regelt das Einbürgerungsverfahren in den §§ 10–22, wobei den Gemeinden ein Spielraum bei der Gestaltung der kommunalen Verfahren eingeräumt wird. Die Kantonale Bürgerrechtsverordnung regelt insbesondere, welche Einbürgerungsvoraussetzungen der Kanton und welche die Gemeinden zu prüfen haben.

Einbürgerungsgesuche sind beim Gemeindeamt einzureichen. Nach einer ersten Prüfung überweist dieses die Akten an die zuständige Gemeinde zur weiteren Bearbeitung. Sind die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, erteilt die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht. In der Folge überweist sie das Gesuch für die weitere Prüfung zurück an das Gemeindeamt. Dieses erteilt das Kantonsbürgerrecht, wenn die entsprechenden Voraussetzungen ebenfalls erfüllt sind. Anschliessend beantragt das Gemeindeamt die Einbürgerungsbewilligung beim Staatssekretariat für Migration. Wird diese erteilt, verfügt das Gemeindeamt die Aufnahme in das Schweizer Bürgerrecht.

Zu Frage 1:

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Gesuchseingänge. Da ein Gesuch mehrere Personen einer Familie umfassen kann, ist in Klammern die Anzahl der gesuchstellenden Personen angegeben.

Bezirk	2015	2016	2017	2018	2019
Affoltern	122 (167)	137 (227)	178 (291)	131 (233)	118 (210)
Andelfingen	31 (74)	70 (110)	45 (62)	50 (91)	36 (74)
Bülach	480 (725)	548 (857)	721 (1166)	489 (781)	550 (870)
Dielsdorf	295 (428)	367 (550)	439 (692)	294 (456)	294 (443)
Dietikon	315 (507)	396 (596)	503 (769)	369 (550)	376 (552)
Hinwil	190 (290)	250 (341)	295 (410)	163 (244)	182 (283)
Horgen	409 (653)	485 (764)	674 (1109)	527 (991)	568 (971)
Meilen	296 (461)	357 (575)	427 (669)	387 (671)	399 (721)
Pfäffikon	111 (169)	148 (238)	257 (386)	143 (234)	134 (194)
Uster	335 (523)	438 (639)	516 (766)	385 (624)	387 (628)
Winterthur	422 (643)	486 (726)	650 (1046)	280 (415)	456 (659)
Zürich	1805 (2711)	2158 (3196)	3842 (5662)	2340 (3481)	2101 (2983)
Total	4811 (7351)	5840 (8819)	8547 (13028)	5558 (8771)	5601 (8588)

Zu Frage 2:

Nach § 13 KBÜV kann die zuständige Behörde das Verfahren sistieren, wenn einzelne Voraussetzungen für die Einbürgerung nicht erfüllt sind und sie deren Erfüllung in längstens einem Jahr erwartet.

Diese Zahlen sind nicht bekannt. Das Gemeindeamt führt keine Statistik über die bei ihm sistierten Gesuche und die Zahl der bei den Gemeinden sistierten Gesuche ist nicht bekannt, da die Gemeinden nach der Überweisung der Gesuche für das Verfahren verantwortlich sind. Die Verfahrenshoheit obliegt ihnen und sie können in diesem Verfahrensabschnitt daher eigenständig über allfällige Sistierungen entscheiden.

Zu Fragen 3 und 4:

Summe der im Kanton Zürich in den Jahren 2015 bis 2019 eingereichten Rekurse:

Jahr	Anzahl Eingänge	Gutheissungen ¹	Abweisungen	Andere Erledigungen ²
2015	25	9	10	6
2016	19	5	9	5
2017	23	6	10	7
2018	16	4	9	3
2019	17	5	6	6

Aufteilung nach Bezirken³:

Bezirk Affoltern	
2015	1 Rekurs (Abweisung)
Bezirk Andelfingen	
2017	1 Rekurs (Gutheissung)
Bezirk Bülach	
2015	2 Rekurse (1 Gutheissung, 1 Abweisung)
2016	7 Rekurse (3 Gutheissungen, 2 Abweisungen, 2 andere Erledigungen)
2017	5 Rekurse (1 Gutheissung, 4 Abweisungen)
2018	1 Rekurs (Abweisung)
2019	1 Rekurs (Gutheissung)

¹ Rückweisungen und teilweise Gutheissungen sind unter die Gutheissungen subsumiert.

² Unter «andere Erledigungen» fallen beispielsweise Nichteintretentsentscheide, Rückzüge oder Abschreibungen zufolge Gegenstandslosigkeit.

³ Werden zu einem Jahr keine Angaben gemacht, sind im entsprechenden Zeitraum keine Rekurse eingegangen.

Bezirk Dielsdorf

2015	5 Rekurse (1 Gutheissung, 3 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
2016	3 Rekurse (2 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
2017	4 Rekurse (2 Gutheissungen, 1 Abweisung, 1 andere Erledigung)
2018	3 Rekurse (2 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
2019	2 Rekurse (1 Gutheissung, 1 Abweisung)

Bezirk Dietikon

2015	4 Rekurse (1 Gutheissung, 1 Abweisung, 2 andere Erledigungen)
2016	2 Rekurse (Abweisungen)
2017	4 Rekurse (1 Gutheissung, 3 Abweisungen)
2018	6 Rekurse (2 Gutheissungen, 3 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
2019	2 Rekurse (1 Gutheissung, 1 Abweisung)

Bezirk Hinwil

2016	1 Rekurs (Gutheissung)
2019	1 Rekurs (andere Erledigung)

Bezirk Horgen

2016	1 Rekurs (Gutheissung)
2018	2 Rekurse (1 Gutheissung, 1 andere Erledigung)
2019	2 Rekurse (andere Erledigungen)

Bezirk Meilen

2015	2 Rekurse (Gutheissungen)
2016	1 Rekurs (andere Erledigung)
2017	5 Rekurse (1 Gutheissung, 1 Abweisung, 3 andere Erledigungen)
2019	2 Rekurse (Gutheissungen)

Bezirk Pfäffikon

2015	3 Rekurse (1 Gutheissung, 2 Abweisungen)
2019	2 Rekurse (1 Abweisung, 1 andere Erledigung)

Bezirk Uster

2015	2 Rekurse (1 Abweisung, 1 andere Erledigung)
2016	1 Rekurs (Abweisung)
2017	2 Rekurse (andere Erledigungen)
2018	1 Rekurs (Abweisung)
2019	1 Rekurs (andere Erledigung)

Bezirk Winterthur

2015	6 Rekurse (3 Gutheissungen, 1 Abweisung, 2 andere Erledigungen)
2016	3 Rekurse (2 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
2017	2 Rekurse (1 Abweisung, 1 andere Erledigung)
2018	3 Rekurse (1 Gutheissung, 2 Abweisungen)

Bezirk Zürich

2019	4 Rekurse (3 Abweisungen, 1 andere Erledigung)
------	--

Zu Frage 5:

Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes (BüG, SR 141.0) schreibt den Kantonen und Gemeinden vor, dass die Einbürgerungsgebühren nach Massgabe des Kostendeckungsprinzips festzulegen sind (Art. 35 Abs. 2 BüG).

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen. Zu berücksichtigen ist zudem das Äquivalenzprinzip. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich / St. Gallen 2020, Rz. 2777f. und 2786). Im Interesse der Praktikabilität ist eine gewisse Pauschalisierung bei der Gebührenfestlegung zulässig (BGE 126 I 180 E. 3).

Zu beachten sind auch die kantonalen Vorgaben. Für Personen «mit Anspruch» (gemäss § 21 Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 [LS 141.1]) darf die Gebühr höchstens Fr. 500 betragen; Personen bis zum 25. Altersjahr bezahlen lediglich die halbe Gebühr. Minderjährige Kinder, die in das Gesuch der Eltern oder eines Elternteils einbezogen sind, bezahlen keine Gebühr (§§ 33 und 34 KBÜV).

Im Rahmen dieser Vorgaben von Bund und Kanton können die Gemeinden ihre Gebühren eigenständig festsetzen und sind verantwortlich für die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips.

Die Einhaltung der massgebenden Kriterien wird über den Rechtsschutz sichergestellt: Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle können Gebührenverordnungen oder einzelne Bestimmungen daraus gerichtlich überprüft werden. Zudem steht es allen Bewerberinnen und Bewerbern offen, die im konkreten Einzelfall auferlegte Gebühr durch die Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanzen überprüfen zu lassen. Diese Möglichkeit besteht auch bei einer Gutheissung einer Einbürgerung.

Zu Frage 6:
Einbürgerungsgebühren der Gemeinden nach Bezirken (Stand Juli 2020)⁴

Bezirk	Minimum ⁵	Maximum ⁶	Median ⁷	Durchschnitt Gemeinden ⁸	Gewichteter Durchschnitt ⁹
Affoltern	500	1550	500	643	818
Andelfingen	200	1000	500	623	621
Bülach	500	2000	850	1045	1498
Dielsdorf	250	2000	800	1130	1021
Dietikon	500	1500	500	768	1125
Hinwil	500	3000	1000	1214	1384
Horgen	500	2400	1000	1100	1165
Meilen	650	2000	1000	1132	1073
Pfäffikon	800	1200	850	925	954
Uster	500	1600	1200	1093	1281
Winterthur	400	1500	500	693	1095
Zürich	1200	1200	1200	1200	1200
Kanton Zürich	200	3000	800	897	1188

Das Gemeindeamt erhebt für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts eine Gebühr von Fr. 500 (§ 30 Abs. 1 KBÜV).

Zu Frage 7:

Seit dem 1. Januar 2018 sind die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen abschliessend durch das Bundesrecht sowie das kantonale Recht geregelt. Allerdings unterscheidet sich das Einbürgerungsverfahren der Gemeinden. Dies entspricht dem Willen des kantonalen Gesetzgebers und ist Ausdruck davon, dass die Gemeindeautonomie im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert geniesst.

⁴ Die Tabelle bezieht sich ausschliesslich auf Ausländerinnen und Ausländer über 25 Jahre, die keinen Anspruch auf Einbürgerung nach § 21 des Gesetzes über das Bürgerrecht haben.

⁵ tiefste Einbürgerungsgebühr im Bezirk

⁶ höchste Einbürgerungsgebühr im Bezirk

⁷ Median: Die Einbürgerungsgebühr der Hälfte der Gemeinden liegt unter diesem Wert, die andere Hälfte liegt darüber.

⁸ arithmetisches Mittel pro Bezirk

⁹ Gebühr einer Gemeinde und gewichtet mit der Anzahl 2019 eingereichter Einbürgerungsgesuche.

Einen wesentlichen Einfluss auf das Verfahren hat der Umstand, ob in einer Gemeinde der Gemeindevorstand, eine Bürgerrechtskommission, die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparklament für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist. Die Wahlfreiheit bei der Festlegung des Einbürgerungsorgans ist in Art. 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung (LS 101) garantiert. Zusätzlichen Spielraum haben die Gemeinden bei der Frage, in welchen Fällen sie ein Einbürgerungsgespräch führen und wer dieses durchführt (Verwaltungsangestellte, Behörden). Alle diese Faktoren führen dazu, dass sich die Verfahren in den Gemeinden unterscheiden und damit auch einen unterschiedlichen Aufwand bewirken.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen folgt dem Grundsatz, dass der Kanton die Voraussetzungen prüft, die anhand von Registern geklärt werden können. Die Gemeinden prüfen die Integrationskriterien mit Ermessensspielraum, da diese oft einen direkten Kontakt zu den Bewerbenden erfordern. Häufig kann erst aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles eine angemessene Lösung gefunden werden (vgl. etwa die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse gemäss Art. 12 Abs. 2 BüG, Art. 9 Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016 [SR 141.01] und § 18 KBüV). Der Ermessensspielraum dient einerseits der Einzelfallgerechtigkeit, führt anderseits aber zu unterschiedlichen Ergebnissen und zu einem unterschiedlichen Aufwand.

Schliesslich organisiert das Gemeindeamt regelmässig Erfahrungsaustausche mit den zuständigen Personen in den Gemeinden sowie Schulungen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli