

Einbürgerungskurse

Empfehlungen der Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeinden

1. Ausgangslage

Auf den 1.1.2010 wird die revidierte Verordnung über das Einbürgerungsverfahren (EbüV; BSG 121.111) in Kraft treten. Der Kanton hat mit BSIG Nr. 1/121.1/1.1 vom 21. August 2009 die Gemeinden informiert. Bezüglich der Einbürgerungskurse nach Art. 11a EbüV hat sich der Kanton unter Berufung auf die Gemeindeautonomie mit Empfehlungen bzw. Vorgaben zurückgehalten, was bei zahlreichen Gemeinden zu einer gewissen Verunsicherung geführt hat. Der VBG hat in der Folge eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche sich mit den offenen Fragen auseinandergesetzt und die vorliegenden Empfehlungen zuhanden der Gemeinden verabschiedet hat.

2. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe

- Andreas Blaser, Schulleiter Schlossbergschule Spiez, Grossrat
- Franziska Bürki, Vorsteherin Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst Kanton Bern
- Angela Cadonau, Leiterin Team Bürgerrecht, Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst Kanton Bern
- Ursula Flütsch, Sektionsleiterin Bürgerrechtsdienst Stadt Bern, Vertreterin BOV
- Arnold Messerli, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst Kanton Bern
- Karin Pulfer, Gemeindeschreiberin, Einwohnergemeinde Muri bei Bern
- Sabine Kreienbühl, lic. iur., Anwältspraktikantin Advokatur Arn Friederich Streckler (Protokoll)
- Daniel Arn, Geschäftsführer VBG (Vorsitz)

3. Stellenwert der Empfehlungen

Das kantonale Recht bestimmt die Konzeption der Einbürgerungskurse und belässt den Gemeinden bei der Organisation und Durchführung einen erheblichen Handlungsspielraum. Die vorliegenden Empfehlungen sollen den Gemeinden Anhaltspunkte zum Vollzug geben und die Kursinhalte im ganzen Kanton wenn möglich etwas harmonisieren. Es gilt aber zu beachten, dass diese Empfehlungen für die Gemeinden *völlig unverbindlich* sind. Jede Gemeinde muss letztlich selber verantworten, wie sie ihre Handlungsspielräume im Einbürgerungsverfahren ausgestalten will. Da die Zeit drängt, wird auf eine breite Meinungsbildung bei den Gemeinden und auch bei den Anbietern verzichtet. Aufgrund des raschen und pragmatischen Vorgehens werden nach gemachten Erfahrungen die Empfehlungen allenfalls anzupassen sein.

4. Wer verantwortet die Einbürgerungskurse?

Jede Gemeinde, welche über ein Einbürgerungsgesuch zu entscheiden hat, muss den Einbürgerungskurs gewährleisten und letztlich sowohl rechtlich wie auch politisch verantworten. Um die Kurse qualitativ hochstehend und wirtschaftlich vernünftig anbieten zu können, braucht es eine genügend grosse Nachfrage, was bedingt, dass die Gemeinden wenn möglich *gemeinsam* Leistungen bei einem Dritten einkaufen. Es erscheint kaum vorstellbar, dass die Gemeinden die Kurse selber organisieren und durchführen. Die EbüV geht in Art. 11a Abs. 1 und 4 davon aus, dass die Gemeinden diese Aufgabe an Dritte *delegieren* kann. Mit anderen Worten: Gesuchstellende können nicht frei wählen, bei wem sie einen Kurs absolvieren wollen. Sie müssen vielmehr einen Kurs bei einem Anbieter besuchen, welcher über einen entsprechenden Auftrag der Gemeinde verfügt. Der Anbieter muss Gewähr bieten, dass die Lerninhalte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und dass sich die Gemeinde auf die Kursbestätigung verlassen kann. Die Gemeinden können einen oder auch mehrere Anbieter mit der Durchführung der Kurse beauftragen. Da die Verantwortung für die Kurse letztlich - auch bei einer Erfüllung der Aufgabe durch einen Dritten - bei der Gemeinde verbleibt, muss die Gemeinde bezüglich der Lernziele und Lerninhalte gewisse Vorgaben machen.

Auch wenn der operative Vollzug der Kurse nicht bei den Gemeinden liegen wird, erscheint es doch wichtig, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller von der Gemeinde begleitet werden, damit sie mit vernünftigem Aufwand durch das Verfahren kommen. Zudem wird an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass der Besuch eines Einbürgerungskurses nur Sinn macht, wenn die notwendigen Sprachkenntnisse (Sprachstand A2) nachgewiesen sind.

5. Empfohlene Lernziele und Lerninhalte

Vorbemerkung

Die nachstehenden Empfehlungen sollen die im Kurs zu behandelnden Themen und die dafür einzusetzende Lektionenzahl umreissen. Die Inhalte müssen vom Anbieter nicht „wortgetreu“ behandelt werden, hier soll durchaus eine gewisse Handlungsfreiheit erhalten bleiben. Die detaillierten Inhalte sollten lediglich das Feld des Kurses abstecken. Es müssen nicht alle aufgeführten Themen unterrichtet werden, zudem erfolgt der Unterricht in angemessener „Flughöhe“ ohne grosse Vertiefung der Lerninhalte. Insgesamt sollen sich die Anbieter aber bezüglich der Themen und deren zeitlicher Gewichtung an diese Vorgaben halten. Die dem Einbürgerungsentscheid vorangehende persönliche Befragung soll sich nicht an den untenstehenden Lerninhalten, sondern an dem von den Kursanbietern effektiv vermittelten Stoff orientieren.

Der Kanton gibt bezüglich der Lektionenzahl einen Rahmen vor (Art. 11a Abs. 2 EbüV): Es müssen mindestens 12, maximal 18 Lektionen angeboten werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt *12 Lektionen*, welche durch einen Dritten (Bildungsprofil!) angeboten werden. Zusätzlich wird ein Ausbildungsmodul *zur Diskussion gestellt*, in welchem die Gemeinde (oder ein beauftragter Dritter) mit den Gesuchstellenden im Umfang von 3 Lektionen „praktische Arbeit“ leistet, damit die Struktur und das Funktionieren der Wohnsitzgemeinde (und der neuen Heimatgemeinde), die Angebote und Dienstleistungen und auch die Vereine etc. vorgestellt werden können. Dieses Ange-

bot sollte vorzugsweise unentgeltlich erbracht werden. Insgesamt ergeben sich so 15 Lektionen, was in der Mitte zwischen Minimum und Maximum liegt.

Es ist der Arbeitsgruppe bewusst, dass die Empfehlung zur „praktischen Arbeit“ (Modul 5) mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Jede Gemeinde muss selber beurteilen, ob sie dieses Modul anbieten bzw. als Einbürgerungsvoraussetzung verlangen will. Soweit das Modul 5 ebenfalls Bestandteil des Einbürgerungskurses ist, muss das Folgende beachtet werden:

- Das Verfahren darf durch dieses Modul nicht verzögert werden, die gesamte Kursdauer darf einschliesslich Modul 5 nicht länger als drei Monate dauern.
- Die Kursbestätigung muss auch den Besuch von Modul 5 einschliessen, was bedingt, dass die Gemeinde dem Kursanbieter den Besuch von Modul 5 meldet.
- Modul 5 könnte auch bei einem externen Dritten eingekauft werden und in der Kursgebühr eingeschlossen werden. Die zusätzlichen Kosten von Fr. 75 wären sicher zu verantworten.

Ziele, die mit dem Kursbesuch erreicht werden sollen:

Die Teilnehmenden

- erwerben die für die Einbürgerung erforderlichen Kenntnisse (Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen)
- informieren sich über die wichtigen „Eckwerte“ der Schweiz (u.a. Angaben zu demografischen, geografischen und sprachlichen Begebenheiten)
- sind mit dem politischen und gesellschaftlichen System (Strukturen) vertraut
- haben Kenntnisse der wichtigsten Politikbereiche
- wissen, wie die Wirtschaft funktioniert und welche Rechtsbereiche das Zusammenleben in der Gesellschaft und das Funktionieren des Staates und der Wirtschaft gewährleisten
- kennen ihre Gemeinde und wissen, wohin sie sich im Bedarfsfall wenden können

Inhalte, die im Kurs vermittelt werden sollen;

Modul 1 Die Schweiz (drei Lektionen)

- Geografie
- Bevölkerung
- Geschichte
- Sprachen
- Religionen / Kirche und Staat
- Kultur / Brauchtum
- Aktuelle politische Themen
- Sport
- Medien

Modul 2 Staat und Zivilgesellschaft (drei Lektionen)

- Der dreistufige Staatsaufbau
- Gewaltenteilung und Demokratieprinzip
- Die Staatsorganisation (Bund, Kantone und Gemeinden)

- Minderheitenschutz
- Das Justizsystem
- Grundrechte
- Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger
- Die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben
- Die Rolle der Zivilgesellschaft (Vereine, Parteien, Verbände, etc.)

Modul 3 Überblick über die wichtigsten Politikbereiche (drei Lektionen)

- Aussenpolitik (Neutralität, internationale Organisationen, Entwicklungszusammenarbeit)
- Bildung (Kindergarten und Volksschule, Berufsbildung, Sekundarstufe II und III)
- Soziales (wirtschaftliche Hilfe, institutionelle Sozialhilfe, Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung, übrige Versicherungen)
- Sicherheit (Militär, Bevölkerungsschutz, Polizei)
- Bau und Umwelt (Wasser und Abwasser, Kehricht)
- Verkehr

Modul 4 Wirtschaft und Recht, kasuistisch (drei Lektionen)

- Wirtschaftsordnung, Sozialpartnerschaft
- Grundlagen des
 - Arbeitsrechts
 - Zivilrechts
 - Strafrechts
 - Verwaltungsrechts

Modul 5 Die Gemeinde des Wohnortes (drei Lektionen)

- Die Gemeinde im Überblick (Bevölkerung, Gebiet, Aussenbeziehungen)
- Aufbau und Organisation der Gemeinde
- Die politischen Parteien
- Die Vereine
- Anlaufstellen / Hilfeleistungen (was tun, wenn...?)
- Geschäfte der Gemeindeversammlung oder des Parlaments
- Besuch einer Gemeindeversammlung oder einer Sitzung des Parlaments

Die Module im Überblick

Minimales Angebot

- Module 1 – 4 = 12 Lektionen, externes Angebot eines professionellen Anbieters (entgeltlich)

Mögliche Erweiterung

- Modul 5 = 3 Lektionen, durch die Gemeinde oder durch einen Dritten anzubieten (ev. unentgeltlich)
- Module 1 - 5: 15 Lektionen

6. Absenzen

Mit dem Anbieter ist zu klären, wie mit Absenzen umzugehen ist. Der Anbieter muss gewährleisten, dass eine Absenz nur aus triftigem Grund und nur bei entsprechendem Nachweis (z.B. Arztzeugnis) toleriert wird. Zudem kann die Kursbestätigung nur abgegeben werden, wenn $\frac{3}{4}$ des Kurses beim Anbieter (also 9 Lektionen) besucht worden sind. Im Übrigen müssen die Anbieter mittels Identitätskontrolle sicherstellen, dass die kursbesuchende Person mit der einbürgerungswilligen Person übereinstimmt.

7. Gebühren

Aufgrund der rechtlichen Vorgaben gehen die Kurskosten vollumfänglich zulasten der Teilnehmenden (Art. 11a Abs. 6 EbüV). In aller Regel wird der Kursanbieter die Kursgebühr von den Teilnehmenden direkt in Rechnung stellen und die Kursbestätigung nur nach erfolgter Zahlung aushändigen. Wie bereits in der kantonalen BSIG-Info ausgeführt, handelt es sich bei den Kurskosten um eine Gebühr. Werden die Kurskosten bestritten, muss die Gemeinde (und nicht der Anbieter) diese Gebühr durchsetzen, was eine Rechtsgrundlage im kommunalen Recht bedingt. Gemeinden, welche nur über ein allgemeines Gebührenreglement verfügen, sollten bei Gelegenheit eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen. Gemeinden, welche über eine Gebührenreglement und eine Gebührenverordnung verfügen, können diese Gebühr in der Verordnung regeln, wenn sie im Reglement über eine entsprechende Delegationsgrundlage verfügen. Die Frage, „ob“ eine Gebühr zu erheben ist, muss der kommunale Gesetzgeber nicht mehr beantworten, diese Vorgabe macht bereits das kantonale Recht. An die reglementarische Grundlage dürfen deshalb keine hohen Anforderungen gestellt werden.

Was die Höhe der Kurskosten anbelangt, verweist die Arbeitsgruppe auf die in der BSIG-Information abgegebene Empfehlung, weist aber an dieser Stelle darauf hin, dass die Gemeinden diesbezüglich frei sind. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass bei einer guten Auslastung eines Einbürgerungskurses bei 12 entgeltlichen Lektionen eine Kursgebühr von Fr. 300 (einschliesslich Lehrmittel) sowohl für die Anbieter wie auch für die Teilnehmenden angemessen erscheint. Soweit die Gemeinde einen Dritten mit der Durchführung von Modul 5 beauftragt (entgeltlich), erhöht sich die Kursgebühr um Fr. 75 auf insgesamt Fr. 375, was immer noch im Rahmen der BSIG-Empfehlung liegt.

8. Sprachstandanalysen / Sprachkurse

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe vertreten die Auffassung, dass hier die Vorgaben genügend dicht und die Anbieter zahlreich sind, womit sich weitergehende Ausführungen oder gar Empfehlungen erübrigen. Es macht sicher auch hier Sinn, wenn die Gemeinden im Verbund einen gemeinsamen Dritten mit dieser Aufgabe beauftragen. Die Gemeinden müssen sich auf die Bestätigung des beauftragten Dritten verlassen können, bildet die Sprachstandanalyse (mindestens A2) doch Voraussetzung zum Absolvieren des Einbürgerungskurses. Der Besuch eines Einbürgerungskurses ohne die erforderlichen Sprachkenntnisse macht keinen Sinn.

9. Übergangsrechtsrechtliche Fragen

Der Kanton hat die kantonalen Einbürgerungsgebühren in den Bereichen „Jugendliche nach Art. 8 Abs. 2 KBüG“, „Einzelpersonen“ und „Ehepaare“ per 01.01.2010 neu festgesetzt.

Betreffend der zeitlichen Schnittstelle zwischen dem alten und dem neuen Gebührentarif sind nun Unsicherheiten aufgetreten, da die Gemeinden für das Gebühreninkasso aller 3 Stufen (Gemeinde / Kanton und Bund) verantwortlich sind. Aus rechtlicher Sicht ist zur Festsetzung der Gebührenerhebung der Entscheidzeitpunkt massgebend d.h. alle Gesuche welche nach dem 01.01.2010 entschieden werden, fallen unter den neuen Gebührentarif. Aus Praxisgründen und Vertrauensschutz / Rechtssicherheit hat sich der Kanton bei der Festsetzung der Kantonsgebühren zu folgender Praxis entschieden:

Gesuchseinreichung nach dem 01.01.2010:

- Verfahren inkl. Einbürgerungskurse und Sprachstandanalyse
- Neuer Gebührentarif

Gesuchseinreichung vor dem 01.01.2010 / Entscheidzeitpunkt nach dem 01.01.2010:

- Verfahren ohne Einbürgerungskurse und Sprachstandanalyse
- Einzelpersonen und Ehepaare ⇒ neuer Gebührentarif
- Jugendliche nach Art. 8 Abs. 2 KBüG ⇒ alter Gebührentarif

Die Gemeinden werden gebeten, die Kantonsgebühren nach dem vorstehenden Prinzip den Gesuchstellern in Rechnung zu stellen. Bei der Festsetzung der zeitlichen Schnittstelle im Bezug auf die Gemeindegebühren sind die Gemeinden autonom.

10. Liste der Anbieter

Es ist der Arbeitsgruppe bewusst, dass eine Liste mit den Anbietern von Einbürgerungskursen den Gemeinden sehr dienlich wäre. Es ist aber heute noch nicht klar, wer als Anbieter am Markt auftreten wird, weshalb auf die Erstellung einer Liste verzichtet wird. Die Arbeitsgruppe vertraut auf das stets gut funktionierende Informations-Netzwerk „Gemeinden“ und ist überzeugt, dass der interkommunale Informationsaustausch diesbezüglich die nötigen Anhaltspunkte liefern wird. Zudem wird seitens der Anbieter erwartet, dass sie diesen Markt aktiv bearbeiten und ihre Dienstleistungen bei den Gemeinden bekannt machen.

Bern, 20. November 2009

Arbeitsgruppe Einbürgerungskurse