

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zur Motion betreffend einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen, eingereicht von Gemeinderat D. Berger (Grüne/AL) sowie den Gemeinderätinnen K. Cometta-Müller (GLP/PP), R. Keller (SP) und L. Banholzer (EVP)

Antrag:

Die Motion betreffend einheitliche Zuständigkeit bei Einbürgerungen wird erheblich erklärt.

Bericht:

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 ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 2. März 2015 überwiesen wurde:

«Text

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 Kompetenzteilung 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 Rechtssprechung (zahlreiche Präzedenzurteile) gestützt.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

I. Ausgangslage

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

Eine Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie die Einführung der neuen Kantonsverfassung haben bei den Gemeinden des Kantons Zürich zu einer Verlagerung in der Zuständigkeit für Einbürgerungsfälle «ohne Anspruch auf Einbürgerung» geführt. Die folgende Tabelle zeigt die Veränderungen.

Einbürgerungsorgan	2003	2007	2010	2015 (1. Jan.)	Veränderung 2003 - 2015
Gemeindeversammlung	151	85	57	52	- 99 (- 66%)
Gemeinderat (Exekut.)	8	67	94	97	+89 (+1'113 %)
Unabhängige Bürgerrechtskommission	0	7	10	9	+ 9
Gemeindeparlament	12	8	5	4	- 8 (- 67 %)
Stadtrat	0	4	5	7	+ 7

Tab. 1: Einbürgerungszuständigkeit bei Gesuchen ohne Anspruch auf Einbürgerung. Quelle: Gemeindeamt Kt. Zürich, Abt. Einbürgerungen.

Obige Zahlen zeigen Folgendes:

- Es gibt im Kanton Zürich bei der Zuständigkeit für Gesuche von Personen ohne Anspruch auf Einbürgerung eine klare Entwicklung von der Legislative hin zur Exekutive.
- Inzwischen ist nur noch bei einem Drittel der Zürcher Gemeinden die Legislative neben der Exekutive für Einbürgerungen zuständig. Noch im Jahr 2003 lag die Verantwortung für Einbürgerungen bei praktisch allen Gemeinden bei der Legislative.
- Die seit Einführung der neuen Kantonsverfassung möglichen Bürgerrechtskommissionen mit direkt vom Volk gewählten Vertreterinnen und Vertretern haben sich in der Praxis nicht durchgesetzt.

In den zehn grössten Städten im Kanton Zürich ist neben Winterthur nur noch in Dübendorf und Wädenswil die Legislative für die Erteilung des Bürgerrechts mit zuständig. Die Stadt Kloten kennt eine selbständige Bürgerrechtskommission. Alle anderen Städte haben die Einbürgerungskompetenz vollumfänglich dem Stadtrat übertragen.

II. Argumente für und gegen eine Kompetenzverschiebung zur Exekutive

Die folgenden Argumente sprechen nach Ansicht des Stadtrats für die alleinige Zuständigkeit der Exekutive bei Einbürgerungen:

- Wie in der Motion zu Recht erwähnt wird, erwies sich in der Vergangenheit unter Datenschutzaspekten in einigen Fällen als problematisch, dass Details aus den Einbürgerungsgesuchen im Grossen Gemeinderat öffentlich diskutiert wurden.
- Nach der erfolgten Einführung der extern durchgeführten Deutschtests obliegt es der Bürgerrechtskommission des Parlaments (BüK) einzig noch, die Kenntnisse der Gesuchstellenden betreffend die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse abzuklären. Es ist fraglich, ob es sich unter diesen Umständen - vor allem in finanzieller Hinsicht - noch lohnt, eine ganze parlamentarische Kommission aufrecht zu erhalten. Die Sitzungs-/Protokollgelder sowie die Essensentschädigung der BüK beliefen sich im Jahr 2014 auf ca. Fr. 31'000.
- Wenn man die kantonale Entwicklung anschaut, ist es eine Tatsache, dass das heutige Winterthurer System mit parallelen Zuständigkeiten von Grosselem Gemeinderat und Stadtrat ein Auslaufmodell ist. Das vom Stimmvolk abgelehnte kantonale Bürgerrechtsgesetz hätte eine solche doppelte Zuständigkeit sogar explizit verboten.
- In den letzten Jahren ist der Grosse Gemeinderat bei den vom Stadtrat vorgeprüften Einbürgerungskriterien praktisch zu hundert Prozent den Anträgen des Stadtrats gefolgt.
- Das Einbürgerungsverfahren würde sich verkürzen, da sich nicht mehr zwei Behörden nacheinander mit dem gleichen Gesuch befassen müssten. Dies würde den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern zugutekommen.
- Im Rahmen des Projekts «Balance» hat sich der Stadtrat bereits für die Abschaffung der BüK ausgesprochen und dabei einen Spareffekt von Fr. 20'000 veranschlagt.

Die folgenden Darlegungen sprechen eher für die Beibehaltung des heutigen Systems mit doppelter Zuständigkeit von Grosselem Gemeinderat und Stadtrat:

- Die Mitglieder der BüK können im Rahmen des Gesprächs einen persönlichen Eindruck von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern gewinnen.
- In der Überweisungsdebatte im Grosselem Gemeinderat wurde geltend gemacht, dass bei Annahme der Motion in Zukunft Verwaltungsangestellte über eine Einbürgerung entscheiden würden und Einbürgerungen so «zum reinen Verwaltungsakt verkommen» würden.
- Die Zusammenarbeit zwischen der Bürgerrechtskommission bzw. dem Grosselem Gemeinderat und dem Stadtrat funktionierte bisher gut.

III. Mögliche Umsetzungsvarianten

1. Integrationsprüfung durch Verwaltungsmitarbeitende

Nach Ansicht des Stadtrats überwiegen die unter Ziff. II. dargelegten Vorteile einer Kompetenzübertragung an den Stadtrat. Aus diesem Grund unterstützt er die Erheblicherklärung der vorliegenden Motion und spricht sich für eine möglichst einfache Umsetzung aus. Die BüK prüft bei den Gesuchstellenden heute einzig noch die gesellschaftlichen und politischen Kenntnisse der Schweiz, des Kantons und der Stadt Winterthur. Diese Aufgabe könnten nach Ansicht des Stadtrats in vereinfachter Form auch speziell bezeichnete Verwaltungsmitarbeitende übernehmen, die bereits heute mit allen Einbürgerungswilligen ohne Anspruch auf Einbürgerung ein persönliches Gespräch führen. Dieses dient heute hauptsächlich der

Klärung von offenen Fragen sowie der Vervollständigung des Lebenslaufs und der persönlichen Angaben. Es dauert in der Regel 20 bis 30 Minuten. In der Stadt Zürich haben Gesuchstellende im Rahmen eines solchen Gesprächs bereits heute Fragen zur Integration zu beantworten. Eine weiter gehende Integrationsprüfung kennt die Stadt Zürich nicht. Ein solches Modell mit vereinfachter Integrationsprüfung im Rahmen des bestehenden Gesprächs würde bei der Stadtkanzlei nur zu einem minimalen Mehraufwand führen und könnte voraussichtlich mit den heutigen Ressourcen bewältigt werden. Es wäre zudem gewährleistet, dass weiterhin eine vom Volk gewählte Behörde - nämlich der Stadtrat - abschliessend über die Erteilung des Bürgerrechts entscheiden würde.

2. Integrationsprüfung durch externe Stellen

Heute lassen viele Zürcher Städte und Gemeinden nicht nur die Deutschkenntnisse, sondern auch die Kenntnisse der Staatskunde von spezialisierten Anbietern überprüfen. Solche externe Tests gewährleisten die rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellenden und entlasten die Verwaltung bzw. städtischen Behörden. Der Stadtrat ist indessen der Ansicht, dass den Gesuchstellenden neben dem obligatorischen Deutschtest kein zweiter kostenpflichtiger Test zugemutet werden sollte und die Integration im Rahmen eines Gesprächs abgeklärt werden kann.

3. Integrationsprüfung durch einen Ausschuss des Stadtrats

Der Stadtrat könnte aus seiner Mitte einen Ausschuss bestimmen, der die Integration von Gesuchstellenden mittels Befragung überprüft. Damit würde ein Teil der Integrationsprüfung nach wie vor direkt durch vom Volk gewählte Politikerinnen und Politiker vorgenommen. Die grosse Anzahl an Befragungen, die der entsprechende Ausschuss zu bewältigen hätte (im Jahr 2014: 254 Personen) führt allerdings dazu, dass der Stadtrat diese Variante aus Kapazitätsgründen als nicht realistisch einstuft.

4. Integrationsprüfung durch eine neu zu schaffende stadträtliche Kommission

Anstelle eines Ausschusses mit Stadtratsmitgliedern könnte der Stadtrat auch eine (unselbständige) Kommission mit der Abklärung der Integration beauftragen. Der Stadtrat würde anschliessend in Kenntnis aller Fakten über das Einbürgerungsgesuch entscheiden. Bei dieser Variante würde die Exekutive zwar zeitlich entlastet. Jedoch würde eine wahrscheinlich neu zu schaffende Kommission mit der Integrationsprüfung betraut, die im Endeffekt mehr oder weniger die Aufgaben der abgeschafften Bürgerrechtskommission übernehmen würde. Dies würde viele der angestrebten Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen zunichtemachen.

5. Auslagerung Einbürgerungen an eine unabhängige Bürgerrechtskommission

Diese Variante entspricht nicht eigentlich dem Begehren der Motion, welche eine alleinige Zuständigkeit des Stadtrats anstrebt. Die Kantonsverfassung würde aber grundsätzlich auch die Konstellation zulassen, dass anstelle der Exekutive eine Bürgerrechtskommission mit vom Volk gewählten Mitgliedern für sämtliche Einbürgerungsgeschäfte zuständig wäre und auch abschliessend über diese entscheiden würde. In der Praxis hat sich dieses Modell im Kanton Zürich aber nicht durchgesetzt (vgl. Tabelle 1). Es ist auch davon auszugehen, dass eine unabhängige Kommission mindestens gleich viel kosten würde wie die heutige BÜK. Der Stadtrat spricht sich daher gegen ein solches Modell aus.

IV. Empfehlung

Der Stadtrat empfiehlt, der von der Motion angeregten **Kompetenzübertragung** sämtlicher Einbürgerungen an die Exekutive **zuzustimmen** und damit die vorliegende Motion erheblich zu erklären. Nach Ansicht des Stadtrats sprechen hauptsächlich der Persönlichkeitsschutz der Gesuchstellenden, aber auch der Abbau von Doppelspurigkeiten und die kürzere Verfahrensdauer für die alleinige Einbürgerungszuständigkeit des Stadtrats. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, empfiehlt der Stadtrat, die Variante III.1. (Integrationsprüfung im Rahmen des bestehenden Einbürgerungsgesprächs bei der Stadtkanzlei) zur Umsetzung. Bei dieser würden die internen Prozesse verschlankt und die Stadt würde die Kosten der BÜK in vollem Umfang einsparen können. Der Ausländer/innen-Beirat unterstützt die Haltung des Stadtrats und spricht sich ebenfalls klar für die Umsetzungsvariante III.1 aus.

V. Weiteres Vorgehen

Erklärt der Grosse Gemeinderat die vorliegende Motion für erheblich, hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat innert anderthalb Jahren eine entsprechende Umsetzungsvorlage zu unterbreiten (Art. 67 Abs. 9 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats). Stimmt der Grosse Gemeinderat einer solchen Umsetzungsvorlage zu, kommt es aufgrund der notwendigen Änderung der Gemeindeordnung zur obligatorischen Volksabstimmung.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder