Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Dezember 2010

1775. Aufgabenteilung Migrationsamt – Gemeinden im Ausländerrecht; Ausländerrechtliche Gebühren

a) Allgemeines

Nach Art. 98 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG) bezeichnen die Kantone die Behörden, die für die ihnen übertragenen Aufgaben im Ausländerrecht zuständig sind. Im Kanton Zürich erfüllt das der Sicherheitsdirektion unterstellte Migrationsamt die sich aus dem AuG ergebenden Aufgaben bezüglich Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen. Nach Art. 12 AuG haben sich Ausländerinnen und Ausländer bei der am Wohnort in der Schweiz zuständigen Behörde anzumelden. Wer in einer politischen Gemeinde Wohnsitz nimmt, hat sich gemäss § 32 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) dort anzumelden.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass ausländische Personen grundsätzlich mit zwei Behörden verkehren müssen, wenn sie sich im Kanton Zürich aufhalten wollen: Einerseits gilt für alle Einwohnerinnen und Einwohner, unabhängig ihrer Nationalität, die Anmeldepflicht in der Wohngemeinde. Anderseits unterstehen Ausländerinnen und Ausländer der ausländerrechtlichen Bewilligungspflicht. Die Aufgabe, entsprechende Gesuche zu prüfen, obliegt ausschliesslich dem Migrationsamt. Dieses zweiteilige Verfahren besteht von Gesetzes wegen. Dass die ausländische Person ihre ausländerrechtlichen Meldepflichten bei der Gemeinde erfüllen kann, ist in verschiedener Hinsicht angebracht: Die Vorsprache bei der Einwohnerkontrolle der Wohngemeinde vermittelt der Gemeinde Kenntnis davon, dass sich die angemeldete Person auch dort aufhält. Bei der Anmeldung kann die Identität der ausländischen Person überprüft werden. Zudem ist es sinnvoll und zweckmässig, dass die ausländische Person nicht beim Migrationsamt in Zürich vorsprechen muss, sondern dies in ihrer Wohngemeinde erledigen kann. Es wäre vom Migrationsamt organisatorisch kaum zu bewältigen, wenn es mit allen im Zusammenhang mit dem Bewilligungsverfahren stehenden Schaltervorsprachen (pro Monat etwa 5000) konfrontiert würde. Auch deshalb ist die dezentrale Behandlung all jener Geschäftsfälle sinnvoll, welche die Präsenz der ausländischen Person notwendig machen. Die Gemeinden erfüllen bereits seit Langem ausländerrechtliche Aufgaben, auch wenn ihr Beginn zeitlich nicht mehr feststellbar ist, und werden dafür mit einem Anteil an den dem Kanton zufallenden ausländerrechtlichen Gebühren entschädigt. So wurde letztmals mit RRB Nr. 3683/1948, bestätigt mit RRB Nr. 1539/1957, der Anteil der Gemeinden an

den ihnen für ihre fremdenpolizeilichen Aufgaben zukommenden Gebühren festgelegt. Letztmals wurde diese Aufgabenübertragung anlässlich der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 265/2007 bekräftigt.

b) Aufgaben der Gemeinden

Aufgrund der Zugehörigkeit der Schweiz zum Schengenraum sind Ausweise von ausländischen Personen, die nicht einem Schengenstaat angehören, ab 24. Januar 2011 mit biometrischen Daten auszurüsten. Aufgrund dieser Neugestaltung des Ausländerausweises ist die heutige Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Migrationsamt neu zu regeln, werden doch die biometrischen Daten ausschliesslich beim Migrationsamt erfasst werden können. Ob und wann auch der heute verwendete Ausweis für Angehörige eines EG-/EFTA-Staats neu gestaltet werden soll, ist zurzeit noch offen. Denkbar ist, dass im Hinblick auf die Einführung der vollen Freizügigkeit mit den EU-25-Staaten 2014 das Bewilligungsverfahren bezüglich Angehörige dieser Staaten auf diesen Zeitpunkt hin neu geregelt werden wird; ob und wie sich dies auf die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Migrationsamt auswirkt, wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein.

Im Hinblick auf die bevorstehende Neuordnung des Verfahrens bezüglich Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige setzte die Sicherheitsdirektion im August 2009 im Einvernehmen mit dem Gemeindepräsidentenverband einen Projektausschuss und eine Arbeitsgruppe, je bestehend aus Vertretungen des Gemeindepräsidentenverbands und der Sicherheitsdirektion (Migrationsamt), ein. Diese überarbeitete die Grundlagen für die Aufgabenteilung zwischen Migrationsamt und Einwohnerkontrollen. Ihr Bericht von Ende März 2010 wurde vom Gemeindepräsidentenverband am 6. Juli 2010 genehmigt.

Der Bericht der Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass die bisherige Aufgabenteilung grundsätzlich beizubehalten ist. Die Aufgaben der beteiligten Stellen werden aufgrund einer Analyse der Datenflüsse zwischen Einwohnerkontrollen und Migrationsamt sowie der Verantwortlichkeiten festgelegt und vereinheitlicht. Demzufolge erfüllen alle Einwohnerkontrollen unabhängig von der Gemeindegrösse die gleichen Aufgaben. Damit die Einwohnerkontrollen in der Lage sind, ihre Aufgabe zu erfüllen, werden die Instrumente zur Wissensvermittlung (Weisungen, Arbeitsanleitungen) festgelegt und die notwendigen Formulare sowie die technischen Hilfsmittel für die elektronische Datenbearbeitung und -übermittlung bereitgestellt.

c) Entschädigung der Gemeinden

Den Gemeinden wurde für ihre Mitwirkung bei der Behandlung ausländerrechtlicher Gesuche (Entgegennahme, Kontrolle der Gesuchsangaben, namentlich der Identität, Bericht und Antrag an das Migrationsamt, Aushändigung der Ausweise, Gebührenbezug) von jeher ein

Anteil an den erhobenen Gebühren zuerkannt. Dieser Anteil wurde mit RRB Nr. 3683/1948 für die Stadt Zürich auf 45%, für die Stadt Winterthur auf 40% und für die übrigen Gemeinden auf 25% der erhobenen Gebühren festgesetzt; er gilt grundsätzlich bis heute. Im Zuge des Beitritts der Schweiz zu «Schengen» und der damit zusammenhängenden Einführung eines neuen Ausländerausweises für Drittstaatsangehörige am 15. Dezember 2008 entstand den Gemeinden ein zusätzlicher Aufwand im Zusammenhang mit der Entgegennahme von Aufenthaltsgesuchen (neben dem Aufenthaltsgesuch ist ein mit Foto und Unterschrift versehenes Scanformular einzureichen). Im Sinne einer Übergangslösung wurde – bei unveränderten Ansätzen für die Städte Zürich und Winterthur – den übrigen Gemeinden ein Anteil von 33% der erhobenen Gebühren zugesprochen.

Zwar ist der Vollzug des Ausländerrechts Aufgabe von Bund und Kantonen; die Gemeinden sind vorab Dienstleister zugunsten des Kantons, weshalb ihre Arbeit entsprechend zu entschädigen ist. Demgegenüber fällt ins Gewicht, dass für die Gemeinden im Zusammenhang mit ihren Arbeiten für das Migrationsamt doch viele Synergien entstehen. Die Vorsprache einer Ausländerin oder eines Ausländers bei der Einwohnerkontrolle dient nicht nur ausländerrechtlichen, sondern auch allgemeinen einwohnerkontrollrechtlichen Zwecken. Die Gebühren sind dann gerecht verteilt, wenn sich aus dem verteilten Gebührenertrag für Migrationsamt und Gemeinden etwa die gleiche Kostendeckung ergibt. Eine volle Deckung der Kosten ist nicht erreichbar: Zum einen wird die Obergrenze der ausländerrechtlichen Gebühren vom Bund festgesetzt; zum andern kann der von den Gemeinden betriebene Personal- und Sachaufwand für die Erfüllung ihrer ausländerrechtlichen Aufgaben vom Kanton nicht beeinflusst werden. Um eine gleichmässige Kostendeckung erreichen zu können, sind die Häufigkeiten, zeitlichen Aufwände und Erträge für die einzelnen Prozesse schätzungsweise zu erheben. Wohl bestehen strukturelle Unterschiede zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich – die Geschäftsbearbeitung ist für die Städte wegen der Anonymität schwieriger als für Landgemeinden; die Städte haben dafür das Gesetz der Menge auf ihrer Seite, können also viele gleichartige Abläufe auch besser durchorganisieren. Ausserdem bestehen diese strukturellen Unterschiede in allen Bereichen der öffentlichen Aufgaben. Schliesslich ist zu beachten, dass im Rahmen des Projekts «Aufgabenüberprüfung MA – EWK» die Abläufe einheitlich definiert worden sind, somit alle Gemeinden unabhängig von ihrer Grösse die gleichen Aufgaben erfüllen. Die Gebührenaufteilung soll daher für alle Gemeinden gleich sein. Die der Arbeitsgruppe zur Verfügung stehenden Grundlagen – Anzahl Geschäftsfälle und sich daraus ergebender Gebührenertrag, zeitlicher Aufwand für die Bearbeitung der Geschäftsfälle (beruhend auf Schätzungen der Arbeitsgruppe) – ergeben eine Aufteilung des Aufwands von 36% auf die

Gemeinden und von 64% auf den Kanton. Entsprechend dem von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Grundsatz «gleicher Verteilschlüssel für alle Gemeinden» soll dieses Verhältnis bei allen Gemeinden, mithin auch bei den Städten Zürich und Winterthur, angewendet werden. Für die Verteilung steht der Nettoertrag der Gebühreneinnahmen zur Verfügung; d.h. ohne die dem Bund abzuliefernden Gebührenteile (ZEMIS-Gebühr, Ausweiskosten, BFM-Gebühr). Der neue Verteilschlüssel ist auf 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen, auf den gleichen Zeitpunkt hin ist der mit RRB Nr. 6383/1948 beschlossene Verteilschlüssel aufzuheben.

Diese Änderungen haben per saldo keine finanziellen Auswirkungen auf die Leistungsgruppe Nr. 3300, Migrationsamt. Die Höhe des dem Kanton anfallenden Gebührenertrags bleibt, trotz höheren Ansatzes der übrigen Gemeinden, infolge des verminderten Ansatzes für die Städte Zürich und Winterthur, insgesamt unverändert.

Die vorgesehene Aufteilung des Gebührenertrags beruht wie erwähnt auf Schätzungen. Es ist vorgesehen, die diesen Schätzungen zugrunde liegenden Zahlen nach einer gewissen Zeit zu überprüfen und gegebenenfalls den Verteilschlüssel anhand der dannzumaligen Erfahrungswerte neu zu berechnen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der im Bericht der technischen Arbeitsgruppe Migrationsamt – Einwohnerkontrollen vom 31. März 2010 dargestellten Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Migrationsamt wird zugestimmt.

II. Der Gemeindeanteil an den kantonalen Gebühren für Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen wird auf 1. Januar 2011 auf 36% des Nettoertrags festgesetzt. RRB Nr. 3683/1948 wird auf den gleichen Zeitpunkt hin aufgehoben.

III. Mitteilung an die zürcherischen Gemeinden (zuhanden der Einwohnerkontrolle) und den Gemeindepräsidentenverband sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi