



DER STADTRAT VON ZÜRICH

An den Gemeinderat

09.01.2008

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Juli 2007 reichten die Gemeinderäte Ueli Brassler (SD) und Patrick Blöchlinger (SD) folgende Motion GR Nr. 2007/405 ein:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat eine Änderung der Bestimmungen über die Einbürgerung von Ausländern zu unterbreiten, so dass inskünftig mit periodisch stattfindenden, von verwaltungsexternen Experten durchgeführten standardisierten Tests geprüft wird,

- ob die BewerberInnen die deutsche Sprache in Wort (Hochdeutsch und Dialekt) und Schrift gut beherrschen, und

- ob die BewerberInnen mit unseren politischen Strukturen und der Geschichte unseres Landes hinreichend vertraut sind,

wobei ungenügende Testergebnisse zur Abweisung der betreffenden Bürgerrechtsgesuche führen.

Begründung:

Die Beherrschung der deutschen Schriftsprache und des Schweizerdeutschen ist ein wesentliches Element der von EinbürgerungsbewerberInnen zu erwartenden Assimilation. Gleiches gilt für grundlegende Kenntnisse unseres Staatsaufbaus und der Schweizer Geschichte. Beide Fähigkeiten lassen sich mit standardisierten Tests objektiv recht gut messen. Nachdem der Stadtrat und die Mehrheit des Gemeinderates schon die Auffassung vertreten, dass die Einbürgerung kein politischer Entscheid, sondern bloss ein Verwaltungsakt sei, soll auch die Prüfung der Assimilation von BürgerrechtsbewerberInnen so weit als möglich nicht von der politischen Einstellung der jeweils involvierten Behördenmitglieder abhängen, sondern objektiv geprüft werden. Dies geschieht am besten, indem man z.B. vierteljährlich eine entsprechende Prüfung durchführt, bei der verwaltungsexterne Experten die Aufgaben stellen und die Resultate ermitteln, und deren Bestehen eine Zulassungsvoraussetzung für das weitere Einbürgerungsverfahren ist.

Mit einer Motion wird der Stadtrat verpflichtet, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR, AS 171.100 J)). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt es aus den nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Mit dem Erlass der Integrationspolitischen Schwerpunkte 2006 bis 2010 bekräftigt der Stadtrat seine Haltung, dass sich Zürich als weltoffene Stadt versteht, dass sie sich zu den Vorteilen einer pluralistisch zusammengesetzten Bevölkerung bekennt und dass die Handlungsfelder von Regierung und Verwaltung schwerpunktmässig darauf ausgerichtet sind. Diese Haltung findet ihren Ausdruck in der Tatsache, dass Bewohnerinnen und Bewohner aus 170 Nationen in Zürich leben und arbeiten.

Die Menschen, die zu uns kommen, müssen ihrerseits einen Beitrag zur Integration leisten, und unsere Aufgabe ist es, sie dabei zu unterstützen. Sie sollen sich in Zürich heimisch fühlen und die Chance haben, ihre persönlichen und beruflichen Ziele zu erreichen. Es gilt, eine neue Sprache zu lernen, Institutionen und Behörden zu kennen und unsere gesellschaftlichen und kulturellen Werte zu respektieren. Dabei ist zu beachten, dass viele Dinge bei uns im Vergleich zu anderen Ländern anders sind und dass jemand, der zu uns zieht, viel lernen muss. Das vom Stadtrat im oben erwähnten Integrationsbericht bezeichnete Handlungsfeld „Verwaltung“ legt folgerichtig als Leitlinie fest, dass die Einbürgerung in der Stadt Zürich in einem einfachen und transparenten Verfahren möglich ist.

Gemäss den Bestimmungen von Artikel 14 des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes (BüG, AS 141.0) und § 21 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (KBVO, LS 141.11) müssen sich Bewerberinnen und Bewerber zur Einbürgerung eignen. Die Eignung einer gesuchstellenden Person liegt vor, wenn sie:

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d) die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Die Beurteilung der Anforderungen von lit. c und d erfolgt erstmals bei Verfahrensbeginn und obliegt der Direktion der Justiz und des Innern (§ 26 KBVO). Die Beurteilung der Integrationsanforderungen i.S.v. lit. a und b, wozu auch die Sprache und die Kenntnisse in Staatskunde gehören, steht den Gemeinden zu. Diese handeln im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom (§ 30 KBVO).

Der Stadtrat hat zum Thema Integration und sprachliche Kenntnisse bereits in der Anfrage Jagmetti/Uttiger (GR Nr. 2007/420) ausführlich Stellung genommen und ist zum Schluss gekommen, dass der von Bund und Kanton gesetzlich vorgeschriebene Begriff der Integration dahingehend auszulegen sei, als damit zwar die Eingliederung in das gesellschaftliche Leben in der Schweiz umschrieben wird, dass aber auch die verschiedenen Aspekte der Integration (kulturelle, politische, soziale) bei der Beurteilung der Einbürgerungskriterien gesamthaft gewürdigt werden sollen. Die Sprachkenntnisse sind somit als ein Teil eines von weiteren Teilen geprägten Integrationsprozesses zu verstehen. Bei der Beurteilung der persönlichen, familiären und sozialen Situation einer einbürgerungswilligen Person gilt es, ihre kommunikativen Fähigkeiten im Gesamtkontext zu prüfen. Sie muss zudem den Willen zeigen, sich im neuen Heimatland zu integrieren und die hiesigen Sitten und Gebräuche anzuerkennen. Dabei sind Herkunft, Alter und Bildung in die Betrachtungen miteinzubeziehen. Diese vielschichtigen individuellen Abklärungen bedürfen insgesamt einer individuellen Betrachtungsweise und können seriös nur in persönlich geführten Gesprächen, wie sie in der Bürgerrechtsabteilung Praxis sind, durchgeführt werden. Im Weiteren wird auf die Antwort zur Anfrage Jagmetti/Uttiger (GR Nr. 2007/420) verwiesen.

Mit der letztmaligen grundlegenden Änderung des BüG im Jahr 1992 wurden auch die Bestimmungen über die Anpassung der einbürgerungswilligen Personen an die hiesigen Verhältnisse gelockert. Anschauungen und Gepflogenheiten aus der Kultur des Heimatlandes dürfen beibehalten werden. Mithin genügt heute die Bereitschaft, sich in die schweizerische Umgebung einzufügen. Die früher verlangte, beinahe vollständige Anpassung, auch Assimilation genannt, wird nicht mehr gefordert.

Im Normalfall ergibt sich die für eine Einbürgerung hinreichende Integration bereits auf Grund der bundesrechtlich geforderten Wohnsitzdauer von zwölf Jahren. Während dieser langen Zeitspanne ist die Fähigkeit einbürgerungswilliger Personen, im schweizerischen Umfeld zu bestehen und den vielfältigen Verpflichtungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld nachzukommen, einer hinreichenden alltäglichen Erprobung unterzogen worden und deshalb in aller Regel als bestehend zu vermuten. Dies gilt insbesondere für Personen, zu deren Einbürgerung die Gemeinden nach § 21 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sind. Das sind die in der Schweiz geborenen oder jungen Ausländerinnen und Ausländer, die gewisse Anforderungen an die Art und Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz bzw. im Kanton erfüllen. Bei diesen Personen kann eine umfassende sprachliche und staatskundliche Integration nicht bezweifelt werden, haben die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller hier doch die Schulen besucht und in diesem Rahmen auch Staatskundeunterricht genossen.

In den anderen Fällen bereitet die Prüfung hinreichender Integration grössere Schwierigkeiten. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil die oben erwähnten vielfältigen Aspekte der Integration eine Beurteilung des Einzelfalles nach formalen und einheitlichen Kriterien verunmöglichen. Ob eine einbürgerungswillige Person genügend integriert ist, muss – wie oben dargelegt – umfassend und unter Berücksichtigung sämtlicher persönlichen, familiären und sozialen Aspekte beurteilt werden.

Die Motionäre verlangen standardisierte Tests sowohl zur Beurteilung der deutschen Sprache und des Schweizerdeutschen als auch zur Prüfung der staatskundlichen Kenntnisse der gesuchstellenden Personen. Die Vorteile solcher Tests lägen nach Ansicht der Motionäre darin, dass damit die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht von der politischen Einstellung der involvierten Behördenmitglieder abhängen, sondern objektiv geprüft werden könnten.

Der Stadtrat wirkt im Rahmen seiner integrationspolitischen Schwerpunkte 2006 bis 2010 darauf hin, dass die Integrationsleistungen in den verschiedensten Bereichen der Stadtverwaltung und der Gesellschaft erbracht werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Frage von Testverfahren zu beantworten. Werden sprachliche und staatskundliche Kenntnisse in einem separaten Verfahren ausserhalb der persönlichen Kontaktnahme zwischen gesuchstellender Person und Behörde geprüft, erlangen sie eine Bedeutung, die ihnen nicht zukommt. Sie sind zwar ein, aber nicht der zentrale Aspekt erfolgter Integration. Neben Kenntnis weiterer sozialer Gegebenheiten gehören auch die Eingliederung in den Arbeitsplatz und die kulturelle Integration als Prozess zur Annäherung an die neue Heimat. Eine separate Prüfung würde diesem Integrationsverständnis nicht gerecht. Die Integrationsleistung würde damit reduziert auf reine Wissensaneignung. Das entspricht nicht der vom Stadtrat geforder-

ten Integrationsleistung. Die Integrationsleistung soll im Rahmen eines persönlichen Kontaktes zwischen der Person und der für die Integrationsabklärung zuständigen Behörde erfolgen.

Mit der Einführung von standardisierten Tests würden zudem einbürgerungswillige Personen aus bildungsferneren Schichten, die insbesondere bei der ersten Einwanderungsgeneration anzutreffen sind, durch eine Staatskunde- und Sprachprüfung benachteiligt. Auch wenn die Voraussetzungen für das Bestehen der Prüfung nicht zu hoch angesetzt würden, fielen ihre oft unverschuldet schlechte Bildung negativ ins Gewicht. Niemand wird aber bestreiten können, dass es kognitiv weniger leistungsfähige Ausländerinnen und Ausländer gibt, die bei einer gesamthaften Betrachtung als gut integriert beurteilt und deshalb trotz weniger ausgeprägten sprachlichen oder staatsbürgerlichen Kompetenzen sehr wohl in das Bürgerrecht aufgenommen werden können.

Würde eine vereinheitlichte Staatskunde- und Sprachprüfung obligatorisch erklärt, müsste die Stadt Zürich auch entsprechende Kurse anbieten, in welchen das geforderte Wissen erlangt werden kann. Die Durchführung der Kurse und das zur Verfügungstellen der entsprechenden Lehrmittel wären einerseits mit weiteren finanziellen und personellem Aufwänden verbunden und würden das vielfältige Angebot der Integrationskurse, wie es heute in der Stadt Zürich bereits besteht, konkurrenzieren.

Eine separate Staatskunde- und Sprachprüfung wird dem vorstehend dargelegten Integrationsverständnis nicht gerecht. Die von den Gesuchstellenden und dem Staat erbrachte ganzheitliche Integrationsleistung wird unzulässig reduziert und entspricht nicht mehr dem Interesse des Staates an der Einbürgerung integrierter Personen.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab. Er ist auch nicht bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident
Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy