

Sitzung vom 3. April 2002

582. Postulat (Staatskundliche Prüfung im Einbürgerungsverfahren)

Die Kantonsräte Rolf Boder, Winterthur, und Hans Jörg Fischer, Egg, haben am 14. Januar 2002 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass bei den Einbürgerungen im ganzen Kanton Zürich zusätzlich durch eine schriftliche staatskundliche Prüfung ergänzt werden.

Begründung

Die bisherige mündliche Befragung von Einbürgerungswilligen hat verschiedene Nachteile:

- Die bisher lediglich mündlich durchgeführte Befragung von Einbürgerungswilligen kann flexibel gestaltet werden, d.h., sie erfüllt nicht für alle dieselben Kriterien.
- Das Resultat einer mündlichen Prüfung kann nicht nachgeprüft werden.
- Es ist durchaus möglich, dass Einbürgerungswillige, wenn sie vor der Einbürgerungskommission Red und Antwort stehen müssen, gehemmt sind (Nervosität, Prüfungsangst usw.), weshalb auch dadurch ungleiche Voraussetzungen entstehen.

Vorteile einer schriftlichen Prüfung:

- Bei einer schriftlichen Prüfung werden allen Einbürgerungswilligen dieselben Fragen gestellt, wodurch alle dieselben Voraussetzungen antreffen.
- Die dabei zu vergebenden Punktzahlen ermöglichen eine klare Einteilung in «Prüfung bestanden», «Prüfung nicht bestanden», «allenfalls notwendige mündliche Prüfung» (an welcher die Möglichkeit besteht, fehlende Punkte aufzuholen).
- Das Resultat der Prüfung kann jederzeit nachkontrolliert und überprüft werden.
- Eine eventuelle Hemmschwelle, sich zu den gestellten Fragen zu äussern, wird weitgehend eliminiert.
- Durch schriftliche Befragung können zugleich die Deutschkenntnisse der Einbürgerungswilligen überprüft werden.

Eine solche schriftliche Prüfung gibt es bereits in verschiedenen Gemeinden. Die dort gestellten Fragen ermöglichen meines Erachtens allen einigermaßen gut integrierten Geschichtlern das problemlose Bestehen der schriftlichen Prüfung, insbesondere da die Prüfung bereits als bestanden gilt, wenn mindestens 60% der maximal möglichen Punktzahl erreicht wird (entspricht in der Schule der Note 4).

Die gestellten Fragen sind zum Teil sehr einfach wie zum Beispiel:

- Welches Jahr gilt als das Gründungsjahr der Eidgenossenschaft?
- Wie heisst die Abkürzung für die Schweizer Eidgenossenschaft (Auto kennzeichnen)?
- Welches der drei nebenstehenden abgebildeten Kantonswappen ist dasjenige des Kantons Zürich?

Etwa 60% der maximal möglichen Punktzahl kann durch Beantwortung mit solchen oder ähnlichen leichten Fragen erreicht werden (das allein reicht also bereits zum Bestehen der Prüfung).

Zu den mittelschweren Fragen gehören zum Beispiel:

- Wie kann ein Beschluss des Nationalrates, des Grossen Rates oder des Einwohnerrates zur Volksabstimmung gebracht werden?
- Womit können Bürgerinnen und Bürger einen Artikel in der Bundes- oder der Kantonsverfassung ändern?

Praktisch die beiden einzigen anspruchsvollen Fragen lauten:

- Wann erhielt die Schweiz die erste Bundesverfassung?
- In welcher europäischen Stadt fand 1815 der Kongress statt, an welchem die Neutralität der Schweiz anerkannt worden ist?

Da alle Fragen mit je einem Punkt bewertet werden (also nicht etwa wie zum Beispiel bei Schulproben oder -prüfungen die schwierigeren stärker bepunktet werden), sollte das Bestehen einer schriftlichen Prüfung keine Probleme darstellen. Lediglich bei der Beantwortung der beiden zuletzt erwähnten Fragen könnten meines Erachtens Personen, die nicht unsere Schulen durchlaufen haben, Schwierigkeiten bekunden. Die übrigen Fragen werden für Einbürgerungswillige, die sich seriös auf die Prüfung vorbereiten oder auch nur in einem Mindestmass integriert sind und die deutsche Sprache einigermaßen verstehen, wohl kaum grössere Probleme darstellen.

Eine solche schriftliche Prüfung wird also bestimmt keine ins Gewicht fallende Erschwerung, geschweige denn eine weitere Hürde beim Erlangen unserer Staatsbürgerschaft darstellen, wird aber sicher die oben erwähnte Transparenz und Gleichbehandlung aller Gesuchsteller gewährleisten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Rolf Boder, Winterthur, und Hans Jörg Fischer, Egg, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzungen

Die Einbürgerung einer Person setzt voraus, dass sie dazu geeignet ist. Nach Art. 14 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) und dem gleichlautenden §21 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (Bü-VO; LS 141.1) ist die Eignung gegeben, wenn die gesuchstellende Person

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachtet und
- d) die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Die Erfüllung der beiden letzten Voraussetzungen (lit. c und d) werden anhand der einschlägigen Register geprüft. Dabei besteht eine lang jährige Praxis der kantonalen und eidgenössischen Behörden zur Frage, unter welchen Bedingungen die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Beurteilung im Einzelfall erfolgt deshalb nach klaren, einheitlichen Kriterien, die keinen Interpretationsspielraum offen lassen. Demgegenüber berührt die Abklärung der sozialen und kulturellen Integration (lit. a und b) die einbürgerungswillige Person als ganze samt ihrem familiären, beruflichen und sozialen Umfeld. Der Themenkreis der Integration ist deshalb schwer fassbar und nur in sehr beschränktem Mass einer Vereinheitlichung und formalisierten Überprüfung zugänglich. Staatskundliche Kenntnisse, wie sie die Postulanten geprüft haben möchten, können Ausdruck einer erfolgreichen Integration sein, sind aber weder hinreichender Ausdruck davon noch unabdingbare Voraussetzung dafür.

B. Soziale und kulturelle Integration

Mit der letztmaligen grundlegenden Änderung des BüG im Jahre 1992 wurden auch die Bestimmungen über die Anpassung der einbürgerungswilligen Personen an die hiesigen Verhältnisse gelockert. Gefordert wird nicht mehr ein perfektes, sondern nur noch ein durchschnittliches Sozialverhalten. Anschauungen und Gepflogenheiten aus der Kultur des Heimatlandes dürfen beibehalten werden. Mithin genügt heute die Bereitschaft, sich in die schweizerische Umwelt einzufügen. Die früher verlangte beinahe vollständige Anpassung, auch Assimilation genannt, wird nicht mehr gefordert.

Heute wird unter Integration allgemein anerkannt die Teilhabe einer Person an der Struktur der Aufnahmegesellschaft verstanden. Integration bezeichnet somit die bewusstseinsmässige Angliederung und Einpassung in allgemein verbindliche Handlungs- und Wertemuster. Dementsprechend ist sie sehr vielschichtig ausgestaltet und kann auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen stattfinden. So kann beispielsweise von politischer Integration als Eingliederung in und Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen, von der Integration in den Arbeitsmarkt oder von der Eingliederung in das Statussystem und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft gesprochen werden. Integration ist das Ergebnis eines langen Prozesses. Im Jahr 1997 hat eine Expertenkommission des

Bundesrates einen Bericht zur Migrationspolitik veröffentlicht und drei strukturelle Integrationsschritte festgestellt, die einander in Abhängigkeit zur Aufenthaltsdauer zeitlich folgen und entsprechend gefördert werden können. Als erstes und prioritär sind die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Erwerb der dafür notwendigen Kenntnisse einschliesslich Sprachkenntnissen zu fördern. Die Förderung sozialer und kultureller Integration soll als gegenseitiger und längerfristiger Prozess der Annäherung als zweiter Schritt folgen. Die Partizipation am politischen Leben für Daueraufenthalter folgt als abschliessender dritter Schritt. Zum erfolgreichen Durchlaufen aller drei Integrationsschritte bedarf es somit einerseits genügend Zeit und andererseits der Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten, aber auch staatlicher Unterstützungsleistungen.

Die Integration hier lebender Ausländerinnen und Ausländer liegt in allseitigem Interesse. Die einbürgerungswillige Person kann damit der mit Nachteilen verbundene Aussenseiterstellung entrinnen, die Schweizerinnen und Schweizer werden um ein Glied stärker und reicher, und der Staat sichert sich so den Bestand des ihn tragenden Staatsvolks. Eine integrierte Person einzubürgern, ist damit nicht als Gnadentat gegenüber der betreffenden Person zu betrachten, sondern als Vorgang, der auch im Interesse der Schweizerinnen und Schweizer sowie des Staates liegt.

C. Prüfung der Integration

Im Normalfall ergibt sich die für eine Einbürgerung hinreichende Integration bereits auf Grund der bundesrechtlich geforderten, im europäischen Quervergleich überdurchschnittlich langen Wohnsitzdauer von zwölf Jahren. Während dieser langen 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. Dies gilt insbesondere für die Personen, zu deren Einbürgerung die Gemeinden gemäss §21 des Gemeindegesetzes unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sind, also die in der Schweiz geborenen oder jungen Ausländerinnen und Ausländer, die gewisse Anforderungen an die Art und Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz bzw. im Kanton erfüllen. Sie machen derzeit rund 70% aller Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren aus. Bei diesen Personen kann eine umfassende, über sprachliche und staatskundliche Aspekte weit hinausreichende Integration in aller Regel nicht bezweifelt werden, haben die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller hier doch die Schulen besucht und in diesem Rahmen auch Staatskundeunterricht genossen.

In den andern Fällen bereitet die Prüfung hinreichender Integration grössere Schwierigkeiten. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil die vielfältigen Aspekte der Integration eine Beurteilung des Einzelfalles nach formalen und einheitlichen Kriterien verunmöglichen. Ob eine einbürgerungswillige Person genügend integriert ist, muss umfassend und unter Berücksichtigung sämtlicher persönlichen, familiären und sozialen Aspekte beurteilt werden. Dies kann nur im Rahmen eines persönlichen Kontaktes zwischen der Person und der für die Integrationsabklärung zuständigen Behörde erfolgen. Zentrales Element ist dabei ein seriös vorbereitetes und sorgfältig durchgeführtes Gespräch mit der einbürgerungswilligen Person, wie das übrigens der langjährigen Praxis einer Vielzahl zürcherischer Gemeinden entspricht. In diesem Rahmen kann das Gespräch durchaus auch auf Kenntnisse der hiesigen Verhältnisse gelenkt werden, wobei es dann nicht nur um Kenntnisse der Grundzüge unseres Staates gehen darf, sondern beispielsweise auch die Vertrautheit mit den sozialen oder religiösen Gegebenheiten geklärt werden soll.

D. Stellungnahme zum Postulat

Die Postulanten streben eine obligatorische staatskundliche Prüfung für alle einbürgerungswilligen Personen an. Die Vorteile einer solchen Prüfung lägen darin, dass damit die Einbürgerungsvoraussetzungen mindestens teilweise vereinheitlicht und die Einbürgerungsentscheide besser nachvollzogen werden könnten. Indessen stehen dem Ansinnen gewichtige Nachteile entgegen:

- a) Überbetonung des staatskundlichen Wissens

Werden staatskundliche Kenntnisse in einem separaten Schritt ausserhalb der persönlichen Kontaktnahme zwischen gesuchstellender Person und Behörden geprüft, erlangen sie aus drei Gründen eine Bedeutung, die ihnen nicht zukommt. Erstens sind staatskundliche Kenntnisse ein, aber nicht der einzige und schon gar nicht der zentrale Aspekt hinreichender Integration. Kenntnisse beispielsweise der Sprache oder der sozialen und religiösen Gegebenheiten in der Schweiz sind ebenso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger. An dieser Stelle ist auf eine Forschungsarbeit hinzuweisen, die der angesehene Historiker Georg Kreis zusammen mit Patrick Kury im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission sowie des Europainstituts und des Historischen Seminars der Universität Basel im Jahre 1996 vorgelegt haben. In ihrem Bericht über «Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten» kommen sie zum Schluss, dass sich die Eignungsabklärung, sofern sie überhaupt durchgeführt und nicht einzig auf die Aufenthaltsdauer abgestellt wird, einzig auf die Sprachkompetenz beschränken soll (S. 67). Die Bedeutung staatskundlicher Kenntnisse einbürgerungswilliger Personen wird weiter dadurch relativiert, dass sich bekanntermassen auch viele Schweizer Bürgerinnen und Bürger vom politischen Leben fernhalten, ohne dass man ihre hinreichende Integration bestreiten würde.

Eine separate staatskundliche Prüfung würde zweitens auch deshalb zu einer Überbetonung des staatskundlichen Wissens gegenüber andern Integrationsaspekten führen, weil sich nicht vermeiden liesse, dass dem Prüfungsergebnis, das sich als Note klar mess- und vergleichbar ergibt, ein zu starkes Gewicht gegenüber der schwierigeren Beurteilung der übrigen Integrationsaspekte beigemessen würde.

b) Benachteiligung bildungsferner Personengruppen

Einbürgerungswillige Personen aus bildungsferneren Schichten, die insbesondere bei der ersten Einwanderergeneration angetroffen werden können, wären durch eine Staatskundeprüfung benachteiligt. Auch wenn die Voraussetzungen für das Bestehen der Prüfung nicht zu hoch angesetzt würden, fiel ihre oft unverschuldet schlechte Bildung 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 bedenkenlos in das Bürgerrecht aufgenommen werden können.

c) Praktische Umsetzungsschwierigkeiten

Würde eine kantonale vereinheitlichte staatskundliche Prüfung für obligatorisch erklärt, müsste der Kanton fairerweise auch entsprechende Kurse anbieten, in welchen das geforderte Wissen erlangt werden kann. Die Durchführung solcher Kurse und die Bereitstellung und Pflege entsprechender Lehrmittel wären mit grossem finanziellem und personellem Aufwand verbunden. Sodann bestünde die Gefahr, dass die Prüfung innert kürzester Zeit zu einer Farce verkäme, indem die Antworten unter den gewitzteren Gesuchstellern zu einer austauschbaren oder gar handelbaren Ware würden.

E. Schlussfolgerung

Staatskundliche Kenntnisse sind ein, aber nicht der zentrale Aspekt erfolgter Integration. Neben der Kenntnis weiterer sozialer Gegebenheiten (Sprache, gesellschaftliche Gepflogenheiten und Ansichten) ist insbesondere die Position im familiären und gesellschaftlichen Umfeld von Bedeutung. Auch zukünftig können nur seriös vorbereitete und sorgfältig gestaltete Gespräche mit den gesuchstellenden Personen den vielschichtigen individuellen Umständen und damit auch der vom Gesetzgeber geforderten umfassenden Eignungsabklärung gerecht werden. Eine separate Staatskundeprüfung würde dem vorstehend dar gelegten Integrationsverständnis nicht gerecht: Die von den gesuchstellenden Personen und dem Staat erbrachte langjährige und ganzheitliche Integrationsleistung würde unzulässig reduziert werden und entspräche dem Interesse des Staates an der Einbürgerung integrierter Personen nicht. Aus grundsätzlichen, praktischen und rechtlichen Überlegungen ist deshalb jede ausserhalb des Eignungsgesprächs stattfindende Prüfung der staatskundlichen Kenntnisse abzulehnen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die
Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi