



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5009.02

JD/P065009

Basel, 21. Juni 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 20. Juni 2006

Stellungnahme zur Motion Lukas Engelberger und Konsorten betreffend erleichterte kantonale Einbürgerung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2006 die nachstehende Motion Lukas Engelberger und Konsorten betreffend erleichterte kantonale Einbürgerung dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Der Regierungsrat wird ersucht, dem Grossen Rat einen Entwurf für eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes mit folgendem Inhalt vorzulegen:

- Die Wohnsitzerfordernisse für den Erwerb des baselstädtischen Bürgerrechts sind auf das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum zu reduzieren.
- Es ist vorzusehen, dass grundsätzlich nicht mehr die Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde entscheidend ist, sondern die Wohnsitzdauer in der Schweiz.
- Neben der verlangten Wohnsitzdauer in der Schweiz ist lediglich eine Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde von ein oder zwei Jahren als Einbürgerungsvoraussetzung vorzuschreiben.

Begründung

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September 2004 wurde die Erleichterung der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation abgelehnt. Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt haben den beiden Vorlagen jedoch zugestimmt. Dies kann als Signal dafür verstanden werden, die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im Interesse ihrer verbesserten Integration Identifikation mit der Schweiz zu erleichtern.

Die Motion will dieses Anliegen aufgreifen. Eine Analyse der heute geltenden Bestimmungen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes von 1992 (SG 121.100; BRG BS) zeigt, dass dafür auch im Rahmen des heute geltenden Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts (SR 141.0; BüG) Spielraum besteht.

Das BüG verlangt grundsätzlich, dass ein Bewerber „während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches“ (Art. 15 Abs. I BüG). Diese Voraussetzung wird im kantonalen Recht wesentlich verschärft. Gemäss der Grundregel von § 17 Abs. I lit. c BRG BS haben lediglich Aus-

länderinnen und Ausländer einen Anspruch auf Einbürgerung, „die seit insgesamt 15 Jahren, wovon die letzten 5 Jahre ohne Unterbrechung, im Kanton und seit drei Jahren in der Gemeinde wohnen.“ Besondere Regelungen gibt es für Ehepaare und Jugendliche. Ohne Rechtsanspruch und mit höherer Kostenfolge ist eine Einbürgerung frühestens nach einer Wohnsitzdauer von fünf Jahren im Kanton und drei Jahren in der Gemeinde möglich (§ 19 BRG BS).

Das kantonale Recht ist somit wesentlich restriktiver als das Bundesrecht. Insbesondere die Wohnsitzerfordernisse in Kanton und Gemeinde sind eine zusätzliche Erschwernis. Diese Zusatzvoraussetzungen sind nicht mehr zeitgemäss. Gerade in einem kleinen Land wie der Schweiz wechseln die Leute häufig ihren Wohnsitz über die Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg. Solche Wechsel wirken sich im baselstädtischen Einbürgerungsrecht heute sehr nachteilig aus, was nicht als gerecht erscheint. Schliesslich sollte bei der Einbürgerung heute die Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen im Vordergrund stehen und nicht kantonale oder kommunale Aspekte. Jenen kann auch mit einer kurzen Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde sowie mit der Prüfung anlässlich des Einbürgerungsverfahrens Rechnung getragen werden.

Die Einbürgerung ist ein wirksames Mittel unserer Integrationspolitik. Das Bundesrecht stellt an den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bereits hohe Anforderungen. Unser Kanton sollte den Einbürgerungswilligen darüber hinaus keine Hürden aufbauen. “

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.

Zur Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der Motion ist von § 33a Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) auszugehen, welcher wie folgt lautet:

Motion

§ 33a. In Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder auf den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

2.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG) vom 29. April 1992 (SG 121.100) vorzulegen. Die Änderung soll die Einbürgerung erleichtern, indem die für den Kanton Basel-Stadt und für die Gemeinden Basel, Riehen oder Bettingen vorgesehene Wohnsitzdauer reduziert wird.

3.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt. Dies fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Insoweit liegt kein Unzulässigkeitsgrund vor.

4.

In der Motion muss der Wille der Motionärinnen und Motionäre klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommen. Es darf keinen Zweifel über den Inhalt der vom Regierungsrat ausarbeitenden Vorlage bestehen. Es ist fraglich ob die vorliegende Motion diese Bedingung erfüllt.

Die Motion verlangt die Reduktion der Wohnsitzdauer auf das vom Bundesrecht vorgeschriebene Minimum von 12 Jahren („Die Wohnsitzerfordernisse für den Erwerb des baselstädtischen Bürgerrechts sind auf das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum zu reduzieren.“ und „Es ist vorzusehen, dass grundsätzlich nicht mehr die Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde entscheidend ist, sondern die Wohnsitzdauer in der Schweiz.“). Dies bedeutet, dass jede einbürgerungswillige Person, die seit 12 Jahren in irgend einem Kanton ausser dem Kanton Basel-Stadt in der Schweiz gelebt hat, sofort nach ihrer Wohnsitznahme in Basel, Riehen oder Bettingen berechtigt sein soll, das Gesuch um Einbürgerung zu stellen.

Im dritten Satz der Motion wird gesagt, dass eine 1-2-jährige Wohnsitzdauer im Kanton und der Gemeinde als Einbürgerungsvoraussetzung vorzusehen sei („Neben der verlangten Wohnsitzdauer in der Schweiz ist lediglich eine Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde von ein oder zwei Jahren als Einbürgerungsvoraussetzung vorzuschreiben.“). Dies nun würde bedeuten, dass Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger trotz nachgewiesenen 12-jährigen Wohnsitzes in der Schweiz nochmals 1 oder 2 Jahre im Kanton und/oder in der Gemeinde wohnen müssen, ehe sie berechtigt sind, das Einbürgerungsgesuch zu stellen.

Das Begehren der Motion ist somit nicht eindeutig und kann unterschiedlich interpretiert werden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Motion eine Regelung im bisherigen Sinne anstrebt, allerdings mit kürzeren Fristen. Neben der bundesrechtlich vorgeschriebenen Wohnsitzfrist von 12 Jahren sollen Einbürgerungswillige vor Einreichung ihres Einbürgerungsgesuches in einer Gemeinde des Kantons Basel-Stadt nur noch eine Wohnsitzdauer von 1-2 Jahren im Kanton und/oder in der Gemeinde nachzuweisen haben.

5.

Gemäss der am 13. Juli 2006 wirksam werdenden neuen Kantonsverfassung vom 23. März 2005 kommt der Gemeindeautonomie grosse Bedeutung zu. Gemäss § 66 Abs. 2 sind die Gemeinden bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates, die sie in besonderer Weise betreffen, rechtzeitig anzuhören. Die Verleihung des Bürgerrechts stellt eine der bedeutendsten und vornehmsten Aufgaben der Gemeinden dar. Somit ist deren Mitwirkung bei der Revision des kantonalen Bürgerrechts zwingend. Die Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden müssen in den Meinungsbildungsprozess einfließen und allenfalls die Revisionsvorlage beeinflussen können. Dies aber schliesst das parlamentarische Instrumentarium der Motion aus. Mit einer Motion wird der Regierungsrat verbindlich zur Durchführung des vorgeschlagenen Rechtssetzungsverfahrens beauftragt. Es steht ihm dabei grundsätzlich kein Gestaltungsspielraum zu. Im vorliegenden Fall ist der Regierungsrat verbindlich zur Reduktion der Wohnsitzfristen im Bürgerrechtsgesetz verpflichtet ungeachtet der möglicherweise anders lautenden Begehren der betroffenen Gemeinden. Stellungnahmen der Gemeinden können nur innerhalb des von der Motion vorgegebenen Rahmens Berücksichtigung finden. Dadurch würde aber die verfassungsmässig garantierte Gemeindeautonomie tangiert und eingeschränkt.

Aus den vorstehend gemachten Ausführungen ergibt sich, dass die Umsetzung der Motion wegen der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie problematisch wäre.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Motion Lukas Engelberger und Konsorten zwar rechtlich zulässig ist, obwohl deren Formulierung Auslegungsfragen offen lässt, dass ihre Umsetzung wegen der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie aber problematisch wäre. Gemäss § 27a Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 24. März 1988 (SG 152.110) kann eine Motion vom Grossen Rat dem Regierungsrat als Anzug zur Prüfung, Berichterstattung und allfälligen Antragstellung überwiesen werden. Der Regierungsrat wird dabei die Möglichkeit haben, die Gemeinden in den Rechtssetzungsprozess einzubeziehen und ihre Anliegen zu berücksichtigen.

Zum Inhalt der Motion1.

Die Motion verlangt eine Reduktion der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen. Diese seien nicht mehr zeitgemäss und würden die Mobilität der ausländischen Bevölkerung unnötigerweise einschränken. Die Motionärinnen und Motionäre sind der Meinung, die Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen sollte im Vordergrund stehen und nicht kantonale und kommunale Aspekte. Das Bundesrecht stelle an den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schon genügend hohe Anforderungen, weshalb der Kanton nicht noch weitere Hürden aufstellen sollte. Schliesslich sei die Einbürgerung ein wirksames Mittel der Integrationspolitik.

2.

Diese Argumente sind grundsätzlich zutreffend. Es ist aber auch unbestritten, dass das Schweizer Bürgerrecht dreistufig und jeweils auf einem Gemeinde- bzw. Kantonsbürgerrecht aufgebaut ist. Die Vertrautheit mit lokalen Verhältnissen ist in Anbetracht der grossen Bedeutung der kantonalen und kommunalen Politik, an welcher sich die eingebürgerte Person beteiligen sollte, wichtig. Das Gemeindebürgerrecht würde bei einem gänzlichen Verzicht auf kantonale und speziell kommunale Wohnsitzfristen abgewertet. Dies widerspricht der föderalistischen Struktur der Schweiz. Ohne solche Fristen könnte der Wohnsitz mit dem alleinigen Zweck der Einbürgerung kurzfristig nach Basel, Riehen oder Bettingen verlegt werden, ohne dass irgendeine Verbundenheit mit der Gemeinde aufgebaut würde. Dies läge weder im Interesse der Gemeinde noch des Kantons.

Die Mobilität der Bevölkerung ist erwünscht und entspricht den Forderungen und Bedürfnissen der Wirtschaft. Dennoch darf eine gewisse Verbundenheit der Einbürgerungswilligen mit ihrer neuen Heimatgemeinde verlangt werden. Es ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen der Forderung nach Mobilität und derjenigen nach Verbundenheit mit der Gemeinde, in der die neue Schweizer Bürgerin oder der neue Schweizer Bürger nunmehr heimatberechtigt sein wird.

3.

Der Kanton Basel-Stadt rangiert heute bezüglich Wohnsitzfristen im schweizerischen Mittelfeld. Die Mehrheit der Kantone (AG, AI, BL, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG) kennen gleich lange bzw. längere Wohnsitzfristen. Kein Kanton beschränkt sich auf das bundesrechtliche Minimum. Auch die Kantone mit kurzen Wohnsitzfristen (AR, BE, FR, GE, JU, LU, NE, SH, ZH) sehen daneben zwei- bis dreijährige kantonale resp. kommunale Fristen vor. Viele Einbürgerungen erfolgen allerdings auch in unserem Kanton bereits jetzt sofort nach der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestwohnsitzdauer in der Schweiz von 12

Jahren, da die Einbürgerungswilligen häufig fünf Jahre davon schon im Kanton gelebt haben und somit die vom kantonalen Bürgerrechtsgesetz verlangte Wohnsitzfrist erfüllen. Jugendliche können unter gewissen Umständen gar bereits nach drei Jahren eingebürgert werden.

4.

Aufgrund einer Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes fallen auch in den Fällen mit minimaler kantonomer Aufenthaltsdauer keine zusätzlichen Abgaben nach Einkommen und Vermögen bzw. wegen fehlender Wohnsitzjahre an. Das Wegfallen dieser finanziellen Hürde dürfte für Einbürgerungswillige ein wichtiges Zeichen in die richtige Richtung sein.

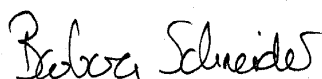
5.

Mit den Motionärinnen und Motionären ist der Regierungsrat der Meinung, dass das heute geltende kantonale Bürgerrechtsgesetz aus dem Jahre 1992, das im Jahre 2001 Änderungen erfahren hat, zu überarbeiten und zu aktualisieren ist. Die Reduktion der Wohnsitzfristen ist dabei auch dem Regierungsrat ein vordringliches Anliegen. In Zusammenarbeit mit den Gemeinden soll die Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes an die Hand genommen werden.

Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Lukas Engelberger und Konsorten betreffend erleichterte kantonale Einbürgerung in Anwendung von § 27a Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. Der Anzug gibt dem Regierungsrat gemäss § 35 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) die Möglichkeit, die Frage der Reduktion der Wohnsitzfristen zusammen mit den betroffenen Gemeinden zu prüfen und anschliessend dem Grossen Rat darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber