

**Der Grosse Rat  
des Kantons Bern**      **Le Grand Conseil  
du canton de Berne**

Mittwoch (Nachmittag), 19. März 2014

**Polizei- und Militärdirektion****35    2014.0036    Interpellation 017-2014 Sancar (Bern, Grüne)  
Fragwürdiges Vorgehen des Regierungsrates in der Umsetzung der Initiative "Keine  
Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern"  
Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates**

Vorstoss-Nr.:            017-2014  
Vorstossart:            Interpellation  
Richtlinienmotion:      
Geschäftsnummer:    2014.0036

Eingereicht am:        12.01.2014

Fraktionsvorstoss:    Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von:        Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)  
                                  Kipfer-Guggisberg (Stettlen, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja  
Dringlichkeit gewährt: Ja            23.01.2014

RRB-Nr.:                226/2014    vom 17. März 2014  
Direktion:                Polizei- und Militärdirektion  
Klassifizierung:        Nicht klassifiziert

**Fragwürdiges Vorgehen des Regierungsrates in der Umsetzung der Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern»**

Für die Umsetzung der von den Berner Stimmberechtigten angenommenen Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» hat der Regierungsrat ein überraschendes und fragwürdiges Vorgehen gewählt. So setzt er umstrittene neue Bestimmungen der Initiative bereits seit dem 11. Dezember 2013 um, denn diese würden auch für die laufenden Verfahren gelten.

Obwohl der Regierungsrat die Möglichkeit hätte, zuerst die Änderung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung gutheissen zu lassen und erst danach die Bestimmungen entsprechend in Kraft zu setzen, was in diesem Fall bestimmt das angemessene Vorgehen wäre, wählt er den umstrittenen umgekehrten Weg. Dieses Vorgehen ist auch mehr als bedenklich, wenn der Bund die Gewährleistung der neuen Verfassungsnorm ganz oder teilweise für nichtig erklären würde, wie der Regierungsrat in seiner Medienmitteilung am 6. Dezember 2013 schreibt. Es ist offen, was dies bedeuten würde, und es stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat die in Eile vorgenommenen Änderungen vom 11. Dezember 2013 später rückwirkend aufheben würde? Ist das nicht absurd?

Obwohl das vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Gutachten (M. Buchli, 28. August 2013) in mehreren Punkten auf die Schwierigkeiten hinweist (z. B. dass der Sozialhilfebezug oder die nach 15 Jahren nicht mehr ersichtlichen Straftaten aus dem Strafregisterauszug als absolutes Einbürgerungshindernis gelten würden), gibt der Regierungsrat keine Antwort auf eine rechtskonforme Umsetzung der Initiative. Der Regierungsrat setzt also eine Initiative um, die eventuell wegen des Diskriminierungsverbots nicht Stand halten kann, wie dies auch im erwähnten Gutachten

erwähnt wird (S. 22, ab Paragraph 77).

Der Regierungsrat schreibt in seiner Medienmitteilung vom 6. Dezember 2013: «Die Einbürgerungsbehörden des Kantons und der Gemeinden werden die neuen Bestimmungen der Volksinitiative verfassungs- und bundesrechtskonform auslegen und anwenden. Die POM wird die neue kantonale Praxis in der Wegleitung zum Einbürgerungsverfahren darstellen und gegebenenfalls die kantonale Gesetzgebung anpassen.» Die neuen Bestimmungen der Initiative sollen nun schon ab 11. Dezember 2013 gelten. Hier stellt sich also die einfache Frage: Wann ist der Moment genau, um die Anpassungen vorzunehmen?

Da der Regierungsrat in diesem unglücklichen Fall viele Fragen offen lässt und sein Vorgehen problematisch scheint, bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum setzt der Regierungsrat die neuen Bestimmungen der umstrittenen Initiative um, bevor die Bundesversammlung die Änderung der Kantonsverfassung gewährleistet hat?
2. Es gibt Einbürgerungswillige, die bereits die Gebühren für ihr Einbürgerungsverfahren bezahlt haben. Da mit der voreiligen Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen der Initiative auch laufende Einbürgerungsverfahren betroffen sind, stellt sich die Frage, ob während des Spiels Spielregeln geändert werden dürfen?
3. Was wären die Folgen, wenn die Bundesversammlung die Gewährleistung der neuen Verfassungsnorm ganz oder teilweise für nichtig erklären würde? Würde der Regierungsrat die in Eile vorgenommenen Änderungen vom 11. Dezember 2013 später rückwirkend aufheben? Ist dieses Vorgehen nicht unüblich?
4. Wie wird der Regierungsrat in den Einbürgerungsverfahren mit Straftaten umgehen, die verjährt und im Strafregisterauszug gar nicht ersichtlich sind?
5. Wann hat der Regierungsrat der Bundesversammlung das neue Recht zur Gewährleistung unterbreitet?

### **Antwort des Regierungsrats**

Zu Ziffer 1

Die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» wurde vom Berner Stimmvolk in der Abstimmung vom 24. November 2013 mit 55,8 Prozent Stimmenanteil angenommen. Die Volksinitiative hat eine Änderung von Art. 7 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) zur Folge. Der Regierungsrat hat die Gewährleistung der neuen Verfassungsbestimmung durch den Bund (Bundesversammlung) einzuholen (vgl. auch Antwort zu Frage 5). Die Gewährleistung einer Verfassungsnorm durch den Bund hat keinen konstitutiven Charakter und steht dem Inkrafttreten somit nicht entgegen.

Häufig beauftragen Volksinitiativen den Regierungsrat, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Bei der vorliegenden Volksinitiative war das nicht der Fall. Der Regierungsrat hatte daher keine Kompetenz, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des geänderten Artikels 7 KV festzulegen und den Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung abzuwarten. Vielmehr richtete sich der Zeitpunkt des Inkrafttretens nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Demnach trat die neue Verfassungsbestimmung mit der Publikation des Erwahrungsbeschlusses des Regierungsrates zum amtlichen Abstimmungsergebnis im kantonalen Amtsblatt in Kraft. Das geschah am 11. Dezember 2013.

Vom Inkrafttreten einer Verfassungsnorm ist die Frage zu unterscheiden, ob sie direkt anwendbar ist oder nicht. Massgebend für eine direkte Anwendung ist die Bestimmtheit des Verfassungstextes. Unbestimmte Normen bedürfen der Umsetzung im Gesetzesrecht. Die meisten Bestimmungen des geänderten Artikels 7 KV sind nach Auffassung der für die Erteilung des kantonalen Bürgerrechts zuständigen Polizei- und Militärdirektion (POM) direkt anwendbar.

Zu Ziffer 2

Mit dem Inkrafttreten per 11. Dezember 2013 stellte sich die Frage, welches Recht auf die zu diesem Zeitpunkt hängigen Verfahren anzuwenden ist. Meist regelt das neue Recht diese Frage mit den so genannten Übergangsbestimmungen selbst. Die vorliegende Volksinitiative enthält jedoch keine Übergangsbestimmungen. Als allgemeiner Grundsatz gilt, dass stets das neue

Recht anzuwenden ist, wenn eine Rechtsänderung während des erstinstanzlichen Verfahrens eintritt. Bei den Verhältnissen der Gesuchstellenden in Einbürgerungsverfahren (bspw. das Beachten der Rechtsordnung oder die finanziellen Verhältnisse) handelt es sich zudem um zeitlich offene Sachverhalte. Demnach entfaltete das neue Recht auch auf alle per 11. Dezember 2013 hängigen Verfahren Wirkung. Im Übrigen mussten zumindest alle Personen, die ihr Einbürgerungsgesuch nach dem Zustandekommen der Volksinitiative im Februar 2012 eingereicht haben, mit einer Rechtsänderung rechnen.

Zu Ziffer 3

Würde der Bund die Gewährleistung verweigern, wären die neue Verfassungsbestimmung oder einzelne Teile davon als von Anfang an nichtig zu betrachten. Nichtigkeit bedeutet, dass die fragliche Norm nie Gültigkeit erlangt hätte. Eines regierungsrätlichen Aufhebungsbeschlusses bedarf es nicht. Die Einbürgerungsbehörden von Kanton und Gemeinden haben die Möglichkeit, kritische Fälle zeitlich zurückzustellen und den Ausgang des Gewährleistungsverfahrens abzuwarten, so dass den Gesuchstellenden kein Nachteil erwächst.

Erfahrungsgemäss dürfte die Bundesversammlung das Gewährleistungsverfahren im Verlauf des Jahres 2014 abschliessen. Das rechtliche Schicksal des neuen Artikels 7 KV sollte damit in absehbarer Zeit geklärt sein. Zuletzt hätten Personen, deren Gesuch gestützt auf eine sich nachträglich als nichtig herausgestellte Verfassungsnorm rechtskräftig abgewiesen worden ist, die Möglichkeit ein neues Einbürgerungsgesuch zu stellen.

Zu Ziffer 4

Der Regierungsrat hat seine Kompetenz zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts an die zuständige Fachdirektion, die POM, delegiert (vgl. Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, KBüG; BSG 121.1). Entsprechend legt die POM – selbstredend unter Beachtung des eidgenössischen und kantonalen Rechts – die kantonale Einbürgerungspraxis fest.

Die Interpellantin und der Interpellant sprechen mit ihrer Frage die Problematik an, inwieweit länger zurückliegende Straftaten noch im Einbürgerungsverfahren zu berücksichtigen sind. Der Regierungsrat vertritt die Rechtsauffassung, dass aus dem Strafregister entfernte Strafurteile einer einbürgerungswilligen Person nicht mehr entgegen gehalten werden dürfen. Das ergibt sich einerseits aus dem sogenannten «Verwertungsverbot», welches in Artikel 369 Absatz 7 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) für Strafurteile nach ihrer Entfernung aus dem Strafregister festgelegt ist. Da es sich um eine bundesrechtliche Vorgabe handelt, ist sie für die kantonalen Behörden verbindlich. Andererseits wäre es unverhältnismässig und damit verfassungswidrig, eine verurteilte Person jahrzehntelang oder gar lebenslanglich von der Einbürgerung auszuschliessen. Diese Rechtsauffassung bleibt auch nach Inkrafttreten des geänderten Artikels 7 KV bestehen.

Zu Ziffer 5

Der Regierungsrat hat den Bundesrat mit Schreiben vom 11. Dezember 2013 ersucht, das Gewährleistungsverfahren bei der Bundesversammlung einzuleiten.

**Präsident.** Wir kommen zu Traktandum Nr. 35, der Interpellation Sancar. Der Interpellant ist von der Antwort teilweise befriedigt. Er gibt eine Erklärung ab. Grossrat Sancar, Sie haben das Wort. Ich bitte Sie um mehr Ruhe im Saal! *(Der Präsident läutet die Glocke).*

**Hasim Sancar, Bern (Grüne).** Die Antwort des Regierungsrates ist teilweise befriedigend. Die Fragen werden präzise beantwortet, was wir schätzen. *(Der Präsident läutet die Glocke).* Dennoch bleibt das Vorgehen der Direktion fragwürdig. Ein Gesetz wird in Kraft gesetzt, obwohl man daran zweifelt, ob die Bundesversammlung die Gewährleistung erteilt. Grund dafür ist die Tatsache, dass dieses Gesetz eine Gruppe von Menschen diskriminiert und sie wegen nicht selbstverschuldetem

Sozialhilfebezugs aus dem Einbürgerungsprozess ausschliesst. Dieses Vorgehen ist ungewöhnlich, kompliziert und widersprüchlich. Viel einfacher wäre es doch, wenn das Gesetz erst nach der Gewährleistung durch die Bundesversammlung mit klaren Bestimmungen in Kraft gesetzt würde. Die Antwort hilft nicht weiter; denn sie begründet nicht, warum dieses Vorgehen gewählt wurde.

**Präsident.** Es ist wieder sehr unangenehm laut im Saal. Gehen Sie bitte nach draussen, um zu reden!