

4075

KR-Nr. 36/2001
KR-Nr. 37/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates
zu den Postulaten KR-Nr. 36/2001 und KR-Nr. 37/2001
betreffend minimale Deutschkenntnisse bei der
Einbürgerung und Erleichterung der Einbürgerungen**

(vom 14. Mai 2003)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Mai 2001 folgende beide von den Kantonsräten Willy Germann und Dr. Oskar Denzler, Winterthur, am 29. Januar 2001 eingereichte Postulate zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

A. Der Regierungsrat wird eingeladen, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit von allen Einbürgerungswilligen minimale Deutschkenntnisse verlangt werden können (Änderung §§ 21 und 8 BRV).

B. Der Regierungsrat wird eingeladen, Einbürgerungen durch eine generelle Senkung der Einbürgerungsgebühren zu erleichtern (§§ 43–46 BRV).

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Sowohl für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung als auch für die Erteilung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts wird verlangt, dass sich die gesuchstellende Person zur Einbürgerung eignet. Gleichwertig wie die Anforderung, dass die Rechtsordnung beachtet wird, ist das Erfordernis, dass Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber in die hiesigen Verhältnisse eingegliedert und mit diesen vertraut, d.h. sozial und kulturell integriert sind. Die Abklärung der Integration obliegt gemäss kantonaler Bürgerrechtsverordnung den Gemeinden, die hier mit der Auslegung von so genannten unbestimmten Rechtsbegriffen konfrontiert werden.

Gemäss anerkannter Begriffsdefinition wird unter Integration die Teilhabe an der Struktur der Aufnahmegesellschaft verstanden. Integration bezeichnet die bewusstseinsmässige Angliederung und Einpassung von Personen und Gruppen in allgemein verbindliche Hand-

lungs- und Wertemuster. Sie kann auf verschiedenen Ebenen und unterschiedlichen Bereichen stattfinden. So kann z. B. von politischer Integration als Eingliederung in und Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen, Integration in den Arbeitsmarkt oder Eingliederung in das Statussystem und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft gesprochen werden.

Das Mitte 2002 vom Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge herausgegebene Handbuch Einbürgerungen enthält im Kapitel 3.2 Eignung Aussagen zur Beurteilung der Integration von Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern. Es subsumiert die Integrations-thematik unter vier Gesichtspunkten. Unter allgemeiner Integration wird die Identifikation der gesuchstellenden Person mit den schweizerischen Verhältnissen verstanden. Deren Lebensmittelpunkt bildet die Schweiz und nicht mehr das Herkunftsland. Kontakte zur nachbarschaftlichen oder kommunalen Gemeinschaft werden als soziale Integration bezeichnet. Mit politischer Integration wird die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung und der Besitz von staatsbürgerlichen Grundkenntnissen bezeichnet. Schliesslich fordert die kulturelle Integration nebst der Akzeptierung der hiesigen Sitten und Gebräuche angemessene Sprachkenntnisse.

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 Einzelfalls entgegensteht. Demzufolge können die genannten Integrationsgesichtspunkte nie für sich allein betrachtet werden. Diese haben nur die Funktion, Bausteine zu einem Gesamtbild über die Integration der gesuchstellenden Person zu sein. Somit kann beispielsweise eine unterdurchschnittliche soziale Integration durch eine überdurchschnittliche politische Integration kompensiert werden. Entsprechend wird bezüglich der sprachlichen Fähigkeiten bemerkt, dass diese unter Würdigung des Alters, der Bildung und der Herkunft der bewerbenden Person zu beurteilen sind.

Dennoch ist nicht zu bezweifeln, dass ausreichende sprachliche Fähigkeiten eine Schlüsselkompetenz zur erfolgreichen Integration darstellen. Schon ein Mindestmass an sprachlichem Ausdrucksvermögen ermöglicht und fördert die Kommunikationsfähigkeit mit Nachbarn, Behörden, Vorgesetzten und Kollegen am Arbeitsplatz, aber auch mit Ausländerinnen und Ausländern anderer Herkunft. In dieser Erkenntnis stimmen die in der jüngeren Vergangenheit von verschiedenen schweizerischen Städten und Gemeinden erarbeiteten Integrationsberichte überein. Ohne ausreichende Sprachkenntnisse fehlt Ausländerinnen und Ausländern die Fähigkeit, sich im Alltag verständigen und mitteilen zu können und insbesondere die mit der Einbürgerung verliehenen

Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können. Das Beherrschen der im Landesteil üblichen Sprache ermöglicht aber auch die Chance zur Teilhabe an der Kultur des Aufnahmelandes. Diese Sprache nicht zu beherrschen bedeutet, von zentralen Lebensbereichen ausgeschlossen zu sein und keinen Zugang zu den Wertvorstellungen der angestammten Bevölkerung zu finden. Es heisst aber auch, dieser die eigenen Wertvorstellungen nicht vermitteln zu können. Kenntnisse der Landessprache dienen deshalb nicht nur der Aneignung der Kultur des Aufnahmelandes, sondern auch der kulturellen Selbstbehauptung.

In aller Regel ergibt sich die Erfüllung der Integrations- und damit auch sprachlichen Anforderungen bereits auf Grund der bundesrechtlich geforderten und im europäischen Quervergleich überdurchschnittlich langen Wohnsitzdauer von zwölf Jahren. Während dieser grossen Zeitspanne ist die Fähigkeit einbürgerungswilliger Personen, im schweizerischen Umfeld zu bestehen und den vielfältigen Verpflichtungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld usw. nachzukommen, einer hinreichenden alltäglichen Erprobung unterzogen worden und deshalb in aller Regel als bestehend zu vermuten. Zudem stammt die Mehrzahl der derzeit hängigen Gesuche um ordentliche Einbürgerung von Personen, zu deren Einbürgerung die zürcherischen Gemeinden gemäss Gemeindegesetz verpflichtet sind. Es sind dies in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer oder junge Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zwischen 16 und 25 Jahren, die gewisse Anforderungen an Art und Dauer des Aufenthaltes und des Schulbesuchs in der Schweiz bzw. im Kanton erfüllen. Die umfassende Integration dieser Bewerberkategorien, die weitgehend den schweizerischen Schulunterricht besucht haben, steht grundsätzlich ausser Frage.

Schwierig wird es erfahrungsgemäss in den Situationen, bei denen Eheleute gemeinsam um Einbürgerung ersuchen und von denen eine Person, in der Regel die Ehefrau, wegen der ihr zustehenden verkürzten Wohnsitzanforderung von fünf Jahren und während dieser Zeit vorwiegend wahrgenommenen familiären Verpflichtungen keine oder wenig Gelegenheit zum Erwerb elementarer Kenntnisse der hiesigen Sprache hatte. Diesen Fällen, denen in der öffentlichen Diskussion grosse Aufmerksamkeit zuteil wird und die auch von den Postulanten erwähnt werden, kommt zahlenmässig aber nur geringe Bedeutung zu.

In diesem Zusammenhang gilt zu berücksichtigen, dass selbst Sprachwissenschaftler und -lehrkräfte das Erlernen der deutschen Sprache als nicht einfach einschätzen. Dieser Umstand wird durch die schweizerische Eigenheit des mündlichen Dialekt- und schriftlichen Hochsprachegebrauchs zusätzlich belastet. Gleichwohl darf festgestellt werden, dass in der Schweiz eine sehr grosse Zahl von Ausländer-

rinnen und Ausländern lebt, die dieses Hindernis – sei es auf Grund der Geburt in der Schweiz, einer guten Vorbildung oder auf Grund anderer positiver Begleitumstände – gut bewältigt und im alltäglichen Bereich nicht oder kaum mehr von Schweizerinnen und Schweizern unterschieden werden kann. Somit ist im Hinblick auf den Spracherwerbsprozess gegenüber den sich in unserem Land aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländern Differenzierung geboten. Es gibt solche, die hier geboren sind oder bereits seit Jahren und Jahrzehnten hier leben, und andere, die erst vor kurzem hierher gekommen sind. Es sind ungelernete Hilfskräfte, qualifizierte Berufsleute, Hochschulabsolventen oder Lehrstellensuchende. Sie leben allein oder mit ihren Familien usw. Zu diesen Unterschieden kommt hinzu, dass es nicht nur eine erste, zweite und dritte Generation von Ausländerinnen und Ausländern gibt, sondern sich solche infolge von Familiennachzug und Neuzuzügen immer wieder neu bilden.

Das Erfordernis hinreichender sprachlicher Kompetenz wird bereits mit den bestehenden, allgemeiner gefassten Gesetzesformulierungen geltend gemacht. Ohne aufwendige inhaltliche Konkretisierung vermag deshalb die von den Postulanten geforderte gesetzliche Verankerung von minimalen Deutschkenntnissen die heutige Situation nicht substanziell zu verbessern und insbesondere den Gemeinden die gewünschte Entscheidungshilfe und Verbesserung der Verfahrenssicherheit nicht zu bieten. Nach wie vor bleibt diesen der Auftrag zur Beurteilung der sozialen und kulturellen Integration in umfassender Art und Weise überbunden. Im Übrigen ist hierzu festzuhalten, dass es den Gemeinden im Einzelfall bereits heute schon frei steht, das weitere Eintreten auf ein Einbürgerungsgesuch vom Besuch eines Deutschkurses bzw. eines Nachweises zusätzlicher Integrationsbemühungen abhängig zu machen.

Im Kanton Zürich bieten neben privaten Schulen auch staatliche oder staatsbeitragsberechtignte Institutionen Deutschkurse für Fremdsprachige an. Die Bandbreite des Angebots ist gross und vielfältig. Es reicht vom Alphabetisierungsangebot über den Integrations- bis hin zum Konversationskurs. Dabei liegen die Kurskosten für die staatlich unterstützten Angebote in einem bescheidenen und tragbaren Rahmen. Auskünfte über Kursmöglichkeiten und die anfallenden Kosten sind u.a. bei den Ausländerberatungsstellen, über welche die meisten grösseren Gemeinden verfügen, erhältlich.

Mit diesen Bemerkungen soll aber nicht die flächendeckende Einführung von Deutschkursen oder -prüfungen vorgeschlagen werden. Deren Institutionalisierung liefe auf die Schaffung zusätzlicher Einbürgerungskriterien hinaus und würde die Einbürgerungshürden höher ansetzen. Dies könnte insbesondere Bewerberinnen und Bewerber

aus bildungsferneren Schichten von der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs abhalten. Eine gesetzlich geforderte Absolvierung eines Deutschkurses bzw. einer Deutschprüfung könnte ausserdem zu einer Überbetonung der sprachlichen Fähigkeiten führen und damit die andern Integrationsaspekte in den Hintergrund treten lassen. Die kommunalen Integrationsabklärungen liefen Gefahr, einseitig an sprachliches Können anzuknüpfen, was schliesslich weder den bewerberseitig noch seitens der öffentlichen Hand erbrachten langjährigen und ganzheitlichen Integrationsleistungen gerecht würde. Der Kantonsrat hat denn auch die Überweisung eines Postulates abgelehnt, das den Regierungsrat verpflichtet wollte, dafür zu sorgen, dass Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere Einbürgerungswillige, Zugang zu bezahlbaren Deutschkursen haben (KR-Nr. 182/2001).

Sprachkenntnisse sind als Teil eines von vielen weiteren Teilen geprägten Integrationsprozesses zu verstehen und daher nur bedingt aussagekräftig. Diesen vielschichtigen individuellen Umständen und der vom Gesetzgeber geforderten Eignungsabklärung werden die Gemeinden mit den in der Regel geführten persönlichen Gesprächen in hohem Masse gerecht. Der Wortlaut der geltenden gesetzlichen Bestimmungen verlangt von den entscheidenden Stellen grosse Sorgfalt bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen und Verantwortung bei der Entscheidung und bedarf keiner weiteren Präzisierungen. Schliesslich ermöglicht er gerade durch seine offene und Interpretationen zulassende Ausgestaltung ausgewogene und damit letztlich gerechte Entscheidungen.

B. Die Einbürgerungsgebühren bezweckten in ihrer ursprünglichen Ausrichtung die Speisung des heute nicht mehr bestehenden Armen-gutes. Vor dem Hintergrund des damals gültigen Prinzips der Unterstützungspflicht des Heimatortes bestand somit eine Rechtfertigung zur Erhebung von Einbürgerungsgebühren, erwarben doch die gesuchstellenden Personen mit ihrer Einbürgerung einen Anspruch auf solche Unterstützung.

Vor diesem historischen Hintergrund erklären sich die noch heute geltenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes zu den Einbürgerungsgebühren, wonach einbürgerungswillige Personen der Gemeinde eine Einkaufsgebühr bezahlen müssen. Ausländerinnen und Ausländer haben zuhanden der Staatskasse eine zusätzliche Gebühr zu entrichten. Im Weiteren hält das Gemeindegesetz fest, dass sich die Höhe der Gebühren nach den Vermögens- und Erwerbsverhältnissen der Eingebürgerten zu richten hat (§ 24 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Es handelt sich deshalb rechtlich gesehen bei dieser «Einkaufsgebühr» um eine so genannte Gemengsteuer, weil ihre Höhe nicht durch das für Gebühren massgebende Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip be-

grenzt wird. Für die Erhebung müssten deshalb die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein wie bei einer Steuer, d. h. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage mit Umschreibung von Subjekt, Objekt und Höhe der Abgabe im Gesetz im formellen Sinn. § 24 GG vermag diese Voraussetzung nicht zu erfüllen.

Die moderne Sozialgesetzgebung hat den Grundsatz der Unterstützungspflicht des Heimatortes durch das Prinzip der Unterstützung am Wohnort abgelöst. Die Einbürgerungsgebühren fliessen heutzutage ohne Zweckbindung der Gemeinde- bzw. der Staatskasse zu.

Bezüglich der Gebühren ist der Kanton Zürich im schweizerischen Vergleich mit Gebühren von insgesamt höchstens Fr. 100 000 (je Fr. 50 000 für die Erteilung des Gemeinde- bzw. des Kantonsbürgerrechts) in der Spitzengruppe vertreten. Da die Gebühren insbesondere für mittlere und niedrigere Einkommen sehr belastend sind, wurde mit der per 1. Dezember 1993 erfolgten Änderung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (LS 141.11) eine Entlastung gesucht. Seither werden die Gebühren nicht mehr auf der Grundlage des steuerlichen Reineinkommens und -vermögens, sondern des steuersatzbestimmenden Einkommens und Vermögens festgelegt. Nach wie vor gilt aber die Faustregel, dass Einbürgerungswillige, die nicht von altersmässigen Vergünstigungen profitieren oder ohne nennenswertes Einkommen sind, rund zwei Monatseinkommen für die Begleichung der kantonalen und kommunalen Einkaufsgebühren aufbringen müssen. Kommt dazu, dass ihnen für die Beschaffung der erforderlichen Registerauskünfte und Zivilstandspapiere, die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sowie auferlegte Publikations- und Bearbeitungskosten weitere Auslage erwachsen.

Trotz diesen ins Gewicht fallenden Belastungen erfuhr der Durchschnittsbetrag der festgelegten Gebühr für das Kantonsbürgerrecht eine deutliche Erhöhung. Während im Jahr 1998 pro erteiltem Kantonsbürgerrecht durchschnittlich Fr. 1278 an Einbürgerungsgebühren anfielen, stieg dieser Wert bis 2002 auf Fr. 1542. Zu den Ursachen dieser Entwicklung gibt es zwar keine Untersuchungen. Vermutlich liegt der Grund für diese Steigerung einerseits in den während dieser Zeitspanne eingetretenen Einkommensverbesserungen breiter Bevölkerungskreise. Andererseits scheint die Höhe der zürcherischen Gebühren die von den Postulanten befürchtete abschreckende Wirkung nur in einem verhältnismässig geringen Ausmass auszuüben. Letztere Vermutung wird durch die Entwicklung der Gesuchszahlen in diesem Zeitraum gestützt. Gingen 1998 bei der Abteilung Einbürgerungen des Amtes für Gemeinden und berufliche Vorsorge 3641 Einbürgerungsgesuche neu ein, belief sich deren Zahl im Jahr 2002 auf 5065.

2002 wurden im Zusammenhang mit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts rund 5,25 Mio. Franken an Einbürgerungs- und 0,2 Mio. Franken an Kanzleigebühren festgelegt. Die Gebührenerwartungen für das laufende Jahr belaufen sich auf Grund der weiterhin ansteigenden Gesuchszahlen auf insgesamt 6,75 Mio. Franken. Dieses Einnahmenvolumen ist für den Staatshaushalt nicht unbedeutend. Vor dem Hintergrund seiner defizitären Entwicklung würde eine sofortige Umsetzung des Postulats die eingeleiteten Sanierungsbemühungen in negativer Weise beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang gilt es ausserdem zu beachten, dass die zürcherischen Gemeinden für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts grundsätzlich auch auf die Gebührenansätze der kantonalen Bürgerrechtsverordnung abstellen und deshalb Einnahmen annähernd gleicher Grössenordnung erzielen. Eine Veränderung bzw. Herabsetzung der kantonalen Tarife würde somit doppelte Wirkung entfalten und gleichartige Einnahmeherausfälle auf Ebene der Gemeinden bewirken. Gleichwohl drängt sich, nicht zuletzt aus rechtlichen Gründen, eine Überarbeitung der Gebührenregelung im Einbürgerungsbereich auf.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die eidgenössischen Räte derzeit grundlegende Änderungen der Bürgerrechtsregelungen in Bundesverfassung und -gesetzgebung beraten. Die Vorschläge sehen u. a. vor, dass sowohl die Bundesbehörden als auch die kantonalen und kommunalen Instanzen für ihre Entscheide höchstens Gebühren erheben können, welche die Verfahrenskosten decken. Die Inkraftsetzung der geänderten Vorschriften wird umfassende Überarbeitungen und Anpassungen der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen erfordern. In diesem Zusammenhang wird auch über eine neue Gebührenregelung zu beschliessen sein.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 36/2001 und KR-Nr. 37/2001 abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Buschor

Der Staatsschreiber:
Husi