

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

12.09.2007

### 1090.

#### **Dringliche Schriftliche Anfrage von Luca Jagmetti, Ursula Uttinger und 33 Mitunterzeichnenden betreffend Einbürgerungen, Deutschkenntnisse von Gesuchstellenden**

Am 11. Juli 2007 reichten Gemeinderat Luca Jagmetti (FDP), Gemeinderätin Ursula Uttinger (FDP) und 33 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage GR Nr. 2007/420 ein:

Gemäss Art. 20 Abs. 3 lit. a der Kantonsverfassung müssen Personen, die im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden wollen, über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Die Leitlinien der Stadtkanzlei legen dies so aus, dass die gesuchstellende Person sich an einem Alltagsgespräch in deutscher Sprache aktiv beteiligen können muss. Konkret stellt die Stadtkanzlei gemäss ihren Leitlinien Antrag auf Aufnahme sobald jemand mit der deutschen Sprache vertraut, wenn er Schriftsprache versteht, brockenweise Schriftsprache spricht und ein Gespräch im Frage- und Antwortstil möglich ist.

In diesem Zusammenhang stellen wir folgende Fragen:

1. Beruhen die Einbürgerungsrichtlinien der Stadtkanzlei auf einem Beschluss des Stadtrates? Falls nein: Hat er von diesen Leitlinien Kenntnis?
2. Empfiehlt es der Stadtrat nicht als Widerspruch, wenn die Leitlinien einerseits verlangen, dass die gesuchstellende Person sich an einem Alltagsgespräch in deutscher Sprache aktiv beteiligen kann und es andererseits genügen lassen, dass die betreffende Person nur gerade brockenweise Schriftsprache spricht und ein Gespräch nur im Frage- und Antwortstil möglich ist?
3. Ist der Stadtrat effektiv der Meinung, jemand sei mit der deutschen Sprache vertraut, wenn er nur gerade brockenweise Schriftsprache spricht?
4. Heisst der Stadtrat die geltenden Leitlinien gut? Falls nein: Was unternimmt er konkret, um diese abzuändern und die Durchsetzung einer Änderung in der Verwaltung sicherzustellen?
5. Im Falle, dass die Einbürgerungskompetenz an den Stadtrat übergeht wie von ihm gewünscht: Wird der Stadtrat die Einbürgerungen nach den hier beschriebenen Leitlinien vornehmen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

### **Vorbemerkungen**

Der Erwerb der deutschen Sprache ist für den gegenüber den Einbürgerungswilligen geforderten Integrationsprozess von grosser Bedeutung. Der eidgenössischen und der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung können dabei aber keine konkreten Anhaltspunkte für die Gewichtung des Kriteriums Sprache entnommen werden. Es bleibt daher Aufgabe der Gemeinden, im Rahmen ihres Ermessens eine stimmige Position betreffend Sprache zu entwickeln, welche sowohl die Interessen der Einbürgerungsorgane als auch jene der Gesuchstellenden berücksichtigt.

Der Stadtrat nimmt mit der Antwort zur vorliegenden Schriftlichen Anfrage die Gelegenheit wahr, seine Position betreffend Integration und sprachlicher Vertrautheit bei Einbürgerungen in grundsätzlicher Art darzulegen und sie den Antworten auf die gestellten Fragen in einem Gesamtkontext voranzustellen.

Mit dem Erlass der Integrationspolitischen Schwerpunkte 2006 bis 2010 bekräftigt der Stadtrat seine Haltung, dass sich Zürich als weltoffene Stadt versteht. Sie bekennt sich zu den kulturellen und wirtschaftlichen Vorteilen einer pluralistisch zusammengesetzten Bevölkerung. Die im Integrationsbericht erwähnten Leistungen der Stadt Zürich werden direkt und indirekt auch in den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung erbracht. Den Bewerber-

den, welche den Anforderungen an die Kenntnisse der deutschen Sprache nicht genügen, wird das gute und bedarfsgerechte Angebot der Vermittlung der deutschen Sprache immer wieder empfohlen.

### **Gesetzliche Grundlagen**

Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes (BüG, AS 141.0) legt in Art. 14 fest, dass Gesuchstellende in die schweizerischen Verhältnisse eingliedert, d. h. integriert und mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen vertraut sein müssen. Während mit dem Begriff der Integration das Einleben bzw. die Eingliederung in das gesellschaftliche Leben in der Schweiz umschrieben wird, schafft das zusätzliche Erfordernis des Vertrautseins, welches insbesondere die Sprachkenntnisse umfasst, die besondere Voraussetzung, um sich im Alltag zu verständigen, sich mitzuteilen und insbesondere die mit der Einbürgerung verbundenen Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Das heisst mit anderen Worten, die verschiedenen Aspekte der Integration (kulturelle, politische, soziale) müssen bei der Beurteilung der Einbürgerungskriterien gesamthaft gewürdigt werden. Wie Kantone und Gemeinden diese prüfen und bewerten sollen, lässt der Bund offen.

In der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (KBVO, LS 141.11) wird dieses Gedankengut aufgegriffen und im § 21 Abs. 2 die Formulierung des Bundes übernommen. Es wird verlangt, dass sich die gesuchstellende Person zur Einbürgerung eignet.

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) widmet dem Bürgerrecht zwei grundlegende Artikel.

Art. 20 Abs. 2 enthält eine Delegationsnorm an den Gesetzgeber, die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts abschliessend zu regeln, schränkt aber gleichzeitig die Kompetenz ein, indem die Kriterien zur Prüfung der Einbürgerungsgesuche bereits in der Verfassung vorgeschrieben werden (KV Art. 20 Abs. 3). Konkret werden von den Einbürgerungswilligen „angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache“ verlangt. Mit dem Begriff „angemessen“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Sprachkenntnisse am Bildungsstand, Alter und an der Herkunft der betreffenden Person zu messen sind.

Das von der Verfassung geforderte Gesetz wird zurzeit von einer vom Regierungsrat eingesetzten Kommission, in der auch die Stadt Zürich vertreten ist, erarbeitet. Dieses wird weitere Präzisierungen festlegen, was den Spielraum der kommunalen Behörden einschränken wird.

Die Praxis hinsichtlich der erwarteten Sprachkenntnisse ist durch grosse Unterschiede gekennzeichnet, weil der Begriff der Sprache inhaltlich schwer zu füllen ist. Mit Hilfe von sprachlichen Tests werden Eignungskriterien geschaffen, mit denen die Sprachkompetenzen bei der Einbürgerung sich scheinbar fair, objektiv und zuverlässig feststellen lassen. Diese Entwicklung wirft Fragen auf, weil Sprachtests Grammatik und Wortschatz prüfen und nicht die von der Gesetzgebung geforderte Integrationsleistung messen.

Das vom Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) herausgegebene Handbuch Einbürgerungen kann zur Entscheidungsfindung beigezogen werden. Es enthält im Kapitel 3.2 „Eignung“ Aussagen zur Beurteilung der Integration von Bewerberinnen und Bewerbern und subsumiert die Integrationsthematik ebenso unter verschiedenen Gesichtspunkten. Unter anderem werden für die kulturelle Integration nebst der Akzeptierung der hiesigen Sitten und Gebräuche angemessene Sprachkenntnisse verlangt.

Das Handbuch führt im Weiteren aus, dass sich die hinreichende Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft nicht anhand von einheitlichen, klar definierten Voraussetzungen prüfen lässt, da dem die Bedeutung der Besonderheiten jedes Einzelfalles entgegensteht. Entsprechend wird bezüglich der sprachlichen Fähigkeiten bemerkt, dass diese unter Würdigung des Alters, der Bildung und der Herkunft der bewerbenden Person zu beurteilen ist.

Vorgaben, wie die Gemeinden die sprachlichen Anforderungen zu prüfen haben, sind auch im Handbuch nicht zu finden.

### **Regelung der Stadt Zürich**

Art. 7 der städtischen Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich verlangt von den Bewerbenden u. a., dass sie „Schweizerdeutsch verstehen und eine deutschschweizerische Mundart in angemessener Weise sprechen“.

Wie oben dargelegt sind die Sprachkenntnisse als ein Teil eines von weiteren Teilen geprägten Integrationsprozesses zu verstehen. Mit dem Erwerb der Sprache nehmen die Bürgerrechtsbewerbenden an unserem kulturellen, politischen und sozialen Leben teil. Die vielschichtigen individuellen Abklärungen, ob Bewerbende sich zur Einbürgerung eignen, werden von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Bürgerrechtsabteilung in persönlich geführten Gesprächen durchgeführt. Das verlangt grosse Sorgfalt bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen. Um den Personen, die die Gesuche bearbeiten eine möglichst umfassende Entscheidungshilfe zu bieten und den Gesuchstellenden Verfahrenssicherheit und damit Rechtsgleichheit zu garantieren, musste eine inhaltliche Konkretisierung erarbeitet werden. So kann sichergestellt werden, dass auch weiterhin jeder Fall individuell bearbeitet und eine mögliche Ablehnung begründet werden kann.

Die Bürgerrechtsabteilung hat zur Beurteilung, ob eine bewerbende Person über angemessene Sprachkenntnisse verfügt, einen Raster als Arbeitsinstrument entwickelt, der es ermöglicht, im Gespräch mit den Bewerbenden die Sprachkenntnisse zu bewerten. Die Gespräche finden in der Regel in der Umgangssprache statt, wobei der informelle Sprachgebrauch und nicht das Sprachwissen im Vordergrund steht. Im Gespräch wird der Gesamteindruck über die gesuchstellende Person abgerundet und geprüft, ob sie die sprachlichen Fertigkeiten besitzt, sich in der neuen Heimat zurechtzufinden und fähig ist, mit der einheimischen Bevölkerung gemäss den oben erwähnten Integrationspolitischen Schwerpunkten 2006 bis 2010 in Kontakt zu treten.

Der den Gesprächen zugrunde gelegte Raster erlaubt es, Gesuche einzelfallweise zu entscheiden und der individuell-konkreten Situation der einzelnen Gesuchstellenden gerecht zu werden. Im Hinblick auf die Beachtung der verschiedenen Integrationsaspekte darf keine Überbetonung des sprachlichen Könnens, insbesondere der Grammatik und des Wortschatzes, stattfinden und es darf nicht auf ungenügend eingestufte Sprachtests abgestellt werden.

Eine einbürgerungswillige Person muss bei der Beurteilung ihrer persönlichen, familiären und sozialen Situation nicht ein perfektes Deutsch sprechen, sondern ihre kommunikativen Fähigkeiten und den Willen zeigen, sich im neuen Heimatland zu integrieren und die hiesigen Sitten und Gebräuche anzuerkennen. Mit dem brockenweisen Sprechen, d. h., in einzelnen Begriffen die deutsche Sprache sprechen, kann dieses Ziel auch von bildungsfernen Bewerbenden erreicht werden.

Die Frage der sprachlichen Eignung ist auch vom Parlament schon mehrfach thematisiert worden.

Im Postulat Peter Marti/Monjek Rosenheim vom 21. Juni 2000 (GR Nr. 2000/292) wurde der Stadtrat gebeten, Sprachtests als Einbürgerungskriterium zu prüfen. Der Vorstoss wurde von der damaligen GR-Kommission „Einbürgerungsrichtlinien“ behandelt. Die Kommission hatte ihre Arbeit sistiert, um die aktuellen Entwicklungen auf Bundes- und Kantonebene bzw. deren Auswirkungen auf die städtischen Kompetenzen abzuwarten. Ebenso hat die Bürgerrechtskommission (BRK) des Gemeinderates die Frage der Sprache immer wieder diskutiert und festgehalten, dass eine Prüfung der Sprachkompetenz praktisch nur durch die Verwaltung erfolgen könne. Wenn die Kommission die Sprachkompetenz intensiver prüfen sollte, müsste sie mindestens zweimal im Monat Gespräche mit Bewerbenden führen (Protokoll BRK 12. Mai 2003).

Obwohl in den städtischen Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern kein Hinweis betr. einheitliche Nationalität der Familie zu finden ist, haben der Stadtrat und die BRK des Gemeinderates bis im Frühjahr 2003 diese höher gewichtet als das allfällige Sprachdefizit der Gesuchstellenden. Bei der Einbürgerung eines Ehepaares wurde somit gegenüber einem Partner, der sprachunkundig war, grössere Toleranz gewahrt als bei Einzelpersonen.

Im Frühjahr 2003 kam die BRK auf diese Frage zurück, um die sprachliche Integration der Bewerbenden neu festzusetzen. Die Verwaltung wurde eingeladen, die Sprachkompetenz der Bewerbenden „genauer zu beschreiben“ (Prot. BRK 12. Mai 2003). Die Bürgerrechtsabteilung unterbreitete auftragsgemäss eine Änderung der Eignungsvoraussetzungen dahingehend, dass sämtliche Kriterien einzelpersonenbezogen, d. h. familienunabhängig und unabhängig von Alter, Schulbildung oder anderen persönlichen Faktoren geprüft werden sollten. Auch sollten die bewerbenden Personen die alleinige Verantwortung übernehmen, wie und in welchem Zeitraum sie die erforderlichen Sprachkompetenzen erwerben. Spätestens im Zeitpunkt des staatsbürgerlichen Gesprächs sollten sie über die nötigen Sprachkenntnisse verfügen. Die BRK nahm alsdann aber von den neuen Vorstellungen Abstand und hielt die Bürgerrechtsabteilung an, die bisherige Praxis fortzuführen.

Unter Würdigung des Vorstehenden können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1:** Wie erwähnt hat die Bürgerrechtsabteilung zur Beurteilung, ob eine bewerbende Person über angemessene Sprachkenntnisse verfügt, einen Raster als Arbeitsinstrument entwickelt, der es ermöglicht, im Gespräch mit den Bewerbenden die Sprachkenntnisse zu bewerten. Zur Erarbeitung dieses Rasters bedarf es keines Beschlusses des Stadtrates. Der Stadtrat entscheidet jeden Fall individuell-konkret.

**Zu Frage 2:** Für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung ist vor allem auf die erwartete Integrationsleistung der Bewerbenden abzustellen. Die Sprache ist Teil einer umfassenderen Integrationsleistung und betrifft vor allem den Bereich der mündlichen Interaktion. Wenn die gesuchstellende Person das Wesentliche von kurzen, klaren und einfachen Mitteilungen versteht, kann sie am sozialen und kulturellen Leben aktiv teilnehmen und sich verständigen.

**Zu Frage 3:** Im Hinblick auf die Beachtung der verschiedenen Integrationsaspekte und unter Verweis auf das unter Vorbemerkungen Ausgeführte darf keine Überbetonung des sprachlichen Könnens, insbesondere der Grammatik und des Wortschatzes stattfinden. Das brockenweise Sprechen der deutschen Sprache kann bei der Beurteilung aller Teilaspekte zur Integration genügen.

**Zu Frage 4:** Die Leitlinien entsprechen der Haltung des Stadtrates zu seinen Integrationspolitischen Schwerpunkten 2006 bis 2010. Im Übrigen sei auf die Vorbemerkungen verwiesen.

**Zu Frage 5:** Die Frage nach den sprachlichen Fähigkeiten der gesuchstellenden Personen ist unabhängig von der Frage der Zuständigkeitsordnung für Einbürgerungen zu beantworten (vgl. hierzu die Vorbemerkungen). Die dargelegte Haltung des Stadtrates betreffend Integration und sprachlicher Vertrautheit bei Einbürgerungen ist bereits heute die Grundlage für seine Anträge an den Gemeinderat. Der Stadtrat sieht bei einer umfassenden Übertragung der Zuständigkeit zur Erteilung des Bürgerrechts an den Stadtrat keinen Anlass, seine vorstehend dargelegte Praxis zur Integration und sprachlichen Vertrautheit der gesuchstellenden Personen zu ändern.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**