

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016-331 von Georges Thüring: «Fragwürdiges Vorgehen bei der Gebührenerhöhung für Einbürgerungen»

2016/331

vom 16. Januar 2018

1. Text des Postulats

Am 3. November 2016 reichte Georges Thüring das Postulat 2016-331 «Fragwürdiges Vorgehen bei der Gebührenerhöhung für Einbürgerungen» ein, welches vom Landrat am 12. Januar 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Mit Schreiben vom 26. Mai 2016 teilte die Abteilung «Bürgerrechtswesen» der Zivilrechtsverwaltung Basel-Landschaft mit, dass im Einbürgerungswesen rückwirkend ab 1. Januar 2016 neue kantonale Gebührensätze eingeführt werden:

Für ausländische Staatsangehörige CHF 1'800.00

Für Schweizer Bürger/innen CHF 400.00

Für Kantonsbürger/innen CHF 400.00

Begründet wird diese Massnahme damit, dass bislang «die Kosten dieser besonderen staatlichen Leistung lediglich zu 68% durch die Abgeltungen der eingebürgerten Personen gedeckt sind.»

Konkret wurden die bisherigen Gebühren verdoppelt.

Die Handlungsweise des Kantons hat im Kreise der Baselbieter Bürgergemeinden mittlerweile zu Verärgerung und Unverständnis geführt. Dabei werden folgende drei Punkte als stossend empfunden:

1. Der Vollzug dieser Massnahme, ohne dass vorgängig die Bürgergemeinden respektive deren Kantonalverband gebührend angehört worden sind.

2. Die rückwirkende Geltung der neuen Gebührensätze.

3. Die Gebühren-Verdoppelung auch im Falle von Schweizer- respektive Kantonsbürger/innen.

Die Gebühren-Verdoppelung im Falle von ausländischen Staatsangehörigen ist angesichts des damit verbundenen Verwaltungs-Aufwandes durchaus vertretbar. Jene im Falle von einheimischen Bürger/innen erscheint hingegen als übertrieben und unangemessen.

Der Regierungsrat wird hiermit eingeladen, die «Gebührenerhöhung für Einbürgerungsgesuche» erst per 1. Januar 2017 einzuführen. Gleichzeitig sind die Gebührensätze im Falle von Schweizer- und Kantonsbürger/innen noch einmal zu überprüfen und gegebenenfalls nach unten zu korrigieren.

Ich ersuche die Geschäftsleitung des Landrates für eine rasche Traktandierung dieses Vorstosses und danke dem Regierungsrat für eine zeitnahe Prüfung und Berichterstattung.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der Finanzstrategie 2016-2019 des Regierungsrates haben die Dienststellen der kantonalen Verwaltung unter anderem den Auftrag erhalten, die Kostendeckung ihrer Dienstleistungen zu überprüfen. Dies mit Rücksicht auf § 5 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310), wonach die Kosten besonderer staatlicher Leistungen durch deren Bezügerinnen und Bezüger zu tragen sind. Bei dieser Überprüfung wurde im Bereich der Einbürgerungen festgestellt, dass - abhängig von der Zahl der abgerechneten Fälle - jährlich nur 66-70% der Aufwendungen der Sicherheitsdirektion (SID) durch Abgeltungen der eingebürgerten Personen gedeckt waren. Die Kosten der Landeskanzlei und des Landrates sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Illustriert sei dies anhand der Kostenbeitragsrechnung der Abteilung Bürgerrechtswesen (Rechnungsjahr 2016):

<i>P241062</i>		<i>Bürgerrechtswesen</i>
30100000	Löhne des Verw.- und Betriebspersonals	376'822.85
30100020ff	Lohnnebenkosten	69'199.3
31000010	Material Bezug bei SBMV	819.76
31010000	Betriebs-, Verbrauchsmaterial	226.70
31020030	Drucksachen Bezug bei SBMV	890.44
31300070	Porti	9'816.57
31610010	Mieten, Benützungskosten über SBMV	6'190.41
31700000	Reisekosten und Spesen	74.55
31810000	Tatsächliche Forderungsverluste	-100.00
31990000	Übriger Betriebsaufwand	37.05
	Umlagen und Verrechnungen ¹	262'000.00
<i>Total Aufwand inkl. Umlagen und Verrechnungen</i>		<i>725'977.63</i>
	Ertrag	503'000.00
	Kostendeckung IST %	69.30

Da es sich beim Bürgerrechtswesen um eine sehr kleine Abteilung handelt², die durch den jährlichen Arbeitsanfall gut ausgelastet ist³, kann der Weg zu einer verbesserten Kostendeckung nicht über eine Senkung der Kosten führen.

Diese Erkenntnisse veranlassten die Sicherheitsdirektion zu einer Erhöhung der Gebühren für die Einbürgerungsverfahren ab 1. Januar 2016. Mit den angebrachten Korrekturen bestand die Aussicht, einen Deckungsbeitrag zu erreichen, mit welchem auch der Aufwand der Landeskanzlei und des Landrats mindestens teilweise abgedeckt werden könnte. Aus rechtlichen Gründen, nämlich ausgerechnet zur Vermeidung einer Rückwirkung, wurde die Gebührenkorrektur erst auf Fälle angewendet, in denen das Einbürgerungsgesuch ab 1.1.2016 eingereicht wurde. Eine „rückwirkende Geltung“ der neuen Gebührensätze im juristischen Sinn war somit nicht gegeben.

Die kritisierte Korrektur der Gebühren betraf ausschliesslich die Gebühren des Kantons gemäss § 25 des Bürgerrechtsgesetzes. Diejenigen der Bürgergemeinden gemäss § 24 des Bürgerrechtsgesetzes waren nicht tangiert - hier besteht uneingeschränkt der Gestaltungsrahmen zu Gunsten der Bürgergemeinden. Überdies ging es bei dieser Entscheidung um Gebühren, die von den einzubürgernden Personen zu tragen sind; die Bürgergemeinden erfuhren demgegenüber keine zusätzlichen Belastungen. Aus diesen Gründen bestand aus der Sicht der Sicherheitsdirektion keine Veranlassung, die Bürgergemeinden vorab einzubeziehen. Dies umso

¹ Gebäudekosten, Zentrale Informatik, Umlage dienststelleninterner Kosten (Leitung / Administration / Rechnungswesen / Rechtdienst), Direktionsoverhead (Personal, IT Sicherheitsdirektion, Generalsekretariat etc.), Konzernkostenumlage.

² 6 Mitarbeitende auf 4,2 Vollstellen

³ Jährlich durchschnittlich 460 Einbürgerungsgesuche für 770 Personen sowie rund 350 Erhebungsberichte für den Bund im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung; wie sich die erleichterte Einbürgerung der Ausländer der dritten Generation auf die Arbeitslast auswirken wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen.

weniger, als kein Erlass geändert werden musste, sondern lediglich der bereits gegebene Handlungsspielraum durch den Regierungsrat genutzt wurde, und auch die gesetzlich vorgesehene Gebührenobergrenze nicht überschritten wird.

2.2. Rechtliche Erwägungen

Die Gebühren des Kantons für die Durchführung des Einbürgerungsverfahrens beruhen auf § 25 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (BüG, SGS 110). Dessen Absatz 3 bestimmt, dass sich die Gebühren nach dem Verwaltungsaufwand bemessen und maximal Fr. 2'000 betragen. Absatz 4 derselben Bestimmung sieht vor, dass die Gebühr in besonders aufwändigen Fällen über diese Limite hinaus um maximal Fr. 1'000 erhöht werden kann. Diese Gebühren sind das Entgelt für die Leistungen der kantonalen Verwaltung im Zusammenhang mit der ordentlichen Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen, der Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie für die Erhaltung der Beschlüsse zur Erteilung eines weiteren Gemeindebürgerrechts an Personen, die bereits Kantonsbürger sind. Im Wesentlichen umfassen die Leistungen der kantonalen Einbürgerungsbehörde (im Einbürgerungsverfahren für Ausländer)

- die Prüfung eines Gesuchs auf Vollständigkeit und auf Erfüllung der grundsätzlichen Voraussetzungen,
- die Prüfung der eingereichten Dokumente (u.a. auf Echtheit),
- die Erhebungen bezüglich des straf- und betreibungsrechtlichen Leumunds sowie die Prüfung des Bekenntens zur freiheitlich-demokratischen Staatsform der Schweiz,
- die Überprüfung allfälliger Sozialhilfebezüge,
- die Einholung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes,
- die Erteilung der kantonalen Einbürgerungsbewilligung zu Händen der Bürgergemeinde,
- die Vorbereitung des Landratsbeschlusses zur Verabschiedung durch den Regierungsrat bzw.
- den Erlass von Nichteintretens- und Abweisungsverfügungen für den Fall, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

Mit jedem ausländischen Bewerber/mit jeder ausländischen Bewerberin um das Schweizer Bürgerrecht führt die Behörde mindestens ein einlässliches Gespräch zu den erwähnten Prüfpunkten.

Eine Ausführungsverordnung für die Einbürgerungsgebühren ist nicht vorgesehen. Die Gebühren im Einzelfall werden in der Verwaltungspraxis durch die Sicherheitsdirektion festgelegt, wobei seit jeher zur Vermeidung von Rechtsungleichheiten pauschalisierte Gebühren statt einer Abrechnung über den Zeitaufwand in jedem Einzelfall angewendet wurden. Allerdings wurden in der Vergangenheit die Pauschalgebühren nicht mit Augenmerk auf die Gesamtkosten der mit den Einbürgerungen befassten Abteilung (vgl. dazu sogleich weiter unten) berechnet, sondern nach einer rein zeitlichen Gewichtung, was letztlich Ursache für den nicht vollständigen Deckungsbeitrag war.

Hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit pauschalisierter Gebühren zur Abgeltung des staatlichen Aufwands sind zwei Hauptprinzipien des Abgabenrechts zu beachten. Einerseits ist dies das Kostendeckungsprinzip, welches besagt, dass der Gesamtertrag der erhobenen Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Umgekehrt besagt dieses Prinzip aber auch, dass eine Deckung der Gesamtkosten durch die erhobenen Gebühren zulässig ist. Das Kostendeckungsprinzip wird dementsprechend durch eine vollständige rechnerische Umlagerung aller Kosten der Abteilung Bürgerrechtswesen auf den Einzelfall nicht verletzt. Andererseits steht das Äquivalenzprinzip im Raum, welches fordert, dass die erhobene Gebühr im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf. Es ist sozusagen der Korrekturwert zum reinen Kostendeckungsprinzip. Dass durch pauschalisierte Gebühren unter Umständen nicht der im Einzelfall entstehende Aufwand dem Leistungsempfänger überwältigt wird, verletzt das Äquivalenzprinzip nicht. Um Rechtsungleichheiten zu vermeiden, lassen nämlich Lehre und Rechtsprechung Pauschalisierungen auch von Aufwandgebühren zu, wenn die Geschäfte und

Verfahrensabläufe stark typisiert sind und sich vom Aufwand her nicht massgeblich unterscheiden. Das Bundesgericht hat sich zu dieser Frage in BGE 120 Ia 174 E. 2a (übersetzt) geäussert: *"Damit das Äquivalenzprinzip eingehalten ist, muss die Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zur Leistung der Verwaltung stehen, was eine gewisse Schematisierung nicht ausschliesst. Es ist nicht erforderlich, dass die Gebühr in jedem Einzelfall dem - im konkreten Fall - anfallenden Aufwand entspricht"*.

Im Bürgerrechtswesen treffen einerseits die Kriterien für eine Pauschalisierung zusammen: Ausser in ganz besonders komplexen Verfahren, wo sich namentlich auch die Mitwirkung der Gesuchstellenden schwierig gestaltet, ist der Verfahrensablauf grundsätzlich überall derselbe. Auch der Zeitaufwand liegt pro Verfahren regelmässig in derselben Spanne. Andererseits ist die Bedeutung der Amtshandlung für die Gesuchstellenden vor allem im Zusammenhang mit der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sehr hoch; dadurch entsteht kaum ein offensichtliches Missverhältnis der Gebühr zum Wert der Leistung, selbst wenn aufgrund der Pauschalisierung nicht ausschliesslich über den Aufwand im Einzelfall abgerechnet wird.

2.3. Beantwortung der Fragen

2.3.1. Der Regierungsrat wird hiermit eingeladen, die «Gebührenerhöhung für Einbürgerungsgesuche» erst per 1. Januar 2017 einzuführen

Das Postulat wurde am 12. Januar 2017 überwiesen und stehen gelassen, nachdem der Regierungsrat die Überweisung und Abschreibung beantragt hatte. Unmittelbar nach der Überweisung wurde die Rechnungstellung nach den neuen Gebührenansätzen eingestellt. Zugleich wurden bereits nach den neuen Ansätzen ausgestellte Rechnungen geprüft, aufgehoben und durch Rechnungen nach den früheren Gebührenansätzen ersetzt. Zuviel bezahlte Gebühren wurden den betroffenen Personen zurück erstattet. In diesen Fällen handelte es sich ausschliesslich um Personen, die bereits das Schweizer Bürgerrecht besaßen und nun zusätzlich das Kantonsbürgerrecht des Kantons Basel-Landschaft bzw. um Kantonsbürger, die ein zusätzliches Gemeindebürgerrecht erhalten hatten. Daher beschränkte sich der Gesamtbetrag der Rückzahlungen auf Fr. 5'775.00. Bei den beiden einzigen Einbürgerungsverfahren für ausländische Staatsangehörige, wo die neuen Gebührensätze bereits zur Anwendung kamen, konnte der Einbürgerungsbeschluss noch entsprechend auf die früheren Gebühren angepasst werden, so dass hier keine Rückzahlungen fällig wurden.

Eine Einführung neuer und entsprechend den Anliegen des Postulats angepasster Gebühren auf den 1. Januar 2017 war hingegen nicht möglich. Zunächst musste eine erneute Prüfung und Berechnung durchgeführt werden, die sowohl dem Auftrag aus der Finanzstrategie wie auch den Forderungen des Postulats gerecht wurde. Die neuen Gebühren werden nunmehr auf alle Einbürgerungsverfahren angewendet, für die das Gesuch ab dem 1. September 2017 eingereicht wurde.

2.3.2. Gleichzeitig sind die Gebührensätze im Falle von Schweizer- und Kantonsbürger/innen noch einmal zu überprüfen und gegebenenfalls nach unten zu korrigieren

Wie erwähnt wurde die Frage der Kostendeckung wie auch die Frage, wie diese durch neue Gebührensätze zu erreichen sei, erneut geprüft. Dass sich die Aussagen zur bisherigen (ungenügenden) Kostendeckung als richtig erwiesen haben, ist mit der bereits in den Vorbemerkungen ausgewiesenen Kostenbeitragsrechnung der Abteilung Bürgerrechtswesen nachgewiesen. Insofern bleibt der bisherige Auftrag des Regierungsrates, auch in diesem Bereich die möglichst vollständige Deckung der Kosten herbeizuführen. Dies gestützt auf § 5 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310), wonach die Kosten besonderer staatlicher Leistungen durch deren Bezüger zu tragen sind.

Eine Gebührenerhöhung bis zur Kostendeckung, die zugleich tiefer ausfallen soll als die mit dem Postulat in Frage gestellte, kann somit nur bewerkstelligt werden, wenn sich die Betrachtungsweise auf die Kosten der SID im Bereich Bürgerrechtswesen fokussiert. Das heisst zunächst, dass

die Kosten der Landeskantlei und des Landrates (Petitionskommission und Plenum) in diesem Bereich unberücksichtigt bleiben. Andererseits steht anhand der in den Vorbemerkungen Ausgewiesenen Detailrechnung fest, dass bei der SID Kosten in Höhe von insgesamt rund Fr. 726'000 zu decken sind. Diese Ausgangslage führt auf der Basis der statistischen Erfahrungswerte zu folgender Neuberechnung der Einbürgerungsgebühren:

	<i>Bisherige Gebührenbasis</i>		<i>Neue Gebührenbasis ab 2018</i>	
<u>1. ordentliche Einbürgerung Ausländer</u>				
Anzahl Basisgesuche ^{1) 2)}	340		340	
Ansatz pro Basisgesuch in Fr.	900.00		1'550.00	
Total Ertrag Basisgesuche in Fr.		306'000.00		527'000.00
zusätzliche Personen im Gesuch ³⁾	230		230	
Ansatz pro zusätzliche Person in Fr.	150.00		150.00	
Total Ertrag zusätzliche Personen in Fr.		34'500.00		34'500.00
<u>2. Erteilung Bürgerrecht an Schweizer</u>				
Anzahl Basisgesuche	100		100	
Ansatz pro Basisgesuch in Fr.	200.00		300.00	
Total Ertrag Basisgesuche in Fr.		20'000.00		30'000.00
zusätzliche Personen im Gesuch	85		85	
Ansatz pro zusätzliche Person in Fr.	25.00		40.00	
Total Ertrag zusätzliche Personen in Fr.		2'125.00		3'400.00
<u>3. Erteilung Bürgerrecht an Kantonsbürger</u>				
Anzahl Basisgesuche	40		40	
Ansatz Basisgesuche in Fr.	200.00		250.00	
Total Ertrag Basisgesuche in Fr.		8'000.00		10'000.00
zusätzliche Personen im Gesuch	29		29	
Ansatz pro zusätzliche Person	25.00		40.00	
Total Ertrag zusätzliche Personen in Fr.		725.00		1'160.00
Ertrag ordentliche Einbürgerungen		371'350.00		606'060.00
+ Entschädigung Bund für erleicht. Einbürg. ⁴⁾		120'000.00		120'000.00
Total Ertrag Einbürgerungswesen ⁵⁾		491'350.00		726'060.00
Aufwand Einbürgerungswesen		726'000.00		726'000.00
Kostendeckung in %		67.68		100.01

- 1) Basisgesuch = Gesuch einer Einzelperson oder der ersten Person bei gemeinschaftlichen Gesuchen
- 2) Anzahl = Durchschnitt der statistischen Werte über die letzten fünf Jahre
- 3) Ehegatten und / oder Kinder
- 4) Der Bund ist zuständig für die erleichterte Einbürgerung und entschädigt die Kantone für ihren Aufwand für die Abklärungen und Erhebungen in seinem Auftrag; der Kanton erhebt dafür keine eigenen Gebühren.
- 5) Abweichungen von der Rechnung 2016 entstehen durch die Verwendung von Durchschnittszahlen im Mengengerüst.

Zusammengefasst sind als neue Gebührenansätze des Kantons festgelegt worden:

1. Für die ordentliche Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger:

- a) Basisgebühr für Einzelperson oder erste Person in gemeinsamem Gesuch Fr. 1'550.00 (statt wie geplant Fr. 1800)

- b) Zusatzgebühr pro weitere Person im selben Gesuch: Fr. 150.00
(bis maximal Fr. 2'000 - § 15 Abs. 3 des Bürgerrechtsgesetzes, SGS 110)

2. Für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizerbürger:

- a) Basisgebühr für Einzelperson oder erste Person in gemeinsamem Gesuch Fr. 300.00 (statt wie geplant Fr. 400)
b) Zusatzgebühr pro weitere Person im selben Gesuch: Fr. 40.00

3. Für die Aufnahme von Kantonsbürgern in ein weiteres Gemeindebürgerrecht:

- a) Basisgebühr für Einzelperson oder erste Person in gemeinsamem Gesuch Fr. 250.00 (statt wie geplant Fr. 400)
b) Zusatzgebühr pro weitere Person im selben Gesuch: Fr. 40.00

Dass bei alledem die Gebühren für Schweizer und Kantonsbürger ungleich tiefer angesetzt sind, rührt daher, dass diese Verfahren beim Kanton einen erheblich kleineren Aufwand verursachen, als die ordentliche Einbürgerung von Ausländern (ca. 1/5 des Zeitaufwands⁴). Für den Unterschied liegt somit ein objektives Kriterium vor, welches mit den Vorgaben des Äquivalenzprinzips im Einklang steht.

2.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Überprüfung der Vollkostendeckung und damit verbunden die Erhöhung der Gebühren im Einbürgerungswesen sind strategische Massnahmen im Rahmen der Finanzstrategie des Regierungsrats. Das Ergebnis der Massnahme ist in das reguläre Budget der Zivilrechtsverwaltung überführt worden, d.h. die entsprechende Entlastungswirkung auf den Finanzhaushalt ist im Dienststellensaldo berücksichtigt. Die ursprünglich vorgesehene Gebührenerhöhung hätte für alle Einbürgerungsgesuche gelten sollen, die ab dem 1. Januar 2016 eingegangen sind; eine erste Wirkung wäre aufgrund der naturgemäss längeren Dauer der Einbürgerungsverfahren erst ungefähr ab November 2016 zu verzeichnen gewesen. Die Wirksamkeit verschiebt sich infolge der neuerlichen Überprüfung, so dass mit ersten Effekten frühestens Ende Rechnungsjahr 2018, mit der vollen Wirkung voraussichtlich erst ab dem Rechnungsjahr 2019 zu rechnen ist. Die Ausfälle durch die Verschiebung und durch die Reduktion der Gebührenerhöhung sind durch die Zivilrechtsverwaltung in ihrem Budget zu kompensieren, unter anderem durch Eingriffe in das Personalbudget. Diese Auswirkungen sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018-2021 berücksichtigt.

Mit den vorgeschlagenen Gebührenansätzen lässt sich nach wie vor eine Deckung der vorstehend dargestellten Kosten auf Seiten der SID erreichen. Die Kosten von Landeskanzlei und Landrat bleiben hingegen unberücksichtigt; gemäss rechnerisch belegter Schätzung der Landeskanzlei sind diese bei durchschnittlich Fr. 375.00 pro Einbürgerungsentscheid anzusetzen. Verrechnet mit dem jährlichen Mengengerüst von durchschnittlich abgeschlossenen Basis-Einbürgerungsgesuche (340 abgeschlossene Einbürgerungen pro Jahr) resultieren damit jährlich Fr. 127'000.00 an ungedeckten Kosten. Eine Differenzierung nach weiteren im Gesuch eingeschlossenen Personen, ist bei dieser Betrachtung nicht erforderlich, da diese in aller Regel bei der weiterführenden Behandlung durch die Landeskanzlei, in der Petitionskommission und im Landratsplenum ohne zusätzlichen Aufwand mitbehandelt werden.

⁴ Rund 2-3 Stunden gegenüber 10-12 Stunden für Ausländerinnen und Ausländer. Daher liegt die Grundgebühr für Schweizerinnen und Schweizer ungefähr bei 1/5 der Grundgebühr für Ausländerinnen und Ausländer.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016-331 «Fragwürdiges Vorgehen bei der Gebührenerhöhung für Einbürgerungen» abzuschreiben.

Liestal, 16. Januar 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Vize-Präsidentin:

Monica Gschwind

Der Landschreiber:

Peter Vetter