

GR Nr. 99/87
GR Nr. 99/217

Zürich, 1. September 1999

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an die

Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grüne Partei/AL/FraP-Fraktion reichte am 10. März 1999 folgende Motion ein:

Motion der Grüne/AL/FraP-Fraktion

Die Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich sind im allgemeinen redaktionell der sprachlichen Gleichstellung anzupassen und insbesondere wie folgt zu ändern:

Artikel	Alt	Neu
2 a)	... wovon die letzten 6 Jahre in Zürich ...	wovon die letzten 2 Jahre in Zürich Begründung: Der Kanton schreibt eine Mindestwohnsitzdauer von zwei Jahren in der Gemeinde vor. Es ist nicht einzusehen, warum das stadtzürcherische Bürgerrecht erst nach einer Wohnsitzdauer von 6 Jahren erlangt werden kann.
2 b)	... wovon 6 Jahre in Zürich...	wovon 2 Jahre in Zürich Begründung: Der Kanton schreibt eine Mindestwohnsitzdauer von zwei Jahren in der Gemeinde vor. Es ist nicht einzusehen, warum das stadtzürcherische Bürgerrecht erst nach einer Wohnsitzdauer von 6 Jahren erlangt werden kann.
3 a)	Für die Wohnsitzfristen wird die Zeit doppelt gerechnet, während welcher der ... mundartlich angepasste Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Stadt Zürich gelebt hat.	Für die Wohnsitzfristen wird die Zeit doppelt gerechnet, während welcher die Bewerberin resp. der Bewerber zwischen ihrem resp. Seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Stadt Zürich gelebt hat. Begründung Personen, die als Jugendliche in der Stadt Zürich lebten, sollen möglichst einfach eingebürgert werden können. In der Regel sind solche Bewerberinnen und Bewerber kaum von Schweizer Jugendlichen zu unterscheiden, besonders bezüglich der Sprache.
7	Von den Bewerbern um das städtische Bürgerrecht wird verlangt, dass sie einige schweizerische staatsbürgerliche Kenntnisse besitzen, Schweizerdeutsch verstehen und eine deutsch-schweizerische Mundart in angemessener Weise sprechen. Von letztgenannter Bedingung sind bei guter sonstiger Anpassung des Bewerbers Ausnahmen zulässig.	Von den Bewerberinnen und Bewerbern um das städtische Bürgerrecht wird verlangt, dass sie in einer Landessprache kommunizieren können. Begründung: Die Zeiten der "Schweizermacher" sind längst vorbei. Auf einen Beweis der staatsbürgerlichen Kenntnisse kann verzichtet werden. Es gibt sehr viele Schweizerinnen und Schweizer, die nicht Deutsch reden. Im Sinne der Gleichberechtigung soll es auch in Zürich möglich sein, Französisch- oder Italienischsprechenden in unser Bürgerrecht aufzunehmen. In der Bürgerrechtsverordnung des deutschsprachigen Kantons Zürich ist von Deutschsprachigkeit keine Rede.

Die Gemeinderäte Hansjörg Sörensen (FDP) und Ronald Schmid (FDP) reichten am 26. Mai 1999 folgende Motion ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage für neue Richtlinien für die Einbürgerung von im Ausland geborenen Ausländern zu unterbreiten. Die Richtlinien sind wie folgt zu ändern:

Art. 7 lit. a (geänderter Art. 7)

Von den Bewerbern um das städtische Bürgerrecht wird verlangt, dass sie die Zürcher Mundart verstehen sowie eine deutschschweizerische Mundart in angemessener Weise sprechen, oder sich mindestens in schriftdeutscher Sprache ausdrücken können.

Art. 7 lit. b (neu)

Von den Bewerbern wird verlangt, dass sie angemessene Kenntnisse über den schweizerischen Staat sowie über die Rechte und Pflichten der Schweizerbürger besitzen.

Art. 7 lit. c (neu)

Die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen müssen durch eigenes Erwerbseinkommen, Vermögen oder Rechtsansprüche gegenüber Dritten gedeckt sein. Bewerber dürfen in den letzten 3 Jahren vor der Einreichung des Bürgerrechtsgesuches keine staatlichen Fürsorgeleistungen bezogen haben.

Begründung:

An den bisherigen Wohnsitzfristen beim Einbürgerungsverfahren soll festgehalten werden:

- Entweder während der letzten 12 Jahre ununterbrochen tatsächlich in der Schweiz gewohnt haben, wovon die letzten 6 Jahre in Zürich (Art. 2 lit. a)

oder

- in den letzten 18 Jahren wenigstens 15 Jahre tatsächlich in der Schweiz gewohnt haben, wovon 6 Jahre in Zürich. Die Bewerber müssen während der letzten 2 Jahre ununterbrochen tatsächlich in Zürich gewohnt haben (Art. 2 lit. b).

Die Stadt Zürich mit ihrer Sogwirkung kann nur mit angemessenen Anforderungen das gesellschaftliche und soziale Gleichgewicht bewahren. Die Sprache ist in jeder Gesellschaft eines der massgeblichsten Mittel zu einer erfolgreichen und nachhaltigen Integration. Ohne diese Forderung einer angemessenen Sprachkompetenz ist keine Integration möglich.

Zur Erteilung des Bürgerrechts muss die wirtschaftliche Selbsterhaltung eine der grundlegenden Voraussetzungen sein.

Motionen sind selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates/GeschOGR). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er deren Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GschOGR).

Der Stadtrat lehnt die Motionen aus folgenden Gründen ab:

Beide Vorstösse verlangen eine Änderung der städtischen „Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich“ (RL). Diese RL stammen aus dem Jahre 1936 und sind antiquiert. Der Wortlaut der Bestimmungen entspricht nicht mehr den heutigen Gepflogenheiten. Eine moderate Anpassung der RL, welche von einer kompetenten Gemeinderatskommission in einem schwierigen, jedoch kooperativen Prozess erarbeitet wurde und im Gemeinderat bei allen Fraktionen Unterstützung fand, wurde aufgrund eines Referendums der Schweizer Demokraten in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 abgelehnt. Damit blieben die anerkanntermassen nicht mehr zeitgemässen Richtlinien weiterhin gültig. Der Stadtrat begrüsst daher zwar die Bemühungen der Motionäre, den Wortlaut der RL zu ändern oder zu verdeutlichen. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang notwendig, grundsätzlich zu prüfen, ob kommunale Richtlinien überhaupt noch sinnvoll und nötig sind, oder ob nicht die übergeordneten Vorschriften von Bund und Kanton eine ausreichende Beurteilungsgrundlage enthalten.

Rechtlich sind die Gemeinden bezüglich der Schweizer Bürger/innen und der in der Schweiz geborenen Ausländer/innen zur Aufnahme verpflichtet und haben sich für diesen Bereich abschliessend an die entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen zu halten. Dies gilt jedoch nicht für die im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer (ausgenommen die erleichterte Einbürgerung Jugendlicher gem. § 21/22 GG bzw. § 22 BüVo). Zu deren Aufnahme sind die Gemeinden zwar berechtigt, jedoch nicht verpflichtet (§ 22 Gemeindegesetz). Die eigenössischen und kantonalen Mindestvorschriften können denn auch für diesen Bereich von den Gemeinden durch eigene Richtlinien verschärft werden, wie dies auch die Stadt Zürich getan hat. Die bestehenden Richtlinien sind jedoch sicher auch aus der damaligen historischen Situation heraus zu verstehen, weshalb es heute, gut 60 Jahre darnach durchaus gerechtfertigt erscheint, deren Notwendigkeit zu hinterfragen.

Es wird somit im Folgenden zu untersuchen sein, welcher Art die von den Motionen geforderten Änderungen sind und wie sich grundsätzlich die Bestimmungen der Richtlinien von den übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen unterscheiden.

Die Motion der Gemeinderäte Sörensen und Schmid fordert im wesentlichen eine Präzisierung des Art. 7 RL. Die vorgeschlagene Änderung hinsichtlich der sprachlichen Voraussetzungen stellt eine Erleichterung dar: Die Bewerbenden müssen nicht mehr unbedingt eine deutschweizerische Mundart sprechen können, sondern es soll künftig genügen soll, wenn sie sich in schriftdeutscher Sprache ausdrücken können. In einem neuen Art. 7b wird die bisherige An-

forderung, wonach die Bewerbenden einige schweizerische staatsbürgerliche Kenntnisse besitzen müssen, lediglich etwas umformuliert. Art. 7c) soll neu die kantonale Praxis hinsichtlich der Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung festschreiben bzw. in die städtischen RL aufnehmen.

Die Motion der GP/AL/FraP-Fraktion verlangt eine Angleichung der Art. 2a) und b) an die Bestimmungen der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVo). Die in Art. 3a) geforderte Streichung der Voraussetzung, dass Bewerbende für die Doppelzählung der Wohnsitzfrist „mundartlich angepasst“ sein müssten, entspricht im wesentlichen der Formulierung in Art. 15 Abs. 2 des eigenössischen Bürgerrechtsgesetzes (BüG). Die wesentlichste Änderung bezieht sich auf Art. 7 RL, indem auf die Voraussetzungen der staatsbürgerlichen und mundartsprachlichen Kenntnisse verzichtet werden soll. Neu soll die Kommunikationsfähigkeit in einer Landessprache genügen.

Mit Ausnahme der letztgenannten Forderung, also des Verzichts auf staatsbürgerliches Wissen und Kenntnisse der hiesigen Sprache, wäre inhaltlich im wesentlichen nichts gegen die verlangten Änderungen der RL einzuwenden. Es ist daher kurz auf diese Forderung der GP/AL/FraP-Fraktion einzugehen.

Die Kenntnis der deutschen Sprache ist hierorts nach Auffassung des Stadtrates eine der wichtigsten Integrationsvoraussetzungen. Sie ist für die gegenseitige Verständigung im Alltag unerlässlich. Unkenntnis oder nur mangelhafte Kenntnisse der deutschen Sprache behindern die Kommunikation im Wohnbereich, im Quartier, in den Schulen etc. und führen zu geringeren Chancen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Für die Mitwirkung in Vereinen und Kommissionen oder zur Wahrnehmung politischer Rechte sind entsprechende Deutschkenntnisse unerlässlich. Der Stadtrat wird denn auch im Rahmen seiner Integrationsbemühungen der Förderung der Deutschkenntnisse ein hohes Gewicht beimessen.

Mit der Einbürgerung erlangen die Bewerber/innen auch die entsprechenden politischen Rechte. Für deren aktive Ausübung ist ein gewisses Verständnis für den Aufbau unseres Staates sowie ein minimales Interesse an den neuerlangten Rechten und Pflichten als Staatsbürger/in dieses Landes unumgänglich und darf von den Bewerbenden bei einer Aufnahme ins Bürgerrecht auch verlangt werden.

Die Forderungen der GP/AL/FraP betreffend der Änderung von Art. 7 sind daher abzulehnen.

Die Regelung des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens erfolgt auf den Stufen Bund, Kanton und Gemeinde. Ein Vergleich der Regelungen im Eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz (BüG), im Gemeindegesetz (GG) und der Bürgerrechtsverordnung (BüVo) des Kan-

tons Zürich mit den städtischen Richtlinien (RL) ergibt folgendes Bild:

Eignung der Bewerbenden:

Der Bund legt in Art. 14 BÜG bezüglich der Eignung fest, die Bewerbenden müssten

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein,
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein,
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachten.

Diese Regelung wird vom Kanton Zürich in § 21 BÜVo wörtlich übernommen. Zusätzlich wird bezüglich der Eignung aber noch gefordert, dass „der Bewerber seine Familie zu erhalten vermag“, wobei die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung dann als gegeben erachtet wird, wenn „die Lebenskosten und Unterhaltungspflichten des Bewerbers voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind“ (§ 5 BÜVo).

Die städtischen Richtlinien legen in Art. 1 und 7 RL fest (s. auch oben), dass Bewerbende „schweizerischem Wesen angepasst“ sein müssen und „sich durch ihre wirtschaftliche Betätigung als nützliche Elemente der schweizerischen Volkswirtschaft erwiesen haben“. Dies entspricht in etwa dem Sinn der Regelungen auf kantonaler und Bundesebene.

Zudem werden noch „einige schweizerische staatsbürgerliche Kenntnisse“ und das Verstehen und Sprechen von Schweizerdeutsch gefordert. Diese Forderungen sind aber sinngemäss ebenfalls bereits durch die Regelungen des Bundes und des Kantons erfasst, denn es ist selbstverständlich, dass jemand, der „in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist“ bzw. „mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut“ ist, primär sprachlich integriert sein muss. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass jemand, der mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen in der Schweiz vertraut sowie in die schweizerischen Verhältnisse integriert ist, auch „einige“ staatsbürgerliche Kenntnisse aufweist, zumindest jedoch soviel, um im derzeit von den Sachbearbeitenden der Bürgerrechtsabteilung durchgeführten staatsbürgerlichen Gespräch (das sich unter anderem auch nach dem Bildungsniveau der Bewerbenden richtet) bestehen zu können. Somit würden auch hier die Regelungen von Bund und Kanton völlig ausreichen, wobei der Auslegungsspielraum dieser Normen im einzelnen durch eine gefestigte kommunale Praxis entsprechend - mehr oder weniger - eingegrenzt werden kann.

Wohnsitzfristen:

Der Bund verlangt in Art. 15 BÜG, dass Gesuchstellende während insgesamt 12 Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon 3 Jahre in den letzten 5 Jahren vor der Einreichung des Gesuches. Die Zeit, die zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbracht wurde, wird doppelt gezählt.

Der Kanton setzt in § 21 BÜVo voraus, dass Gesuchstellende die besonderen Wohnsitzvorschriften des Bundes erfüllen, wobei zusätzlich gefordert wird, dass die Bewerbenden zur Zeit der Gesuchstellung seit mindestens 2 Jahren in der entsprechenden Gemeinde des Kantons Zürich wohnhaft sind (§§ 21 und 22 GG sowie § 3 BÜVo).

Deutlich höhere Anforderungen stellt die Stadt Zürich in Art. 2 und 3 RL. Bewerbende müssen entweder während der letzten 12 Jahre ununterbrochen in der Schweiz gewohnt haben, wovon die letzten 6 Jahre in der Stadt Zürich, oder sie müssen in den letzten 18 Jahren wenigstens 15 Jahre tatsächlich in der Schweiz gewohnt haben, wovon 6 Jahre in Zürich, insbesondere jedoch während der letzten 2 Jahre ununterbrochen tatsächlich in Zürich. Die Zeit zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr wird – wie bei der Regelung im BÜG - doppelt gerechnet.

Es stellt sich die Frage nach dem Sinn einer derartigen Verkomplizierung der Wohnsitzvorschriften des Bundes und des Kantons. Ist ein sechsjähriger Wohnsitz in der Stadt Zürich wirklich eine notwendige Integrationsvoraussetzung? Jemand, der beispielsweise 10 Jahre an der Stadtgrenze in Zollikon gelebt und anschliessend den kleinen Sprung nach Zürich unternommen hat, ist bestimmt nicht weniger integriert, als jemand der 6 Jahre im Tessin oder im Jura und anschliessend 6 Jahre in Zürich gelebt hat. Zudem hängt es in erster Linie von der Integrationsfähigkeit und vom Integrationswillen der einzelnen Bewerbenden ab, wieviel Zeit für das Vertrautwerden mit unserer Kultur und unserem Gesellschaftssystem benötigt wird.

Die übergeordneten Wohnsitzvorschriften in Verbindung mit den Regelungen über die Eignung bieten somit genügend Gewähr für die Erfüllung der entsprechenden Integrationsvoraussetzungen der Bewerbenden, sodass auf zusätzliche kommunale Bestimmungen durchaus verzichtet werden kann.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass ein Vergleich der drei Regelungsstufen zeigt, dass objektiv betrachtet bei gleicher Zielsetzung – Selektion einbürgerungswilliger Personen nach bestimmten Voraussetzungen und anschliessende Einbürgerung dieser Bewerber

ber/innen – eine Regelung auf Stufe Bund und allenfalls noch Kanton völlig ausreichend wäre. Die wesentlichen Aufnahmekriterien werden von den Regelungen auf diesen Stufen genügend abgedeckt. Eine grosse Anzahl zürcherischer Gemeinden (wie z.B. Bassersdorf, Geroldswil, Gossau, Illnau-Effretikon, Männedorf, Niederglatt, Rüschlikon, Urdorf, Fällanden, Herrliberg, Weiningen, Zumikon und zahlreiche weitere in der Agglomeration Zürich) hat denn auch auf eigene kommunale Richtlinien verzichtet.

Die Verkomplizierung der Regelungen auf unterer Stufe durch die Schaffung einer absolut unnötigen Differenziertheit führt lediglich zur Verunsicherung und zu einem hohen bürokratischen Aufwand, der in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag steht. Durch diesen unverhältnismässigen Aufwand wird eine Pseudogenauigkeit suggeriert, die vor allem bezüglich der subjektiv zu beurteilenden Einbürgerungskriterien (Sprachkenntnisse, staatsbürgerliches Wissen etc.) gar nicht existiert. Ein derartiges Zelebrieren von Gemeindehoheit ist einer Stadt von der Grösse Zürichs und dem Image einer Weltstadt (mit Herz...) nicht würdig.

Der Stadtrat ist daher dezidiert der Auffassung, dass auf die städtischen „Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich“ ohne Not verzichtet werden kann. Er wird daher die entsprechende Motion der SP-Fraktion vom 21. April 1999 über die Aufhebung der kommunalen Bestimmungen (GR Nr. 99/178) entgegennehmen. Daraus folgt, dass die vorstehend behandelten Motionen der GP/AL/Frap-Fraktion (GR Nr. 99/87) und der Gemeinderäte Sörensen/Schmid (GR Nr. 99/217) nach der Auffassung des Stadtrates abzulehnen sind.

Mit vorzüglicher Hochachtung
im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident
Josef Estermann
der Stadtschreiber
Martin Brunner