



DER STADTRAT VON ZÜRICH

An den Gemeinderat

09.01.2008

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. November 2007 reichten die Gemeinderätin Ursula Uttinger (FDP) und der Gemeinderat Urs Egger (FDP) folgende Motion GR Nr. 2007/605 ein:

Der Stadtrat wird verpflichtet, dem Gemeinderat einen Antrag zu einer städtischen, durch den Gemeinderat gestützt auf Art. 41 lit. I GO zu erlassenden Einbürgerungsverordnung zu unterbreiten, in welcher festgehalten wird, dass für die Erlangung des Zürcher Gemeindebürgerrechts das Bestehen einer Deutschprüfung, bei einer unabhängigen und externen Institution vorausgesetzt ist, und zwar für alle Bewerbenden individuell. Das für eine Einbürgerung benötigte Deutschniveau ist verbindlich in der Verordnung festzulegen.

Begründung:

Gemäss Art 20 Abs. 3 lit. a der neuen Zürcher Kantonsverfassung müssen Personen, die im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden wollen, über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Die Tatsache, dass die Deutschkenntnisse als allererste der verschiedenen Voraussetzungen für eine Einbürgerung aufgezählt werden, zeigt, dass der kantonale Verfassungsgeber die Sprachkenntnisse als zentralen Schlüssel einer erfolgreichen Integration betrachtet. Trotz dieser klaren Ausgangslage muss leider festgestellt werden, dass die dem Gemeinderat vom Stadtrat zur Einbürgerung vorgeschlagenen Personen sehr unterschiedliche Deutschkenntnisse aufweisen. Um eine einheitliche, transparente und gerechte Prüfung der Deutschkenntnisse zu gewährleisten, erscheint die Einführung eines objektiven Sprachtests sinnvoll. Dank bereits bestehenden Alphabetisierungskursen und darauf aufbauenden Sprachkursen ist es auch für Bildungsferne möglich, angemessene Deutschkenntnisse zu erwerben.

Die Einführung eines Sprachtests für alle Bürgerrechtsbewerber hat einen weiteren Vorteil: Frauen aus anderen Kulturkreisen werden von ihren Ehemännern teilweise aktiv am Erlernen der deutschen Sprache und damit einer Integration gehindert. Wenn nun klar ist, dass ein Ehepaar nur eingebürgert wird, wenn *beide* Eheleute Deutsch können, zwingt dies den Ehemann, seiner Frau das Erlernen der deutschen Sprache und damit auch ein selbstbestimmtes Leben zu gestatten. Eine Gefahr, dass sich unter diesen Umständen einfach nur der Mann einbürgern lassen könnte und die Frau noch mehr gestraft würde, besteht nicht. Ein Einbürgerungsgesuch des Ehemannes alleine widerspräche dem bisher so hoch gehaltenen Grundsatz der Einheit der Familie und wäre mangels Vertrautseins mit den hiesigen Verhältnissen abzuweisen.

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]). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

Der Stadtrat hat zum Thema Integration, sprachliche Kenntnisse und Testverfahren bereits in der Anfrage Jagmetti/Uttinger (GR Nr. 2007/420) und in der Antwort zur Motion Blöchlin-

ger/Brasser (GR Nr. 2007/794) ausführlich Stellung genommen, worauf verwiesen sei. Darin wird dargelegt, dass der von Bund und Kanton gesetzlich vorgeschriebene Begriff der Integration dahingehend auszulegen ist, 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.

Werden sprachliche Kenntnisse ausserhalb der persönlichen Kontaktnahme von einer unabhängigen externen Institution geprüft, erlangen sie eine Bedeutung, die ihnen nicht zukommt. Mit Sprachtests würde die Integrationsleistung reduziert auf reine Wissensaneignung. Das widerspricht jedoch dem Gedanken der Integration, die nebst der Sprache ebenso die Kenntnis sozialer Gegebenheiten, die Eingliederung am Arbeitsplatz und die kulturelle Integration umfasst. Sprachtests entsprechen nicht der vom Stadtrat in seinen Integrationspolitischen Schwerpunkten 2006 bis 2010 dargelegten Haltung zur Integration. Zwar mögen Sprachtests den Vorteil der Objektivierbarkeit der Sprachkenntnisse haben, jedoch ist es keine sachgerechte Lösung, weil einbürgerungswillige Personen aus bildungsfernen Schichten durch eine Sprachprüfung benachteiligt werden. Auch wenn die Voraussetzungen für das Bestehen der Prüfung nicht zu hoch angesetzt würden, fielen die oft unverschuldet schlechte Bildung der einbürgerungswilligen Personen 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 Kompetenzen in das Bürgerrecht aufgenommen werden können.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat unter den heutigen gesetzlichen Regelungen und seiner in den Integrationspolitischen Schwerpunkten 2006 bis 2010 dargelegten Haltung die Einführung von Sprachtests bei einer unabhängigen Institution ab.

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 – er hat die Entgegennahme des Postulates abgelehnt – 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 Kantonsebene bzw. deren Auswirkungen auf die städtischen Kompetenzen abzuwarten.

Die aktuellen Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere die Änderung der zürcherischen Kantonsverfassung und ihre Auswirkungen auf die Gesetzgebung, haben nun tatsächlich erhebliche Auswirkungen auf das Einbürgerungswesens im Kanton Zürich.

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) widmet dem Bürgerrecht zwei Artikel, die in ihren Auswirkungen entscheidende Veränderungen zur Folge haben. Art. 20 Abs. 2 KV enthält eine Delegationsnorm an den Gesetzgeber, die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts abschliessend zu regeln.

Damit ist eine kantonale Regelung des Bürgerrechts verlangt, kommunale Rechtssetzung auf diesem Gebiet wird nur noch so weit möglich sein, als der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden eine diesbezügliche Kompetenz einräumen wird. Er verlangt eine abschliessende Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen und nicht nur die Festlegung von Mindestanforderungen. Die Ziele hinsichtlich der erwarteten Integrationsleistung sollen für alle Beteiligten klar formuliert und nachvollziehbar sein. Die Verfassung schränkt die Kompetenz des Gesetzgebers zudem 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 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.

Die Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Im Interesse der Glaubwürdigkeit und der Gleichbehandlung wird eine Koordination und Harmonisierung auf kantonaler Ebene angestrebt, insbesondere durch Festlegung von vergleichbaren Anforderungen und einheitlichen Beurteilungsverfahren. Die Formulierung im Gesetzesentwurf der obgenannten Kommission betreffend sprachliche Anforderung lehnt sich an den Text der Kantonsverfassung an und bringt mit dem Begriff „angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache“ zum Ausdruck, dass es sich um eine differenzierte Beurteilung, um ein auf den Einzelfall bezogenes Rechtsanwendungsermessen der Einbürgerungsorgane handeln muss.

Ob Sprachtests damit in Einklang stehen, wird in der vorerwähnten, vom Regierungsrat eingesetzten Kommission kontrovers diskutiert. Das abschliessende Wort in dieser Frage wird der Kantonsrat bei der Behandlung der regierungsrätlichen Vorlage sprechen.

Im Hinblick darauf und im Rahmen der vorstehenden integrationspolitischen Grundhaltung des Stadtrates ist er bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

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