



Kanton Basel-LandschaftRegierungsrat

Vorlage an den Landrat

Postulat (2000/064 vom 23. März 2000) von Bruno Krähenbühl und MitunterzeichnerInnen betreffend Einführung von staatlichen (oder staatlich anerkannten, kontrollierten und geförderten) Vorbereitungskursen für einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige

Vom 27. August 2002

Am 16. November 2000 überwies der Landrat das oben erwähnte, von 18 Landratsmitgliedern mitunterzeichnete Postulat von Bruno Krähenbühl mit 38 zu 36 Stimmen an den Regierungsrat. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

"Gemäss den §§ 10 und 14 des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. Januar 1993 haben die Bürger- bzw. Gemeinderäte bei einbürgerungswilligen ausländischen Staatsangehörigen deren Eignung zur Einbürgerung im Sinne des Art. 14 Buchstaben a und b des eidg. Bürgerrechtsgesetzes abzuklären. Mit dieser Eignungsabklärung wird überprüft, ob die Einbürgerungswilligen

- a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sind;*
- b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind;*
- c) die schweizerische Rechtsordnung beachten;*
- d) die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.*

Für diese gesetzlich festgelegten Eignungsfaktoren gibt es keine klar definierten Kriterien oder Standards. Dem Ermessen der Einbürgerungsorgane wird eine sehr hohe Spannweite eingeräumt.

Unser Staat und auch unsere Gesellschaft sind in hohem Masse daran interessiert, dass unsere Neubürger/innen kompetent am öffentlichen Leben teilnehmen können. Eine seriöse Vorbereitung auf die Übernahme der neuen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten drängt sich im beidseitigen Interesse auf. Die private Initiative der Einbürgerungswilligen soll durch ein adäquates, dezentrales staatliches (oder staatlich anerkanntes, kontrolliertes und gefördertes) Ausbildungsangebot ergänzt und unterstützt werden.

Die modular aufgebauten Kurse hätten insbesondere folgende Fächer anzubieten:

- *deutsche Sprache (Umgangssprache)*
- *Staatsbürgerkunde (Funktionieren unserer Demokratie)*
- *Schweizergeschichte*
- *gesellschaftliche Regeln und Lebensgewohnheiten (Sitten und Gebräuche).*

Der Unterricht wäre praxisbezogen und die Kurskosten einkommensabhängig auszugestalten. Bei erfolgreichem Abschluss des Kurses wäre den Kursteilnehmer/innen ein Zertifikat auszuhändigen. Dieses staatlich anerkannte Zertifikat gäbe kein Recht auf Einbürgerung, könnte aber die heute noch von den Bürgergemeinden durchgeführte Eignungsüberprüfung teilweise oder auch ganz ersetzen. In einem späteren Zeitpunkt könnte auch ein Obligatorium zum Besuch dieser Kurse ins Auge gefasst werden.

Der Regierungsrat wird hiermit beauftragt, diesen Vorschlag zu überprüfen und bei positivem Befund dem Landrat ein Konzept zur Einführung von staatlichen (oder staatlich anerkannten, kontrollierten und geförderten) Vorbereitungskursen für einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige zu unterbreiten."

1. Einleitende Bemerkungen

Anlass zu diesem Vorstoss war der von Bruno Krähenbühl festgestellte Umstand, dass die Meinungen praktisch über alles, was die Ausländerfrage betreffe, von der Einwanderung, über die Integration und die Einbürgerung, zwischen Links und Rechts diametral auseinander liefen. Die Positionen stünden sich zur Zeit unversöhnlich gegenüber. Die Polarisierung in dieser Frage blockiere und lähme zusehends die Politik im Kanton und im ganzen Land. Die Ausländerfrage werde zu einer wahren Schicksalsfrage des Landes. Es wäre nun an der Zeit, nach sachlichen, konstruktiven Lösungen zu suchen. Nicht das Trennende solle betont werden, sondern die Suche nach Gemeinsamkeiten solle endlich aufgenommen werden: Praktisch alle Parteien begrüßten eine bessere Integration von Ausländern und Ausländerinnen. Zustimmung fände auch die Idee, die Sprachkompetenz zu erhöhen, das Wissen über lokale Gesetze zu vermitteln und das Verstehen von Sitten und Gebräuchen zu fördern. Offensichtlich sei diese Idee zur selben Zeit, aber in unterschiedlichen politischen Lagern geboren worden. Den Glücksfall dieser politischen Gemeinsamkeit gälte es zu nutzen.

Im Lichte dieser Umstände stellt der Vorstoss die Frage nach der generellen Notwendigkeit der Einführung von staatlichen Vorbereitungskursen für einbürgerungswillige ausländische Personen und regt bei Bedarf die Ausarbeitung eines entsprechenden Konzepts an. Der nachfolgende Bericht beginnt daher mit einer Bestandesaufnahme über die bestehenden Kursangebote und gibt Auskunft über die diesbezüglichen Abklärungen. Davon ausgehend wird der allfällige Handlungsbedarf analysiert und ein Lösungsvorschlag betreffend weiteres Vorgehen präsentiert.

2. Bestandesaufnahme der Kursangebote sowie Leitfäden der Bürgergemeinden

2.1. KV Liestal

a) Das KV Liestal bietet unter dem Stichwort "Weiterbildung" im Auftrag der Bürgergemeinde Liestal einen Einbürgerungskurs an. Dieser Kurs ist für die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer kostenlos. Das Kurs-Konzept ist - ausgehend von der Leitidee der Bürgergemeinde Liestal, einbürgerungswilligen ausländischen Mitbürgern und Mitbürgerinnen die Integration zu erleichtern -, in Zusammenarbeit mit dem KV Liestal entstanden.

b) Der Einbürgerungskurs befasst sich mit folgenden Themenkreisen:

- Staatsaufbau der Schweiz
- Geographie und Kultur
- Aktualität und Instrumente der direkten Demokratie
- Gemeinde Liestal
- Rechte und Pflichten

c) Die Kursgestaltung erfolgt primär nach dem Prinzip der Teilnehmerzentrierung (Betroffenheit, Alltagsbezug, Anpassung der Komplexität an die Lernstrukturen der Teilnehmenden, Aktivierung aller Lernkanäle, hoher Visualisierungs- und Erlebnisgehalt). Es wird besonderer Wert auf die Förderung der Gestaltungskompetenz der Teilnehmenden in ihrem Lebensalltag gelegt.

2.2. Ausländerdienst Baselland

a) Eine vom Ausländerdienst Baselland (ALD; konfessionell und politisch unabhängiger Verein) im Jahre 2001 vorgenommene Erhebung des Angebots an Deutschkenntnissen ergibt, dass ein breites Spektrum verschiedenster Deutschkurse vorhanden ist. So bieten insbesondere 8 Organisationen/Unternehmen Deutsch für Fremdsprachige an (Ausländerdienst BL, Pratteln; Dialogica AG, Muttenz; Gewerblich-Industrielle Berufsschule, Liestal; Gewerblich-Industrielle Berufsschule, Muttenz; Gepar'd's Sprachschule, Sissach; KV Liestal, Liestal; Sprachschule Booz, Liestal, Strudel, Reinach). Ferner haben zwei Anbieter Deutsch für Fremdsprachige als Einzelunterricht oder in Kleingruppen im Angebot (Frau Eva Augsburger Mathis, Arlesheim; Dill Lingua, Arisdorf). Deutsch für Frauen wird auf Gemeindeebene in Grellingen, Liestal und Pratteln angeboten. Schliesslich findet sich an der Berufswahlschule Basel Deutsch für Jugendliche im Angebot.

b) Zur Förderung der sprachlichen Kommunikation sowie der Partizipation am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben von Müttern mit kleinen Kindern wurde vom ALD ein besonderes Frauenbildungskonzept erarbeitet (Projekt Connectica; im Oktober 2000 startete das Pilotprojekt Connectica 1 im Auftrag der Gemeinde Grellingen mit grossem Erfolg). Das Projekt Connectica beinhaltet einen Deutschkurs mit integrativen, themenbezogenen Unterrichtseinheiten. Das Projekt richtet sich vor allem an Mütter mit Kindern im Vor- und Primarschulalter und ist speziell auf deren Bedürfnisse zugeschnitten.

Das Frauenbildungsprojekt Connectica soll fremdsprachigen Frauen (in möglichst vielen Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft; die jeweilige Gemeinde ist Auftraggeberin) Grundkenntnisse der deutschen Sprache vermitteln und ihnen durch gezielte und themenbezogene Schulung die Teilnahme am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Die fremdsprachigen Mütter erhalten die Möglichkeit, neben ihren Alltagspflichten die deutsche Sprache zu erlernen und sich zudem ein Grundwissen in den Themenbereichen Familie, Gesundheit, Freizeitgestaltung, Bildung und Schulwesen anzueignen. Ferner erlernen die Frauen den Umgang mit Ämtern und erhalten einen Einblick in die Grundwerte und Brauchtümer der Schweiz.

2.3. Leitfäden zur Vorbereitung auf das Eignungsgespräch für ausländische Bewerber/innen um das Bürgerrecht in den Gemeinden

Diverse Bürgergemeinden haben einen spezifischen Leitfaden für einbürgerungswillige Personen erarbeitet. Diese Leitfäden dienen primär zur Vorbereitung auf das Eignungsgespräch mit der betroffenen Gemeinde.

3. Stellungnahme und Grobkonzept des Forums für Integrationsfragen betreffend Einbürgerungskurs / Abklärungen bei Anbietern

a) aa) Mit Schreiben vom 5. Juni 2001 nahm das Forum für Integrationsfragen zum Postulat von Bruno Krähenbühl Stellung. Es begrüsst grundsätzlich alle Massnahmen, welche in irgendeiner Form den Integrationsprozess der ausländischen Wohnbevölkerung zu unterstützen vermögen. Integrationshilfen erschienen dem Forum vor allem für Neuzuzüger/innen prioritär. Sinnvoll sei daher eine Reihe von Integrationskursen, welche dem jeweiligen Stand der Integration angepasst und den verschiedenen geschlechter-, bildungs-, sprach- und altersspezifischen Bedürfnissen gerecht würden. Der vorgeschlagene Einbürgerungskurs müsste dabei am Ende dieser Kursreihe stehen.

bb) Das Forum teilte die Meinung im Postulat, dass ein Zertifikat über die erfolgreiche Absolvierung des Kurses die jetzige Eignungsprüfung ersetzen sollte. Dennoch sei es sinnvoll, wenn weiterhin auch mit den Gemeindebehörden ein Gespräch geführt werde. Dieses Gespräch sollte jedoch lediglich dem gegenseitigen Kennenlernen dienen (im Sinne eines Vorstellungsgespräches).

cc) Nach Ansicht des Forums sollte der Einbürgerungskurs sämtlichen interessierten Personen - also nicht nur denjenigen, die sich einbürgern lassen wollen - offen stehen, sofern sie über genügend Deutschkenntnisse verfügen. Wenig sinnvoll sei es jedoch, erst innerhalb des Einbürgerungskurses Deutschkenntnisse vermitteln zu wollen. Diese Kenntnisse sollten sich die Teilnehmenden bereits vorher angeeignet haben.

dd) Der durch die Bürgergemeinde Liestal in Zusammenarbeit mit dem KV Liestal durchgeführte Einbürgerungskurs würde sich nach Meinung des Forums sehr gut eignen. Dieser Kurs sollte auf den ganzen Kanton ausgedehnt werden. Anstelle der in diesem Kurs vermittelten Kenntnisse über die Gemeinde Liestal könnte ein Modul eingesetzt werden, in welchem die Absolvierenden den übrigen Teilnehmenden ihre eigene Wohngemeinde vorzustellen hätten. Dies hätte den Vorteil, dass sich die ausländischen Personen selbst mit ihrer (meist langjährigen) Wohngemeinde auseinandersetzen und sich auch in Eigeninitiative Kenntnisse aneignen müssten.

ee) Das Forum erachtete eine Kursdauer, welche sich über mehrere Abende erstreckt (pro Abend ein Modul) als sinnvoll. Dabei sollten die Kursorte auf die verschiedenen Bezirke des Kantons verteilt werden, wobei kein Zwang bestehen sollte, den Kurs im eigenen Wohnbezirk besuchen zu müssen. Von den Teilnehmenden sollte ein Beitrag verlangt werden, welcher sich aber maximal auf Fr. 250.-- belaufen sollte. Zur Verminderung des administrativen Aufwandes erscheine eine einkommensabhängige Kursgebühr nicht als zweckmässig. Die verbleibenden Kosten hätte demnach der Kanton zu tragen. Denkbar wäre auch ein Kostenbeitrag der jeweiligen Wohngemeinde.

ff) Das Forum schlug weiter vor, das KV Liestal (evt. auch KV Muttenz und Reinach) nach dem Muster des Liestaler Einbürgerungskurses mit der Ausarbeitung eines Konzeptes zu beauftragen, welches auf den ganzen Kanton übertragen werden könne.

b) Die Anfrage der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion, ob das KV Liestal bereit wäre, den Liestaler Einbürgerungskurs sämtlichen einbürgerungswilligen Personen des ganzen Kantons anzubieten, wurde vom KV Liestal *abschlägig* beantwortet.

c) aa) Auf Anfrage der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion hat sich daraufhin das Forum für Integrationsfragen bereit erklärt, ein Grobkonzept für Integrationskurse auszuarbeiten. Besonderes Gewicht sollte darauf gelegt werden, die Kurse bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt anzubieten (nicht erst bei Einreichung eines Einbürgerungsgesuches). Zur Erarbeitung dieses Konzeptes wurde vom Forum eine Arbeitsgruppe (unter Mitwirkung des Geschäftsführers des Ausländerdienstes Baselland, welcher ebenfalls Mitglied des Forums ist) eingesetzt.

bb) Mit Schreiben vom 8. April 2002 hat das Forum für Integrationsfragen, Stabsstelle für Integrations- und Migrationsfragen, der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion das erarbeitete Grobkonzept unterbreitet. Dabei hält es fest, dass der vorgesehene Kurs nicht nur Einbürgerungswilligen offen stehen sollte, sondern allen interessierten Ausländern und Ausländerinnen. Demgemäss sei der Name (Einbürgerungskurs) zu überdenken. Der Kurs sollte keinen Deutschlehrgang beinhalten. Die genügende Beherrschung der deutschen Sprache müsse vielmehr als Voraussetzung für die Teilnahme gelten. Der Kurs sollte zudem mindestens zu Beginn an einem zentralen Ort angeboten werden. Das Forum für Integrationsfragen führt weiter aus, der Ausländerdienst Baselland würde sich als Anbieter sehr gut eignen. Er bzw. das Forum für Integrationsfragen müsste vom Kanton einen Auftrag zur Erarbeitung eines

Feinkonzeptes und der Durchführung des Kurses erhalten. Es werde angestrebt, dass die erfolgreiche Teilnahme am Kurs durch ein Zertifikat bestätigt werde, welches wiederum von den Bürgergemeinden an Stelle einer Prüfung anerkannt würde. Die Bürgergemeinden müssten daraufhin mit den Einbürgerungswilligen nur noch ein persönliches Gespräch führen, das dem gegenseitigen Kennenlernen diene. Die Teilnahme am Kurs solle jedoch nicht Voraussetzung für das Erhalten des Bürgerrechts sein. Die Ausarbeitung des Kurses solle aber im Kontakt mit den Bürgergemeinden geschehen. Das Forum für Integrationsfragen macht schliesslich geltend, der Kurs (vier bis fünf Abende) solle für die Teilnehmenden kostenpflichtig sein, wobei aber die Kosten einen angemessenen Betrag (rund Fr. 250.--) nicht übersteigen sollten. Den Rest hätte der Kanton zu tragen.

cc) Zum Inhalt des Kurses äussert sich das Forum für Integrationsfragen wie folgt:

- Im Grundsatz sollen die Inhalte des vom KV Liestal für die Stadt Liestal angebotenen Kurses übernommen werden.
- Der konkrete Inhalt soll mit Vertretern der Bürgergemeinden abgesprochen werden.

Als mögliche Themenvorschläge nennt das Forum:

- Staatsaufbau der Schweiz (geschichtlicher Überblick; Bund, Kanton, Gemeinden; Behörden, Aufgaben)
- Geografie und Kultur (Landeskultur; sprachliche und kulturelle Regionen; Bevölkerung)
- Demokratie (Instrumente der Mitwirkung; Beziehungen Schweiz - Ausland)
- Wohngemeinde (Geografie, Geschichte; Behörden; Dorfleben, Vereine, Bräuche)
- Rechte und Pflichten (Politische Rechte; Verfassung; Pflichten).

Die Kursgestaltung sollte möglichst auf die Situation der Teilnehmenden abgestimmt werden. Sie sollen aktiv mitarbeiten können.

d) Mit entsprechendem Beschluss des Vorstandes des Ausländerdienstes Baselland hat sich dieser auf Anfrage der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion bereit erklärt, die Kurse gemäss des noch zu erarbeitenden Feinkonzepts anzubieten unter der Voraussetzung, dass dem ALD ein diesbezüglicher Auftrag erteilt wird.

4. Kurskosten

a) Die - als Vergleichsbasis für die dem Kanton anfallenden Kosten herangezogenen - von der Bürgergemeinde Liestal am KV Liestal durchgeführten Kurse (12 Lektionen à 45 Minuten) kosten die Bürgergemeinde Liestal pauschal Fr. 2'800.-- (pro Kurs sind minimal 6, maximal 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgesehen). Hinzu kommen Administrativkosten der Bürgergemeinde, welche die Anmeldungen verwaltet und die Kurse organisiert/ausschreibt/koordiniert (rund Fr. 400.-- pro Kurs). Weiter erwachsen der Bürgergemeinde Liestal Kosten in Höhe von rund Fr. 1'000.-- pro Kurs für die Kursnebenleistungen (1 Lektion wird durch eine Person aus der Bürgergemeinde gehalten, die Stadtführung zu den Themen Kultur und Brauchtum wird durch eine Drittperson geleitet, im Anschluss an den

letzten Kurstag wird zusammen mit den Liestaler Kirchgemeinden ein Apéroggespräch durchgeführt).

b) Gesamthaft ist (nimmt man das Modell der Bürgergemeinde Liestal zum Vorbild) pro durchgeführten Kurs mit Kosten von rund Fr. 4'200.-- zu rechnen (ohne Kursentwicklung und –verbesserung). Ausgehend von der Annahme, dass pro Kurs mindestens 15 Personen teilnehmen werden - wie noch aufzuzeigen sein wird, werden mit Blick auf die zu erwartende Nachfrage pro Jahr voraussichtlich mehrere Kurse durchzuführen sein -, werden dem Kanton (bei einer Kostenbeteiligung von Fr. 250.-- pro Person) Kosten von Fr. 30.-- pro Person anfallen.

c) Aufgrund der Einbürgerungszahlen aus dem Jahre 2001 (berücksichtigt wurden nur diejenige Personen, welche für einen Vorbereitungskurs in Frage kommen) ist davon auszugehen, dass rund 180 einbürgerungswillige Personen pro Jahr das Angebot von Vorbereitungskursen nutzen werden. Hinzu kommen schätzungsweise 50 bis 100 Personen pro Jahr, welche das Angebot ebenfalls in Anspruch nehmen werden, ohne jedoch konkret eine Einbürgerung zu beabsichtigen.

d) Legt man nun der geschätzten Teilnehmerzahl von rund 230 bis 280 Personen die dem Kanton pro Person anfallenden Kosten von Fr. 30.-- zugrunde, resultieren für den Kanton zusätzliche Ausgaben in der Höhe von rund Fr. 6'900.-- bis Fr. 8'400.-- pro Jahr. Diese Ausgaben lassen sich durch die von der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion vorgesehene Erhöhung der Einbürgerungsgebühren von Fr. 700.-- auf Fr. 1'000.-- finanzieren.

5. Schlussfolgerung

Der Regierungsrat unterstützt die Idee der Einführung von Kursen für einbürgerungswillige Personen und erkennt darin ein sinnvolles Instrument zur besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Die Abklärungen haben ergeben, dass ein genügend grosses Angebot an Deutschkursen für Fremdsprachige besteht. Hingegen fehlt es in unserem Kanton an einem breit zugänglichen Kursangebot, welches Inhalte vermittelt wie zum Staatsaufbau der Schweiz, zur Geografie, zur Kultur und zur Geschichte der Gemeinwesen (Wohngemeinde, Kanton, Bund) sowie zu den Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger (politische Rechte, Verfassung; staatsbürgerliche Pflichten). Vorbildfunktion kommt dem Einbürgerungskurs der Bürgergemeinde Liestal zu, der in Zusammenarbeit mit dem KV Liestal erarbeitet worden ist.

Der Regierungsrat unterstützt die Vorstellungen, wie sie im Grobkonzept des Forums für Integrationsfragen vom 8. April 2002 niedergelegt sind. Speziell soll auch die Anregung umgesetzt werden, dass das vorgesehene Kursangebot auch Ausländerinnen und Ausländern mit Anwesenheitsrecht, die sich (vorerst) noch nicht einbürgern lassen wollen, offen steht. Ein solcher Schritt steht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag, wonach *"Kanton und Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Wohlfahrt und Eingliederung der AusländerInnen fördern"* (§ 108 der Kantonsverfassung). Es ist daher richtig,

beim neu zu schaffenden Kursangebot nicht primär von "Einbürgerungskursen", sondern treffender von "Integrationskursen" zu sprechen.

Der Regierungsrat wird dem Forum für Integrationsfragen den Auftrag erteilen, auf der Grundlage des bereits vorliegenden Grobkonzepts ein *Feinkonzept* auszuarbeiten. Im Anschluss daran wird der Regierungsrat den Ausländerdienst Baselland im Rahmen des Feinkonzeptes mit der Durchführung von Integrationskursen betrauen.

6. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat auftragsgemäss das Postulat geprüft und über seine Abklärungen berichtet.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat 2000 / 064 von Bruno Krähenbühl betreffend "Einführung von staatlichen (oder staatlich anerkannten, kontrollierten und geförderten) Vorbereitungskursen für einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige" als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 27. August 2002

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin:

der Landschreiber: