

24. November 2013

Kantonale Volksabstimmung

**Botschaft des Grossen Rates
des Kantons Bern**



**Empfehlung
an die Stimmberechtigten**

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten am 24. November 2013 wie folgt abzustimmen:

Nein zur Initiative

- ▶ «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» (Verfassungsinitiative)

**«Keine Einbürgerung
von Verbrechern
und Sozialhilfeempfängern!»
(Verfassungsinitiative)**

«Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» (Verfassungsinitiative)

Darüber wird abgestimmt

Die Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» will in der Verfassung Einschränkungen bei den Einbürgerungen festschreiben. So sollen insbesondere Personen nicht eingebürgert werden, die wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt oder wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden sind. Ebenfalls nicht eingebürgert werden sollen Personen, die Sozialhilfe beziehen oder bezogene Sozialhilfe nicht vollumfänglich zurückbezahlt haben; die nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügen; die nicht nachweislich über Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügen. Zudem müssen die einbürgerungswilligen Personen eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Ein Anspruch auf Einbürgerung soll nicht bestehen.

► **Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten des Kantons Bern mit 109 zu 37 Stimmen, die Initiative abzulehnen.**

Das Wichtigste in Kürze

Am 2. Februar 2012 hat die Junge SVP des Kantons Bern die Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» mit 16 004 gültigen Unterschriften eingereicht. In der Kantonsverfassung sollen die Bestimmungen zum Bürgerrecht (Art. 7) mit Kriterien ergänzt werden, die den Erwerb des Bürgerrechts einschränken. Danach kann namentlich nicht eingebürgert werden, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt oder wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist. Zudem kann nicht eingebürgert werden, wer Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen der Sozialhilfe nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat. Gefordert werden zudem nachweislich gute Kenntnisse einer Amtssprache und ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte. Schliesslich soll für die Einbürgerung eine Niederlassungsbewilligung erforderlich sein und kein Anspruch auf eine Einbürgerung bestehen.

Der Regierungsrat hat dem Grosse Rat beantragt, die Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» für gültig zu erklären und gleichzeitig abzulehnen. Am 5. Juni 2013 hat der Grosse Rat die Initiative beraten. Die Mehrheit vertritt die Meinung, dass die Initiative unnötigerweise verschiedene rechtliche Konflikte mit der Bundesverfassung herbeiführe und nicht über die heute angewendete Praxis hinausgehe. Teils sei die Initiative sogar weniger streng als das geltende Recht. Der Grosse Rat hat zwar die Gültigkeit der Initiative bejaht, aus den genannten Gründen aber mit 109 zu 37 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

**Weitere Informationen und
Dokumente zu dieser Abstimmung
finden sich unter:**

www.be.ch/abstimmungen

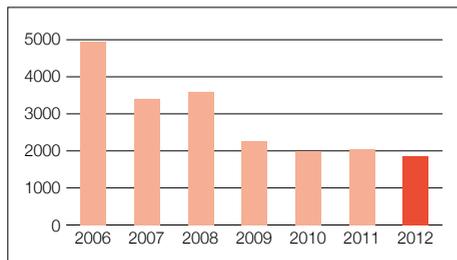
Die Initiative und die aktuelle Praxis

Rückgang der Zahl der Einbürgerungen

Im Kanton Bern ist seit 2006 im Vergleich zur gesamten Schweiz ein überproportionaler Rückgang bei der Zahl der Einbürgerungen festzustellen. 2006 sind im Kanton Bern 4942 Personen ordentlich eingebürgert worden, 2012 waren es noch 1861 Personen. Damit ist der Anteil des Kantons Bern an den gesamtschweizerischen ordentlichen Einbürgerungen von 13 auf 7 Prozent gesunken.

Die Gründe dafür sind ein allgemeiner Rückgang der Gesuchszahlen von Personen aus der Europäischen Union und aus Ländern wie Serbien und der Türkei. Ausserdem haben die kantonalen Behörden

Ordentliche Einbürgerungen im Kanton Bern



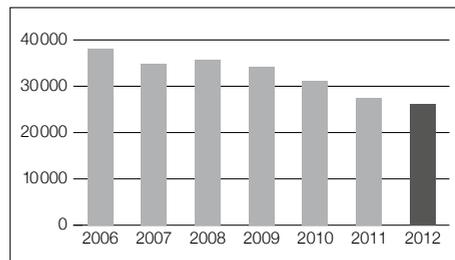
Quelle: Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst Kanton Bern

die Einbürgerungspraxis in den letzten fünf Jahren unter anderem mit der Einführung von Einbürgerungskursen, Sprachtests und strengeren Anforderungen an die finanziellen Verhältnisse der Ausländerinnen und Ausländer verschärft.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Schweizer Bürgerrecht basiert auf dem Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht. Es wird zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung sowie der Wiedereinbürgerung unterschieden. Die beiden letztgenannten Formen der Einbürgerung werden ausschliesslich durch das Bundesrecht geregelt und sind von der Initiative nicht betroffen. Im Jahr 2012 haben landesweit 26221 Personen das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren erworben, 8718 Personen wurden erleichtert eingebürgert und 117 Personen haben das Schweizer Bürgerrecht durch Wiedereinbürgerung erlangt.

Ordentliche Einbürgerungen in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Migration (Migrationsbericht 2012)

Einbürgerungsquote im Kanton Bern

Vergleicht man, wie viele Einbürgerungen auf 100 Ausländerinnen und Ausländer kommen, erhält man die Einbürgerungsquote. Die Einbürgerungsquote der Städte Bern und Biel, die vom Initiativkomitee als Problemfälle ausgemacht worden sind, liegen lediglich leicht über dem landesweiten Durchschnitt. Die höchsten Einbürgerungsquoten im Kanton Bern wiesen in den Jahren 2005–2010 drei kleine Gemeinden aus dem Berner Oberland auf. Die teils hohen Quoten im ländlichen Gebiet erklären sich in erster Linie durch den dortigen sehr geringen Ausländeranteil. Wenn in einer kleinen Berggemeinde, in der gesamthaft nur 15 Ausländerinnen und Ausländer wohnen, eine vierköpfige Familie eingebürgert wird, resultiert bereits eine zweistellige Einbürgerungsquote.

Anforderung des Bundes an die Einbürgerung

Für den Bereich der ordentlichen Einbürgerungen, um den es bei der zur Abstimmung stehenden Initiative geht, erlässt der Bund Mindestvorschriften. Als Eignung für eine Einbürgerung setzt das Bundesrecht voraus, dass die gesuchstellende Person seit zwölf Jahren in der Schweiz lebt und mit den hiesigen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Anforderung des Kantons an die Einbürgerung

Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Bern hat die Mindestvoraussetzungen des Bundes in einer Wegleitung konkretisiert. Darin wird aufgezeigt, wie die rechtlichen Vorgaben ausgelegt und in der Praxis umgesetzt werden sollen. Die Wegleitung soll eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Einbürgerungspraxis sicherstellen. So unter anderem im Bereich der Straffälligkeit, der Integration, der finanziellen Verhältnisse und der Sprach- und Landeskennnisse. Die kantonale Einbürgerungsverordnung sieht sodann vor, dass die einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer einen Einbürgerungskurs und einen Sprachtest zu absolvieren haben.

Die kantonale Einbürgerungsverordnung verlangt bereits heute die Fähigkeit zur Verständigung und die vorerwähnte Wegleitung legt ein zu erfüllendes Mindestsprachniveau fest. Dieses liegt aktuell beim Niveau A2 und entspricht damit beispielsweise dem Sprachniveau, das alle deutschsprachigen Schülerinnen und Schüler nach Abschluss der Sekundarschule in der Fremdsprache Französisch aufweisen sollten. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, ein höheres Sprachniveau im Einbürgerungsverfahren zu verlangen. Der Grosse Rat hat den Regierungsrat im September 2013 beauftragt, das mündliche Sprachniveau B1 als Einbürgerungsvoraussetzung einzuführen. Diese hohe Sprachanforderung wird damit künftig für alle einbürgerungswilligen Personen verbindlich sein.

Einbürgerungsverfahren

Ausländerinnen und Ausländer reichen das Gesuch um Einbürgerung bei ihrer Wohngemeinde ein. Der Gemeinde obliegt insbesondere die Aufgabe zu prüfen, ob die vom Bund vorgegebenen Eignungskriterien für eine Einbürgerung erfüllt sind. Anschliessend prüfen Kanton und Bund das Gesuch.

Wurde eine Ausländerin oder ein Ausländer beispielsweise wegen Diebstahls oder Fahrens in angetrunkenem Zustand zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt oder spricht die Person nur schlecht Deutsch oder Französisch, wird die Einbürgerung nicht erteilt.

Ausblick auf das neue Bundesrecht

Im März 2011 hat der Bundesrat eine Vorlage zur Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes verabschiedet. Der Nationalrat hat das Geschäft im März 2013 behandelt. Wann die Gesetzesrevision beschlossen und in Kraft treten wird, ist noch nicht bekannt. Das geänderte Bundesgesetz wird für die Kantone verbindlich sein. Sowohl die Vorlage des Bundesrates als auch diejenige des Nationalrates würden eine Verschärfung der bisherigen Mindestvorgaben mit sich bringen. Insbesondere sehen beide Vorlagen den Besitz einer Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung vor. Vor allem Jugendliche, die zwar nach mehreren Schuljahren in der Schweiz gut integriert sind, aber noch keine Niederlassungsbewilligung besitzen, müssten länger auf eine Einbürgerung warten.

Straffälligkeit und Einbürgerung

Die Initiative verlangt in der Kantonsverfassung zu verankern, dass Personen, die wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden sind oder für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden sind, nicht eingebürgert werden.

Die für die heutige Praxis im Kanton Bern massgebende Wegleitung des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes schreibt vor, dass Personen, die sich einbürgern lassen wollen, einen Strafregisterauszug ohne Einträge vorlegen müssen. Zudem ist festgehalten, dass bei hängigen Strafermittlungen und bei der Verurteilung zu einer bedingten oder unbedingten Freiheits- oder Geldstrafe keine Einbürgerung möglich ist, solange die Strafe im Strafregisterauszug für Privatpersonen eingetragen ist. Gemäss heutiger Praxis werden Einbürgerungen auch beim Vorliegen von geringfügigeren Strafen nicht bewilligt. Beispielsweise verweigern die bernischen Behörden einer ausländischen Person das Schweizer Bürgerrecht sogar dann, wenn sie wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln (z.B. massive Geschwindigkeitsüberschreitung) zu einer Geldstrafe verurteilt worden ist.

Demnach ist die heutige Praxis im Kanton Bern deutlich strenger, als dies in der Initiative vorgesehen ist. Die Initiative bleibt damit in einem ihrer Hauptziele wirkungslos.

Sozialhilfebezug und Einbürgerung

Die Initiative verlangt, dass Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe oder Personen, die bezogene Leistungen der Sozialhilfe nicht vollumfänglich zurückbezahlt haben, nicht eingebürgert werden.

Eine erfolgreiche Integration liegt nach aktueller Praxis dann vor, wenn die einbürgerungswillige Person einer Arbeit nachgeht und damit ihren Lebensunterhalt selber bestreiten kann. Entsprechend gilt der Bezug von Sozialhilfe bereits heute als Einbürgerungshindernis, wenn er selbstverschuldet ist. Ein Selbstverschulden liegt vor, wenn kein Wille zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit besteht.

Der Wortlaut der Initiative verunmöglicht die Einbürgerung von körperlich und geistig behinderten Personen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen und verstösst damit gegen Bundesrecht. Die Initiative müsste verfassungskonform ausgelegt werden. Eine Verschärfung der heutigen Praxis würde durch die Initiative insoweit stattfinden, als auch nicht behinderte Personen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind oder waren, von einer Einbürgerung ausgeschlossen wären (beispielsweise alleinerziehende Mütter oder Personen, die trotz voller Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt nicht bestreiten können).

Sprache, Landeskenntnisse und Einbürgerung

Gemäss der Initiative soll in der Verfassung verankert werden, dass Personen nicht eingebürgert werden, die nachweislich nicht über gute Kenntnisse einer Landessprache und nicht über ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügen.

Um in der Gesellschaft eingegliedert und mit den hiesigen Lebensgewohnheiten vertraut zu sein, ist der Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung eine Voraussetzung. Daher verlangt das kantonale Recht bereits heute die Fähigkeit zur Verständigung und legt ein zu erfüllendes Mindestsprachniveau fest, welches durch ein anerkanntes Sprachzertifikat belegt werden muss. Der Grosse Rat hat den Regierungsrat im September 2013 beauftragt, das mündliche Sprachniveau B1 zu verlangen (siehe Seite 5), was einer hohen Sprachkompetenz entspricht.

Aus Sicht des Grossen Rates ist eine Festlegung der erforderlichen Sprachkenntnisse in der Verfassung weder sach- noch stufengerecht. Zudem ist vorgesehen, dass die neue Bundesgesetzgebung präzisere Vorgaben zur Sprachkenntnis machen wird. Der Nationalrat hat in der 1. Lesung «die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache gut zu verständigen» gefordert.

Ausländerinnen und Ausländer haben im Rahmen des Verfahrens zur Einbürgerung bereits heute einen von der Gemeinde organisierten Kurs zu besuchen. Dieser beinhaltet die Themen Aufbau und Organisation des demokratischen Staatswesens, Lebensbedingungen, Arbeit und Bildung in der Schweiz und Recht im Alltag. Zudem sieht das kantonale Recht ab dem Jahr 2014 einen obligatorischen Einbürgerungstest zu sämtlichen relevanten gesellschaftlichen Themen vor. So werden die Ausländerinnen und Ausländer beispielsweise zu den Themen Geschichte und Geografie der Schweiz sowie Demokratie und Föderalismus befragt. Wer den Kurs nicht besteht, wird nicht eingebürgert. Die Kurskosten trägt die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller.

Da schon heute weitergehende Kenntnisse über den hiesigen Staatsaufbau und die Geschichte verlangt werden, hat die Initiative nach Ansicht des Grossen Rates keinen praktischen Nutzen.

Niederlassungsbewilligung und Einbürgerung

Die Initiative verlangt, dass einbürgerungswillige Personen über eine Niederlassungsbewilligung verfügen müssen. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung halten sich meistens seit Längerem in der Schweiz auf. Die Niederlassungsbewilligung ist entsprechend ein Indiz für eine erfolgreiche Integration. Sowohl der Bundesrat als auch in erster Lesung der Nationalrat sehen bei der Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes den Besitz einer Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung vor.

Für die Mehrheit des Grossen Rates ist es angesichts dieser Entwicklung nicht notwendig, eine solche Bestimmung in der Kantonsverfassung festzuschreiben.

Kein Anspruch auf Einbürgerung

Nach der Initiative soll in der Kantonsverfassung verankert werden, dass kein Recht auf Einbürgerung besteht. Dies ist bereits heute auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten (siehe Kasten).

Art. 16 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG)

Rechtsanspruch

1 Es besteht kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung.

2 ...

Aus diesem Grund besteht nach Ansicht des Grossen Rates kein Bedarf, dies in der Verfassung zu erwähnen.

Stellungnahme des Initiativkomitees

Ehre, wem Ehre gebührt – JA zur Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!».

Die Einbürgerungen im Kanton Bern haben massiv zugenommen. Gemäss einer Studie der Eidg. Kommission für Migrationsfragen (EKM) wurden im Kanton Bern in der Periode 1992–1998 6662 Personen eingebürgert, in der Periode 2005–2010 waren es bereits 23927, d.h. **260 % mehr Einbürgerungen** (CH-Durchschnitt: 135 % mehr). Von den 10 Gemeinden mit den Schweiz weit höchsten standardisierten Einbürgerungsquoten (Einbürgerungen auf 100 Ausländer; 2005–2010) befinden sich drei im Kanton Bern.

Im Kanton Bern und namentlich in grösseren Gemeinden ist es zu einfach geworden, den Schweizer Pass zu erhalten. Die Gesetzgebung sieht fast keine Mindestanforderungen vor und die kantonale Einbürgerungs-Wegleitung hat schwere Mängel.

Mit der Initiative werden im Kanton Bern endlich **konkrete Mindestanforderungen** an die Einbürgerung in der Verfassung festgelegt:

- **Kein Pass für rechtskräftig verurteilte Schwerekriminelle.** Bei Verbrechen (z. B. Tötungsdelikte, Raub, Vergewaltigung) oder mindestens zweijährigen Freiheitsstrafen gilt neu ein unbefristetes Einbürgerungsverbot. Schwerekriminelle dürfen nicht mit der Einbürgerung belohnt werden.

- **Keine Einbürgerung von Personen, die wirtschaftlich nicht selbständig sind,** d.h. von Sozialhilfeempfängern oder Personen, die bezogene Sozialhilfegelder nicht zurückbezahlt haben.
- Der Schweizer Pass darf nur erteilt werden bei guten (d.h. nicht bloss rudimentären) Kenntnissen einer **Amtssprache** sowie bei ausreichenden Kenntnissen unseres **Staatsaufbaus und seiner Geschichte.**
- **Kein Pass ohne Niederlassungsbewilligung!** Vorläufig Aufgenommene sollen nicht mehr eingebürgert werden.
- Eine Gemeinde darf im Rahmen des Zulässigen eine Einbürgerung auch aus anderen Gründen ablehnen (**kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung**).

Der Schweizer Pass ist keine Hundemarke. Nur wer integriert ist, soll Schweizer Bürger werden können. Da der Schweizer Pass sehr begehrt ist, führen verschärfte Einbürgerungskriterien auch zu mehr Motivation, unsere Regeln zu respektieren. Angesichts des hohen Ausländeranteils in den Kriminal- und Sozialhilfestatistiken ist dies auch dringend nötig.

Die Initiative bleibt fair. Wer unsere Regeln respektiert, wirtschaftlich selbständig und mit der Schweiz dauerhaft verbunden ist, braucht keine Angst zu haben: Von Diskriminierung keine Spur. Die Mindestanforderungen der Initiative sollten eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, was heute aber nicht der Fall ist. Aus diesem Grund braucht es ein **Ja zur Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!».**

Argumente im Grossen Rat gegen die Vorlage

Der Grosse Rat empfiehlt mit **109** zu **37** Stimmen die Verfassungsinitiative abzulehnen.

- Schon heute werden Ausländerinnen und Ausländer nicht eingebürgert, wenn sie ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben. Das gilt auch, wenn sie selbstverschuldet Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben.
- Heute kann die Einbürgerung bereits bei Verurteilungen zu geringfügigen Geldstrafen verweigert werden. Damit ist das geltende Recht deutlich strenger als die Initiative.
- Das geltende Recht verlangt angemessene Kenntnisse einer Landessprache sowie gute Kenntnisse der hiesigen Lebensgewohnheiten und der Rechte und Pflichten als Bürgerinnen und Bürger. Die Initiative ist daher unnötig.
- Die Bestimmungen der Initiative müssen nicht in der Verfassung verankert werden. Die bestehenden Regelungen genügen völlig. Weil die für die Kantone verbindlichen Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes derzeit überarbeitet werden, ist der Zeitpunkt für eine Verfassungsänderung zudem sehr ungünstig.

dagegen

109 Stimmen

Argumente im Grossen Rat für die Vorlage

- Die Hürde für eine Einbürgerung muss hoch sein. Die Initiative bringt die nötigen Verschärfungen.
- Wer eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren kassiert hat und rechtskräftig verurteilt ist, ist keiner, der ein Velo oder einen Kaugummi gestohlen hat. Daher soll er oder sie kein Recht auf Einbürgerung haben.
- Die Initiative zielt in die gleiche Richtung, in welche sich momentan auch die eidgenössische Gesetzgebung bewegt.

dafür

37 Stimmen

**Grossratsbeschluss
betreffend die Volksinitiative «Keine Einbürgerung
von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern»**

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung,

auf Antrag des Regierungsrates,

beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Initiativkomitee eingereichte Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» mit 16 004 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 205 vom 15. Februar 2012).

2. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:

«Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Artikel 7 ¹Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung unter Vorbehalt folgender Grundsätze geregelt.

² Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht (bisher).

³ Nicht eingebürgert wird namentlich, wer:

- a wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist;
- b Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat;
- c nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügt;
- d nicht nachweislich über ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügt;
- e nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

⁴ Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.»

3. Die Initiative wird gültig erklärt.

4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 5. Juni 2013

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident: *Antener*

Der Staatsschreiber: *Auer*

