



Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. März 2021

Motion von Nadia Huberson, Përparim Avdili und 3 Mitunterzeichnenden betreffend kostenlose Einbürgerung für junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr, Änderung der Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt, Abschreibung

Am 5. Juni 2019 reichten Gemeinderätin Nadia Huberson (SP), Gemeinderat Përparim Avdili (FDP) und drei Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2019/244, ein, die dem Stadtrat am 25. November 2020 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Streichung von Art. 6 der Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich vorzulegen, so dass für junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr die Einbürgerung kostenlos ist.

Begründung:

Aktuell sieht die Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich vor, dass Personen unter 25 Jahren eine Gebühr von 250.- Schweizer Franken für die Einbürgerung bezahlen müssen. Zusätzlich fallen für die Einbürgerung Gebühren auf kantonaler (250.- Schweizer Franken) und eidgenössischer Ebene (150.- Schweizer Franken) an. Diese Gebühren für die Einbürgerung sind für viele eine zu hohe Hürde, gerade für junge Erwachsene, die oft nur über beschränkte finanzielle Mittel verfügen und/oder sich noch in der Ausbildung befinden. Dabei wäre es gerade bei jungen Erwachsenen, die oft bereits in der Schweiz geboren sind bzw. ihre Ausbildung hier absolviert haben, wünschenswert, dass sie die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben und somit auch am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen.

1. Ausgangslage

Das Einbürgerungsverfahren ist für eine ordentliche Einbürgerung dreistufig geregelt. Jede dieser Stufen – Gemeinde, Kanton und Bund – befasst sich einzeln mit dem Gesuch und erteilt die Bewilligung. Auf jeder Stufe fallen Einbürgerungsgebühren an.

Die Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich (AS 141.120, nachfolgend Gebührenordnung Bürgerrecht) regelt gestützt auf Art. 35 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz [BüG, SR 141.0]) und §§ 32 ff. Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV, LS 141.11) die Gebühren, die für Personen erhoben werden, die in der Stadt Zürich in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen werden. Für Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben und nicht in das Einbürgerungsgesuch der Eltern oder eines Elternteils einbezogen wurden, beträgt die kommunale Einbürgerungsgebühr Fr. 250.– (Art. 6 Gebührenordnung Bürgerrecht). Für die Einbürgerung auf kantonaler und eidgenössischer Ebene fallen weitere Gebühren von Fr. 250.– (kantonale Gebühr) bzw. Fr. 50.– (Bundesgebühr für Minderjährige) bis Fr. 100.– (Bundesgebühr für Personen über 18 Jahre) an sowie Ausgaben für Dokumente und Unterlagen, die für das Verfahren erforderlich sind.

Die Stadt nimmt durchschnittlich pro Jahr etwa 2800 Personen (einschliesslich Schweizerinnen und Schweizer) in das Gemeindebürgerrecht auf. Davon sind etwa 1000 Personen unter 25 Jahre alt. Von diesen wiederum sind etwa 700 in das Gesuch ihrer Eltern miteinbezogen; etwa 300 reichen ein eigenständiges Gesuch ein. Diese haben die kommunale Gebühr von Fr. 250.– zu entrichten.

2. Auswirkungen einer Einbürgerung

Rund ein Drittel der städtischen Bevölkerung verfügt nicht über das Schweizer Bürgerrecht. Dies obwohl viele ausländische Einwohnerinnen und Einwohner die formellen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. Viele von ihnen wurden gar in der Schweiz geboren und besuchten hier die Schule.

Studien der Universitäten Zürich und Stanford sowie der London School of Economics¹ belegen, dass eine Einbürgerung einen positiven Langzeiteffekt auf die gesellschaftliche und politische Integration von Migrantinnen und Migranten hat. So werden beispielsweise eingebürgerte Personen eher Mitglied in einem Verein oder informieren sich öfter über lokale Medien als über Medien aus ihrem Herkunftsland. Eingebürgerte Mitbürgerinnen und Mitbürger weisen zudem oft ein höheres politisches Wissen aus und engagieren sich auch signifikant häufiger politisch als vergleichbare Ausländerinnen und Ausländer, die nicht eingebürgert wurden. Die Staatsbürgerschaft eröffnet somit nicht nur den Zugang zur politischen Mitsprache, sondern leistet einen wichtigen und langfristigen Beitrag zur individuellen, sozialen und politischen Integration. Diese positiven Effekte sind umso grösser, je früher sich eine Person einbürgern lässt. Wenn sich Personen somit in jungen Jahren einbürgern lassen, nehmen sie auch eher am politischen Entscheidungsprozess teil und haben grössere Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Deshalb soll für junge Ausländerinnen und Ausländer bis 25 Jahre die finanzielle Hürde für eine Einbürgerung gesenkt werden. Dies entspricht nicht nur dem Auftrag der Motionärinnen und Motionäre, sondern ist auch ein Anliegen des Stadtrats. Schweizerinnen und Schweizer bis 25 Jahre, die das Gemeindebürgerrecht der Stadt Zürich annehmen möchten, sollen dabei gleichgestellt werden. Auch für sie soll deshalb die Gebühr aufgehoben werden. Daher soll die Gebührenordnung Bürgerrecht teilrevidiert werden.

Bei etwa 300 jährlichen Gesuchen von Personen bis 25 Jahre führt die Aufhebung der Gebühr zu einer Ertragsminderung von rund Fr. 75 000.– pro Jahr. Dieser Ausfall ist im Verhältnis zu den positiven Auswirkungen der neuen Regelung gerechtfertigt.

3. Teilrevision der Gebührenordnung Bürgerrecht

3.1 Verzicht auf Totalrevision

Das Einbürgerungsverfahren auf den drei föderalen Ebenen erfordert aufeinander abgestimmte rechtliche Grundlagen und daraus abgeleitet entsprechend zugeschnittene Verfahren und Vorgaben. 2020 hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 552 dem Kantonsrat die Vorlage zur Totalrevision des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes überwiesen. Der Antrag des Regierungsrats beinhaltet u. a. eine Bestimmung, wonach Kanton und Gemeinden das Einbürgerungsverfahren elektronisch über eine von der Direktion für Justiz und des Innern betriebene Applikation abwickeln sollen. Die Einführung einer solchen Applikation wird auch im kommunalen Verfahren Einfluss auf die Kostenstruktur haben. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, eine Totalrevision der Gebührenordnung Bürgerrecht zum jetzigen Zeitpunkt vorzunehmen. Diese soll erfolgen, sobald Klarheit über die Ausgestaltung des zukünftigen Einbürgerungsverfahrens besteht. Bis dahin soll dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mit einer Teilrevision der Gebührenordnung nachgekommen werden.

Ferner soll im Zuge der Abschaffung der Gebühren für Bewerbende bis 25 Jahre eine weitere Anpassung vorgenommen werden. Gemäss § 32 KBüV regeln die Gemeinden die Gebühren für die Absolvierung des im Jahr 2015 eingeführten Kantonalen Deutschtests im Einbürgerungsverfahren (KDE). In der bestehenden städtischen Gebührenordnung sind die Kosten für das Absolvieren des KDE noch nicht aufgeführt, weshalb die Gebührenordnung Bürgerrecht entsprechend zu ergänzen ist.

¹ Hainmüller, Jens, Hangartner, Dominik, Pietrantuonoe, Giuseppe, *Catalyst or Crown, Does naturalization promote the long-term social integration of immigrants*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, sowie Hainmüller, Jens, Hangartner, Dominik, Pietrantuonoe, Giuseppe, *Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants*, Mary C Waters, Harvard University, Cambridge CA, 2015.

3.2 Die Anpassungen im Einzelnen

Anpassung Art. 3

Bisher	Neu
<p>Art. 3 Schweizerinnen und Schweizer</p> <p>Schweizerinnen und Schweizer haben eine Gebühr von Fr. 250.– pro Person zu bezahlen. Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, bezahlen die halbe Gebühr. Entlassungen aus dem Bürgerrecht der Stadt Zürich sind gebührenfrei.</p>	<p>Art. 3 Schweizerinnen und Schweizer</p> <p>¹ Schweizerinnen und Schweizer haben für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht eine Gebühr von Fr. 250.– pro Person zu entrichten.</p> <p>² Schweizerinnen und Schweizer, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts keine Gebühr zu entrichten.</p> <p>³ Entlassungen aus dem Gemeindebürgerrecht sind gebührenfrei.</p>

Schweizerinnen und Schweizer unter 25 Jahre, die das Gemeindebürgerrecht annehmen möchten, sollen wie Ausländerinnen und Ausländer unter 25 Jahre keine Einbürgerungsgebühr bezahlen müssen. Die restlichen Bestimmungen von Art. 3 bleiben gleich. Gemäss den Richtlinien der Rechtsetzung wird der Artikel jedoch neu in drei Absätze gegliedert.

Anpassung Art. 6

Bisher	Neu
<p>Art. 6 Ausländische Bewerbende unter 25 Jahre</p> <p>Für Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, richten sich die kommunalen Gebühren nach den jeweils geltenden Bestimmungen und Ansätzen des kantonalen Rechts.</p>	<p>Art. 6 Ausländische Bewerbende unter 25 Jahre</p> <p>Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts keine Gebühr zu entrichten.</p>

Die Gebührenordnung Bürgerrecht legt die Gebühren für Bewerbende bis 25 Jahre nicht selbst fest, sondern verweist in Art. 6 auf das kantonale Recht. Gemäss § 30 KBüV betragen diese Gebühren somit Fr. 250.–. Neu wird dieser Verweis gestrichen und festgehalten, dass Bewerbende, die zum Zeitpunkt der Gesuchstellung jünger als 25 Jahre alt sind, keine kommunale Einbürgerungsgebühr bezahlen müssen. Damit wird dem Anliegen der Motion vollständig entsprochen.

Einfügen eines neuen Art. 6^{bis}

Seit 1. Januar 2015 müssen alle Bewerbenden Kenntnisse der deutschen Sprache auf Stufe B1 (mündlich) und A2 (schriftlich) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen ausweisen. Personen, die nicht deutscher Muttersprache sind und diesen Nachweis nicht mit einem anerkannten Sprachdiplom oder mit Schul- oder Ausbildungsbestätigungen erbringen können, müssen den KDE erfolgreich absolvieren. Diese Bestimmungen gelten grundsätzlich auch für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahre. Allerdings erbringen sie den erforderlichen Nachweis über die Kenntnisse der deutschen Sprache in der Regel über ihre in der Schweiz erfolgten Schulbesuche oder beruflichen Grundausbildungen. Für Bewerbende, die das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben und den KDE absolvieren müssen, sollen die Gebühren des Deutschtests erlassen werden. Durchschnittlich ist dies etwa bei drei bis fünf Bewerbenden pro Jahr der Fall.

Die Gemeinden sind zuständig für die Durchführung des KDE und können diese an externe Testanbieterinnen übertragen, haben jedoch gemäss § 32 Abs. 1 lit. b KBüV die Kosten in ihrem Gebührenerlass zu regeln. Die Gebühren für den Test dürfen die Kosten für die Durchführung des KDE nicht übersteigen. Sie werden allen Bewerbenden, die den Test

absolvieren müssen, direkt von den Testanbieterinnen in Rechnung gestellt. Bei Bewerbenden, die keine Gebühr für den Deutschtest bezahlen müssen, werden die Kosten des KDE durch die Testanbieterinnen der Stadt in Rechnung gestellt.

Die Stadt hat die Durchführung des KDE an sechs verschiedene Testanbieterinnen zum Preis von Fr. 250.– für den vollständigen Test und von Fr. 150.– für einen Teilttest (schriftlich oder mündlich) übertragen. Mit dieser Gebühr ist die Durchführung des Tests kostendeckend. Der Erlass der KDE-Gebühr für Bewerbende unter 25 Jahren führt zu Kosten von jährlich rund Fr. 1000.–, die durch die Stadt zu tragen sind.

Bis anhin wurden diese Kosten in der Gebührenordnung Bürgerrecht noch nicht aufgeführt. Dies soll nun mit einem neuen Art. 6^{bis} nachgeholt werden.

Art. 6^{bis} Deutschtest

¹ Für die Absolvierung des KDE im Einbürgerungsverfahren gelten folgende Gebühren:

- a. Fr. 250.– für den vollständigen Test
- b. Fr. 150.– für den Teilttest, schriftlich oder mündlich

² Die Testanbieterinnen stellen diese Gebühren den Bewerbenden, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung älter als 25 Jahre sind, direkt in Rechnung.

³ Für Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, übernimmt die Stadt die Gebühren.

⁴ Die Testanbieterinnen stellen die Gebühren gemäss Abs. 3 der Stadt in Rechnung.

3.3 Übergangsbestimmung

Personen, die bei der Inkraftsetzung dieser Teilrevision bereits ein Einbürgerungsgesuch eingereicht haben, sollen auch von den neuen Bestimmungen profitieren, sofern sie bei der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben und noch keine Entscheidung zur Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht vorliegt. Aus diesem Grund sollen folgende Übergangsbestimmungen erlassen werden:

Übergangsbestimmungen:

Vor Inkrafttreten dieser Teilrevision eingereichte Gesuche von Bewerbenden, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben und bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision die Entscheidung zur Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht noch ausstehend ist, werden gemäss den revidierten Bestimmungen behandelt.

4. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Der mit Beschluss des Stadtrats (STRB Nr. 1490/2012) zur Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) erlassene Leitfaden für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts sieht eine RFA vor für Erlasse, die eine Belastung von KMU nach sich ziehen könnten.

Die Teilrevision der Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich hat keine Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Stadt und führt daher zu keinen neuen Handlungspflichten, weshalb es keiner RFA bedarf.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich (AS 141.120) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Schweizerinnen und Schweizer

¹ Schweizerinnen und Schweizer haben für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht eine Gebühr von Fr. 250.– pro Person zu entrichten.

² Schweizerinnen und Schweizer, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts keine Gebühr zu entrichten.

³ Entlassungen aus dem Gemeindebürgerrecht sind gebührenfrei.

Art. 6 Ausländische Bewerbende unter 25 Jahre

Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts keine Gebühr zu entrichten.

Art. 6^{bis} Deutschttest

¹ Für die Absolvierung des Kantonalen Deutschttests im Einbürgerungsverfahren gelten folgende Gebühren:

- a. Fr. 250.– für den vollständigen Test
- b. Fr. 150.– für den Teilttest, schriftlich oder mündlich

² Die Testanbieterinnen stellen diese Gebühren den Bewerbenden, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung älter als 25 Jahre sind, direkt in Rechnung.

³ Für Bewerbende, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben, übernimmt die Stadt die Gebühren.

⁴ Die Testanbieterinnen stellen die Gebühren gemäss Abs. 3 der Stadt in Rechnung.

2. Übergangsbestimmungen zur Teilrevision der Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich:

Vor Inkrafttreten dieser Teilrevision eingereichte Gesuche von Bewerbenden, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben und bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision der Entscheid zur Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht noch ausstehend ist, werden gemäss den revidierten Bestimmungen behandelt.

3. Der Stadtrat setzt diese Änderungen in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

4. Die Motion (GR Nr. 2019/244) von Nadia Huberson (SP), Pärparim Avdili (FDP) und drei Mitunterzeichnenden vom 5. Juni 2019 betreffend kostenlose Einbürgerung für junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr, Änderung der Verordnung über die Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt, wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti