



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5013.02

JSD/P115013
Basel, 25. Mai 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 24. Mai 2011

Motion Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Festlegung von Einbürgerungskriterien; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 2. März 2011 die Motion Dieter Werthemann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Schweiz soll eine offene Einbürgerungspolitik pflegen. Wer die Voraussetzungen erfüllt, insbesondere wer in unserem Kanton integriert ist, soll sich ohne grösseren Aufwand einbürgern lassen können. Eine offene Einbürgerungspolitik basiert auf dem Vertrauen der Bevölkerung in die Einbürgerungsentscheide der Behörden und den rechtsgleichen Vollzug der Entscheidverfahren. Die Einbürgerung sollte daher auf klaren Kriterien beruhen. Damit werden auch Mindestanforderungen bzw. Ziele der Integration umschrieben. So soll die oder der Einbürgerungswillige mit den wichtigen öffentlichen Institutionen und den Lebensgewohnheiten vertraut sein und diese akzeptieren, eine Landessprache, bzw. in Basel Deutsch, beherrschen, seinen privat- und öffentlichrechtlichen Verpflichtungen nachkommen können, einen guten Leumund haben und nicht in grösserem Umfang Leistungen der Sozialhilfe bezogen haben.“

Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons und das ergänzende Verordnungsrecht sollen die Einbürgerungsvoraussetzungen klar definieren und die richtigen Anreize setzen. Die Motionäre sind der Ansicht, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen im geltenden Recht eine Präzisierung und Ausformulierung benötigen, damit sowohl die Einbürgerungswilligen wie auch die Behörden in wesentlichen Punkten deutliche Eckwerte vorfinden. Dies vertieft das Vertrauen der Bevölkerung in die Einbürgerungsentscheide der Behörden.

Zu beachten ist, dass das Bürgerrechtsgesetz auf Bundesebene derzeit überarbeitet wird. Die Arbeiten sind weit fortgeschritten. Die von den Motionären gewünschte Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes soll mit den nationalen Arbeiten koordiniert werden. Zudem liegt der Bericht des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" mit Entwurf eines Gegenvorschlags der Regierung vor (09.1821.03 vom 27. Oktober 2010). Allfällige Änderungen im Bürgerrechtsgesetz § 13 lit. d wären darauf abzustimmen.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat innerhalb eines Jahres bzw. koordiniert mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes auf Bundesebene sowie den Änderungen im Zuge der "Sprachinitiative" bzw. deren Gegenvorschlag eine Revision von § 13 des Bürgerrechtsgesetzes im Sinne des folgenden Inhalts vorzulegen:

§ 13 Ingress wie bisher:

Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber:

§ 13 Abs. 1 lit. a (neu)

einen guten Leumund besitzen. Keinen guten Leumund besitzt insbesondere, wer einen Eintrag im automatischen Strafregister VOSTRA aufgrund eines mit Freiheitsstrafe bedrohten Delikts aufweist.

§ 13 Abs. 1 lit. b

wie bisher.

§ 13 Abs. 1 lit.c (neu)

ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Insbesondere das Vorliegen eines oder mehrerer Verlustscheine gilt als Nacherfüllung dieser Voraussetzung.

§ 13 Abs. 1 lit. d (neu)

in den fünf Jahren vor der Einbürgerung keine Sozialhilfe bezogen haben. Der Regierungsrat kann Ausnahmen vorsehen.

§ 13 Abs. 1 lit. e (neu)

über nachweislich gute Deutschkenntnisse verfügen.

§13 Abs. 1 lit. f (neu)

im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung über eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Niederlassungsbewilligung verfügen.

§13 Abs 2 und 3 wie bisher.

§13 Abs 4 (neu)

Der Regierungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen zu Abs. 1, insbesondere zu lit. d bezüglich Ausnahmen bzw. dem Umfang des Sozialhilfebezugs und lit. e bezüglich der Anforderungen an die Deutschkenntnisse.

Dieter Werthemann, David Wüest-Rudin, André Weissen, Lorenz Nägelin“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion in § 42 das Folgende:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission 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.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

In Form einer Motion kann Antrag auf Verpflichtung des Regierungsrates zur Abänderung der Verfassung bzw. zur Änderung eines bestehenden oder Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses gestellt werden. Die vorliegend zu beurteilende Motion bezweckt die Revision bzw. Änderung eines Gesetzes und damit eines Erlasses im Sinne von § 42 Abs. 1 GO. Die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber ist somit gegeben.

Bezüglich eines allfälligen Verstosses der Motion gegen übergeordnetes Recht ist festzustellen, dass das heute geltende Bundesrecht im Bereich der Einbürgerungen durch die Verwirklichung der Anliegen der Motionäre nicht verletzt würde. Der Bundesrat hat aber den Entwurf für eine Totalrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG, SR 141.0) am 4. März 2011 zur Beratung an die eidgenössischen Räte überwiesen. Der besagte Gesetzesentwurf nennt neu u.a. klare Kriterien, anhand derer eine erfolgreiche Integration der Einbürgerungswilligen beurteilt werden kann, die ausdrückliche Voraussetzung für die Einbürgerung ist. Der Inhalt der kantonalen Einbürgerungsbestimmungen wiederum hängt in hohem Masse davon ab, ob und in welcher Form die Revision des BüG am Ende zustande kommt. Unter Umständen ist denkbar, dass die mit der vorliegenden Motion verbundenen Anliegen aufgrund der Totalrevision des BüG gegen höherrangiges Recht verstossen und damit nicht mehr – im Gegensatz zu heute – als rechtlich zulässig erachtet werden können. In diesem Zusammenhang ist der zeitliche Spielraum, den die Motionäre dem Regierungsrat zur Vorlage einer Revision des BüRG einräumen, nicht festgelegt. Einerseits wird die Frist von einem Jahr genannt, auf der anderen Seite aber eine Koordination mit der Revision des BüG sowie den Änderungen im Zuge der Volksinitiative für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative) gewünscht. Zum heutigen Zeitpunkt ist es indessen schwer abzuschätzen, wann diese Revision abgeschlossen sein wird. Die Motion Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Festlegung von Einbürgerungskriterien erweist sich aber trotz dieser Unbestimmtheit in zeitlicher Hinsicht als rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Würdigung der Vorschläge

2.1.1 Guter Leumund (§ 13 Abs. 1 lit. a BüRG)

Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber einen guten Leumund haben. Gemäss Vorschlag in der Motion soll insbesondere keinen guten Leumund besitzen, wer einen Eintrag im automatischen Strafregister VOSTRA aufgrund eines mit Freiheitsstrafe bedrohten Delikts aufweist.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, die Konkretisierung des Begriffes Leumund auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe vorzunehmen, da das Gesetz lediglich die Grundzüge festzulegen hat, um auf Verordnungsebene eine differenzierte Regelung zu ermöglichen. Diesem Grundsatz wird die Motion nicht gerecht, indem sie das Kriterium der Freiheitsstrafen hervorhebt. Die vorgesehene Vorgabe, dass eine Freiheitsstrafe bis zur Lösung im Strafregister VOSTRA nach zehn oder mehr Jahren eine Einbürgerung absolut ausschliesst, würde einerseits eine Verschärfung der Anforderungen an den Leumund gegenüber der heutigen Praxis bedeuten. Andererseits wäre aber fraglich, ob aufgrund dieser Vorgabe des Gesetzgebers auf dem Verordnungsweg auch hohe Geldstrafen oder hängige Strafverfahren, in denen den Beschuldigten schwerwiegende Delikten vorgeworfen werden, einer Einbürgerung entgegen gestellt werden könnten, wie dies heute der Fall ist.

Der Begriff Leumund, welcher nebst dem hier erwähnten strafrechtlichen Aspekt ebenfalls den betreibungsrechtlichen umfasst, wird im Leitfaden für die Einbürgerung von ausländischen Bürgerrechtsbewerbenden vom 3. Dezember 2009 (nachfolgend Leitfaden¹) genauer erläutert². Darin wird darauf hingewiesen, dass die Schwere des Deliktes, die Frage, ob der Strafvollzug bedingt oder unbedingt ausgesprochen wurde, das Urteil rechtskräftig ist oder nicht oder ob es nach dem Erwachsenen- oder Jugendstrafrecht gefällt wurde, als Unterscheidungsmerkmale von den Einbürgerungsbehörden berücksichtigt werden sollen. Im Gegensatz zum pauschalisierenden Vorschlag in der Motion erlaubt diese Feinabstufung einen alle Aspekte des Einzelfalles berücksichtigenden Entscheid zu treffen.

2.1.2 Private und öffentlich-rechtliche Verpflichtungen (§ 13 Abs. 1 lit. c BüRG)

Gemäss Motionsvorschlag erfüllen Personen, die einen oder mehrere Verlustscheine aufweisen, die privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht. Auch betreffend dieses Kriterium gilt, dass die Konkretisierung – wenn überhaupt – auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe erfolgen sollte. Die Frage des betreibungsrechtlichen Leumunds und insbesondere dessen Umfangs ist heute im Leitfaden konkretisiert, wobei nicht nur beim Vorliegen von Verlustscheinen, sondern bereits bei jenem von Zahlungsbefehlen diese materielle Voraussetzung als nicht erfüllt betrachtet wird. Damit gehen die Einbürgerungsbehörden bereits seit Erlass des Leitfadens einen Schritt weiter als die Motionäre.

2.1.3 Sozialhilfe (§ 13 Abs. 1 lit. d BüRG)

Die Frage, ob Sozialhilfeleistungen mit einer Einbürgerung vereinbar sind, steht immer wieder in der öffentlichen Diskussion und wird auch im Rahmen der Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes thematisiert. Weitgehend unbestritten ist die Stossrichtung, dass der Sozialhilfebezug einen Einfluss auf die Einbürgerung haben kann. Dabei ist jedoch die Frage des Verschuldens, welche im vorliegenden Vorschlag völlig ausgeklammert wird, angemessen zu würdigen. Desgleichen ist das Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen³. Als Beispiele werden neben psychisch oder physisch handicapierten Personen auch alleinerziehende Elternteile oder sogenannte „working poors“ genannt. Der Situation solcher Personen ist im Einbürgerungsverfahren angemessen Rechnung zu tragen. Bei einer Person, die Sozialhilfe bezieht, kann nicht grundsätzlich darauf geschlossen werden, dass sie die Integrationskriterien nicht erfüllt. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht, was dann der Fall ist, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht.

¹ Leitfaden für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Basel-Stadt, welcher zusammen mit der totalrevidierten Verordnung zum BüRG (BüRV) am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist.

² Demzufolge ist primär der Strafregisterauszug massgebend, welcher noch viele Jahre über die Freiheitsstrafe hinaus Einträge enthalten kann. Anwendbar sind die Löschungsfristen nach Art. 369 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB).

³ Im erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur BüG-Revision wurde im Zusammenhang mit dem Integrationsbegriff der Sonderfall des unverschuldeten Unvermögens zur Integration erörtert. In seinem Entscheid vom 16. Dezember 2008 hat das Bundesgericht im Fall einer körperlich behinderten Person, welche aufgrund ihrer Behinderung sozialhilfebedürftig war und damit das Einbürgerungserfordernis der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit nicht erfüllen konnte, entschieden, dass durch die Anwendung derselben Voraussetzungen wie für Nichtbehinderte ein Einbürgerungshindernis vorliege, welches einbürgerungswillige behinderte Personen diskriminiere. Das Gericht hat in der Folge die Beschwerde gutgeheissen und den Einbürgerungsentscheid zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen (BGE 135 I 49 ff).

Mit der Einführung eines Ausnahmekatalogs – wie ihn die Motionäre in § 13 Abs. 4 BüRG anregen – könnten die verschiedenen Ursachen aufgenommen und damit rechtsgleiche Grundlagen geschaffen werden. Die von den Motionären vorgeschlagene Sperrzeit von fünf Jahren erscheint jedoch als sehr lang, zumal nach ihrer Definition grundsätzlich bereits eine einzige und einmalige Beitragsleistung der Sozialhilfe einer Einbürgerung entgegenstehen soll. Die Frist könnte der Praxis der Migrationsbehörde bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen angeglichen und auf zwei Jahre beschränkt werden. Wer zwei Jahre lang von der Sozialhilfe abgelöst bleibt, wird in der Regel nicht mehr rückfällig.

2.1.4 Deutschkenntnisse (§ 13 Abs. 1 lit. e BüRG)

Die Forderung, dass die Bewerberinnen und Bewerber nachweislich über gute Deutschkenntnisse verfügen müssen, wurde bereits in der Sprachinitiative aufgenommen.

Die Initiantinnen und Initianten beabsichtigen dabei, die Sprachkenntnisse mit folgendem Wortlaut auf Ebene der Kantonsverfassung festzuhalten zu lassen:

§ 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.

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.*

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."*

Der vom Regierungsrat präsentierte Gegenvorschlag zur Initiative zielt hingegen auf eine Aufnahme der Deutschkenntnisse in § 13 BüG – also auf Gesetzesstufe – ab und lautet:

Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber:

...

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.

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission empfiehlt in ihrem Bericht vom 9. Mai 2011 dem Gegenvorschlag des Regierungsrates grundsätzlich zu folgen, möchte aber den Hinweis auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten gestrichen haben. Die Pflicht zur Berücksichtigung ernsthafter Behinderungen ergebe sich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot.

2.1.5 Dauerhafte migrationsrechtliche Bewilligung (§ 13 Abs. 1 lit. f BüRG)

Die Motion verlangt, dass die Bewerberinnen und Bewerber im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung über eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Gemäss der Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes sollen sich jedoch nur noch Personen einbürgern lassen können, welche über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Der Vorschlag des Bundes ist folglich restriktiver und unterstreicht das generelle politische Anliegen, dass sich nur noch integrierte Personen einbürgern lassen können. Weiter verlangt der Bundesrat im Unterschied zur Formulierung in der Motion, dass die Bewerberinnen und Bewerber auch zum Zeitpunkt der Einbürgerung im Besitze der migrationsrechtlichen Bewilligung sein müssen. Diese Präzisierung ist im Interesse einer eindeutigen Rechtslage notwendig, gibt es nicht wenige Fälle, in denen einer Person die Niederlassungsbewilligung noch während des Einbürgerungsverfahrens entzogen werden muss. Der Vorschlag in der Motion wäre folglich nach der Inkraftsetzung des eidgenössischen Bürgerrechtsge setzes obsolet.

2.2. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Konkretisierung der heute im kantonalen Gesetz festgehaltenen Einbürgerungskriterien. Auf Gesetzesstufe sollten jedoch keine Detailregelungen enthalten sein, wie dies die Motionäre in einzelnen Teilen vorschlagen. Zudem erachtet der Regierungsrat den Zeitpunkt, über die Kriterien auf kantonaler Ebene zu befinden, als ungeeignet. Sowohl aus rechtlichen als auch aus praktischen Erwägungen erscheint es vielmehr sinnvoll, den Ausgang der übergeordneten Entscheidungen auf Bundesebene abzuwarten, bevor der Grossen Rat über die Form der Anpassungen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes entscheidet.

Der Inhalt der kantonalen Einbürgerungsbestimmungen hängt in hohem Masse davon ab, ob und in welcher Form die Totalrevision des eidgenössischen BüG am Ende zustande kommt. Unter Umständen ist denkbar, dass die mit der vorliegenden Motion verbundenen Anliegen nach der Totalrevision des BüG sowie den Entscheiden zur Sprachinitiative bzw. zu ihrem Gegenvorschlag nicht mehr oder nur in sehr geringem Umfang realisiert werden können. Hinzu kommt schliesslich auch die zeitliche Unsicherheit der Umsetzung. Zum heutigen Zeitpunkt ist es schwer abzuschätzen, wann diese Revision abgeschlossen sein wird. Aufgrund der beschriebenen Interdependenzen und Unklarheiten erscheint eine Motion aus Sicht des Regierungsrates vorliegend nicht als das geeignete Instrument. Vielmehr könnte bei einer Überweisung durch den Grossen Rat als Anzug eine Konkretisierung von § 13 BüRG im Rahmen der Umsetzung des neuen Bundesrechts vorgenommen und dem Grossen Rat zu gegebener Zeit unterbreitet werden.

3. Antrag

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Festlegung von Einbürgerungskriterien dem Regierungsrat gemäss § 36 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin