

Regierungsratsbeschluss

vom 12. November 2013
Nr. 2013/2066
KR.Nr. A 157/2013 (VWD)

Auftrag Christian Werner (SVP Olten); Genügende Deutschkenntnisse bei Einbürgerungen (04.09.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Erwerb des Bürgerrechts neu von Deutschkenntnissen auf dem Niveau B2 oder höher (europäisches Sprachenportfolio) abhängig zu machen.

2. Begründung

Im Kanton Solothurn erhalten nicht selten ausländische Staatsangehörige den Schweizer Pass, die der deutschen Sprache kaum mächtig sind. So kommt es vor, dass Eingebürgerte einen (staatlich subventionierten) Deutschkurs besuchen oder Dolmetscher in Anspruch nehmen müssen. Dieser Umstand ist problematisch, verhindern doch mangelnde Deutschkenntnisse, dass die Eingebürgerten die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und verstehen, insbesondere wenn es um die Partizipation an Abstimmungen geht, aber auch im Alltag und im Umgang mit den Behörden.

Nach § 15 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Juni 1993 (Bürgerrechtsgesetz) wird das Bürgerrecht im Kanton Solothurn nur Personen verliehen, die „genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern“ vorweisen können. In der Praxis reicht es für eine Einbürgerung indes aus, dass eine Person Sprachniveau A2 (europäisches Sprachenportfolio) erreicht. Sprachniveau A2 entspricht einer nur sehr einfachen Verständigung. Es bedeutet, dass eine Person einzelne Sätze und die gebräuchlichsten Wörter versteht, wenn es bspw. um sehr einfache Informationen zur Person und zur Familie geht, dass sie ganz kurze, einfache Texte lesen sowie ein sehr kurzes Kontaktgespräch führen kann, wobei sie normalerweise aber nicht genug versteht, um selbst das Gespräch in Gang zu halten, und dass sie einen ganz einfachen persönlichen Brief schreiben kann, etwa um sich für etwas zu bedanken.

Inwiefern dieses bescheidene Sprachniveau genügen soll, um den gewünschten Austausch in den täglichen Begegnungen und Gesprächen mit Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu pflegen, sich mit Behörden zu verständigen, etwas komplexere Fragebogen auszufüllen oder Abstimmungsunterlagen zu verstehen, ist nicht einzusehen. Damit die Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern – wie vom kantonalen Recht verlangt – möglich ist, bedarf es klarerweise besserer Deutschkenntnisse.

Insofern sind für die Erlangung des Bürgerrechts neu mindestens Deutschkenntnisse auf dem Sprachniveau B2 vorauszusetzen, was bedeutet, dass jemand längere Redebeiträge versteht, wenn ihm das Thema einigermaßen vertraut ist, dass die Person sich so spontan und fliessend verständigen kann, dass ein normales Gespräch mit einem Muttersprachler recht gut möglich ist, und dass sie über eine Vielzahl von Themen, die sie interessieren, klare Texte schreiben kann. Dieses Sprachniveau ist zwingend erforderlich, es soll gewährleistet sein, dass Eingebürgerte sich

in die schweizerischen Verhältnisse eingliedern können, mit den örtlichen Lebensgewohnheiten und Gebräuchen vertraut sind und die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen, wie es § 15 des Bürgerrechtsgesetzes verlangt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Bundes- und kantonale rechtliche Einbürgerungsvoraussetzungen im Bereich Sprache

Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV) erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0; Bürgerrechtsgesetz; BÜG) sieht vor, dass bei der Einbürgerung insbesondere zu prüfen ist, ob ein Gesuchsteller in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (vgl. Art. 14 Abs. 1 lit. a und b BÜG). Diese Kriterien setzen gewisse Kenntnisse über das Land und seine Bewohner und vor allem eine der Landessprachen voraus. Die Fähigkeit, sich in einer der Landessprachen verständigen zu können, soll im neuen Bürgerrechtsgesetz als Integrationskriterium ausdrücklich genannt werden (Art. 12 Abs. 1 lit. c nBÜG gemäss Botschaft des Bundesrates vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2834 f. Ziff. 1.2.2.5). Gegenwärtig werden auf Bundesebene die Anforderungen an die Sprachkenntnisse nicht näher konkretisiert.

Bei den Vorschriften des Bundes im Bereich der ordentlichen Einbürgerung handelt es sich um Mindestvorschriften und die Kantone sind dementsprechend berechtigt, für die Erteilung des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts weitere Voraussetzungen vorzusehen. Die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BGS 101; KV) bestimmt in § 24 Abs. 2, dass die Einbürgerung nicht unverhältnismässig erschwert werden darf. In § 15 Abs. 1 lit. d des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 6. Juni 1993 (BGS 112.11; K-BÜG) wird für eine Einbürgerung vorausgesetzt, dass die Gesuchsteller genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzen. In der Praxis wird von den Gesuchstellern ein Nachweis verlangt, dass sie über Kenntnisse der deutschen Sprache im Rahmen des Niveaus A2 (Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen des Europarats; GER) oder höher verfügen. Von diesem Nachweis können beispielsweise Personen befreit werden, welche deutscher Muttersprache sind, im deutschsprachigen Raum während einer gewissen Mindestdauer Schulen besucht haben oder zum Zeitpunkt der Gesuchstellung noch nicht schulpflichtig sind. Auf besonderes Gesuch hin kann die Fachkommission Bürgerrecht zudem die Dispensation verfügen, wenn aus medizinischen oder anderen Gründen ein besonderer Härtefall vorliegt.

3.2 Beurteilung der Sprachkompetenzen in anderen Kantonen und Empfehlungen des Bundes

Das Bundesamt für Migration hat in seiner Information zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sprachförderung vom 15. Juni 2009 für die Einbürgerung im mündlichen Bereich ein Niveau von B1 bis A2 als sinnvoll bezeichnet, während für die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen, Schreiben) vorgeschlagen wird, dass sich die zuständigen Behörden am Niveau A2 orientieren. Weiter hat der Bund im Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten vom Oktober 2010 (nachfolgend: Rahmencurriculum) festgehalten, dass das Niveau A2 als Beginn einer gewissen sprachlich-kommunikativen Unabhängigkeit im Alltag gelte, Förderangebote aber das Niveau B1 umfassen sollten, insbesondere, um die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhöhen.

In einigen Kantonen wird diesen Empfehlungen nachgelebt (z.B. Kanton Basel-Stadt) oder sind Bestrebungen im Gange, für den mündlichen Ausdruck die Kompetenzstufe B1 und für Schreiben und Lesen die Kompetenzstufe A2 zu fordern (im Kanton Bern hat der Grosse Rat an der September-Session eine entsprechende Motion angenommen).

Wer über die Kompetenzstufe A2 (elementare Sprachverwendung) verfügt, kann:

- Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen;
- sich in einfachen, routinemässigen Situationen verständigen, in denen es um einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht;
- mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen umschreiben.

Wer über die Kompetenzstufe B1 (selbständige Sprachverwendung) verfügt, kann:

- die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird, und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit, usw. geht;
- die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet;
- sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern;
- über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

Die mit dem Auftrag verlangte Kompetenzstufe B2 geht über die vom Bund empfohlenen und in anderen Kantonen verlangten Sprachkenntnisse hinaus. Mit Kompetenzstufe B2 können unter anderem die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstanden, spontane und fließende Gespräche geführt werden und eine Person kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken.

3.3 Kriterien bei der Festlegung von Sprachkompetenzen im Einbürgerungsverfahren

Es ist allgemein anerkannt, dass der Sprache für die soziale und berufliche Integration einer Person eine Schlüsselfunktion zukommt. Bei einer Erhöhung der Kompetenzstufe über das Niveau A2 hinaus ist jedoch sicher zu stellen, dass die Einbürgerung nicht unverhältnismässig erschwert wird, da ansonsten gegen § 24 Abs. 2 KV verstossen würde. Wie der Bund festgestellt hat, bedeutet bereits der Erwerb von Kompetenzen auf Niveau B1 vor allem für eher schulungsgewohnte Lernende in der Regel einen grossen persönlichen und zeitlichen Aufwand, was für den Bereich schriftlicher Kompetenzen noch mehr als für den Bereich der Mündlichkeit gelte (Rahmencurriculum, S. 27). Zum Erwerb der Kompetenzen auf Niveau B2 hat er erklärt, dass der Lernaufwand im Vergleich zu tieferen Niveaus nochmals beträchtlich anwachsen, da das Niveau B2 Flexibilität und Handlungsfähigkeit in vielen Bereichen weit über den persönlichen Alltag hinaus implizieren würden. Der Schritt von B1 zu B2 ist in diesem Sinne relativ gross. Wer über Kompetenzen im Bereich B2 verfügt, hat ein höheres Sprachniveau als es vergleichsweise von KV-Lernenden verlangt wird, welche ihre Ausbildung in den Fremdsprachen Englisch und Französisch auf dem Niveau B1 abschliessen. Für die Berufsmatur wird das Niveau B2 verlangt.

Den Erwerb des Bürgerrechts von Deutschkenntnissen auf dem Niveau B2 abhängig zu machen, erweist sich deshalb als unverhältnismässig und vor allem für bildungsfernere Personen als kaum erreichbar, selbst wenn sie seit Jahren in der Schweiz wohnen und ansonsten gut integriert sind.

Demgegenüber kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass ein Sprachniveau A2 im mündlichen Bereich als eher tief zu betrachten ist und nicht in jedem Fall genügen kann, um sich mit Bevölkerung und Behörden auf befriedigende Weise zu verständigen. Weiter kann ein zu tiefes Sprachniveau auch beim Besuch des Neubürgerkurses, an welchem die Rechte und Pflichten, staatsrechtliche Kenntnisse und die örtlichen Gegebenheiten vermittelt werden, hinderlich wirken. Es ist deshalb gerechtfertigt, im mündlichen Bereich das Niveau B1 vorauszusetzen.

Es scheint allerdings sinnvoll, zwischen mündlichen und schriftlichen Kompetenzen zu unterscheiden. Eine stärkere Gewichtung zugunsten der mündlichen Kompetenzen ist mit Blick auf die Verständigung im Alltag, am Arbeitsplatz und mit den Behörden angezeigt. Schriftliche Kompetenzen auf dem Niveau B1 dürfen hingegen nicht allgemein vorausgesetzt werden und es ist an der bisherigen Anforderung A2 festzuhalten.

3.4 Schlussfolgerung

Es ist unverhältnismässig, für den Erwerb des Bürgerrechts Sprachkenntnisse auf dem Niveau B2 vorauszusetzen. Demgegenüber scheint eine moderate Anpassung der bisherigen Praxis im Sinne einer Angleichung an die Empfehlungen des Bundes und der Praxis anderer Kantone vertretbar. Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 (mündlich) sind als angemessen zu bezeichnen, während im schriftlichen Bereich (Lesen und Schreiben) an der bisherigen Praxis festzuhalten ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Erwerb des Bürgerrechts neu von mündlichen Deutschkenntnissen auf dem Niveau B1 (europäisches Sprachenportfolio) abhängig zu machen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration (GK 2013-3217)
Amt für Gemeinden
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat