

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Reglement vom 23. Mai 2002 über die Erteilung und Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR; SSSB 121.1); Totalrevision

1. Ausgangslage

Das alte Bürgerrechtsgesetz¹ wurde totalrevidiert und ersetzt.² Im Zuge dieser Totalrevision, welche namentlich die Harmonisierung mit der Terminologie des Ausländerrechts sowie die Vereinfachung der Einbürgerungsverfahren bezweckt hat, hat der Bundesrat erstmals eine Verordnung im Bereich der Einbürgerungen erlassen. Die Bürgerrechtsverordnung³ konkretisiert in bedeutendem Umfang die gesetzlichen Vorgaben, was zuvor schwergewichtig durch die Kantone erfolgte. In der Bürgerrechtsverordnung werden insbesondere die Integrationsvoraussetzungen detailliert umschrieben.

Aufgrund der bundesrechtlichen Neuerungen, welche am 1. Januar 2018 in Kraft traten, hat auch der Kanton seine gesetzlichen Grundlagen überarbeitet und auf das revidierte Bundesrecht abgestimmt. Das neue Kantonale Bürgerrechtsgesetz⁴ und die Kantonale Bürgerrechtsverordnung⁵ traten am 1. Januar 2018 in Kraft. Zudem enthält auch Artikel 7 der Kantonsverfassung,⁶ welcher durch die Volksabstimmung vom 24. November 2013 verschärft wurde, wichtige Vorgaben zum Bürgerrecht. Aufgrund der bundes- und kantonrechtlichen Revisionen ist eine Totalrevision des städtischen Einbürgerungsreglements⁷ angezeigt, um die kommunale Grundlage dem neuen übergeordneten Recht anzupassen. Das vorliegende EBR ist relativ schlank, um einerseits das Verfahren für die rechtsanwendenden Behörden sowie die Gesuchstellenden möglichst einfach zu gestalten, und andererseits die hohe Reglungsdichte von kantonalem Recht und Bundesrecht zu berücksichtigen.

2. Bundes- und kantonrechtlicher Rahmen

Die Schweiz kennt ein dreistufiges Bürgerrecht. Jede Schweizerin und jeder Schweizer verfügt über ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht. Daher ist auch das Einbürgerungsverfahren dreistufig. In einem ersten Schritt sichert die Gemeinde dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin das Gemeindebürgerrecht zu, daraufhin sichert der Kanton seinerseits das Kantonsbürgerrecht zu, worauf letztlich der Bund die Einbürgerungsbewilligung erteilt. Erst nach Ablauf dieses dreistufigen Verfahrens ist eine Einbürgerung vollzogen. Grundlage für alle weiteren Verfahrensschritte ist allerdings das Bürgerrecht einer Gemeinde (Art. 2 KBüG), damit kommt dem Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene auch die grösste Bedeutung zu. Kanton und Bund entscheiden weitgehend gestützt auf die Ergebnisse des Gemeindeverfahrens. Es liegt zudem in der

¹ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; aBüG; SR 141.0).

² Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz; BüG; SR 141.0).

³ Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung; BüV; SR 141.01).

⁴ Gesetz vom 13. Juni 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz; KBüG; BSG 121.1).

⁵ Verordnung vom 20. September 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonale Bürgerrechtsverordnung; KBüV; BSG 121.111).

⁶ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

⁷ Reglement vom 23. Mai 2002 über die Erteilung und Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; aEBR; SSSB 121.1).

Natur des dreistufigen Verfahrens, dass sich daraus verschiedene Schnittstellen zwischen den Behörden ergeben.

Die Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kanton ergeben sich aus der Bundesverfassung.⁸ So ist der Bund abschliessend für die Regelung des Erwerbs und Verlusts des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat und Adoption, den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen und die Wiedereinbürgerung zuständig (Art. 38 Abs. 1 BV). Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erlässt der Bund Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV). Die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern regelt der Bund hingegen materiell abschliessend. Der Kanton Bern kann somit neben den Voraussetzungen des Bundes zusätzliche Einbürgerungsvoraussetzungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern und der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern (d.h. den Wechsel oder zusätzlichen Erwerb eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts) vorsehen. Denn die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern ist ausschliesslich Sache des kantonalen Rechts. Hauptgegenstand des kantonalen Rechts ist jedoch die Konkretisierung der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Regelung des Einbürgerungsverfahrens auf kantonaler und kommunaler Ebene.⁹

Hinsichtlich der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sieht das kantonale Recht vor, dass Schweizerinnen und Schweizer auf Gesuch hin in das Bürgerrecht einer Einwohnergemeinde aufgenommen werden können, wenn sie eine enge Verbundenheit mit der Gemeinde nachweisen (Art. 6 KBüG). Indem nur noch die enge Verbundenheit mit der Gemeinde nachgewiesen werden muss, werden die Einbürgerungsvoraussetzungen für Schweizerinnen und Schweizer gelockert.¹⁰ Die Gemeinden können durch Reglement weitere Voraussetzungen festlegen (Art. 6 Abs. 2 KBüG). Somit haben die Gemeinden eine Rechtsetzungskompetenz hinsichtlich weitergehenden Erfordernissen, Erleichterungen sind nicht möglich. Hierzu ist anzuführen, dass die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern in der Praxis von untergeordneter Bedeutung ist.

Betreffend die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist der Detaillierungsgrad der kantonalen Bestimmungen wesentlich höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Ausländerinnen und Ausländer können auf Gesuch hin in das Bürgerrecht einer Gemeinde aufgenommen werden, wenn sie die bundesrechtlichen, kantonalen und allfälligen kommunalen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen (Art. 10 Abs. 1 KBüG). Die kantonal- und bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen bilden gegenüber den Gemeinden Mindestvorschriften. Die Gemeinden haben somit die Kompetenz, weitergehende Voraussetzungen festzulegen (Art. 10 Abs. 2 KBüG). Folglich besteht kein Spielraum, gestützt auf kommunales Recht Erleichterungen oder Abweichungen vom übergeordneten Recht vorzusehen. Es besteht nur für Verschärfungen bzw. zusätzliche Voraussetzungen eine kommunale Rechtsetzungskompetenz. Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz liegt darin, dass die Gemeinden durch Reglement neben guten mündlichen Kenntnissen der Amtssprache des Verwaltungskreises auch entsprechende Kenntnisse der anderen Amtssprache (Französisch)¹¹ zulassen können (Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG).

Bezüglich des kommunalen Einbürgerungsverfahrens sieht das kantonale Recht vor, dass das Einbürgerungsgesuch bei der Gemeinde einzureichen ist und diese daraufhin prüft, ob die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 15 Abs. 1 KBüG und Art. 15 ff. KBüV). Sind die Voraussetzungen erfüllt, sichert die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht zu und überweist das Gesuch zur Weiterbehandlung an die zuständige kantonale Stelle (Art. 15

⁸ Art. 38 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁹ Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 8. Februar 2017 zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG), S. 2 und 5.

¹⁰ Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 8. Februar 2017 zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG), S. 7.

¹¹ vgl. zu den Amtssprachen Art. 6 KV.

Abs. 3 KBüG). Zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts ist zwingend der Gemeinderat (Art. 22 Abs. 1 KBüG).

3. Wesentliche Änderungen

Bund und Kanton regeln die Einbürgerungsvoraussetzungen sowie das Verfahren auf allen drei föderalen Stufen bereits detailliert. Zudem sind die kommunalen Rechtsetzungskompetenzen klar abgesteckt. Daher ist der Spielraum der Gemeinden entsprechend begrenzt. Das vorliegende Reglement beschränkt sich deshalb im Wesentlichen darauf, die Zuständigkeiten und das Verfahren auf Gemeindeebene zu konkretisieren, sofern dies nötig und sinnvoll ist. Auf weitergehende Einbürgerungsvoraussetzungen für Ausländerinnen und Ausländer (i.S.v. Art. 10 Abs. 2 KBüG) wird verzichtet, da der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht nicht zusätzlich erschwert werden soll. Das vorliegende Reglement bleibt hinsichtlich des Verfahrens und der Zuständigkeiten grösstenteils unverändert. Jedoch wurden vereinzelt redaktionelle Anpassungen sowie Veränderungen der Gesetzessystematik vorgenommen.

Das EBR präsentiert sich im Vergleich mit dem alten in materieller Hinsicht wesentlich schlanker, da auf die Wiederholung der bundes- und kantonrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen weitestgehend verzichtet wird (Art. 2 aEBR). Das Einbürgerungsreglement behält damit auch bei allfälligen Änderungen der Vorschriften von Bund und Kanton vollständig Gültigkeit bzw. wird keine Revision nötig. Jedoch werden die nachzuweisende enge Verbundenheit von Schweizerinnen und Schweizern mit der Gemeinde (Art. 6 Abs. 1 KBüG) sowie die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 4 Abs. 2 BÜV und Art. 14 KBÜV) im vorliegenden Reglement konkretisiert (Art. 3 und 4 EBR), um für die rechtsanwendenden Behörden sowie die Gesuchstellenden Klarheit zu schaffen. Insofern werden Bestimmungen des übergeordneten Rechts mit Präzisierungen wiederholt.

Eine weitere wesentliche Neuerung liegt darin, dass in Artikel 4 Absatz 1 EBR statuiert wird, dass Ausländerinnen und Ausländer über gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse in Deutsch oder Französisch verfügen müssen. Damit wird die neu mögliche Ausnahmeregelung gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d KBüG, wonach neben guten mündlichen und schriftlichen Kenntnissen der Amtssprache des Verwaltungskreises der Einbürgerungsgemeinde auch entsprechende Kenntnisse der anderen Amtssprache zugelassen werden können, reglementarisch umgesetzt. Bisher mussten Gesuchstellende gestützt auf übergeordnetes Recht zwingend Deutschkenntnisse nachweisen. Mit dieser Anpassung ist auch ein entsprechender Sprachnachweis in Französisch möglich. Damit wird der Zweisprachigkeit des Kantons Bern auch im Rahmen von Einbürgerungsverfahren Nachdruck verliehen. Allerdings hat dies eine signifikante Erhöhung des administrativen Aufwands und der Kosten zur Folge.¹²

¹² Vgl. zum Ganzen hinten, S. 6.

4. Erläuterungen zum Reglement und zu den einzelnen Artikeln

4.1 Gliederung

Das neue Einbürgerungsreglement enthält analog dem alten Einbürgerungsreglement keine Kapitel oder Abschnitte, da es lediglich aus 12 Artikeln besteht. In Artikel 1 wird der Gegenstand des Einbürgerungsreglements erläutert. Die Artikel 2 bis 4 betreffen die Voraussetzungen für die Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern. In den Artikeln 5 bis 7 sind die Zuständigkeiten und das Verfahren geregelt. Artikel 8 verweist für die Gebühren auf das Gebührenreglement¹³. Die Artikel 9 bis 12 enthalten schliesslich die Schlussbestimmungen (Übergangsbestimmung, Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts, Inkrafttreten).

4.2 Zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 (Gegenstand)

Die grundlegenden Bestimmungen für die Begründung des Bürgerrechts finden sich im eidgenössischen und kantonalen Recht. Der Spielraum der Gemeinden ist in diesem Bereich stark eingeschränkt und erschöpft sich weitgehend darin, die gemeindeinternen Zuständigkeiten, das Verfahren und die Höhe der Gebühren (im kantonalrechtlichen Rahmen¹⁴) festzulegen. Neu ist die Gemeinde nur noch für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig (Art. 7 Abs. 3 KBüG). Deshalb wurde Artikel 1 EBR sowie der Titel des Reglements entsprechend angepasst. Dadurch wird die kantonale Terminologie übernommen. Nach altem Recht erteilten die Gemeinden Schweizerinnen und Schweizern das Gemeindebürgerrecht, wenn sie bereits über das Kantonsbürgerrecht verfügten. In allen weiteren Fällen haben die Gemeinden auch bisher das Gemeindebürgerrecht nur zugesichert.

Artikel 2 (Voraussetzungen des übergeordneten Rechts)

Sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch Ausländerinnen und Ausländer müssen zwecks Zusicherung des Gemeindebürgerrechts die vom übergeordneten Recht vorgesehenen Anforderungen erfüllen. Damit klar wird, dass es sich dabei um einen dynamischen Verweis handelt, ist zudem neu ausdrücklich von dem jeweiligen Bundesrecht und kantonalen Recht die Rede. Hinsichtlich von Einbürgerungen von Schweizerinnen und Schweizern sieht das kantonale Recht einzig die Voraussetzung vor, wonach Gesuchstellende eine enge Verbundenheit mit der Gemeinde nachweisen müssen (Art. 6 Abs. 1 KBüG). Der Verweis auf das übergeordnete Recht in Artikel 2 EBR entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 2 Absatz 1 aEBR.

Bei Ausländerinnen und Ausländern ist gemäss Artikel 9 BüG in formeller Hinsicht zentral, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller eine Niederlassungsbewilligung besitzen sowie einen Aufenthalt von insgesamt 10 Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. Für die Berechnung des Aufenthalts wird die Zeit, während welcher Gesuchstellende zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt haben, doppelt gezählt. Die materiellen Voraussetzungen sehen vor, dass nur Personen eingebürgert werden können, die erfolgreich integriert sind, mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sind und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (Art. 11 BüG sowie Art. 2 – 8 BüV).

Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung, in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung und in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau

¹³ Reglement vom 21. Mai 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (Gebührenreglement; GebR; SSSB 154.11).

¹⁴ Art. 28 KBüG sieht vor, dass Gemeinden höchstens kostendeckende Gebühren erheben dürfen.

oder des Ehemanns, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird (Art. 12 Abs. 1 BÜG). Der Situation von Personen, welche diese Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen (Art. 12 Abs. 2 BÜG sowie Art. 9 BÜV).

Das kantonale Recht sieht darüber hinaus zusätzliche Voraussetzungen hinsichtlich einer erfolgreichen Integration vor. Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b KBÜG legt fest, dass Ausländerinnen und Ausländer mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen. Dieses Erfordernis geht weiter als das bundesrechtlich vorgesehene Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, indem es auch die örtlichen Lebensverhältnisse erfasst. Zudem liegt eine erfolgreiche Integration nur dann vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer zehn Jahre vor der Gesuchseinreichung und während des Einbürgerungsverfahrens keine Leistungen der Sozialhilfe bezogen hat, ausser die bezogenen Leistungen wurden vollständig zurückbezahlt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c KBÜG). Dieser Artikel konkretisiert die durch die Volksabstimmung am 24. November 2013 angenommene kantonale Verfassungsbestimmung (Art. 7 Abs. 1 Bst. b KV), wonach nicht eingebürgert wird, wer Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat. Früherer Sozialhilfebezug soll nicht länger als 10 Jahre als Einbürgerungshindernis gelten, womit entsprechend gesuchstellende Personen verpflichtet werden, über den aktuellen und in den letzten zehn Jahren erfolgten Sozialhilfebezug Auskunft zu geben. Personen, die miteinander verheiratet sind oder in eingetragener Partnerschaft leben, haften für gemeinsam bezogene Leistungen der Sozialhilfe solidarisch (Art. 13 Abs. 3 KBÜV). Zudem werden Leistungen der Sozialhilfe, die für minderjährige Kinder bezogen wurden, nicht im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c KBÜG als bezogene Sozialhilfeleistungen berücksichtigt. Zurückbezahlte Leistungen der Sozialhilfe werden an die zuletzt bezogenen Leistungen angerechnet (Art. 13 Abs. 5 KBÜV).

Allerdings sind die persönlichen Verhältnisse in klar begründeten Fällen angemessen zu berücksichtigen (Art. 13 Abs. 2 KBÜV). So können sich Ausnahmen rechtfertigen, wenn Gesuchstellende die durch das kantonale Recht aufgestellten Bedingungen zum Sozialhilfebezug aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Art. 9 Bst. a BÜV), einer schweren oder lang andauernden Krankheit (Art. 9 Bst. b BÜV) oder wegen Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde (Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV), nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. Erwerbsarmut und die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Art. 9 Bst. c Ziff. 2 und 3 BÜV) sind nur insoweit zu berücksichtigen, als sie eine Einbürgerung unangemessen lange¹⁵ verunmöglichen, so dass damit eine besondere Härte verbunden ist (Art. 13 Abs. 2 KBÜV). Schliesslich müssen Ausländerinnen und Ausländer über gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse einer Amtssprache des Kantons Bern verfügen (Art. 4 Abs. 1 EBR).¹⁶

Absatz 2 sieht neu vor, dass sämtliche Voraussetzungen sowohl im Zeitpunkt der Gesuchsstellung als auch zum Zeitpunkt des gemeinderätlichen Entscheids erfüllt sein müssen. Die Bestimmung gibt die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹⁷ sowie das übergeordnete Bundesrecht wieder und schafft dadurch Klarheit bei den rechtsanwendenden Behörden wie auch bei den Adressatinnen und Adressaten.

¹⁵ Vortrag der Polizei- und Militärdirektion an den Regierungsrat vom 20. September 2017 zur Verordnung über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBÜV), S. 5: „Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Einbürgerung mehr als zehn Jahre verunmöglicht wird.“

¹⁶ Vgl. zum Ganzen hinten, S. 6 f.

¹⁷ BGE 132 II 113 E. 3.2; BGE 128 II 97 E. 3a.

Artikel 3 (Schweizerinnen und Schweizer)

Artikel 6 Absatz 1 KBüG sieht nunmehr als einzige Einbürgerungsvoraussetzung für Schweizerinnen und Schweizer vor, dass eine enge Verbundenheit mit der Gemeinde nachgewiesen werden muss. Eine enge Verbundenheit ist namentlich begründet durch langjährigen Wohnsitz (Art. 5 Abs. 2 Bst. a KBüV). Artikel 3 Absatz 1 EBR sieht dazu vor, dass eine enge Verbundenheit automatisch vorliegt bzw. angenommen wird, wenn die Schweizerin oder der Schweizer bei Einreichen des Gesuchs seit mindestens zwei Jahren ohne Unterbruch in der Gemeinde wohnhaft ist. Auch nach altem Recht war das Erfordernis eines ununterbrochenen zweijährigen Wohnsitzes vorgesehen.¹⁸ Dieses System hat sich bewährt. Hierzu muss dem Einbürgerungsgesuch der Wohnsitznachweis beigelegt werden (Abs. 2). Die Einbürgerungsvoraussetzungen für Schweizerinnen und Schweizer werden dadurch gelockert (bisher Art. 2 aEBR).

Artikel 4 (Ausländerinnen und Ausländer)

Um den Zugang zum Schweizer Bürgerrecht nicht zu erschweren und da das Bundesrecht die Einbürgerungsvoraussetzungen bereits detailliert regelt, wird auf zusätzliche kommunale Einbürgerungsvoraussetzungen im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 KBüG verzichtet.

Wie bereits ausgeführt, können – neben der in der Stadt Bern verfassungsmässigen Amtssprache Deutsch – reglementarisch auch gute mündliche und schriftliche Französischkenntnisse als materielle Einbürgerungsvoraussetzung zugelassen werden. Das kantonale Recht definiert dabei klar, was unter guten Sprachkenntnissen zu verstehen ist (gemäss Art. 12 KbüV Niveau B1 mündlich und A2 schriftlich des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates). Der Gemeinderat hat dem Stadtrat beantragt, eine Motion erheblich zu erklären,¹⁹ welche eine dahingehende Anpassung gefordert hat. Daher wird eine entsprechende Bestimmung in das EBR integriert. Für die Stadt Bern ist es nichtsdestotrotz weiterhin ein zentrales Anliegen und Ziel, dass das Erlernen der deutschen Sprache als Grundlage zur Integration bedarfs- und zielgruppengerecht gefördert wird, aber auch erwartet werden darf.

Es gilt zu beachten, dass nunmehr das gesamte Einbürgerungsverfahren (z.B. Schriftenwechsel, Einbürgerungsgespräch, Erhebungsbericht usw.) auf Französisch anzubieten ist.²⁰ Die Umsetzung der Bestimmung hat somit eine signifikante Erhöhung des administrativen Aufwands und der Kosten zur Folge. So haben Abklärungen gezeigt, dass bis anhin ungefähr 30 % der Gestuchstellenden das Einbürgerungsverfahren mit grosser Wahrscheinlichkeit auf Französisch hätten durchführen wollen. Der Gemeinderat rechnet mit 100 – 150 französischen Einbürgerungsgesuchen pro Jahr. Daraus ergeben sich zudem weitreichende Veränderungen des Anforderungsprofils der Mitarbeitenden sowie Anpassungen an die Arbeitsweise der zuständigen Dienststelle. Eine zusätzliche Anstellung einer zweisprachigen Person beim Bürgerrechtsdienst ist somit unabdingbar. Ferner müssen sämtliche kommunalen Informationsblätter, die Homepage und der Einbürgerungstest übersetzt sowie die Informationsveranstaltungen auch auf Französisch durchgeführt werden. Schliesslich ist auch die Einbürgerungskommission des Gemeinderats der Stadt Bern, welche die Einbürgerungsgesuche vorbehandelt und mit Anträgen dem Gemeinderat zum Entscheid vorlegt, nicht in der Lage, das Verfahren ohne Übersetzungsaufwand auf Französisch zu führen. Die zwingend nötige, zusätzliche Stelle verursacht Kosten in der Höhe von Fr. 120 000.00. Zudem muss – zumindest am Anfang – mit einem durchschnittlichen Übersetzungsaufwand von ungefähr 8 Stunden pro Gesuch gerechnet werden, was beim Stundenansatz für Übersetzungsdienste von Fr. 80.00 zu zusätzlichen Kosten von Fr. 64 000.00 – Fr. 96 000.00 pro Jahr führen wird.

¹⁸ Art. 7 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (aKBüG; BSG 121.1).

¹⁹ Motion Fraktion SP/JUSO (Timur Akçasayar/Patrizia Mordini/Barbara Nyffeler, SP): Neues kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG): Bei Einbürgerungen in der Stadt Bern auch die zweite Amtssprache anerkennen.

²⁰ Art. 17 KBüV; Vortrag der Polizei- und Militärdirektion an den Regierungsrat vom 20. September 2017 zur Verordnung über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBüV), S. 6; BSIG Nr. 1/121.1/1.2 vom 1. Juni 2018, S. 23.

Das mutwillige Nichterfüllen von wichtigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen steht einer Einbürgerung entgegen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BüV). Darunter sind beispielsweise Steuer-, Krankenkassen oder Bussenausstände sowie die Nichtbezahlung von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen zu verstehen.²¹ Zudem sieht Artikel 14 KBüV vor, dass Ausländerinnen und Ausländer ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen haben. Sind Schulden jedoch geregelt, indem zum Beispiel eine Abzahlungsvereinbarung für Steuern, Ratenzahlungen für Bussen oder ein Ausbildungsdarlehen vereinbart wird, beeinflussen sie Einbürgerungsverfahren nicht.²² Da im kantonalen und Bundesrecht nicht ausdrücklich festgehalten wird, dass nur *ungeregelte* Schulden einer Einbürgerung entgegenstehen, soll dies in Absatz 2 im Sinne einer Konkretisierung explizit verankert werden.

Artikel 5 (Zuständigkeiten)

Artikel 5 EBR bleibt bis auf Absatz 1 und redaktionelle Anpassungen unverändert (Art. 3 aEBR). In Absatz 1 wurde – gleich wie in Artikel 1 und im Titel – angepasst, dass der Gemeinderat das Bürgerrecht zusichert.

Artikel 6 (Verfahren)

Um die Systematik des Gesetzes zu vereinfachen, wird ein eigener Artikel hinsichtlich der Einreichung und Bearbeitung des Gesuchs eingefügt. Dadurch wird die Regelung des städtischen Verfahrens auf zwei Artikel aufgeteilt (bisher Art. 4 aEBR). Bei Absatz 1 wurden ergänzende Anpassungen vorgenommen, inhaltlich ändert sich indes nichts. Vom übergeordneten Recht wird vorgeschrieben, dass für die Einreichung das amtliche Gesuchformular benutzt werden muss und die erforderlichen Unterlagen eingereicht werden müssen (Art. 15 Abs. 1 KBüV), was ins EBR integriert wird. Neu wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass das Gesuch beim Polizeiinspektorat der Stadt Bern einzureichen ist (bisher Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie). Dadurch geht aus dem EBR klar hervor, welche Dienststelle als Ansprechstelle fungiert, was die Informationsbeschaffung für die einbürgerungswilligen Personen vereinfacht.

Absatz 2 legt fest, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller mit der Verwendung des französischen oder deutschen Gesuchformulars die für das städtische Einbürgerungsverfahren anwendbare Amtssprache bestimmt.²³ In möglichen Beschwerdeverfahren ist die Situation indes eine andere. Erste Beschwerdeinstanz für abgewiesene Einbürgerungsgesuche ist das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Daraufhin kann vor Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Eingaben an Gemeindebehörden sowie an Regierungsstatthalterämter müssen in der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises – in der Stadt Bern bzw. im Verwaltungskreis Bern-Mittelland somit Deutsch – eingereicht werden. Erst vor Verwaltungsgericht können die Eingaben auch in Französisch eingereicht werden.²⁴

Absatz 3 sieht vor, dass das Polizeiinspektorat der Stadt Bern die notwendigen Abklärungen vornimmt, das Einbürgerungsgespräch führt sowie protokolliert und die Akten mit Erhebungsbericht sowie Antrag an die ständige Einbürgerungskommission überweist. Im Vergleich mit dem bisherigen Artikel 4 Absatz 2 aEBR ergeben sich aufgrund des übergeordneten Rechts kleinere Änderungen. Der Vollständigkeit halber wird neu zusätzlich vorgesehen, dass ein Einbürgerungsgespräch zu führen und zu protokollieren ist, was das kantonale Recht verlangt (Art. 18 und 19 KBüV). Zudem wird die kantonale Terminologie mit dem Begriff «Erhebungsbericht»; übernommen (bisher «Bericht») Der letzte Satz des bisherigen Artikels 4 Absatz 2 aEBR, welcher die Sistierung des Verfahrens geregelt

²¹ Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016, S. 11.

²² BSG Nr. 1/121.1/1.2 vom 1. Juni 2018, S. 19.

²³ Vortrag der Polizei- und Militärdirektion an den Regierungsrat vom 20. September 2017 zur Verordnung über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBüV), S. 6.

²⁴ Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

hat, wird weggelassen, da die Sistierung in Artikel 22 KBüV vorgesehen wird. Neu wird kantonalrechtlich klar definiert, dass die Gemeinden das Einbürgerungsverfahren mit Zustimmung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einmalig für höchstens zwei Jahre sistieren können, wenn ein anderes Verfahren Auswirkungen auf die Einbürgerungsvoraussetzungen hat.

Artikel 7 (Entscheid)

Artikel 7 Absatz 1 EBR entspricht Artikel 4 Absatz 3 aEBR und bleibt bis auf eine sprachliche Nuance unverändert («Einbürgerungskommission» statt «Kommission»).

Artikel 7 Absatz 2 EBR bleibt unverändert (Art. 4 Abs. 4 aEBR).

Artikel 8 (Gebührenpflicht)

Der Artikel regelt unverändert (Art. 5 aEBR), dass sich die Gebührenpflicht für das städtische Verfahren nach dem Gebührenreglement richtet.

Artikel 9 (Hängige Gesuche)

Die Übergangsbestimmung ist so ausgestaltet, dass das EBR für Gesuche angewendet wird, welche ab Inkrafttreten des übergeordneten Rechts (1. Januar 2018) eingereicht worden sind. Vorher eingereichte Gesuche werden nach dem bisherigen Recht beurteilt. Damit wird sichergestellt, dass das dem übergeordneten Recht angepasste kommunale Recht für Gesuche gilt, die ab Inkrafttreten der neuen kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften hängig geworden sind. Es handelt sich dabei um eine Abweichung vom allgemeinen Grundsatz, dass neues Recht auf hängige Verfahren Anwendung findet. Diese Abweichung ist in Artikel 30 KBüG indes ausdrücklich so vorgesehen («Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts beurteilt») und entsprechend auch in das städtische Recht zu übernehmen.

Artikel 10 (Änderung bisherigen Rechts)

Das städtische Gebührenreglement erfährt einige Änderungen, welche unter Ziffer 5 nachfolgend detailliert beschrieben werden.

Artikel 11 (Aufzuhebende Erlasse)

Mit Erlass des neuen Reglements über die Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern muss das bisherige Einbürgerungsreglement aufgehoben werden (Totalrevision).

Artikel 12 (Inkrafttreten)

Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

5. Änderung des Gebührenreglements

Gleichzeitig mit der Totalrevision des Einbürgerungsreglements soll das Gebührenreglement teilrevidiert werden.

Der rechtliche Rahmen sieht vor, dass die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden im Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren höchstens kostendeckende Gebühren erheben dürfen (Art. 35 Abs. 2 BÜG und Art. 28 Abs. 1 KBüG). Zudem dürfen von Minderjährigen, die ihr Gesuch selbstständig stellen, nur reduzierte Gebühren erhoben werden. Sind sie in das Gesuch eines Elternteils einbezogen, ist das Verfahren für sie kostenfrei (Art. 28 Abs. 2 KBüG).

Wie bisher soll für das Einbürgerungsverfahren zur Zusicherung der Einbürgerung im Grundsatz ein Zeittarif gelten. Damit wird sichergestellt, dass die durch die Gesuchstellenden zu tragenden Kosten mit dem behördlichen Aufwand korrelieren (Ziff. 4.5.1). Allerdings wird vom Zeittarif II (Fr. 95.00 pro

Stunde) auf den Zeittarif III (Fr. 115.00 pro Stunde) gewechselt. Einbürgerungsverfahren wurden in den letzten rund 20 Jahren aufgrund verschiedener Revisionen immer komplizierter und die Bearbeitung anspruchsvoller. Mit den nun vollzogenen Totalrevisionen der kantonal- und bundesrechtlichen Grundlagen hat die Komplexität erneut zugenommen. Entsprechend haben sich Anforderungen an die Stellenprofile der zuständigen Mitarbeitenden sowie die Löhne verändert. Hierbei ist zu beachten, dass die Gesuche materiell fast ausschliesslich von den Gemeinden geprüft werden und die entsprechenden Kenntnisse und das Know-how daher auch bei den städtischen Mitarbeitenden vorhanden sind. Zudem erhöht auch das zweisprachige Einbürgerungsverfahren die Komplexität. Aus diesen Gründen rechtfertigt sich ein Wechsel vom Zeittarif II zum Zeittarif III.

Für Jugendliche ist weiterhin ein stark reduzierter Tarif vorgesehen, wobei auch hier eine Erhöhung von Fr. 200.00 auf Fr. 500.00 vollzogen wird. Denn auch bei Jugendlichen wurde das Verfahren stets komplexer. Im Vergleich mit dem Kanton Bern, welcher für Jugendliche eine Gebühr von Fr. 575.00²⁵ festgelegt hat, ist die Stadt Bern hinsichtlich der Gebührenhöhe moderat, da die materielle Prüfung der Gesuche – wie bereits ausgeführt – fast ausschliesslich den Gemeinden obliegt. Zudem ist das Verfahren für Minderjährige, welche in das Gesuch eines Elternteils einbezogen sind, kostenfrei. Dies gilt auch dann, wenn sie während des Einbürgerungsverfahrens volljährig werden.²⁶

Ausländerinnen und Ausländer haben vor der Gesuchseinreichung einen durch die Stadt Bern organisierten Einbürgerungstest zu absolvieren (Art. 7 Abs. 1 KBüV). Dabei werden namentlich folgende Themengebiete getestet: Geografie, Geschichte, politische und gesellschaftliche Verhältnisse, Demokratie, soziale Sicherheit und Gesundheit. Der Test ist schriftlich und in der Stadt Bern aufgrund des zweisprachigen Einbürgerungsverfahrens in deutscher und französischer Sprache anzubieten. (Art. 4 Abs. 1 EBR i.V.m. Art. 7 Abs. 3 KBüV und Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG). Die Prüfungskosten gehen zu Lasten der gesuchstellenden Person und sollen zwischen Fr. 260.00 und Fr. 390.00 betragen.²⁷ Um einen gewissen Spielraum für die Stadt Bern in den Verhandlungen mit Schulen sicherzustellen, insbesondere weil der Test auch auf Französisch angeboten wird, wird eine Maximalgebühr von Fr. 390.00 festgelegt.

Für abgewiesene Gesuche beträgt die Gebühr Fr. 300.00, womit die Gebühr um Fr. 100.00 erhöht wird. Auch bei abgewiesenen Gesuchen entsteht zumeist ein erheblicher Abklärungsaufwand, wodurch die entstandenen Kosten die verrechneten Pauschalgebühren bei Weitem übersteigen. Daher rechtfertigt sich eine moderate Erhöhung der Pauschalgebühr. Die Gebühr für Fälle, in welchen das Kantonsbürgerrecht nicht erteilt wird, wird weggelassen. Für Schweizerinnen und Schweizer wird neu eine Pauschalgebühr von Fr. 500.00 pro Gesuch erhoben. Dadurch wird das Verfahren für Schweizerinnen und Schweizer deutlich billiger. Eine Verbilligung ist angezeigt, da die Einbürgerungsvoraussetzungen für Schweizerinnen und Schweizer gelockert wurden und dadurch das Einbürgerungsverfahren für Schweizerinnen und Schweizer deutlich einfacher handzuhaben ist. Ein gewisser Aufwand entsteht dennoch, welcher fortan mit der vorgesehenen Pauschalgebühr abgegolten wird.

Der Übersicht halber werden die Änderungen der Gebühren als Beilage zum Vortrag im Rahmen einer Synopsis dargestellt.

²⁵ Ziff. 3.1.1.5 des Anhangs 5A: Gebührentarif der Polizei- und Militärdirektion (ohne SVSA und Kapo) der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung; GebV; SSSB 154.21).

²⁶ BSIG Nr. 1/121.1/1.2 vom 1. Juni 2018, S. 32.

²⁷ BSIG Nr. 1/121.1/1.2 vom 1. Juni 2018, S. 16.

6. Fakultatives Referendum

Sowohl die beantragte Totalrevision des Einbürgerungsreglements als auch die beantragte Teilrevision des Gebührenreglements unterliegen gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Reglement über die Erteilung und Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR; SSSB 121.1); Totalrevision.
2. Der Stadtrat beschliesst das neue Reglement über die Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR) und hebt das Reglement vom 23. Mai 2002 über die Erteilung und Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR) auf.
3. Er beschliesst, Anhang III Ziffer 4.5 des Reglements vom 21. Mai 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (GebR; SSSB 154.11) wie folgt zu ändern (Änderungen kursiv):

4.5	Einbürgerungswesen	
	<i>Die nachstehenden Gebühren werden pro Person erhoben; ausgenommen sind gemeinsam eingebürgerte Ehepaare, Personen, die in eingetragener Partnerschaft leben, oder Eltern mit Kindern, von denen die Gebühren insgesamt nur einmal erhoben werden.</i>	
4.5.1	<i>Verfahren zur Zusicherung der Einbürgerung</i>	<i>Zeittarif III</i>
4.5.2	<i>Von Minderjährigen, die ihr Gesuch selbständig stellen, werden reduzierte Gebühren erhoben. Sind sie in das Gesuch eines Elternteils einbezogen ist das Verfahren für sie kostenfrei.</i>	
	Die Einbürgerungsgebühr beträgt	500.00
4.5.3	<i>Die Gebühr für den Einbürgerungstest beträgt</i>	<i>max. 390.00</i>
4.5.4 (neu)	<i>Die Gebühr für abgewiesene Gesuche beträgt</i>	<i>300.00</i>
4.5.5 (neu)	<i>Die Gebühr für Schweizerinnen und Schweizer beträgt</i>	<i>500.00</i>

4. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
5. Das Ratssekretariat wird mit der Publikation dieses Beschlusses unter Hinweis auf das fakultative Referendum gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 beauftragt.

Bern, 24. Oktober 2018

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Reglement über die Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR) (Entwurf)
- Reglement vom 23. Mai 2002 über die Erteilung und Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern (Einbürgerungsreglement; EBR)
- Antwort des Gemeinderats vom 14. Februar 2018 zur Motion Fraktion SP/JUSO (Timur Akçasar/Patrizia Mordini/Barbara Nyffeler, SP): Neues kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBÜG): Bei Einbürgerungen in der Stadt Bern auch die zweite Amtssprache anerkennen
- Synopsis Gebühren des Einbürgerungsreglements