

STADTRAT

Oberhauserstrasse 25
Postfach
8152 Opfikon
Telefon 044/829 81 11
Telefax 044/829 83 38
E-Mail stadtverwaltung@opfikon.ch

Antrag des Stadtrats
an den Gemeinderat
vom 12. Juli 2005

Bürgerrechtswesen, Änderungen:
Abschaffung der bürgerlichen Gemeindeorgane /
Gebührenänderungen / Anpassen der Gemeindeordnung

B4.A

Der Gemeinderat

- gestützt auf Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung sowie den Antrag des Stadtrates vom 12. Juli 2005 -

B E S C H L I E S S T :

1. Die Kompetenz für Einbürgerungen ist generell dem Stadtrat zu übertragen. Zu diesem Zweck sind Art. 4, 34 und 38 der Gemeindeordnung vom 24. Juli 2002 entsprechend anzupassen und Art. 64 bis 68 zu streichen. Der Stadtrat wird beauftragt die Änderungen der Gemeindeordnung den Stimmberechtigten zu unterbreiten.
2. Mitteilung an:
 - Bürgerlicher Gemeinderat
 - Gemeinderat
 - Bürgerlicher Stadtrat
 - Sekretariat Einbürgerungen

RBBS- EinbuergungenB

Bericht

1. Änderungen im Bürgerrechtswesen

- Die neue Kantonsverfassung hat unter anderem zur Folge, dass die bürgerlichen Gemeindeorgane abgeschafft werden: Einbürgerungen sind neu Sache aller Stimmberechtigten, ungeachtet ihres Bürgerrechts. Das hat zur Folge, dass ab 1. Januar 2006 neu der gesamte Gemeinde- und Stadtrat für Einbürgerungen zuständig sein werden.
- Die Einbürgerungsgebühren werden – ebenfalls auf den 1. Januar 2006 - markant gesenkt. Es dürfen nur noch kostendeckende Gebühren verrechnet werden. Der Regierungsrat hat am 29. Juni 2005 die Gebührenregelung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung an die geänderte Bürgerrechtgesetzgebung des Bundes angepasst. Die Auswirkungen auf die Gemeindegebühren ist noch nicht ganz klar, da Details noch nicht bekannt sind (Stand 30. Juni 2005). Fest steht, dass eine einbürgerungswillige Person künftig noch mit Gesamtkosten zwischen tausend bis zweitausend Franken zu rechnen hat.

2. Was bedeutet das und ist dies erwünscht?

Der Kanton lässt den Gemeinden ein gutes halbes Jahr Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen (Schreiben vom 30. Mai 2005). Kann nicht rechtzeitig eine Änderung im Bürgerrechtswesen vorgenommen oder zumindest eingeleitet werden, müssen im Rahmen der geltenden Bürgerrechtsverordnung die Einbürgerungsanträge ab 1. Januar 2006 vom gesamten Stadt- und Gemeinderat behandelt werden.

Das heisst, alle Stadträte müssen - wie bis anhin der bürgerliche Stadtrat - Einbürgerungsgespräche mit den Bewerbern führen. Der Stadtrat bürgert die in seine Zuständigkeit fallenden Bewerber/innen ein (Schweizer, in der Schweiz geborene Ausländer und die 16- bis 25-jährigen Ausländer/innen, die im Recht auf Einbürgerung Schweizern gleichgestellt sind). Alle anderen Einbürgerungsgesuche von Ausländern werden dem gesamten Gemeinderat zum Beschluss unterbreitet. Das Büro des Gemeinderates oder ein Bürgerrechtsausschuss müsste mit einzelnen Bewerbern ebenfalls Gespräche führen.

Bisher hat sich der bürgerliche Gemeinderat mit Vehemenz dafür eingesetzt, die Sitzungen nicht öffentlich durchzuführen (dies ist nicht rechtskonform). Im Gegensatz dazu sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich.

3. Einbürgerungen heute

Die aktuelle Situation ist weder für den bürgerlichen Gemeinderat noch für den bürgerlichen Stadtrat wirklich befriedigend, obwohl in den letzten beiden Jahren grosse Anstrengungen unternommen wurden, das ganze Verfahren auf der Ebene des bürgerlichen Stadtrates zu straffen und für den bürgerlichen Gemeinderat übersichtlicher zu gestalten:

- Die Zahl der Einbürgerungsgesuche hat zugenommen. In den Jahren 1999 bis 2004 ist die Zahl der Beschlüsse des bürgerlichen Stadtrats gestiegen. Die Tendenz scheint auch in Zukunft anzuhalten:

Jahr	Anzahl vom BüSR behandelter Gesuche (inkl. Schweizer, Rückstellungen, Ablehnungen, Zweitgespräche etc.)
1999	54
2000	77
2001	67
2002	66
2003	127
2004	119

Es muss festgestellt werden, dass ab 2003 gegenüber den Vorjahren eine Verdoppelung der Anzahl der Geschäfte des bürgerlichen Stadtrates stattgefunden hat. Er hat deshalb seinen Sitzungsrhythmus ausgebaut und führt seit einiger Zeit monatlich in zwei Gruppen Einbürgerungsgespräche mit Bewerbern und Bewerberinnen. In der Regel werden so pro Abend 12 Gesuche behandelt. Viele Gesuche können aber nicht beim ersten Gespräch entschieden werden, weil die Kandidatinnen und Kandidaten oft ungenügend vorbereitet erscheinen. Für eine Ablehnung braucht es hingegen triftige Gründe weshalb dies für die Gesuchsteller zu einem zweiten Termin beim bürgerlichen Stadtrat führt. Dies belastet den Sitzungsbetrieb und ist nicht effizient.

- Die grosse Zahl der Einbürgerungsinteressentinnen und -interessenten hat auch in der Verwaltung zu einer grossen Zunahme des Publikumsverkehrs und der mit den Einbürgerungen verbundenen Administration geführt: Allein bis ca. Mitte 2005 sind 112 dokumentierte Informationsgespräche geführt worden. Für die Anzahl der nicht dokumentierten telefonischen Anfragen, Besuche und Rückfragen kann diese Zahl ohne weiteres verdoppelt werden.

Die Informationen im Zusammenhang mit der Abgabe der Gesuchsunterlagen wurden in den letzten Jahren ebenfalls stark intensiviert (10 bis 20 Minuten, wobei in Einzelfällen auch längere Gespräche entstehen können). Gewicht gelegt wird u.a. auf die Wichtigkeit der sprachlichen Kompetenz und einer guten Vorbereitung für das Einbürgerungsgespräch mit dem bürgerlichen Stadtrat.

Die Verwaltung besitzt für die Verweigerung der Abgabe von Gesuchsformularen keine Rechtsgrundlage. Zur Entlastung des bürgerlichen Stadtrates wird Interessenten dringend empfohlen, ihr Gesuch nur dann einzureichen, wenn sie zu einer Unterhaltung fähig sind. Dennoch erscheinen beim Einbürgerungsgespräch vor dem bürgerlichen Stadtrat immer wieder Personen, die kaum „Grüezi“ sagen können. Viele Bürgerrechtsbewerber und -bewerberinnen finden, dass sie „es einmal probieren wollen“. Diese Haltung ist weder für die Verwaltung noch die Entscheidungsträger befriedigend. Es sind deshalb Massnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass Leute, die zu wenig Deutsch können und/oder solche, die sich nicht vorbereitet haben, zum Einbürgerungsgespräch eingeladen werden.

- Allen Bewerbern werden Unterlagen abgegeben anhand derer sie sich auf das Gespräch mit dem bürgerlichen Stadtrat vorbereiten können (inkl. eine Sammlung mit den zu erwartenden Fragen). Vielen genügt dies zur Vorbereitung; andere, lernungewohnte Personen haben Mühe damit. Es wurde auch schon gefragt, ob Kursbesuche möglich wären.
- In Absprache mit dem bürgerlichen Gemeinderat wurde vor wenigen Jahren ein Punktesystem als Instrument zur besseren und gerechteren Beurteilung der Gesuche entwickelt und eingeführt. Der bürgerliche Stadtrat verteilt beim Gespräch ein Maximum von 30 Punkten. In der Praxis hat sich folgendes Vorgehen eingespielt:

24 – 30 Punkte	Personen mit dieser Punktezahl werden vom bürgerlichen Gemeinderat in der Regel diskussionslos eingebürgert
17 – 23 Punkte	der bürgerliche Stadtrat stellt Antrag auf Einbürgerung, empfiehlt aber dem Büro des bürgerlichen Gemeinderates, mit den Kandidaten und Kandidatinnen selber auch ein Gespräch zu führen
bis 16 Punkte	Ablehnungsantrag

Dieses System hat sich bewährt; es ist aber sehr aufwändig für Personen, die höchstens 23 Punkte erhalten. Einerseits ist das Formulieren von Ablehnungen sehr zeitaufwändig. Andererseits werden solche Kandidaten/innen in der Regel zu einem zweiten Gespräch beim Büro des bürgerlichen Gemeinderates eingeladen. Nicht selten beurteilen Stadtrat und Büro die Bewerber/innen unterschiedlich, was wiederum zu verärgerten Reaktionen im Rat führen kann. Auch hier ist der Handlungsbedarf für die Einführung einer sachlichen und möglichst objektiven Beurteilung v.a. der Sprachkompetenz dringend gegeben. Im bürgerlichen Gemeinderat wurde bereits die Frage gestellt, ob auch in Opfikon das Einführen von Deutschttests geprüft werde.

- Der bürgerliche Gemeinderat hat sich neu darauf eingestellt, dass seit wenigen Jahren Gesuche nicht mehr ohne rechtskonforme Begründung abgelehnt werden dürfen. Er stört sich aber daran, dass der Bezirksrat ab und zu Rekurse gutheisst und die Gesuche zur Neuurteilung zurückweist. Mehrfach vom bürgerlichen Gemeinderat abgewiesene Kandidaten können sogar vom Bezirksrat selber eingebürgert werden. Der bürgerliche Gemeinderat empfindet dies als eine Beschränkung seiner demokratischen Rechte; es sind ab und zu verärgerte Äusserungen und Begehren nach Veränderungen laut geworden.

4. Was machen andere Gemeinden

Anfragen beim Gemeindeamt des Kantons Zürich und bei einzelnen glow-Gemeinden ergab folgendes:

- In **Kloten** und **Dübendorf** werden ab 1. Januar 2006 Stadt- und Gemeinderat für Einbürgerungen zuständig sein.
- **Schlieren** steht offenbar als erste Parlamentsgemeinde kurz davor, die Kompetenz der Exekutive zu übertragen.
- In **Wallisellen** und **Rümlang** haben die Exekutiven bereits die Kompetenz für Einbürgerungsentscheide erhalten.

5. Variantenvergleich für das künftige Einbürgerungsverfahren

Für Einbürgerungsentscheide sind ab nächstem Jahr folgende drei Varianten möglich:

Varianten	Pro	Contra
<p>1. <u>Gemeinderat und Stadtrat behandeln Einbürgerungsgesuche wie bisher</u></p> <p>(die bestehenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung sind verfassungskonform auszulegen, d.h. die Kompetenzen des bürgerlichen Stadt- und Gemeinderates gehen auf den Stadt- bzw. Gemeinderat über. Es ist nicht notwendig, die Bestimmungen der Gemeindeordnung vor dem 1. Januar 2006 anzupassen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Gemeinderat ist, wie bisher der bürgerliche Gemeinderat, zuständig für die Einbürgerung von Ausländern. Damit bleibt eine gewisse Volksnähe gewährleistet • Der Gemeinderat übt damit eine Teilkontrolle aus • Die Verhandlungen des Gemeinderates sind öffentlich • Es ist keine sofortige Anpassung der Gemeindeordnung nötig (Verzicht auf eine Urnenabstimmung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsangelegenheiten müssen von einer Nichtverwaltungsbehörde entschieden werden (Konfliktpotenzial) • Einbürgerungen werden noch aufwändiger als heute (z.B. längere Ratssitzungen, höhere Kosten etc.) • Mehr als die Hälfte der Ratsmitglieder müssen sich neu zusätzlich mit Einbürgerungsfragen auseinandersetzen • Das Ratsbüro oder ein neues Gremium müsste in Zweifelsfällen zusätzliche Einbürgerungsgespräche führen • Es ist sicher nicht mehr möglich, die Öffentlichkeit bei den Verhandlungen des Gemeinderates auszuschliessen
<p>2. <u>Übertragung der Entscheidungskompetenz an die Exekutive</u></p> <p>(gemäss Gemeindegesetz § 23)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische Vereinfachung • Erfahrung vorhanden • Keine zusätzlichen Urnenwahlen nötig (wäre beim Einsetzen einer Bürgerrechtskommission der Fall) • Hohe Effizienz • Grössere Flexibilität • Kostenersparnis 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollverlust Gemeinderat • Es ist eine sofortige Anpassung der Gemeindeordnung (Urnenabstimmung) nötig
<p>3. <u>Wahl einer Bürgerrechtskommission</u></p> <p>(die Verfassung legt fest, dass ein von den Stimmberechtigten gewähltes Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, dass in der Gemeindeordnung die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche einer vom Volk gewählten Bürgerrechtskommission zugewiesen wird)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volksnähe • Entlastung der Exekutive und der Legislative 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollverlust Gemeinderat • Es ist eine sofortige Anpassung der Gemeindeordnung (Urnenabstimmung) nötig • Zusätzlich muss eine Urnenwahl durchgeführt werden • Läuft den eingeleiteten Bestrebungen zur Reduktion von Kommissionen zuwider • Die Suche nach geeigneten Mitgliedern für Gremien ist erfahrungsgemäss eher schwierig • Gefahr der Einsitznahme von einseitigen Interessenvertretern • Teurer

6. Vorschlag für die Neuorganisation: Variante 2

Der Vergleich der verschiedenen Möglichkeiten sowie die heutige Situation und die anstehenden Neuerungen sind für den Stadtrat Anlass, eine grundlegende Neuerung und Vereinfachung des Einbürgerungswesens vorzuschlagen:

Vor allem der bürgerliche Stadtrat plädiert aus Effizienzgründen dafür, die Kompetenz für die Einbürgerungen auf den 1. Januar 2006, spätestens jedoch auf den Beginn der Legislatur 2006 bis 2010 der Exekutive zu übertragen. Dies würde verschiedene organisatorische Massnahmen bedingen:

- Die nötigen Aufgaben sind weiter zu vereinfachen [z.B. Einbürgerungsgespräche im Rotationssystem, Einführung von externen Sprach- und Wissenstests, die voraussichtlich in Dübendorf durchgeführt werden (siehe auch Kapitel 7). Delegation von Aufgaben an die Verwaltung], damit die Mehrbelastung für die einzelnen Stadträte und -rätinnen in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden kann.
- Die Auswirkungen der Mehraufgaben auf die Verwaltung sind zu prüfen.
- Die geltende Bürgerrechtsverordnung vom 26. Januar 1998 sollte so schnell als möglich den neuen Gegebenheiten angepasst werden (Verankerung der Einführung von Standortbestimmungen (Tests) für Sprachkenntnisse und staatsbürgerliches Wissen).

7. Tests/Standortbestimmungen/Kostenfragen

Mit den Weiterbildungskursen Dübendorf (WBK) und der Gemeinde Wallisellen wurde das Vorgehen für die Einführung von Standortbestimmungen nach dem Beispiel der Bezirke Horgen und Meilen besprochen. Die WBK sind zur Zeit daran, ein Konzept „Standortbestimmungen im Einbürgerungsverfahren“ zu entwickeln. Im Moment liegt noch keine konkrete Offerte vor. Es wird zur Zeit mit folgenden Kostenschätzungen gerechnet:

- | | |
|---|----------|
| - einmalige Entwicklungskosten für die Standortbestimmungen | 5'000.-- |
| - Durchführungspauschale Standortbestimmung
Deutsch oder Staatskunde | 500.-- |
| - Pauschale pro Teilnehmer Standortbestimmung
Deutsch oder Staatskunde | 120.-- |

Wenn mehrere Gemeinden dieses Angebot nutzen, wird die Durchführungspauschale pro Standortbestimmung auf die Anzahl Gemeinden verteilt, wodurch sich die Kosten reduzieren lassen.

8. Änderung der Gemeindeordnung

Um die Kompetenz für die Einbürgerungen an den Stadtrat zu delegieren, müssen folgende Artikel der geltenden Gemeindeordnung geändert werden:

- **Art. 4 - Organe**
 Streichen von Ziff. 4, bürgerlicher Gemeinderat
 Streichen von Ziff. 6, bürgerlicher Stadtrat

- **Art. 34 – rechtssetzende Befugnisse**
Ergänzung von Art. 34 Ziff. 2 (**neu lit. I**): „Bürgerrechtsverordnung“
- **Art. 38 – Aufgaben**
Ergänzung von Art. 38 (**neu Ziff. 11**): „Erledigung aller Einbürgerungsangelegenheiten im Rahmen der vom Gemeinderat erlassenen Bürgerrechtsverordnung“.
- **Art. 64 bis 68**, bürgerliche Angelegenheiten: streichen

9. Änderung der Bürgerrechtsverordnung

Die heutige Bürgerrechtsverordnung stammt aus dem Jahr 1998. Sie muss in Bezug auf das neue Gebührensystem angepasst werden. Auch ist die Einführung von Sprach- und Staatskundestandortbestimmung darin zu verankern. Die neue Bürgerrechtsverordnung liegt im Entwurf vor; sie ist dem Gemeinderat nach der Genehmigung der Änderung der Gemeindeordnung zur Genehmigung zu unterbreiten.

10. Ablehnung, Übergangszeit ?

Wenn der Gemeinderat dem vorliegenden Antrag nicht zustimmt, übernehmen ab 1. Januar 2006 Stadt- und Gemeinderat die Funktionen der aufgehobenen Gremien (siehe Ziffer 1).

Sofern die Änderung der Gemeindeordnung im November 2005 an der Urne genehmigt und die Kompetenz auf den 1. Januar 2006 an den Stadtrat übertragen werden kann, ist keine Übergangszeit notwendig.

Dem Gemeinderat wird zuhanden der Volksabstimmung beantragt, die Kompetenz für Einbürgerungen generell dem Stadtrat zu übertragen und den damit verbundenen Änderungen von Art. 4, 34 und 38 der Gemeindeordnung sowie der Streichung der Art. 64 bis 68 aus der Gemeindeordnung zuzustimmen.

Opfikon, 12. Juli 2005

NAMENS DES STADTRATES

Der Präsident: Der Verwaltungsdirektor:

W. Fehr

H.R. Bauer

Änderung Bürgerrechtswesen sowie Bürgerrechts-Verordnung

Vorschlag für Terminplan

12. Juli 2005	Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat zur Änderung der Gemeindeordnung
umgehend danach	präsidiale Zuweisung an das Büro des Gemeinderates zu Händen der vorbereitenden Kommission
11. August 2005 und evt. Ende Aug./Anf. Sept.	Verabschiedung der revidierten Bürgerrechtsverordnung durch den bürgerlichen Stadtrat zu Händen des bürgerlichen Gemeinderates
14. September 2005	Kenntnisnahme durch das Büro des bürgerlichen Gemeinderates, Einleiten der Prüfung für die Änderung der Bürgerrechtsverordnung
3. Oktober 2005	Der Gemeinderat entscheidet über den Antrag des Stadtrates betr. Änderung der Gemeindeordnung. Vorbehaltlich der Zustimmung:
13. Oktober 2005 oder 10. November 2005	Der bürgerliche Stadtrat verabschiedet das neue Einbürgerungskonzept zu Händen des Stadtrates
27. November 2005	Urnenabstimmung Änderung der Gemeindeordnung
29. November 2005	Der Stadtrat genehmigt das neue Einbürgerungskonzept und erteilt der WBK Dübendorf den entsprechenden Auftrag für die Durchführung der Standortbestimmungen
5. oder 12. Dezember 2005	Der bürgerliche Gemeinderat verabschiedet die revidierte Bürgerrechtsverordnung
ab Januar 2006	entscheidet der Stadtrat über die vorliegenden Einbürgerungsgesuche

BÜRGERLICHE ABTEILUNG

Oberhauserstrasse 25
Postfach
8152 Glattbrugg
Telefon 044/829 82 28
Telefax 044/829 82 11
E-Mail ruth.bachmann@opfikon.ch
www.opfikon.ch

An das
Büro des Gemeinderates
Herr Erich Suter, Präsident
Stadtkanzlei
8152 Opfikon

Opfikon, 14. Juli 2005

Bürgerrechtswesen, Änderungen: Abschaffung der bürgerlichen Gemeindeorgane

Sehr geehrter Herr Suter

Wie Sie wissen, hat die neue Kantonsverfassung unter anderem zur Folge, dass die bürgerlichen Gemeindeorgane abgeschafft werden.

Kann nicht rechtzeitig eine Änderung im Bürgerrechtswesen der Stadt Opfikon vorgenommen werden, müssen ab 1. Januar 2006 die Einbürgerungsanträge vom gesamten Stadtrat und vom gesamten Gemeinderat behandelt werden (im Rahmen der geltenden Bürgerrechtsverordnung).

Mit Beschluss Nr. 110 vom 12. Juli 2005 unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat den Antrag, ihm die Kompetenz für die Einbürgerungen zu übertragen. Da die Behandlung des Geschäftes eilt (siehe beiliegenden Terminvorschlag), bitten wir Sie um präsidentiale Zuweisung an die vorbereitende Kommission, damit der **Gemeinderat am 3. Oktober 2005** über die allfällige Änderung der Gemeindeordnung befinden kann.

Im übrigen gehen wir davon aus, dass sich das Büro des bürgerlichen Gemeinderates auf Antrag des bürgerlichen Stadtrates im September mit der Änderung der Bürgerrechtsverordnung befassen wird.

Mit dem besten Dank für alle Bemühungen, guten Wünschen für die Sommerzeit und

mit freundlichen Grüssen

BÜRGERLICHE ABTEILUNG
Die Sekretärin:

Beilage:

R. Bachmann

Akten