

### **3. Bürgerrecht, Erhöhung Sprachkompetenzen**

Parlamentarische Initiative Ulrich Pfister (SVP, Egg), Stefan Schmid (SVP, Niederglatt) und Hans Egli (EDU, Steinmaur) vom 25. Juni 2018

KR-Nr. 191/2018

*Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:*

§21 des Gesetzes über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 wird mit einem neuen Absatz ergänzt:

Abs. x (neu)

Die Bewerberin oder der Bewerber muss in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf Referenzniveau B2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf Referenzniveau B1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

*Begründung:*

Die Eidgenössische Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016 (SR 141.01) schreibt in §6, Ziff.1 mindestens eine mündliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau B1 vor. Hierbei handelt es sich um eine Mindestanforderung, welche durch die Kantone verschärft werden kann.

Es ist unbestritten, dass die sprachliche Verständigung der Schlüssel zur erfolgreichen Integration ist, und man nur über die Sprache vollständig integriert werden kann.

Mit dem Erwerb des Schweizerischen Bürgerrechts wird auch das Stimm- und Wahlrecht verliehen. Das Stimm- und Wahlrecht gibt jedem Bürger Möglichkeiten bei der Mitgestaltung der Gesellschaft, wie es in keinem anderen Land dieser Erde so umfassend möglich ist.

Entgegen der Möglichkeiten in anderen Ländern, periodisch die politischen Vertreter anlässlich von Wahlen bestimmen zu können, wird der Schweizer Bürger regelmässig bei Sachabstimmungen gefordert, teilweise komplexe Themen und Zusammenhänge zu verstehen. Dies erfordert gute Kenntnisse der Sprache, um sich überhaupt eine Meinung bilden und an unserer Demokratie partizipieren zu können.

Gemäss anerkanntem Referenzrahmen kann sich eine Person mit mündlicher Kompetenzstufe B2 spontan und fliessend verständigen, so dass ein normales Gespräch in der Landessprache Kundigen ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist.

Gemäss anerkanntem Referenzrahmen kann eine Person mit schriftlicher Kompetenzstufe B1 die Hauptinformationen verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird, und es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht.

Wir erachten diese Sprachkompetenz als Beweis einer erfolgreichen Integration sowie als Grundlage, sich in unserem Land am Gesellschaftsleben zu beteiligen

und den wirtschaftlichen Erhalt auch in Zukunft sicherzustellen. Es ist deshalb unabdingbar, im Einbürgerungsverfahren mindestens die hier geforderte Sprachkompetenz vorauszusetzen.

*Ulrich Pfister (SVP, Egg):* In der Begründung der am 23. August 2017 erlassenen kantonalen Bürgerrechtsverordnung wird irreführend argumentiert, die im Bundesrecht festgelegten Anforderungen seien abschliessend. Die grundlegende Haltung zu den in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung vorgegebenen Mindestanforderungen an einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer habe ich eingangs der PI «Wohnsitzfristen» erörtert (*KR-Nr. 190/2018*). Ich verschone Sie hier davon, diese nochmals vorzutragen. Was bleibt: Es ist und war mit diesem Bürgerrechtsgesetz nicht das Ziel, die Anzahl der Einbürgerungen zu erhöhen. Eingebürgert soll werden, wer integriert ist und sich grundlegend an unseren Werten orientiert.

Nun zu den Argumenten zur Erhöhung der Sprachkompetenzen: Die Sprachkenntnisse werden nach dem anerkannten europäischen Referenzrahmen erhoben. Gemäss Bundesvorgabe wird beim Sprechen das Niveau B1 und beim Schreiben das Niveau A2 verlangt. Was heisst dies nun in der Praxis? B1 Sprechen Definition: «Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit und so weiter geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.» Soweit die Definition. Was heisst das konkret? Sie können sich auf ihrer Reise verständigen, sie bewältigen den Ferienalltag, können sich aber mit Muttersprachlern nur rudimentär unterhalten. Dieses Niveau reicht klar aus für Kurzaufenthalte in einer anderen Sprachregion. Reicht dies aber aus, um sich in einem Land niederzulassen und sich am gesellschaftlichen und politischen Leben zu beteiligen? Klar nein. Mit dem Bürgerrecht erhalten sie umfassende Rechte. Sie sollen sich als Bürgerin oder Bürger am politischen System der Schweiz beteiligen. Dazu müssen sie dies aber sprachlich verstehen.

In der Stellungnahme des Regierungsrates zur Änderung der Bürgerrechtsverordnung vom 11. Juni 2014 hält der Regierungsrat fest: «Die einbürgerungswilligen Personen sollen in der Lage sein, Abstimmungsvorlagen zu verstehen und sich die für die Meinungsbildung notwendigen Informationen aus den Medien, den Abstimmungsunterlagen oder im Gespräch zu beschaffen.» Soweit die Stellungnahme der Regierung. Mit dem geforderten Niveau B2 sind wir diesen Anforderungen schon näher. Dort heisst es: «Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne grössere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die

Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.» Entgegen der Möglichkeiten in anderen Ländern, periodisch die politischen Vertreter anlässlich von Wahlen bestimmen zu können, wird der Schweizer Bürger regelmässig bei Sachabstimmungen gefordert, teilweise komplexe Themen und Zusammenhänge zu verstehen. Dies erfordert gute Kenntnisse der Sprache, um sich überhaupt eine Meinung bilden und an unserer Demokratie partizipieren zu können. Gemäss anerkanntem Referenzrahmen kann sich eine Person mit mündlicher Kompetenzstufe B2 spontan und fliessend verständigen, so dass ein normales Gespräch in der Landessprache mit Kundigen ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist.

Oft wird bei anstehenden Abstimmungen reklamiert, dass die Unterlagen für den Normalbürger nur schwer verständlich seien. Hier sind wir mit dem Niveau B2 sicher näher daran als mit dem Niveau B1. Es wird nicht verlangt und auch nicht erwartet, dass das sprachliche Niveau eines Muttersprachlers erreicht wird. Wir verlangen aber, dass sich die einbürgerungswillige Ausländerin oder der Ausländer in den meisten gesellschaftlichen Belangen in der hier gesprochenen Sprache zurechtfindet. Es sollen auch die meisten Behördengänge normal und ohne Dolmetscher möglich sein. Es darf nicht sein, wie in der Vergangenheit oftmals vorgekommen, dass für normale Behördenkontakte – auch für bereits Eingebürgerte – ein Dolmetscher benötigt wird. Mit der Erhöhung der Sprachkompetenz werden alle Gruppen der einbürgerungswilligen Personen erfasst, so die der Hilfsarbeiter, aber auch die der Kadermitarbeiter von internationalen Firmen.

Ich bitte Sie, diese parlamentarische Initiative zu unterstützen.

*Isabel Bartal (SP, Zürich):* Ich leite eine Sprachschule für Erwachsene, die Sprachen und vor allem Deutsch für Fremdsprachige unterrichtet. Ihr Anliegen ist gut, sehr gut für mein Geschäft. Dennoch muss ich als Fachperson dieses Anliegen ablehnen.

Nicht jeder, der schon einmal Fieber hatte, ist ein Gesundheitsexperte. Nur weil jeder hier Deutsch spricht, hat man oder frau noch keine Sprachexpertise. Was ist genau B2? Was bedeutet B2 beim Sprechen, beim Hörverstehen? Oder was bedeutet B2 in der schriftlichen Produktion oder Rezeption? Die «Kann»-Beschreibungen des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen, das sogenannte GER, werden oft willkürlich benutzt, dabei richten sie sich an ein Fachpublikum und können weder ad hoc verstanden noch von jedem interpretiert werden.

Ich muss jetzt etwas ausholen: Bundesrat Blocher (*Christoph Blocher*) beschloss im Jahr 2007 ein Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung und Forderung von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz entwickeln zu lassen. Ich wurde vom SEM (*Staatssekretariat für Migration*) mit der Gesamtleitung dieser Entwicklung beauftragt. Während der letzten zehn Jahren arbeiteten Sprachexperten und Expertinnen in allen vier Landesteilen daran. Sie prüften Lösungen zwischen dem Wünschbaren und dem Möglichen. Die Entwicklung von Curricula und Tests geschah in Zusammenarbeit mit zahlreichen Fachpersonen aus öffentlichen und

privaten Institutionen der Schweiz und unter Einbezug des Europarats. Heute verfügt die Schweiz über ein geeichtes System für das Erlernen der Landessprachen und das Prüfen von sprachlichen Kompetenzen im Integrationsbereich. Es wurden spezifische Lerninhalte und eine Sprachprüfung für die Einbürgerung und den Aufenthalt bis zum Niveau B1 entwickelt. Die Prüfung des Staatssekretariats für Migration ist landesweit einheitlich und anerkannt. Ebenfalls an diese Entwicklung knüpft der kantonale Zürcher Test für die Einbürgerung an – das KDE (*Kantonaler Deutschtest im Einbürgerungsverfahren*). Und dann kommen Sie und sagen, darf es «no es bitzeli meh si»? Das festgesetzte Niveau im Bundesrecht von mindestens B1 mündlich und A2.2 schriftlich mag für die einen zu hoch, für Sie zu tief sein, aber es ist grundsätzlich ein sinnvolles Niveau; sinnvoll heisst hier realistisch:

Das Goethe-Institut (*deutsches Institut zur Förderung der deutschen Sprache*) hat den Spracherwerb von Migranten und Migrantinnen in Deutschland genauestens untersucht. Von dort weiss man, dass Menschen mit geringer Schulbildung bis 1200 Lektionen brauchen, um B1 abzuschliessen. 1200 Lektionen bedeuten einen intensiven Deutschkurs während zirka vier Jahren zu besuchen. Und B2 ist nicht «es bitzeli meh», es ist exponentiell viel mehr. Wie ist das zu leisten für Personen, die erwerbstätig sind, die eine Familie und Kinderbetreuungspflichten haben? Wie kann man das leisten? Sagen sie es mir.

Der Bund hat das Niveau so festgesetzt, dass zwar Sprachkenntnisse gefordert sind, aber bildungsprivilegierte Menschen nicht begünstigt werden. Immerhin sollte bei der Einbürgerung das Gebot der Gleichbehandlung der Kandidierenden gewährleistet werden.

Übrigens: Wenn unsere Schülerschaft das Gymnasium mit der Matur abschliesst, hat sie in der Regel in der 1. Fremdsprache B2 erreicht, diejenige, die die Sekundarschule machen – wenn sie gut sind – B1. Studien zeigen ebenfalls, dass es bei gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern viele gibt, die leider im Deutsch schriftlich nicht mehr als A2-Niveau erreichen.

Sie verlangen B2, dabei könnten sie genauso gut sagen, dass sie nicht wollen, dass sich einfache Angestellte, Bauarbeiter, Personen aus der Landwirtschaft, Verkäuferinnen und alle, die in ihrem Heimatland keine Sek II absolviert haben, einbürgern können; Sie möchten nicht, dass sich diese Leute einbürgern.

Dieser Vorstoss richtet sich gegen bildungsschwächere Menschen und ist eine krasse Verletzung der Chancengleichheit. Wir lehnen ihn vehement ab.

*Michael Biber (FDP, Bachenbülach):* Ich versuche mich kurz zu halten. Für die FDP ist klar: Der Spracherwerb ist eine wichtige Grundlage für eine gelungene Integration und damit dann eben auch die Verleihung des Bürgerrechts. Die Minimalanforderungen an die Sprachkompetenz sind in der eidgenössischen Bürgerrechtsverordnung geregelt. Diese decken sich im Moment mit dem kantonalen Recht. Und ich verzichte jetzt darauf, Ihnen nochmals zu erklären, was das genau bedeutet.

Ich komme zum Punkt: Wir erachten diese Vorschriften zum Sprachnachweise, wie sie heute gelten, als adäquat und sehen keinen Grund, diese zu verschärfen.

Wir sehen deshalb keinen Grund, weil wir davon ausgehen, dass dieses Niveau konsequent auch eingefordert wird. Deshalb sehen wir keinen Grund, die parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

*Sonja Gehrig (GLP, Urdorf):* Es geht hier um den zweiten Vorstoss aus dem Vierer-Paket zum Thema «Einbürgerungen» und «Voraussetzungen für eine allfällige Einbürgerung». Diese Vorstösse setzen nebenbei bei den Sprachkompetenzen an. Der Mensch ist ein kommunikatives Wesen. Entsprechend wichtig ist die Sprache in unserem Alltag. Und Integration bedeutet nichts anderes als die Fähigkeit, am Alltag teilzunehmen oder teilnehmen zu können. Es ist daher korrekt und sinnvoll, bei Einbürgerungswilligen zu prüfen, wie es um die sprachliche Kompetenz steht. Wir als Schweiz dürfen durchaus einfordern, dass grundlegende Fähigkeiten vorhanden sind, sollten aber die Messlatte nicht zu hoch ansetzen. Es geht um die Eingliederung in den Alltag, nicht um die Ausbildung von Journalisten, Autoren oder anderen Sprachartisten.

Die Mehrheit der Fraktion ist klar der Meinung, dass der Vorschlag über das Ziel der Integration hinausgeht. Wir – und das beinhaltet auch die Mitglieder von Gemeinde-Exekutiven, die sich konkret mit Einbürgerungen beschäftigen wie beispielsweise Jörg Mäder (*Altkantonsrat und Stadtrat von Opfikon*), der neue Nationalrat auf der Tribüne – sehen die aktuellen Voraussetzungen als massvoll an. Eine Minderheit hingegen sieht durchaus einen Diskussionsbedarf. Insbesondere ist das aktuell geforderte Niveau nicht ausreichend, um politische Inhalte zu verstehen. Zu den neuen Rechten eines Eingebürgerten gehört aber auch das Recht, an Sachabstimmungen teilzunehmen. Der Minderheit geht es dabei aber primär um das Hör- und Leseverständnis; es geht darum, dass man Informationen aufnehmen kann und nicht darum, dass man ausführliche Essays und Berichte schreibt.

Ebenfalls anzumerken ist, dass der Schritt vom aktuellen Niveau zum nächsthöheren sehr gross ist. Liest man die entsprechenden Kriterien, kippt es von «kann einen Kaffee bestellen» zu «kann einen Essay verfassen». Wenn also angepasst wird, dann müsste das zwingend in einer Art Zwischenstufe geschehen.

*Thomas Forrer (Grüne, Erlenbach):* Die Hürden für die Einbürgerung sind in unserem Kanton hoch, sie sind hoch genug, zu hoch. Es gibt keinen Grund, strengere Regeln und strengere Sprachtests einzuführen.

2015 hat der Bundesrat das heute verlangte Sprachniveau damit begründet, dass eine einbürgerungswillige Person «sich im Alltag angemessen verständigen können muss und in der Lage sein soll, ihre politischen Rechte auszuüben». Das muss uns genügen. Sie können jetzt nicht einfach behaupten, das sei nicht so. Wenn der Bundesrat das geprüft hat, gehe ich davon aus, dass das seine Richtigkeit hat, und wer mehr will, schießt übers Ziel hinaus. Das Referenzniveau B2 mündlich, das diese PI hier verlangt, bedeutet, dass man sich spontan und fliessend verständigen kann, sodass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne Anstrengung gut möglich ist. Denken Sie einfach zunächst einmal daran, dass wir in unserem Kanton in einer zweisprachigen Gesellschaft leben, in der «Züridütsch» gesprochen

und Hochdeutsch geschrieben wird. Das erschwert bereits schon mal den Erwerb der Landessprache in diesen Breitengraden enorm.

Interessant ist auch: Ich möchte auf einen Artikel im «Tagi» (*Tagesanzeiger*) vom 7. Juni 2019 hinweisen mit dem Titel «Sprachnachweis erzürnt Schweizer Ärzte», Untertitel «Ein neues Gesetz soll auf Bundesebene verhindern, dass ausländische Ärzte mit ungenügenden Sprachkenntnissen zugelassen werden». Jetzt zeigt sich, dass vor allem Einheimische davon betroffen sind. Es ist dann nicht zu dieser Verschärfung gekommen, damit auch Tessiner Ärzte in Zürich mit dem Referenzniveau B1 ihre Praxis führen. Und Sie behaupten, man könne nicht mit dem Referenzniveau B1 eine Praxis im Kanton Zürich führen. Und Sie behaupten, mit dem Referenzniveau B1 könne man nicht abstimmen gehen. Das beisst sich irgendwie ein bisschen.

Eine Erhöhung des Referenzniveaus würde nämlich zunächst diejenigen treffen, die sich aufgrund von Heirat im erleichterten Verfahren einbürgern können – Ehepartnerinnen und Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern. Diese können sich nach fünf Jahren Aufenthalt oder drei Jahren Ehe für die erleichterte Einbürgerung bewerben. Sie können das, weil sie im gemeinsamen Haushalt mit einer Schweizerin oder einem Schweizer beste Integrationsvoraussetzungen haben. Und sie können sich, wenn es um die Ausübung von politischen Rechten geht, auch mit ihrer Lebenspartnerin oder ihrem Lebenspartner direkt über die Politik verständigen. Es gibt also keinen Grund, da die Schraube bei der Einbürgerung noch weiter anzuziehen, auch wenn man davon ausgeht, dass jemand unter Umständen nach fünf Jahren in diesem Land noch nicht das Referenzniveau B2 erreicht hat, wie Sie es erwarten.

Integrationspolitik bedeutet für uns Grüne, dass man Zugewanderte bei ihrer Beteiligung an unserer Gesellschaft unterstützt und dass man signalisiert, dass ihr Beitrag zur Vielfalt und Bereicherung in unserer Gesellschaft auch erwünscht ist. Die vorliegende PI tut genau das Gegenteil. Sie signalisiert, dass man es lieber nicht möchte. Da können wir nicht mitgehen. Wir lehnen es ab. Danke.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Was man bei der Einreichung der vier PI zum Bürgerrecht vielleicht noch nicht gewusst hat: Aufgrund der Änderungen auf Bundesebene werden die kantonalen Bedingungen zur Erlangung des Bürgerrechts überarbeitet. Die Vernehmlassung ist seit ein paar Wochen abgeschlossen.

Es erscheint uns deshalb nicht sinnvoll, die PI zu überweisen und die Thematik Bürgerrecht zweimal kurz hintereinander zu beraten. Falls die diversen PI überwiesen werden, raten wir der vorberatenden Kommission, die Beratung erst aufzunehmen, wenn die Regierungsvorlage in der Kommission ebenfalls zur Beratung vorliegt. Aber selbst wenn die PI nicht überwiesen werden sollten, gibt es sicher SVP-Vertreter in der Kommission, welche das Thema, respektive die Themen wachhalten werden.

Die EVP überweist diese PI deshalb nicht vorläufig. Das gilt im Sinne der Rats-effizienz auch die weiteren PI zum Bürgerrecht. Grundsätzlich halten wir die aktuellen Einbürgerungsvoraussetzungen für adäquat. Wir wollen diese weder hinab- noch hinaufsetzen.

*Laura Huonker (AL, Zürich):* Das Postulat fordert die Anhebung des Sprachniveaus von B1 auf B2. Was stimmt: Man kann in der Schweiz ohne Sprachkenntnisse sehr gut leben. Das ist wohl wahr, aber das Postulat trifft vor allem Frauen, die mehrheitlich ein Leben als Hausfrau und Mutter zu Hause verbringen. Und wie wir alle wissen – und es wurde bereits von den Postulanten selbst erwähnt –: Integration findet eben im Alltag statt, die Sprachintegration findet nicht im Wohnzimmer statt. Klüger wäre es daher aus unserer Sicht, ernsthaft mit dem «Basler Modell» in die Diskussion zu gehen, das die frühkindliche Sprachförderung vorsieht, anstatt auf Verschärfungen zu setzen, denn mit einer frühkindlichen Förderung würden sich die ausgleichenden Massnahmen in einer Gesellschaft wirklich integrierend auswirken, weil sich dabei die inländische und ausländische Bevölkerung angleichen könnte.

Aus diesen Gründen wird die Alternative Liste, AL, das Postulat nicht überweisen.

*Hans Egli (EDU, Steinmaur):* Auf linker Seite, das haben wir gehört, wurde kolportiert, die Messlatte darf nicht zu hoch gelegt werden. Ich frage Sie: Kompetenzstufe 2 bedeutet ja, sich spontan und fliessend zu verständigen. Da frage ich mich dann schon, ist da wirklich die Messlatte zu hoch gelegt? Es ist nicht so. Es ist so, dass wir jetzt eine sehr tiefe Messlatte haben. B1 bedeutet, Hauptinformationen zu verstehen, und das genügt unserer Ansicht nach nicht. Die Realität, die Praxis zeigt, dass man sich problemlos einbürgern kann, ohne sachliche Zusammenhänge differenziert zu verstehen. Es ist zentral, auch für die soziale Integration, dass man Sprachkompetenz hat. Es ist unbestritten, der zentrale Schlüssel, dass man sich erfolgreich integrieren kann, die Sprachkompetenz ist der Beweis, aber auch der Beleg dafür, dass man die Voraussetzungen mitbringt, um sich einbürgern zu lassen. Dass man sich eben auch im gesellschaftlichen Leben einbringen kann, dass man sich integrieren kann im Elternrat und so weiter. Das sind doch zentrale Voraussetzungen, die erst eine Einbürgerung auch wertvoll macht, und in der Praxis eben dann auch eine Umsetzung stattfindet, wie es an und für sich angedacht war. Ich möchte hier nochmals betonen, ohne Sprachkompetenz ist auch eine berufliche Integration fast nicht möglich. Nur das alleine wäre schon Grund genug, dass man diese PI unterstützt. Sprachkompetenz bedeutet Chancengleichheit, bedeutet gute berufliche Perspektive. Wir reden immer von Chancengleichheit. Wenn es um Sprachkompetenz geht, dann interessiert das die Mehrheit hier drin nicht. Das ist ein Fehlentscheid. Diesen Fehlentscheid wird die EDU-SVP-Fraktion ganz sicher nicht fällen. Wir sind der Meinung, die Realität zeigt es. Es gibt sehr viele Leute, die eingebürgert sind, die zu wenig Sprachkompetenz haben. Das sollte nicht stattfinden. Diese Leute sollten ihre Sprachkompetenz genügend ausweiten können, und dann den Schritt der Einbürgerung vollziehen. Darum bitte ich Sie, dieser PI zuzustimmen. Danke.

*Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative stimmen 48 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen nicht erreicht. Die parlamentarische Initiative ist abgelehnt.**

Das Geschäft ist erledigt.