

229-2010
245-2010

Vorstoss-Nr: 229-2010
Vorstossart: **Motion**

Eingereicht am: 23.11.2010

Eingereicht von: Hess (Bern, SVP) (Sprecher/ -in)

Weitere Unterschriften: 9

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 13.04.2011
RRB-Nr: 656/2011
Direktion: POM

Einführung neuer Einbürgerungskriterien im Kanton Bern



Bisher gibt es wenige Eignungskriterien für die ordentliche Einbürgerung im Kanton Bern. Es fehlen insbesondere Standards für das Feststellen der Integration, also den Mindestanforderungen zum Wissensstand in den Bereichen Staatskunde, Geschichte sowie Sitten und Gebräuche. Zudem sind die Erwartungen bezüglich Sprache sehr tief. Mangelnde Kenntnisse der Landessprache verhindern jedoch, dass die Eingebürgerten ihren Rechten und Pflichten eines Schweizer Bürgers in der erwarteten Form nachkommen können, namentlich wenn es um die Partizipation an Abstimmungen geht, aber auch bei der Integration im Arbeitsalltag und im Umgang mit den Behörden. Oft müssen Eingebürgerte noch Zusatzangebote wie Schreibstuben oder Dolmetscher in Anspruch nehmen.

Der eidgenössische Gesetzgeber geht davon aus, dass auf kantonaler und kommunaler Stufe die Prüfung des Integrationsgrades erfolgt. Zudem sei hier auf die vom Bundesrat erlassene Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 verwiesen, in der unter Artikel 4b steht: „Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration zeigt sich namentlich im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache.“ Die BSIG Nr. 1/121.1/1.1 vom August 2009 geht von einem Sprachniveau A2 aus. Dies genügt nicht, denn A2 ist lediglich ausreichend für eine einfache Verständigung im Alltag, aber nicht einmal für das Ausfüllen eines etwas komplexeren Fragebogens, geschweige denn zum Verstehen von Abstimmungsunterlagen. Somit kann es passieren, dass Menschen, die nicht genügend integriert sind und unsere Sprache nicht verstehen und sprechen, den Schweizer Pass erhalten. Dieser sollte jedoch die Krönung einer gelungenen Integration darstellen und nicht leichtfertig vergeben werden.

Aus diesem Grund fordere ich vom Regierungsrat die Ergänzung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) mit folgenden Anforderungen für die Einbürgerung bzw. für das Einbürgerungsverfahren:

1. Sprachkenntnisse auf Niveau C1 gemäss dem europäischen Referenzrahmen für Sprachen (Strassburg 1997), wobei der bestandene Test Voraussetzung für die Aufnahme des Einbürgerungsverfahrens sein soll.
2. Mindestkenntnisse in Staatskunde sowie Sitten und Gebräuchen sind in einem Standardtest zu prüfen. Der bestandene Test soll Voraussetzung für die Aufnahme des

Einbürgerungsverfahrens sein. Dabei soll Grundlegendes zum Aufbau von Bund, Kanton und Gemeinde getestet werden, das Wissen über politische Abläufe, wie z. B. Wahlverfahren, aber auch Meilensteine der Schweizer und regionalen Geschichte.

3. Die Befragungen im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens haben in Mundart zu erfolgen, denn nur wer Mundart mindestens versteht, kann als integriert gelten.

Mit diesen Standards wird auch den Gemeinden die Arbeit erleichtert und sichergestellt, dass einheitliche kantonale Mindestkriterien gelten, nebst den von den Gemeinden geprüften Kenntnissen der lokalen Gepflogenheiten, die wiederum Hinweise auf den Grad der Integration in die Gemeinde geben.

Das Verfahren würde damit den heutigen Ansprüchen an messbare Standards genügen und zudem sicherstellen, dass Eingebürgerte auch wirklich integriert sind.

Vorstoss-Nr:	245-2010	
Vorstossart:	Motion	
Eingereicht am:	30.11.2010	
Eingereicht von:	Grimm (Burgdorf, Grüne)	(Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften:	2	
Dringlichkeit:		
Datum Beantwortung:	13.04.2011	
RRB-Nr:	656/2011	
Direktion:	POM	

Einbürgerungskurse mit Standards

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Gesetzgebung über das Einbürgerungsverfahren wie folgt zu ergänzen:

1. Die Lernziele für die Einbürgerungskurse Gesellschaft, Politik, Staat werden standardisiert.
2. Die Einbürgerungskurse werden mit einem obligatorischen, niveaugerechten Test mit Attest abgeschlossen.
3. Für diese Tests werden Mindestanforderungen als Bestehensnorm festgelegt.

Begründung:

Seit dem 1. Januar 2010 muss, wer sich einbürgern lassen will, einerseits eine Sprachstandanalyse nach europäischem Sprachstandsportfolio Niveau A2 absolvieren.

Andererseits ist der Besuch eines Einbürgerungskurses – Gesellschaft, Politik, Staat – obligatorisch. Im Gegensatz zur Sprachstandanalyse sind beim Einbürgerungskurs weder einheitliche Standards noch Abschlusstests vorgesehen.

Damit im ganzen Kanton an alle Einbürgerungswilligen die gleichen Anforderungen gestellt werden, ist es wichtig, dass alle Bildungsinstitute, die solche Kurse durchführen, nach einheitlichen Lernzielen unterrichten. Das Gelernte soll als Abschluss in Form eines Abschlusstests geprüft werden. Beim Test sollen Mindestanforderungen festgelegt werden, die zur Erlangung eines Attestes führen.

Erfahrungen aus bis anhin geführten Kursen haben dazu geführt, dass Einbürgerungswillige teilweise diese Kurse sehr passiv, d. h. ohne Engagement, als reine Pflicht absolvieren. Einzelne besuchen die obligatorischen Kurse nur gerade so oft, dass sie die Bestätigung „Kurs besucht“ erhalten.

Die vorgeschlagenen Standards sollen bei den Einbürgerungswilligen – auch bedingt durch den (neuen) obligatorischen Abschlusstest – ein grösseres Interesse an den Kursen wecken und ihnen durch die einheitlichen Standards (Lernziele) zusätzlich mehr Informationen in den Bereichen Gesellschaft, Staat und Politik bieten.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Einführung von obligatorischen Einbürgerungskursen für einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige erfolgte im Kanton Bern aufgrund der vom Grossen Rat am 11. September 2007 mit grossem Mehr überwiesenen Motion 068-2007 Messerli/Kneubühler. Diese Motion verfolgte hauptsächlich das Ziel, dass sämtliche Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten von einem Einbürgerungskursangebot profitieren konnten und das Einbürgerungsverfahren im Kanton Bern weiter vereinheitlicht und qualitativ verbessert wurde. Die Motion umschrieb recht umfassend die Rahmenbedingungen und Themenschwerpunkte von solchen Einbürgerungskursen, ohne jedoch die Absolvierung einer Prüfung vorzuschreiben.

Die Ausführungsarbeiten des Regierungsrates konzentrierten sich in der Folge auf die vom Grossen Rat beschlossenen Rahmenbedingungen und Themenschwerpunkte. Da bis zu diesem Zeitpunkt nur wenige bernische Gemeinden Einbürgerungskurse kannten, gestaltete sich die Einführung von obligatorischen Einbürgerungskursen als aufwändig. Die Gemeinden wurden schwerem Gewicht in die Umsetzungsarbeiten mit einbezogen. Im Herbst 2009 wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der bernischen Gemeinden, des Verbandes bernischer Gemeinden, des Kantons und der Schulen eingesetzt, welche den Stellenwert, die Verantwortung für die Durchführung, die empfohlenen Lernziele und -inhalte, die Kursabsenzen und die Kosten von Einbürgerungskursen im Detail regelten und sämtlichen bernischen Gemeinden als „Empfehlungen Einbürgerungskurse vom 20. November 2009“ zukommen liessen. Aufgrund dieser von Direktbeteiligten entworfenen Empfehlungen konnten die allgemein gehaltenen Bestimmungen in der Verordnung vom 1. März 2006 über die das Einbürgerungsverfahren (EbüV; BSG 121.111) praxisgerecht umgesetzt werden. Seit gut einem Jahr werden die Einbürgerungskurse im Kanton Bern von zahlreichen Schulen durchgeführt.

Bereits seit Einführung der Einbürgerungskurse per 1. Januar 2010 verlangen die meisten Einbürgerungsgemeinden, dass die einbürgerungswilligen Personen vor dem Besuch eines Einbürgerungskurses die Sprachstandanalyse in einer Amtssprache ihres Verwaltungskreises absolvieren. Die Sprachstandanalyse besteht aus einem schriftlichen und mündlichen Teil, so dass einer Person nach erfolgreicher Absolvierung der Sprachstandanalyse schriftliche und mündliche Sprachkenntnisse attestiert werden können. Somit kann gewährleistet werden, dass die einbürgerungswilligen ausländischen Staatsangehörigen dem Einbürgerungskurs folgen, den Inhalt verstehen und vom Kurs für ihr Alltagsleben profitieren können. Mit den neuen Einbürgerungsbestimmungen konnten die vor 1. Januar 2010 stossenden Unterschiede auf kommunaler Ebene behoben werden. Die Erfahrungen des ersten Jahres sind durchaus positiv. Aufgrund der Einschätzung des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes des Kantons Bern, welcher in einem tagtäglichen und engen Kontakt mit den bernischen Einbürgerungsgemeinden steht, sowie aufgrund der Rückmeldungen von einzelnen Schulen besteht kurz- und mittelfristig kein Handlungsbedarf.

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), darunter die Mitglieder des Vernehmlassungsausschusses der kommunalen Verbände und die bernische Ortspolizeivereinigung, lehnt sämtliche Forderungen der vorliegenden Motionen ab.

Der Regierungsrat nimmt zu den einzelnen Punkten der Motionen wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1 der Motion 229-2010 Hess: Erhöhung des geforderten Sprachniveaus

Das Anhörungsverfahren im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Einbürgerungsbestimmungen per 1. Januar 2010 zeigte, dass die Festsetzung eines Sprachniveaus in den kantonalen Rechtsgrundlagen zu stark in die Gemeindeautonomie eingreifen und auf geringe Akzeptanz stossen würde. Um den Gemeinden dennoch ein praktikables Instrument für die Bestimmung der Sprachfähigkeit von einbürgerungswilligen Personen zur Verfügung zu stellen, wurden die Sprachniveaus in der Wegleitung Einbürgerungsverfahren festgelegt (vgl. BSIG Nr. 1/121.1/1.1).

Da es sich bei der Verständigungsfähigkeit um ein Eignungskriterium gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0) handelt, sind für dessen Auslegung bundesrechtliche Bestimmungen heranzuziehen.

Der Bundesrat verabschiedete am 4. März 2011 die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes. Vorgesehen ist, die Verständigungsfähigkeit im Bürgerrechtsgesetz zu normieren und in einer neu zu schaffenden eidgenössischen Einbürgerungsverordnung, unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung des Integrationsrechts, zu präzisieren. In der Zwischenzeit begnügt sich der Bund mit Empfehlungen. In der „Information des Bundesamtes für Migration zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten (Bundesratsauftrag Rahmenkonzept Sprachförderung) vom 15. Juni 2009“ werden im Einbürgerungsbereich – basierend auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) und dem Europäischen Sprachportfolio (ESP) – folgende Sprachkompetenzprofile empfohlen:

- Mündliche Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen): B1 – A2
- Schriftliche Kompetenzen (Lesen, Schreiben): A2

Der Kanton Bern entspricht mit seiner Empfehlung eines Sprachniveaus A2 somit vollumfänglich den Empfehlungen des Bundes. Im Hinblick auf die bevorstehende Revision des Bundesrechts und die Empfehlungen des Bundes erachtet der Regierungsrat zurzeit eine Verschärfung des Sprachniveaus als nicht angebracht.

Zu Ziffer 2 der Motion 229-2010 Hess sowie zur Motion 245-2010 Grimm: Weitere Standardisierungen und Einführung von Tests zu den Inhalten der Einbürgerungskurse

Aus den einleitenden Ausführungen kann entnommen werden, dass im Kanton Bern für die Einbürgerungskurse bereits standardisierte Vorgaben bestehen. Die „Empfehlungen Einbürgerungskurse vom 20. November 2009“ beinhalten sowohl Lernziele als auch Kursinhalte. Diese lauten wie folgt:

- Modul 1 (Die Schweiz): Geografie, Bevölkerung, Geschichte, Sprachen, Religionen, Kirche und Staat, Kultur, Brauchtum, aktuelle politische Themen, Sport, Medien
- Modul 2 (Staat und Zivilgesellschaft): der dreistufige Staatsaufbau, Gewaltenteilung und Demokratieprinzip, Staatsorganisation, Minderheitenschutz, Justizsystem, Grundrechte, Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, Finanzierung der öffentlichen Aufgaben, Rolle der Zivilgesellschaft (Vereine, Parteien, Verbände, etc.)
- Modul 3 (Überblick über die wichtigsten Politikbereiche): Aussenpolitik, Bildung, Soziales, Sicherheit, Bau und Umwelt, Verkehr

- Modul 4 (Wirtschaft und Recht): Wirtschaftsordnung, Sozialpartnerschaft, Arbeitsrecht, Zivilrecht, Strafrecht, Verwaltungsrecht
- Modul 5 (Gemeinde des Wohnortes): Gemeinde im Überblick, Aufbau und Organisation der Gemeinde, politische Parteien, Vereine, Anlaufstellen, Geschäfte der Gemeindeversammlung oder des Parlaments (inkl. Besuch)

Aufgrund dieser bereits bestehenden kantonalen Vorgaben und unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie sieht der Regierungsrat von einer weiteren Detaillierung und Vereinheitlichung auf Kantonsstufe ab.

Wie bereits einleitend dargelegt, wurde per 1. Januar 2010 bewusst auf die Einführung von Tests zu den Inhalten der Einbürgerungskursen verzichtet. Dies aufgrund der Vorgaben der vom Grossen Rat angenommenen Motion 068-2007 Messerli/Kneubühler sowie aufgrund von Erfahrungen von Gemeinden, welche bereits vor dem 1. Januar 2010 Einbürgerungskurse kannten.

Der Regierungsrat erachtet den Abschluss von Einbürgerungskursen mittels Tests aus heutiger Sicht als nicht notwendig, da das Hauptziel der Einbürgerungskurse, nämlich die weitere Integration der einbürgerungswilligen ausländischen Personen, mit dem heutigen System durchaus erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass der Einbürgerungskurs im Umfang von 12 bis 18 Lektionen nur ein Teil der Integrationsmassnahmen darstellt, die eine ausländische Person in den 12 Jahren Wohnsitz in der Schweiz bis zur Einbürgerung durchläuft. Ein Test im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens kann denn auch nicht als Gradmesser der Integration dienen, sondern gibt vielmehr ein durch Lernen erworbenes Wissen wieder, das je nach Lernfähigkeit bzw. Lernschwäche der betroffenen Person sehr unterschiedlich ausfallen kann. Eine solche von der Integration losgelöste Kategorisierung von einbürgerungswilligen Personen lehnt der Regierungsrat ab.

Im Weiteren wäre die Durchführung von standardisierten Tests nur mit einem unverhältnismässig grossen organisatorischen Aufwand möglich. Das Einbürgerungsverfahren müsste, was die Einbürgerungskurse betrifft, durch die bernischen Gemeinden bzw. deren beauftragten Schulen kantonsweit vereinheitlicht werden. Die Autonomie der Gemeinden würde dadurch zusätzlich eingeschränkt.

Zu Ziffer 3 der Motion 229-2010 Hess: Befragung in Mundart

Die Amtssprachen im Kanton Bern sind Deutsch und Französisch. Mundart gehört nicht dazu. Aufgrund der bestehenden verfassungsmässigen Bestimmung des Kantons Bern kann eine Person nicht gezwungen werden, ein Verwaltungsverfahren, worunter auch die Befragungen fallen, in Mundart durchzuführen. Im Weiteren ist die Mundart auch kein bestimmbarer Rechtsbegriff, der einer Überprüfung zugänglich ist. Die Mundart ist im Kanton Bern von Ort zu Ort (Seeland, Emmental, Oberhasli, Saanenland, usw.) so verschieden, dass eine Umschreibung in der Praxis wohl kaum vorgenommen werden kann. Dies bedeutet wiederum, dass eine Überprüfung unmöglich wäre und der Willkür somit Tür und Tor geöffnet wären.

Es sei an dieser Stelle aber angemerkt, dass eine Einbürgerungsbehörde bei gegenseitigem Einverständnis die Befragung in Mundart durchführen kann, was im Regelfall auch zutrifft.

Antrag Ablehnung

An den Grossen Rat