



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

09.1821.04

Basel, 9. Mai 2011

Kommissionsbeschluss

Vom 13. April 2011

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zum Bericht des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“

sowie

zum Ratschlag und Entwurf im Sinne eines Gegenvorschlags zu einer Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Ausgangslage	3
3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
3.1 Eintreten	3
3.2 Sprachinitiative	4
3.3 Gegenvorschlag	4
3.4 Allgemeine Stellungnahme der Kommission	4
3.5 Beratung im Einzelnen	5
3.5.1 Kommissionsantrag zu § 13 Abs. 1 lit. d BüRG	5
3.5.2 § 13 abs. 1 lit. d Satz 1	5
3.5.3 § 13 abs. 1 lit. d Satz 2	8
3.6 Empfehlung zur Initiative	9
4. Anträge der Kommission	10

Beilagen

- 1) Entwurf Grossratsbeschluss I
- 2) Entwurf Grossratsbeschluss II
- 3) Synopse betreffend Sprachinitiative, Gegenvorschlag des Regierungsrates und Gegenvorschlag der JSSK

2. Ausgangslage

Die kantonale Initiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ verfolgt das Ziel griffige Sprachkriterien bei der Einbürgerung festzuschreiben, indem ein Nachweis über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf dem Referenzniveau B2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates bei der Anmeldung des Einbürgerungsgesuchs beigebracht werden muss. Die Initianten wollen damit das vorausgesetzte Sprachvermögen für eine ordentliche Einbürgerung bestimmen, um sicherzustellen, dass die Ausübung der politischen Rechte als Schweizerin oder Schweizer mit vollem Wissen wahrgenommen werden kann. Es handelt sich um eine formulierte Initiative, welche die gesetzgeberische Umsetzung auf Verfassungsebene verlangt.

Am 28. Oktober 2009 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die Sprachinitiative mit 3'106 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Grosser Rat erklärte sie auf Antrag des Regierungsrates am 10. März 2010 für rechtlich zulässig und überwies sie mit Beschluss vom 14. April 2010 dem Regierungsrat zur Berichterstattung.

Am 26. Oktober 2010 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat Bericht und Ratschlag zur Sprachinitiative vor und formulierte einen Gegenvorschlag, welcher die Anpassung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zwecks Festschreibung des Sprachnachweises vorsieht. Zudem beantragt er die formulierte Initiative und den formulierten Gegenvorschlag den Stimmberchtigen gleichzeitig zur Abstimmung vorzulegen und ihnen die Ablehnung der Initiative und die gleichzeitige Annahme des Gegenvorschlags zu empfehlen, sofern die Initiative nicht zurückgezogen wird. Für weitere Details wird auf den Bericht und Ratschlag verwiesen.

Mit Beschluss vom 8. Dezember 2010 hat der Grosser Rat den Bericht 09.1821.03 zur kantonalen Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ sowie Ratschlag und Entwurf im Sinne eines Gegenvorschlags zu einer Änderung des kantonalen Bürgerrechtsge setzes (inskünftig Bericht und Ratschlag) seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zur Vorberatung überwiesen.

3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

3.1 Eintreten

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission hat die Vorlage an insgesamt 3 Sitzungen beraten. RR Hanspeter Gass und Dr. Lukas Huber erläuterten an der ersten Sitzung vom 9. Februar 2011 den Gegenvorschlag der Regierung und stellten sich den Fragen der Kommission.

An ihrer Sitzung vom 16. Februar ist die JSSK mit 10 zu 1 Stimme auf die Vorlage eingetreten.

3.2 Sprachinitiative

Die Sprachinitiative verlangt von den einbürgerungswilligen Ausländern bei der Anmeldung ihres Einbürgerungsgesuchs einen klaren Nachweis der Sprachkenntnisse in Form eines Diploms oder Zertifikats. Als Massstab dient der Gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarates, welcher weit verbreitet ist und an welchem sich gemäss kantonaler Integrationsverordnung vom 18. Dezember 2007 (SG 122.510) auch die Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten orientieren. Gefordert werden Kenntnisse in Wort und Schrift auf dem Niveau B2, was bei einer Grobunterteilung der vierten von insgesamt sechs Schwierigkeitsstufen entspricht. Das Niveau B2 steht für eine selbstständige Sprachverwendung, welche im Wesentlichen das Verstehen der Hauptinhalte komplexer Texte und von Fachdiskussionen im eigenen Spezialgebiet, die spontane und fliessende Verständigung im normalen Gespräch mit Muttersprachlern sowie die dezidierte Stellungnahme zu einem breiten Themenspektrum beinhaltet. Eine Dispensation vom formellen Sprachnachweis ist für einbürgerungswillige Personen vorgesehen, welche aufgrund ihrer Sprachherkunft oder schulischen Bildung das verlangte Niveau offensichtlich erfüllen. Diese Vorgaben sollen ausdrücklich auf Verfassungsstufe in der neuen Bestimmung § 39a der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) verankert werden. Ebenfalls auf Verfassungsstufe soll die Form des Sprachnachweises festgelegt werden. Danach hat der Sprachnachweis durch die Einreichung eines international anerkannten Sprachdiploms wie dem telc Zertifikat oder dem Goethe-Zertifikat zu erfolgen, wobei auf Gesetzesstufe weitere diesen als gleichwertig anerkannte Sprachdiplome beigefügt werden können.

3.3 Gegenvorschlag

Der Regierungsrat erkennt das Anliegen der Initianten, die sprachlichen Kenntnisse der einbürgerungswilligen Ausländer anhand griffiger, einheitlicher Kriterien abzuklären und zu beurteilen. Er erachtet aber die Rechtsstufe als zu hoch gegriffen sowie das geforderte Sprachniveau als zu anspruchsvoll. Er hat in seinem Gesetzesvorschlag zur Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992 (BüRG, SG 121.100) die in der Initiative gestellten Anforderungen in abgeschwächter Form einfließen lassen. Zusätzlich hat er mit Blick auf das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung, BV, SR 101) die Berücksichtigung von erheblichen Lern- und Leistungsschwächen sowie Behinderungen ausdrücklich festgeschrieben. Die Konkretisierung der Form des Nachweises über die Deutschkenntnisse soll ebenfalls nicht auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, sondern in den entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene erfolgen. Betreffend Sprachniveau beabsichtigt der Regierungsrat in seiner späteren Verordnung die Anforderungen an die Deutschkenntnisse in Wort und Schrift entsprechend den Niveaus B1 und A2 festzulegen. Zudem beantragt der Regierungsrat, neben dem Gegenvorschlag die Sprachinitiative mit Empfehlung auf Verwerfung vorzulegen.

3.4 Allgemeine Stellungnahme der Kommission

Die Kommission erachtet Sprachkenntnisse als wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Integration und somit als zentrale Einbürgerungsvoraussetzung. Sie vertritt aber mehrheitlich die Meinung, dass das in der Initiative geforderte Sprachniveau B2 zu hoch und insofern der

Sprachinitiative ein realistischer und praktikabler Gegenvorschlag gegenüber zu stellen ist. Sie begrüsst deshalb die grundsätzliche Stossrichtung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags, welcher das wesentliche inhaltliche Anliegen der Initianten aufgreift, durch die Abschwächung der Anforderungskriterien an die Einbürgerungswilligen - nicht zuletzt auch mit Blick auf die Bundeskompatibilität - aber eine ausgewogenere Form anstrebt.

Die Kommission geht auch mehrheitlich mit dem Regierungsrat einig, dass eine Verankerung auf Verfassungsebene aus gesetzgeberischen Erwägungen (vgl. Bericht und Ratschlag S. 8) nicht erwünscht ist, vielmehr eine Festschreibung im kantonalen Bürgerrechtsgesetz und auf Verordnungsebene zu bevorzugen ist.

Die Kommission hat deshalb folgende grundsätzliche Beschlüsse gefasst:

- 1) Die JSSK hat mit 9 zu 2 Stimmen beschlossen, der Sprachinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen
- 2) Die JSSK hat stillschweigend beschlossen, den Entwurf des Regierungsrates (§ 13 Abs. 1 lit. d BürG) als Basis ihres Gegenvorschlags zu verwenden.

3.5 Beratung im Einzelnen

Aufgrund des Beschlusses, den Entwurf des Regierungsrates (§ 13 Abs. 1 lit. d BürG) als Basis ihres Gegenvorschlags zu verwenden, beriet die JSSK die neu vorgeschlagenen Bestimmung Satz für Satz.

3.5.1 Kommissionsantrag zu § 13 Abs. 1 lit. d BüRG

3. Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber

§ 13. Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber

- a) einen guten Leumund besitzen;
- b) mit allgemeinen Lebensgewohnheiten und wichtigen öffentlichen Institutionen in Gemeinde, Kanton und Bund vertraut sind, die schweizerische Demokratie bejahen und die geltende Rechtsordnung respektieren;
- c) ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen;
- d) nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen. Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen wird Rücksicht genommen.**

² Die Einbürgerungsbehörden führen die notwendigen Erhebungen durch. Die Bewerberinnen und Bewerber haben wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

³ Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, den zuständigen Behörden die verlangten Auskünfte zu erteilen.

3.5.2 § 13 abs. 1 lit. d Satz 1

Inhalt des § 13 Abs. 1 lit. d) Satz 1 bilden die erforderlichen Sprachkenntnisse.

Kantonales Recht

Der Bericht und Ratschlag des Regierungsrates führt aus, dass bis anhin „von den einbürgerungswilligen Personen erwartet (wurde), dass sie sich in einem verständlichen Deutsch mitteilen und Auskunft über ihre Person sowie die geographischen und politischen Gegebenheiten der Schweiz, des Kantons und ihrer Gemeinde geben können. Diese Anforderungen entsprechen nach Ansicht der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden dem Referenzniveau B1, auf welches dementsprechend im Leitfaden zur Einbürgerungspraxis hingewiesen wird.“

Die mündlichen Sprachkenntnisse werden in einem persönlichen Gespräch bei der kantonalen Einbürgerungsbehörde (Migrationsamt) und im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs bei der zuständigen Bürgergemeinde festgestellt. Eine Überprüfung der schriftlichen Sprachkenntnisse findet nicht statt. Erst auf Verordnungsebene, § 14 Abs. 2 lit. b der kantonalen Verordnung vom 1. Dezember 2009 zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV, SG 121.100) wird in rudimentärer Form festgehalten, dass „die Bewerberin oder der Bewerber integriert ist, (...) wenn sie oder er die deutsche Sprache in einem Ausmass beherrscht, um selbständig in den Angelegenheiten des täglichen Lebens handeln zu können“.

Bundesrecht

Die eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung befindet sich in Totalrevision. Im Sinne einer Übergangslösung empfiehlt das Bundesamt für Migration den zuständigen Behörden und Gremien für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) die Referenzniveaus B1.1 bis A2.1. Die Prüfung der schriftlichen Kompetenzen (Lesen, Schreiben) wird generell nicht empfohlen, falls doch, so wird für das Lesen die Orientierung am Referenzniveau A2.2 und für das Schreiben A2.1 nahegelegt.

Im ausländerrechtlichen Bereich wird hinsichtlich Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit ein Sprachniveau zwischen A1 bis B1, basierend auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen, verlangt:

- Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 62 abs. 1 lit. b Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 124.201) → GER Sprachniveau A2
- Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben (Religiöse Betreuungspersonen oder Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur (Art. 7 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205) → GER Sprachniveau B1
- Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Weisungen des BFM I/5.6.4.1.2.¹) → GER Sprachniveau A1

Der Vorentwurf vom 16. Dezember 2009 zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht²) verlangt in Art. 12 Abs. 1 lit. c. unter anderem als Kriterium für eine erfolgreiche Integration „die Fähigkeit, sich in der Landessprache zu verständigen“.

Sprachinitiative

Die Sprachinitiative verlangt auf Verfassungsebene, dass ein Nachweis über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf dem Referenzniveau B2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates bei der Anmeldung des Einbürgerungsgesuchs beigebracht werden muss. Diese Referenzniveaus sollen ausdrücklich, und zwar auf Verfassungsstufe, festgelegt werden (vgl. Ausführungen unter Ziff. 3.2 hiervor).

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/info-sprachfoerd-d.pdf>
² <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/2009-1216-vn-entw-bueg-d.pdf>

Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag will das geforderte Sprachniveau in allgemeiner Form auf Gesetzesstufe wie folgt umschreiben: „um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen“. Der Regierungsrat verpflichtet sich in seinem Bericht und Ratschlag, diese gesetzliche Umschreibung als Grundlage zu nehmen, um in seiner späteren Verordnung einen Nachweis von Deutschkenntnissen in Wort und Schrift auf den Referenzniveaus B1 und A2 festzulegen. Auch die Konkretisierung der weiteren Kerninhalte, insbesondere die Anforderungen an den Nachweis (Ausbildungsbescheinigung, Sprachdiplom und Sprachstandanalyse) sollen ebenfalls auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Mit dem Ziel eine bundeskonsistente Lösung zu erzielen, orientiert er sich hierbei an den Empfehlungen des Bundes und den Arbeiten zur Totalrevision des Schweizerischen Bürgerrechtsgesetzes.

Kommissionsberatung

Wie bereits oben ausgeführt, begrüßt die Mehrheit der Kommission das Bestreben die sprachlichen Kenntnisse der Einbürgerungswilligen anhand griffiger, einheitlicher Kriterien abzuklären, zu beurteilen und damit auch ein gewisses Sprachniveau einzufordern. Durch das Festschreiben der sprachlichen Nachweiskriterien wird eine Objektivierung des Verfahrens und eine verbesserte Gleichbehandlung erzielt, welche durch die aktuelle Praxis - mündliche Prüfung des Migrationsamts und Einbürgerungsgesprächs bei der zuständigen Bürgergemeinde - nicht gleichermaßen erreicht werden kann. Anerkannte Sprachnachweise führen zur Objektivierung und Qualitätssicherung und sind deshalb geeignete Instrumente, um mehr Vertrauen in das Einbürgerungsverfahren sowohl mit Blick auf die Einbürgerungswilligen als auch auf die Kritiker der gängigen Einbürgerungspraxis zu schaffen. Das Bedürfnis nach gesteigerter Objektivierung des Verfahrens wurde auch durch die Information des Vertreters der Verwaltung bestätigt, wonach sich die wenigen Rekursfällen gegen ablehnende Entscheide der Bürgergemeinde zumeist gegen die Würdigung der Sprachfähigkeiten richten.

Eine Festschreibung der einzelnen Kriterien bereits auf Gesetzesstufe wurde in der Kommission diskutiert und ein entsprechender Antrag aus der Kommission auch in Erwägung gezogen, wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit aber nicht gestellt. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass die einzelnen Kriterien als ausführende Bestimmungen gesetzestechisch auf Verordnungsstufe gehören.

Aus der Kommission wurde ein Antrag gestellt, anstelle des generellen Sprachnachweises einen „subsidiären Sprachnachweis“ einzufügen, d.h. nur von denjenigen Personen einen Sprachnachweis zu verlangen, welche einen ablehnenden Einbürgerungsentscheid erhalten haben. Zur Begründung wurde aufgeführt, dass das Erfordernis des generellen Sprachnachweises den Aufbau eines grossen Apparates erfordere, was einen unverhältnismässigen Aufwand zur Folge hätte. Auch wurde das allgemeine Misstrauen gegenüber den einbürgerungswilligen Ausländern kritisiert, denen mit derartigen Vorstössen immer wieder neue Einbürgerungshindernisse in den Weg gestellt würden.

Dem wurde entgegengehalten, dass mit dem „subsidiären Sprachnachweis“ die wünschenswerte Objektivierung des Verfahrens nicht erreicht werden könne, weil der vorgängige Entscheid, wer sich einem solchen Verfahren unterziehen müsse, wiederum auf einer subjektiven Beurteilung beruhe.

Die Kommission hat folgende Beschlüsse gefasst:

- 1) Die Kommission hat mit 9 zu 2 Stimmen beschlossen, den Antrag auf Einführung des „subsidiären Sprachnachweises“ anstelle des generellen Sprachnachweises zu verwerfen.

- 2) Die Kommission hat mit 6 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen den § 13 Abs. 1 lit. d, Satz 1 in der Formulierung des Gegenvorschlags des Regierungsrates beschlossen.

3.5.3 § 13 abs. 1 lit. d Satz 2

§ 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 hält fest, dass „Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen (...) Rücksicht genommen (wird).“

Kantonales Recht

Das kantonale Recht sieht keine Regelung betreffend Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen vor. Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) muss aber beachtet werden, auch wenn es nicht im kantonalen Recht festgeschrieben ist.

Bundesrecht

Die Bundesverfassung kennt das Diskriminierungsverbot, Art. 8 Abs. 2 BV.

Aufgrund der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Diskriminierungsverbot (BGE 135 I 49ff.) ist der Situation von Personen, die aufgrund von körperlicher oder geistiger Behinderung, alterbedingter Lernschwäche oder anderen intellektuellen Einschränkungen die vorgesehenen Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen.

Art. 12 Abs. 2 Vorentwurf vom 16.12.2009 zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) sieht unter den Integrationskriterien vor, dass „Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien (...) aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen können, (...) angemessen Rechnung zu tragen (ist).“

Sprachinitiative

Die Initiative sieht vom formellen Sprachnachweis ab, wenn das verlangte Niveau offensichtlich erfüllt ist. Einen ausdrücklichen Verweis auf das höherrangige Recht, insbesondere auf das Diskriminierungsverbot von Art. 8 der Bundesverfassung, enthält die Initiative nicht.

Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates will ausdrücklich feststellen, dass „Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen (...) Rücksicht genommen (wird).“ Der Begriff „erheblich“ soll hierbei verdeutlichen, dass nicht jegliche Unzulänglichkeit oder Einschränkung für eine Dispensation vom Sprachnachweis genügen kann. Mit der expliziten Erwähnung soll das Erfordernis der Umsetzung der höchstrichterlichen Rechtsprechung für den kantonalen Rechtsanwender sichergestellt und auch transparent gemacht werden.

Kommissionsberatung

Satz 2 wurde in der Kommission an zwei Sitzungen kontrovers diskutiert.

So wurde die Meinung vertreten, der Gegenvorschlag des Regierungsrates sei klar und transparent und entsprechend beantragt, diesen unverändert zu belassen.

Weiter lag ein Antrag vor, anstelle des § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 eine sinngemäss Formulierung des Art. 12 Abs. 2 Vorentwurf vom 16.12.2009 zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) festzuschreiben, weil dadurch eine explizite und transparente Verankerung der Ausnahme erzielt und gleichzeitig die Kompatibilität mit Bundesrecht und der höchstrichterlichen Rechtsprechung garantiert wird. Seitens der Verwaltung wurde in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen, dass Art. 12. Abs. 2 des Vorentwurfes zum Schweizer Bürgerrecht nicht nur die sprachliche Integration, sondern

auch weitere Integrationskriterien betrifft. Eine Festschreibung in § 13 Abs. 1 lit. d hätte aber die Reduktion ausschliesslich auf die sprachlichen Kompetenzen zur Folge.

Ein weiterer Antrag verlangte die Streichung des Begriffs „erheblich“, weil dieser darauf abziele, die Einbürgerungsanforderungen an die einbürgerungswilligen Ausländer zu erhöhen. Die Kommission hat in der Sitzung vom 16. Februar 2011 folgende Beschlüsse gefasst:

In der Abstimmung wurde der Antrag auf Belassen des § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 in der Version des Regierungsrates dem Antrag anstelle des § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 eine sinngemäss Formulierung des Art. 12 Abs. 2 Vorentwurf vom 16.12.2009 zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht festzuschreiben, gegenübergestellt.

- 1) Die Kommission hat mit 6 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen den § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 gemäss Gegenvorschlag des Regierungsrates zu belassen.
- 2) Die Kommission hat mit 5 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen auf die Streichung von „erheblich“ in § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 zu verzichten.

In der Sitzung vom 2. März 2011 wurde ein Rückkommensantrag gutgeheissen und die Frage in der Kommission erneut behandelt. Es wurde geltend gemacht, dass die regierungsrätliche Formulierung so verstanden werden könne, dass jede einbürgerungswillige Person sich darauf berufen könnte, persönlich weniger lernfähig zu sein, um dann ein tieferes Sprachniveau als grundsätzlich verlangt erfüllen zu müssen. Ausser Frage stehe die Berücksichtigung ernsthafter Behinderungen im Sinne des Diskriminierungsverbots der Bundesverfassung. § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 könne ersatzlos gestrichen werden, weil das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) als übergeordnetes Recht selbst dann Geltung hat, wenn es nicht ausdrücklich im kantonalen Recht festgeschrieben wird.

Die Kommission hat am 2. März 2011 folgende Beschlüsse gefasst:

- 1) Die Kommission hat mit 7 zu 2 Stimmen die ersatzlose Streichung des § 13 Abs. 1 lit. d Satz 2 beschlossen

Nachdem der bereinigte Entwurf der Kommission feststand, stimmte die Kommission darüber ab, ob der Initiative der Gegenvorschlag des Regierungsrates oder der Gegenvorschlag, wie er in den Sitzungen bereinigt wurde, gegenübergestellt werden soll. Sie entschied mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung dem von der Kommission bereinigten Gegenvorschlag den Vorzug zu geben.

3.6 Empfehlung zur Initiative

In der Kommission wurde diskutiert, ob neben dem Gegenvorschlag entsprechend dem Antrag des Regierungsrates die Initiative dem Stimmvolk mit Empfehlung auf Verwerfung vorzulegen ist oder ob neben dem Gegenvorschlag die Initiative mit Empfehlung auf Zustimmung vorgelegt werden soll. Nach längerer Diskussion wurden beide Möglichkeiten auf entsprechende Anträge in einer Abstimmung gegenübergestellt.

Die Kommission hat dabei mit 5 zu 4 Stimmen beschlossen, die Sprachinitiative dem Stimmvolk mit Empfehlung auf Verwerfung gemäss Antrag des Regierungsrates vorzulegen.

4. Anträge der Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beschloss die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission in der Schlussabstimmung, dem Grossen Rat mit 4 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Anträge zu stellen:

- 1) Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I betreffend Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ ist zuzustimmen
- 2) Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II betreffend die kantonale Initiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ ist zuzustimmen

Die Mitglieder der JSSK haben an der Sitzung vom 13. April 2011 vorliegenden Bericht mit 8 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Basel, den 9. Mai 2011

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Felix Meier
Präsident

Beilagen

- 1) Entwurf Grossratsbeschluss I
- 2) Entwurf Grossratsbeschluss II
- 3) Synopse betreffend Sprachinitiative, Gegenvorschlag des Regierungsrates und Gegenvorschlag der JSSK

Grossratsbeschluss I

betreffend Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)"

(vom)

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag und in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.1821.03 vom 26. Oktober 2010 sowie in den Bericht Nr. 09.1821.04 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission, im Sinne eines Gegenvorschla-
ges zur Sprachinitiative, beschliesst:

I.

Das Bürgerrechtsgesetz (BürG) vom 29. April 1992 wird wie folgt geändert:

In § 13 Abs. 1 wird folgende neue lit. d eingefügt:

d) nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Haupt-
sache zu verstehen.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren und zusammen mit der Sprachinitiative den Stimmber-
echtigten als Gegenvorschlag vorzulegen. Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehr als
auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberrechtigten zu entschei-
den, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosser Rat empfiehlt den Stimmberrechtigten, die Sprachinitiative zu verwerfen und die
Änderung des Bürgerrechtsgesetzes als Gegenvorschlag anzunehmen.

Wenn das Initiativbegehr zurückgezogen wird, ist die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes
nochmals zu publizieren. Die Änderung unterliegt dann dem fakultativen Referendum.

Der Regierungsrat bestimmt nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

III.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Grossratsbeschluss II

betreffend die kantonale Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)"

(vom)

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag und in den Bericht Nr. 09.1821.03 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission, beschliesst:

I.

Die von 3'106 im Kanton Basel-Stadt Stimmberchtigten eingereichte, vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom 14. April 2010 an den Regierungsrat überwiesene Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, den Stimmberchtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und gleichzeitig mit der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes als Gegenvorschlag vorzulegen.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Synopse betreffend Sprachinitiative, Gegenvorschlag des Regierungsrates und Gegenvorschlag der JSSK

Sprachinitiative	Gegenvorschlag Regierungsrat	Gegenvorschlag JSSK
<p>"Initiative «für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)» Die Unterzeichnenden, in kantonalen Angelegenheiten Stimmberchtigten, fordern mittels dieser formulierten Initiative, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 folgendermassen geändert wird:</p>	<p>Das Bürgerrechtsgesetz (BürG) vom 29. April 1992 wird wie folgt geändert: In § 13 Abs. 1 wird folgende neue lit. d eingefügt:</p>	<p>Das Bürgerrechtsgesetz (BürG) vom 29. April 1992 wird wie folgt geändert: In § 13 Abs. 1 wird folgende neue lit. d eingefügt:</p>
<p>§ 39a Für die ordentliche Einbürgerung ist ein Nachweis über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf dem Niveau B2 gemäss dem «Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen» vorausgesetzt. Der Nachweis ist zusammen mit der Anmeldung des Einbürgerungsgesuchs einzureichen. Auf ein Gesuch ohne Sprachnachweis wird nur eingetreten, wenn die Voraussetzungen für eine Dispens (Abs. 3) erfüllt sind.</p> <p>² Der Sprachnachweis wird erbracht durch die Einreichung eines international anerkannten Sprachdiploms wie dem telc Zertifikat oder dem Goethe-Zertifikat. Die den genannten Zertifikaten als gleichwertig anerkannten Sprachdiplome werden auf Gesetzesstufe aufgelistet.</p> <p>³ Vom formellen Sprachnachweis wird nur abgesehen (Dispens), wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber insbesondere aufgrund der Sprachherkunft oder der schulischen Bildung das verlangte Niveau offensichtlich erfüllt."</p>	<p><i>3. Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber</i> § 13. Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber a) einen guten Leumund besitzen; b) mit allgemeinen Lebensgewohnheiten und wichtigen öffentlichen Institutionen in Gemeinde, Kanton und Bund vertraut sind, die schweizerische Demokratie bejahen und die geltende Rechtsordnung respektieren; c) ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen; d) nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen. Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen wird Rücksicht genommen.</p> <p>² Die Einbürgerungsbehörden führen die notwendigen Erhebungen durch. Die Bewerberinnen und Bewerber haben wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.</p> <p>³ Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, den zuständigen Behörden die verlangten Auskünfte zu erteilen.</p>	<p><i>3. Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber</i> § 13. Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber a) einen guten Leumund besitzen; b) mit allgemeinen Lebensgewohnheiten und wichtigen öffentlichen Institutionen in Gemeinde, Kanton und Bund vertraut sind, die schweizerische Demokratie bejahen und die geltende Rechtsordnung respektieren; c) ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen; d) nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen. Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen wird Rücksicht genommen.</p> <p>² Die Einbürgerungsbehörden führen die notwendigen Erhebungen durch. Die Bewerberinnen und Bewerber haben wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.</p> <p>³ Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, den zuständigen Behörden die verlangten Auskünfte zu erteilen.</p>