Zeitschrift: Tsantsa : Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft = revue de la Société suisse d'ethnologie = rivista della Società svizzera d'etnologia

Herausgeber: Schweizerische Ethnologische Gesellschaft

Band: 9 (2004)

Artikel: Einbürgerung im Wandel : kontroverse Entwicklungen in der Stadt Zürich

Autor: Arn, Brigitte / Fassnacht, Lena

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1007452

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.09.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Einbürgerung im Wandel

Kontroverse Entwicklungen in der Stadt Zürich

Brigitte Arn und Lena Fassnacht

1. Einleitung

Wer sich einbürgern lassen will, wird auf Herz und Nieren geprüft. Nicht nur gesundheitlich, auch moralisch muss sie oder er den Anforderungen genügen. Eine zukünftige Schweizerin oder ein zukünftiger Schweizer muss einen Lebenswandel aufweisen, der dem eines «richtigen» Schweizers in nichts nachsteht. Das schliesst das Beherrschen der Mundart ebenso ein wie das Kochen eines Fondues. Die Wohnung hat sauber und ordentlich, die Kinder haben wohlerzogen zu sein, wenn Gemeindepolizei und PolitikerInnen ihre Nasen in die privaten Verhältnisse jener stecken, die sich um das Schweizer Bürgerrecht bemühen. Die gemeinhin als «Schweizermacher»-Praxis bekannte Prozedur beschert Einbürgerungswilligen einen langen, beschwerlichen und nicht zuletzt kostspieligen Weg, wenn sie Schweizerin oder Schweizer werden wollen.

Ansprüche an zukünftige Schweizerinnen und Schweizer haben sich jedoch seit Anfang der neunziger Jahre massgeblich verändert. Gesamtschweizerisch findet in der Migrationspolitik eine Öffnung statt, die sich in der Ablösung des Assimilationsbegriffs durch den Integrationsbegriff ausdrückt. Die Problematik der oft als bereits überwunden gemeinten «Schweizermacher»-Praxis bleibt aber in den Schweizer Gemeinden weiterhin bestehen, wie die Fallstudie zur Stadt Zürich in diesem Artikel zeigt.

In der Stadt Zürich soll ein modernes, bürokratisches Verfahren die Prozedur vereinfachen und den Respekt vor der Privatsphäre der Gesuchstellenden gewährleisten. Die Bemühungen um ein professionalisiertes, standardisiertes und vereinfachtes Verfahren stossen in Zürich aber immer wieder auf Widerstand. Denn zwischen dem Reformwillen der Stadtzürcher Einbürgerungsbehörden und der in der Politik geführten Wertediskussion über die Bedeutung der Staatsbürgerschaft tut sich eine grosse Kluft auf. Gegen die Öffnungstendenzen mehrt sich Widerstand von politisch konservativer Seite,

welche das Eigene in Abgrenzung zum Fremden verstärkt betont. So erlangen in der Stadt Zürich ausländer- und integrationspolitische Diskurse in Medien und Politik zusehends Aufmerksamkeit. Da jedoch die lokale Ebene auf die Zulassungspolitik keinen Einfluss nehmen kann, verlagern sich ausländerpolitische Anliegen und damit einhergehende Abgrenzungstendenzen primär auf die Bürgerrechtspolitik. Die Uneinigkeit der Parteien über die Bedeutung der Staatsbürgerschaft und jener Qualitäten, die sie ausmachen sollen, hat in der Stadt Zürich zu einer völligen Blockierung der politischen Aushandlungsprozesse geführt. Diesem Spannungsverhältnis zwischen bürokratischer Praxis und politischem Einbürgerungsdiskurs wollen wir hier nachgehen.

Der vorliegende Artikel[1] legt die Entwicklungen von 1990 bis 2003 in Verfahren, Praxis und Gesetzgebung der Stadtzürcher Einbürgerungsordnung dar. Seit Anfang der neunziger Jahre wurden sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene entscheidende Veränderungen in der Einbürgerungsordnung vorgenommen oder diskutiert. Unsere Datenerhebung umfasst qualitative Analysen aus dem Zeitraum von 1980 bis 2003, namentlich von Einbürgerungsdossiers, Gemeinderats- und Stadtratsprotokollen, Berichten der NZZ, offiziellen Statistiken sowie Interviews mit Mitgliedern der Bürgerrechtskommission und der Verwaltungsbehörden.

Zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen werden einleitend die Stadtzürcher Einbürgerungsarten und deren Verfahren kurz skizziert.

Der Kanton Zürich kennt in der ordentlichen Einbürgerung[2] drei verschiedene Verfahren, deren wesentlicher Unterschied in den behördlichen Zuständigkeiten liegt. Über die ordentliche Einbürgerung von im Ausland geborenen AusländerInnen (OEA) entscheidet in der Stadt Zürich auf kommunaler Ebene das Parlament. Neben dem übergeordneten Recht[3] gelten zusätzlich die städtischen Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen AusländerInnen (RL)[4]. Über die ordentliche Einbürgerung von in der Schweiz geborenen AusländerInnen (OES) und über die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen (EEJ) entscheidet die städtische Exekutive, d.h. der Stadtrat. Die Bestimmungen für diese beiden Gruppen werden in der Stadt Zürich alleine durch kantonales und eidgenössisches Recht geregelt.

In der Stadt Zürich reichen Bürgerrechtsbewerbende das Gesuch beim Kanton ein. Dieser übergibt nach einer Vorprüfung die Akten der Bürgerrechtsabteilung der Stadt Zürich, welche die Gesuche bezüglich der Wohnsitzerfordernisse, der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit, des unbescholtenen Rufs sowie der Sprachkenntnisse vorprüft. Die städtischen SachbearbeiterInnen schreiben anhand der Unterlagen und eines allfälligen persönlichen Gesprächs einen Bericht, welcher kurz über die familiäre und berufliche Situation sowie über die Erfüllung der vier genannten Voraussetzungen informiert. Der Bericht bildet die Grundlage für die Gesuchsprüfung und Antragstellung durch die Behörden. Während der Stadtrat über die Gesuche mit vereinfachtem Verfahren (OES und EEJ) als Letztinstanz entscheidet, stellt er in der Einbürgerung von im Ausland geborenen AusländerInnen (OEA) lediglich einen Antrag zuhanden des Gemeinderates[5]. In der OEA entscheidet der Gemeinderat als Letztinstanz auf Antrag der vorberatenden Bürgerrechtskommission.

2. Professionalisierung des Einbürgerungsverfahrens

Unsere Analyse der Stadtzürcher Gemeinderats- und Stadtratsprotokolle zeigt, dass für Verfahrensveränderungen in den neunziger Jahren allen voran zwei Faktoren massgebend sind: der enorme Anstieg von Einbürgerungsgesuchen und die Bestrebungen zu einer gesamtschweize-

[1] Der vorliegende Artikel basiert auf empirischen Untersuchungen, welche die Autorinnen im Rahmen ihrer Lizentiatsarbeit zwischen Januar und Mai 2003 durchgeführt haben (Arn & Fassnacht 2003).

[2] Das eidgenössische *Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts* (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) von 1952 unterscheidet zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung. Anspruch auf letztere haben ausländische Personen, die mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet sind. Über die Erteilung des Bürgerrechts entscheiden ausschliesslich Kanton und Bund. Die erleichterte Einbürgerung wird hier nicht behandelt.

[3] Die Einbürgerung ist auf eidgenössischer Ebene durch das BüG, auf kantonaler Ebene durch die *Verordnung über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht* (Bürgerrechtsverordnung, BüVO; OS 141.11) von 1978 sowie durch das *Gesetz über das Gemeindewesen* (Gemeindegesetz, GG; OS 131.1) von 1926 geregelt.

[4] *Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich* (Richtlinien, RL; OSZ 141.110) von 1936.

[5] Der Gemeinderat bildet die Stadtzürcher Legislative. Der Bürgerlichen Abteilung gehören Gemeinderatsmitglieder an, die BürgerInnen der Stadt Zürich sind. Der Einfachheit halber verwenden

rischen Harmonisierung der Einbürgerungsregelungen.

Auf städtischer Ebene zeigt sich in Bezug auf die Anzahl der Einbürgerungen derselbe Trend wie auf nationaler Ebene. Ab Mitte der achtziger Jahre sinkt die Anzahl der Einbürgerungen und steigt 1992 wieder an. Während 1992 die Stadt Zürich an 314 Personen das Bürgerrecht verliehen hat, heisst sie 2002 bereits 1542 NeubürgerInnen willkommen, was beinahe einer Verfünffachung entspricht[6]. Die Gründe für diese markante Zunahme der Einbürgerungen sind u.a. die Einführung des Doppelbürgerrechts in der Schweiz und Italien und die 1997 im Kanton Zürich eingeführte erleichterte Einbürgerung für Jugendliche (EEJ) (Stadtratsprotokoll 1997/876)[7].

Der Wunsch nach einer Vereinfachung sowie einer überkommunalen und -kantonalen Harmonisierung der Verfahren wird in den neunziger Jahren von verschiedener Seite wiederholt geäussert. Im Vorfeld der Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG)[8] von 1992 fordert der Bund «in seiner Botschaft ausdrücklich eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der kantonalen und kommunalen Bestimmungen» (Gemeinderatsprotokoll 1990/715). Sowohl der Kanton als auch die Stadt Zürich veranlassen daraufhin, mögliche Massnahmen zu prüfen. In der Stadt Zürich sind diese Bemühungen eindeutig durch den enormen Anstieg an Gesuchen und die damit verbundene Arbeitsbelastung der Behörden motiviert (Stadtratsprotokoll 1992/70). Von den kantonalen und kommunalen Behörden vorgenommene Änderungen sind z.B. die Streichung rechtlich nicht relevanter Verfahrensschritte, Änderungen im Verfahrensablauf, klarere Aufgabenteilung und -zuweisung zwischen dem Kanton und den Zürcher Gemeinden sowie Stellenaufstockungen bei den Bürgerrechtsbehörden. Zwei uns zentral erscheinende Veränderungen auf kommunaler und kantonaler Ebene sollen im Folgenden herausgegriffen und genauer erläutert werden[9].

Im Zusammenhang mit der BüG-Revision beauftragt die Bürgerrechtskommission 1990 den Stadtrat, die langen Bearbeitungsfristen in Absprache mit Bund und Kanton zu kürzen sowie allfällige Doppelspurigkeiten abzubauen (Gemeinderatsprotokoll 1990/715). In seiner Stellungnahme ortet der Stadtrat die Gründe für die lange Verfahrensdauer vorwiegend in der grossen Anzahl von Gesuchen und in der zusätzlichen Gesuchsprüfung durch die Bürgerrechtskommission. Der Stadtrat schlägt deshalb unter anderem die Abschaffung der staatsbürgerlichen Prüfung und der Hausbesuche durch die Kommission vor, denn an der Berechtigung letzterer bestünden «in Bezug auf die Verhältnismässigkeit und die Konformität mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erhebliche Zweifel» (Stadtratsprotokoll 1994/416). Daraufhin verzichtet Ende 1993 die Bürgerrechtskommission in eigener Kompetenz einstimmig auf die bis dahin durchgeführten Hausbesuche und auf die staatsbürgerliche Prüfung. Der Gemeinderat nimmt dies ohne grössere Widerstände zur Kenntnis. Die Abschaffung der Hausbesuche führt nicht nur zu einer beträchtlichen Verkürzung des Verfahrens; die Stadt Zürich kommt damit auch vom «Schweizermacherklischee» (Gemeinderatsprotokoll 1994/ 4173) weg.

Zu einer Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens haben auch eine klarere Aufgabenteilung bei der Überprüfung der Gesuche durch Kanton und Gemeinde geführt, die 1999 durch die Einführung eines neuen Verfahrensablaufes zustande kommt. Seither verfasst nicht mehr die Kantonspolizei den Bericht über Gesuchstellende, sondern nur noch die Gemeinde. Diese Verfahrensveränderung ist von der Kantonspolizei initiiert worden, da die Berichte laufend verkürzt wurden und daher kaum noch Informationen enthielten, die nicht den amtlichen Registern zu entnehmen waren, so der Leiter der Abteilung Einbürgerungen des kantonalen Gemeindeamtes[10]. An einer Verkürzung der Berichte seien sowohl der Kanton als auch die Polizei – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – interessiert gewesen. Die enorme Zunahme von Gesuchseingängen habe bei der Polizei Personalengpässe mit sich gezogen, wäh-

wir für die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates den Begriff *Gemeinderat*, da ihr fast alle Ratsmitglieder angehören.

6 Vgl. dazu den *Geschäftsbericht der Stadt Zürich* (1992-2002) und das Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich (1992-2002). Die Einbürgerungszahlen stimmen jedoch zum Teil in den beiden Quellen nicht vollständig überein. Zudem werden in einigen Jahren die Einbürgerungen nach Anzahl Gesuche und in anderen Jahren nach Anzahl Personen angegeben.

7 Die allgemeine Zunahme der Gesuche ab 1992 steht in eindeutigem Zusammenhang mit der Einführung des Doppelbürgerrechts, wodurch das Schweizer Bürgerrecht besonders für EU-BürgerInnen an Attraktivität gewonnen hat, wie unter anderem Piguet & Wanner (2000) festhalten. Eine genauere Erörterung weiterer Gründe für die Gesuchszunahme soll hier aber nicht geleistet werden.

8 In der umfangreichen Revision des Bürgerrechtsgesetzes von 1992 rückt an die Stelle der Assimilationsforderung das Integrationskriterium (Art. 14 BüG). Neu geregelt werden ebenfalls die erleichterte Einbürgerung von mit SchweizerInnen verheirateten BewerberInnen (Art. 27 BüG) sowie die Doppelbürgerschaft.

9 Sowohl auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer als auch auf internationaler Ebenekam es zu weiteren

rend beim Kanton vor allem die verstärkte Betonung des Datenschutzaspektes zur Forderung nach kürzeren Berichten geführt habe. Und im Zuge eines allgemeinen Wertewandels sei die Zeit für Veränderungen «einfach reif» gewesen, fügt der Abteilungsleiter an. Trotz all dieser Bemühungen, so die Bürgerrechtsabteilung im Geschäftsbericht der Stadt Zürich von 1999, könne eine «effektive administrative Entlastung» nur durch eine «massive Straffung des gesamten Einbürgerungsverfahrens für im Ausland geborene AusländerInnen erreicht werden, z. B. durch eine Kompetenzübertragung an den Stadtrat oder eine Erweiterung der erleichterten Einbürgerung durch den Bund».

Sowohl die Abschaffung der Hausbesuche und der staatsbürgerlichen Prüfung als auch die Abschaffung von Polizeiberichten führen zu einer Verschlankung der Informationsbeschaffung über Gesuchstellende. Als Folge davon wandelt sich in der behördlichen Praxis das Verständnis von Bedeutung und Inhalt der zu erfüllenden Eignungskriterien beträchtlich, wie unsere Analyse der Einbürgerungsdossiers zeigt. Bis Anfang der neunziger Jahre schreiben die Einbürgerungsbehörden neben den Angaben zur Person, der Wohnsitzdauer, den amtlichen Registereinträgen, zu Einkommen und Vermögen auch ausführlicher über monatliche Ausgaben, Schul- und Arbeitsleistungen, Wohnungseinrichtung, Erziehungsstil, Verhalten im Privatleben, Parteizugehörigkeit und vieles mehr. Abgeschlossen werden die Berichte mit einer positiven oder negativen Empfehlung der sachbearbeitenden Person, wie zum Beispiel, dass der Gesuchsteller «vollständig assimiliert und von einem Schweizer nicht zu unterscheiden» sei (Akten des Stadtrates, Bürgerliche Abteilung 1980-1999. Mit der Abschaffung der Hausbesuche nimmt der Umfang an Informationen markant ab. Angaben zu den persönlichen Lebensverhältnissen beschränken sich mit der Zeit auf tabellarisch dargestellte, teilweise von den Gesuchstellenden selber eingesetzten Angaben zu Bildung, beruflicher Tätigkeit und wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Kanzleiberichte informieren nur noch über die vier von der Stadt Zürich formulierten Einbürgerungsvoraussetzungen: Wohnsitzerfordernisse, wirtschaftliche Verhältnisse, Straf- und Betreibungsregistereinträge und Sprachkenntnisse.

3. Politischer Widerstand

Während in der Praxis der Verwaltung eine deutliche Konkretisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen vonstatten geht, ringen die politischen AkteurInnen um eine Revision der geltenden städtischen Richtlinien von 1936, welche die ordentliche Einbürgerung von im Ausland geborenen AusländerInnen regeln. Zwischen 1990 und 2002 schlagen drei Versuche, die Richtlinien den Neuerungen von Bund und Kanton anzupassen, fehl.

Die Diskussionen zwischen den Parteien laufen entlang dreier Grundsatzfragen: jener nach der Gemeindeautonomie, jener nach dem Reglementierungsgrad und jener nach der inhaltlichen Ausgestaltung der Voraussetzungen. Während die linken Parteien und die Stadtzürcher Exekutive die Gemeindeautonomie tendenziell einschränken wollen, sich für einen geringen Reglementierungsgrad und eine liberale Ausgestaltung der Voraussetzungen einsetzen, betonen die Parteien des rechten Spektrums die Gemeindeautonomie und fordern eine starke Reglementierung verbunden mit verschärften Anforderungen an die Gesuchstellenden. Über den beschriebenen Zeitraum hinweg entfernen sich die Parteipositionen in diesen Fragen immer weiter voneinander. Im Rahmen der Revision des BüG ersucht die Bürgerrechtskommission 1990 den Stadtrat um eine sprachliche und inhaltliche Überarbeitung der Richtlinien. Sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat sind der Meinung, dass die Richtlinien «nicht mehr dem Zeitgeist» (Stadtratsprotokoll 1992/179) entsprechen:

institutionellen Veränderungen, die auf Einbürgerungsverfahren und Einbürgerungsbereitschaft einwirkten. Eine umfassende Beurteilung dieser Zusammenhänge muss anderweitig geleistet werden.

[10] Die Zitate beziehen sich auf ein Interview der Autorinnen mit dem Leiter der Abteilungen Einbürgerungen des kantonalen Gemeindeamtes.

«Begriffe wie "Anpassung" müssen durch "Integration" ersetzt werden, ebenso darf nicht mehr von "nützlichen Elementen der Gesellschaft" die Rede sein, sondern von "Menschen mit stabilen Lebensgrundlagen"» (Gemeinderatsprotokoll 1990/715), wenn es um die Beurteilung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit gehe. Inhaltlich sieht der stadträtliche Vorschlag (Stadtratsprotokoll 1992/179) die Übernahme der vom Kanton festgelegten kommunalen Minimalwohnsitzfrist von zwei Jahren sowie die Übernahme der kantonalen Gebührenansätze vor. Der Vorschlag sieht zudem von der Forderung nach aktiven Mundartkenntnissen ab und verlangt lediglich das Verstehen der Mundart. Das Parlament lehnt den Vorschlag nicht nur ab, sondern fordert zudem eine verstärkte Reglementierung durch zusätzliche Bestimmungen für in der Schweiz geborene AusländerInnen (OES). Dem wiederum kann der Stadtrat nicht zustimmen und so werden die Forderungen nicht weiter verfolgt. Erst 1995 unternimmt die Stadtzürcher Regierung einen erneuten Versuch zur Revision, was sich aufgrund der zunehmend kontroversen Haltungen der Fraktionen als äusserst schwierig erweist: Die «Uneinigkeit des Rates» löse, so die NZZ (17.3.1995) «in regelmässigen Abständen heftige Debatten aus, ohne dass die verhärteten Fronten allerdings einen Konsens finden würden». Während die Bürgerlichen sich gegen eine «Aufweichung der Kriterien» (NZZ BA, 13.9.1995) wehren und für präziser gefasste Richtlinien einstehen, erachten SP und Grüne die kantonalen Bestimmungen als ausreichend (NZZ, 11.1.1996). Die Parteien finden jedoch «überraschend zu einem weitgehenden Kompromiss [...]. Möglich wurde dies, weil bürgerliche und sozialdemokratische Kommissionsmitglieder gleichermassen zu teils beachtlichen Konzessionen bereit waren», bemerkt die NZZ (9.1.1996). In der vom Gemeinderat verabschiedeten Vorlage von 1996 werden im Wesentlichen die Bestimmungen des Bundes und des Kantons übernommen, welche die kommunalen Behörden bereits anwenden (Stadtratsprotokoll 1995/538). Nachdem der Rat mit vier Gegenstimmen der rechtskonservativen Schweizer Demokraten (SD) das Eintreten auf die Richtlinienvorlage beschlossen hat, lanciert die SD ein Referendum, welches von der SVP unterstützt wird. Im Juni 1996 heissen die Stadtzürcher Stimmberechtigten das Referendum überraschenderweise klar gut. Eine Studie im Auftrag des Stadtrates zeigt auf, «dass sich die politische Auseinandersetzung über die Vorlage weniger auf die konkreten Neuerungen bezieht, sondern Befürworter wie Gegner an Grundstimmungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern» (Stadtratsprotokoll 1996/2297) appellieren.

Die politischen Kontroversen verstärken sich in der darauf folgenden Legislaturperiode von 1998 bis 2002. Die Zahl der parlamentarischen Vorstösse in Bürgerrechtsangelegenheiten verdreifacht sich, was für die Bürgerrechtsabteilung einen gewichtigen zeitlichen Mehraufwand bedeutet (Geschäftsbericht der Stadt Zürich 2000). Die Zahlen weisen aber vor allem auf die Bedeutungszunahme einbürgerungspolitischer Themen im Gemeinderat hin, und zwar bei allen Fraktionen. Allen voran fordert die SVP massiv strengere Richtlinien zur Senkung der Einbürgerungen und der Gesuchseingänge, während am anderen Ende des Spektrums SP und Grüne ganz auf eine kommunale Regelung verzichten wollen. Ebenso argumentiert der Stadtrat für die Abschaffung kommunaler Richtlinien, denn diese führten nur zu einem bürokratischen Mehraufwand und zu einer «Verkomplizierung» (Stadtratsprotokoll 1999/1818). Zudem werde «durch diesen unverhältnismässigen Aufwand [...] eine Pseudogenauigkeit suggeriert, die vor allem bezüglich der subjektiv zu beurteilenden Einbürgerungskriterien (Sprachkenntnisse, staatsbürgerliches Wissen etc.) gar nicht existiert» (ebd.). Der dritte Revisionsversuch scheitert 2002, da die Verhandlungen um neue Richtlinien in eine vollständige Blockierung münden.

Der wachsende politische Konflikt um die Einbürgerungsfrage zeigt sich nicht nur in der Auseinandersetzung um die Reform der städtischen Richtlinien, sondern auch in der parlamentarischen

Entscheidpraxis. Bis Mitte der neunziger Jahre bürgert der Gemeinderat eher unauffällig und ohne grosse Diskussionen ein, Ablehnungen sind selten. Zwischen 1980 und 1994 lehnt der Rat 22 Gesuche ab und heisst 2722 Gesuche gut (Gemeinderatsprotokoll 1980-1994). Im Zusammenhang mit der 1994 vollzogenen Abschaffung der Hausbesuche und der staatsbürgerlichen Prüfung sowie der anstehenden Revision der städtischen Richtlinien beginnen sich Mitte der neunziger Jahre Klima und Tonfall im Gemeinderat zu verändern. Die (rechts-) bürgerlichen Fraktionen der FDP, SVP und SD üben zunehmend Kritik an der Art der Gesuchsprüfung, womit es vermehrt zu längeren Diskussionen um Einbürgerungsgesuche kommt, die nicht selten zu Grundsatzdebatten führen. Dies wiederum schlägt sich auf das konkrete Entscheidverhalten der ParlamentarierInnen nieder: Ablehnungsanträge insbesondere der SVP nehmen markant zu und über die Aufnahmeanträge ins Bürgerrecht einzelner Personen entscheiden zusehends die politisch-ideologischen Haltungen der GemeinderätInnen.

Nach wie vor sind Ablehnungen durch den Gemeinderat selten, schwanken über die Jahre hinweg jedoch beträchtlich. Zwischen 1992 und 2002 lehnt der Gemeinderat um die 50 Gesuche ab, während 5950 Personen eingebürgert werden (Geschäftsbericht der Stadt Zürich 1992-2002). In 147 Fällen hingegen wurde erfolglos eine Ablehnung beantragt (Gemeinderatsprotokoll 1992-2002). Häufungen von Ablehnungsanträgen und Ablehnungen sind dabei exakt in jenen Jahren zu beobachten, in denen auch die Diskussion um einbürgerungsrelevante Sachgeschäfte an Brisanz gewinnt, nämlich 1996 und von 1999 bis 2002. Es handelt sich dabei mehrheitlich um Minderheitsanträge der SVP und der FDP (Gemeinderatsprotokoll 1980-2003).

In der Diskussion um die Bürgerrechtserteilung stehen sich zwei verhärtete Fronten gegenüber. Die Auseinandersetzungen kreisen zusehends um die allgemeinen einbürgerungspolitischen Haltungen der Fraktionen, was diese zum Anlass nehmen, sich gegenseitig Vorwürfe zu machen. Die Grünen werfen einigen Parlamentsmitgliedern Fremdenfeindlichkeit vor und machen deutlich, dass sie in Zukunft Ablehnungsanträge eingehender betrachten und Minderheitsanträge auf Aufnahme stellen werden. Die rechte Ratshälfte ihrerseits beklagt sich über die Abschaffung der persönlichen Befragung durch die Bürgerrechtskommission, die es verunmögliche, «sich ein individuelles Bild» (NZZ, 17.3.1995) der BewerberInnen zu machen. Der Kommissionsentscheid sei damit nur noch ein Aktenentscheid. Den linken Parteien werfen sie eine zu liberale und ausländerfreundliche Einbürgerungspolitik und ein extensives Ausschöpfen des Ermessensspielraums[11] vor. Im gleichen Zug verteidigt die SP diese liberale Handhabung, die es der Bürgerrechtskommission erlaube, den «Ermessensspielraum bei Ablehnungsgesuchen besser [auszuloten]» (NZZ BA, 13.3.1997).

Aufgrund der verfahrenen Situation versuchen Bürgerrechtskommission und Fraktionen wiederholt, den Einbürgerungsentscheid politisch zu entschärfen und sachlicher zu gestalten. Dies erreichen sie unter anderem damit, dass sich die Gemeinderatsmitglieder in der Schlussabstimmung an die Empfehlungen ihrer KommissionsvertreterInnen halten. Ende 2001, auf dem Höhepunkt des politischen Schlagabtausches, kommt es zu einer Vernunftskoalition zwischen SP und FDP, die sich zwischen den Extrempositionen der SVP und der Grünen befinden und auf die verfahrene Situation zu reagieren versuchen. Anlass zur Koalition geben die vermehrt auftretenden Zufallsentscheide über Gesuche und die gehäuften Ablehnungsanträge, die in Zusammenhang mit den Restriktionsversuchen der rechtsbürgerlichen Parteien gestellt werden. Die geforderten Verschärfungen rechtfertigt die SVP unter expliziter Berufung auf die «Masseneinwanderung» (NZZ BA, 2.11.2000) und die Zunahme bei den Gesuchen.

Dass die erwähnten Strategien nur von kurzer Dauer und somit beschränkter Wirkung sind, zeigen die jüngsten Ereignisse im Gemeinderat deutlich. Nach dem Bundesgerichtsentscheid vom Juli 2003

[11] Die kantonale Bürgerrechtsverordnung (BüVO) hält fest, dass auf die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen «im Einzelfall ganz oder teilweise verzichtet werden kann» (§ 7). Art. 7 der städtischen Richtlinien (RL) lässt Ausnahmen bezüglich der sprachlichen Voraussetzung «bei guter sonstiger Anpassung» zu.

zur Initiative der Stadtzürcher SVP, die den Einbürgerungsentscheid an der Urne verlangt hat, kämpfen alle Fraktionen im Gemeinderat wieder mit härteren Bandagen. Die SVP distanziert sich von den früheren interfraktionellen Abmachungen und nimmt nun erklärtermassen wieder eine konservativere Interpretation der Richtlinien vor, was dazu führt, dass sie einen Grossteil der vorliegenden Gesuche zur Ablehnung empfiehlt[12]. Mit diesem Kurswechsel will die SVP «der liberalen Praxis des Stadtrates entgegen [...] wirken» und dem Unverständnis der Öffentlichkeit darüber, dass «derart viele Ausländer eingebürgert werden», gebührend Rechnung tragen (NZZ BA, 3.12.2003). Obwohl der Rat keinem der Ablehnungsanträge folgt, beunruhigt das Vorgehen der SVP, beweist es doch, wie umstritten die Einbürgerung politisch ist und wie unbeständig die bisherigen Bemühungen der Fraktionen sind, einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden.

4. Fazit

Unter dem Druck personeller und finanzieller Engpässe, ausgelöst durch die enorme Zunahme bei den Bürgerrechtsgesuchen, kommt es in der Stadt Zürich in den neunziger Jahren zu massgeblichen Veränderungen im Bereich der Einbürgerung. Die getroffenen Massnahmen haben weitreichende Konsequenzen. Indem Verfahrensabläufe besser koordiniert oder gar gestrichen werden, erreichen die Verwaltungsbehörden eine Kürzung der Verfahrensdauer. Weit wichtiger und von grösserer Tragweite erscheint uns aber die revidierte Praxis der Informationsbeschaffung, die bei der Vorstellung davon, welche Voraussetzungen Gesuchstellende zur Einbürgerung zu erfüllen haben, zu einem tiefgreifenden Wandel führt. Dieser Wandel manifestiert sich in der Praxis der Einbürgerungsbehörden, und zwar dergestalt, dass die zu prüfenden Kriterien konkreter gefasst werden. Messbare und als objektiv wahrgenommene Tatbestände rücken in den Vordergrund, Fragen der Mentalität und der kulturellen Anpassung verlieren an Bedeutung. In der behördlichen Praxis tritt damit die funktionale Eignungsprüfung an die Stelle von diffusen Vorstellungen von Integration bzw. Assimilation. Der funktionale Integrationsbegriff wird von Müller[13] mittels der Kriterien «existenzsicheres Arbeitseinkommen, Teilnahme am sozialen Leben der deutschsprachigen Mehrheit und ihrer Medien [sowie] politische Gleichstellung» (Müller 1998b: 1) definiert. Mit der Professionalisierung und Systematisierung des Verfahrens verabschiedet sich die Stadt Zürich von der als «Schweizermacher»-Praxis bekannten Einbürgerungsprozedur. Einbürgerung wird zu einer Verwaltungsaufgabe, die bewältigbar zu gestalten ist und die den Betroffenen im Rahmen der verfahrensrechtlichen Garantien eine transparente Prüfung ihres Gesuches gewährleisten soll.

Entgegen diesen Entwicklungen in der Praxis der Verwaltungsbehörden scheitern alle Versuche der politischen Behörden, die rechtlichen Grundlagen der veränderten Realität anzupassen. Die Auseinandersetzungen im Gemeinderat um neue kommunale Richtlinien drehen sich um die Fragen nach dem Wert des Schweizer Bürgerrechts, der Eignung zur Einbürgerung und der Autonomie der Gemeinde, über diese zu bestimmen. Der Gemeinderat wird zum zentralen Raum, in dem ausgehandelt wird, wer als integriert gilt und als vollständiges Mitglied zur Schweizer Gesellschaft gehören soll. Bürgerliche Parteien, allen voran die SVP, fordern vermehrt die kulturelle Assimilation an die «schweizerische Mentalität» als Voraussetzung zur Einbürgerung. Wie zu Zeiten der «Schweizermacher»-Praxis wird das Kriterium der Eignung wieder an diffuse Begriffe geknüpft. Die verstärkte Abgrenzung des «Eigenen» vom «Fremden» in den hitzigen Debatten um die Ausgestaltung der Eignungskriterien ist als Reaktion auf die kommunale Einbürgerungspolitik und die nationale Migrationspolitik zu sehen.

In den Diskursen rechter PolitikerInnen zeigt sich ein Misstrauen gegenüber der nationalen Einbürgerungs- und Inte-

[12] Während zuvor von 80 Gesuchen meist 75 bis 78 zur Annahme empfohlen wurden, stellt die SVP in der Dezembersitzung ganze 52 Ablehnungsanträge und in der Januarsitzung 24 (teilweise zusammen mit der FDP) (NZZ BA, 4.12.2003 und 15.1.2004).

[13] Die aus der Zusammenarbeit der Stadtverwaltung mit dem Leiter des Ethnologischen Seminars der Universität Zürich, Prof. Dr. Hans-Peter Müller, entstandene Studie bildet die Grundlage für das Integrationsleitbild der Stadt Zürich. Vgl. dazu Müller 1998a und Müller 1998b.

grationspolitik sowie die Unzufriedenheit damit, dass die lokale Ebene auf die Zulassungspolitik keinen Einfluss nehmen kann. Dies wird mit einer restriktiven Einbürgerungspolitik kompensiert. Die Einbürgerungspolitik dient damit als Ressource, um ausländerpolitische Ziele zu verfolgen. Dies tun indes nicht nur die Parteien des rechten Spektrums. Als Reaktion auf die zunehmenden Verschärfungsversuche von Rechts formuliert die linke Ratshälfte eine umso liberalere Einbürgerungspolitik, die um den Willen ausländerpolitischer Interessen instrumentalisiert wird. Die hitzigen Debatten wirken sich jedoch nicht nur auf den Prozess der Gesetzgebung aus, sondern haben ebenso unmittelbare Folgen auf den Entscheid über Einbürgerungsgesuche.

Das Spannungsverhältnis zwischen administrativer Praxis und politischer Instrumentalisierung erschwert die Arbeit der Einbürgerungsbehörden beträchtlich. Die Blockade im Parlament führt zu einer enormen zeitlichen Mehrbelastung der Verwaltung. Die Stadtzürcher Bürgerrechtsabteilung kämpft nicht nur gegen Pendenzenberge bei den Gesuchen, sondern sieht sich auch mit einer stark gestiegenen Anzahl von Sachgeschäften konfrontiert. Auch die Arbeit innerhalb der Bürgerrechtskommission wird in diesem stark politisierten Umfeld erheblich erschwert. Eine mehrheitsfähige, dauerhafte und menschenwürdigere Lösung ist vorerst in weite Ferne gerückt.

Literatur

ARN Brigitte und Lena FASSNACHT

2003. *Einbürgerungen vors Parlament? Politik und Praxis im Wandel: Die Einbürgerungsordnung in der Stadt Zürich von 1980 bis 2003*. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

MÜLLER Hans-Peter

1998a. *Integrationsleitbild Zürich zuhanden des Stadtpräsidenten von Zürich, Herrn Joseph Estermann. Teil I: Anstosspapier. Kurzfassung*. Universität Zürich: Ethnologisches Seminar.

1998b. *Integrationsleitbild Zürich. Teil II: Beilagen*. Universität Zürich: Ethnologisches Seminar.

NEUE ZÜRICHER ZEITUNG (NZZ)

17.3.1995. *Uneinigkeit bei den «Schweizermachern». Auf der Suche nach «objektiven» Richtlinien.*

11.1.1996. *Neue Einbürgerungsbestimmungen.*

9.1.1996. *Neue Bestimmungen für die Einbürgerung. Schweizer Demokraten drohen mit Referendum.*

1980-2004. *Sitzung des Gemeinderates, Bürgerliche Abteilung (regelmässige Berichterstattung zu den Sitzungen der Bürgerlichen Abteilung)*, (NZZ BA).

PIGUET Etienne und Philippe WANNER

2000. *Die Einbürgerung in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden 1981-1998*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Rechtsquellen:

DIE SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

1952. Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952. (Bürgerrechtsgesetz BüG) SR 141.0.

DER KANTON ZÜRICH

1926. Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926. (Gemeindegesetz GG) OS 131.1

1978. Verordnung über das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht vom 25. Oktober 1978. (Bürgerrechtsverordnung BüVO) OS 141.11.

DIE STADT ZÜRICH

1936. Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich vom 26. November 1936. (Richtlinien RL) OSZ 141.110.

Akten des Stadtrates, Bürgerliche Abteilung 1980-1999.
Gemeinderatsprotokoll von 1980-2003.
Geschäftsbericht von 1980-2001.
Stadtratsprotokoll von 1980-1999.
Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 1980-2001.

Abstract

The changing processes of naturalization: controversial developments in the city of Zurich

In the 1990s, considerable changes have taken place concerning the naturalization of foreigners in the city of Zurich. With the steady increase in the number of applications the administration had to deal with and with a shortage of both staff and financial means, administrative procedures were tightened, more clearly structured and professionalized. As a result of the continuous systematization of these procedures, the criteria applied to applications have changed profoundly. Principally, the conditions applicants have to meet have been quantified and made more objective.

The conservative parties oppose this process of liberalizing naturalization. At the same time, left parties in the city parliament have made several attempts to revise the outmoded legal requirements for access to citizenship. When the city parliament treats applications, discussions have an increasing tendency to turn into basic debates on access to citizenship: both left-wing and right-wing parties take the opportunity to express their general views on immigration and the integration of foreigners. In the political arena, issues concerning naturalization, immigration and integration are inter-mingled. Arguments about applications as well as about naturalization law and regulations take place in a hostile political climate and the work of the administration and the naturalization committee of the city parliament is becoming increasingly difficult. Although all political parties agree that the situation is unbearable, the possibilities for securing a majority around proposed solutions are becoming increasingly remote.

Autorinnen

Brigitte Arn, lic. phil. Ethnologin, und Lena Fassnacht, lic. phil. Ethnologin, haben zur Einbürgerung in der Stadt Zürich geforscht und dazu eine gemeinsame Lizentiatsarbeit an der Universität Bern eingereicht (Arn & Fassnacht 2003). Von denselben Autorinnen erscheint 2004 «Einbürgerung durch parlamentarische Behörden – Die Praxis der Stadtzürcher Bürgerrechts-Kommissionen», in: Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker (Hg.), *Paradoxien im Bürgerrecht – Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo.

brigitte.arn@bluewin.ch
lena.fassnacht@gmx.net