



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5053.02

JSD/P115053
Basel, 29. Juni 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 28. Juni 2011

Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. April 2011 die nachstehende Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Der Kanton Basel-Stadt hat einen hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern. Dies ist aufgrund der Grenzlage, der dynamischen Wirtschaft, der Urbanität und weiteren Faktoren auch nicht erstaunlich und historisch immer so gewesen. Ein grosser Teil der Ausländerinnen und Ausländer hätte eigentlich das Recht, die Schweizer Staatsbürgerschaft zu beantragen. Es ist sehr zu begrüessen, wenn Zugewanderte das Bürgerrecht erwerben, damit Rechte und Pflichten zugesprochen erhalten und sich mit unserem Staat und der Gesellschaft identifizieren. Insbesondere Personen ohne Schweizer Pass, die hier geboren und bis zur Volljährigkeit aufgewachsen sind, sollten eigentlich das Basler Bürgerrecht übernehmen - sie sind Teil unserer Gesellschaft, die Gesellschaft trägt eine Verantwortung für sie und umgekehrt sollen sie Verantwortung hier mittragen. In aller Regel erfüllen diese jungen Menschen auch problemlos die Anforderungen für eine Einbürgerung, schliesslich haben sie in Basel die Schulen besucht, Lehren absolviert und sind vollkommen integrierte Mitglieder der Basler Gesellschaft. Insbesondere ist selbstverständlich davon auszugehen, dass die jungen Menschen mit ausländischem Pass die deutsche Sprache können und mit den hiesigen Lebensgewohnheiten und Institutionen bestens vertraut sind - entsprechende Tests bzw. Befragungen sind nicht mehr nötig. Der Kanton soll vor diesem Hintergrund ermöglichen, dass diese jungen "MitbürgerInnen" unserer Stadt erleichtert, d.h. mit minimalen administrativen Hürden, eingebürgert werden können.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen derart vorzulegen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren und mit ununterbrochenem Aufenthalt aufgewachsen sind und die Einbürgerungskriterien nach BÜRG und BÜRV erfüllen, eine automatische (d.h. ohne Befragung) und kostenlose Einbürgerung angeboten erhalten.

David Wüest-Rudin, Bülent Pekerman, Aeneas Wanner, Guido Vogel, Christoph Wydler, Mustafa Atici, Beat Jans, Daniel Stolz, Jürg Meyer, Atilla Toptas, Lukas Engelberger, Gülsen Oeztürk, Jürg Stöcklin, Ernst Mutschler, André Weissen“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Ausgangslage

Mit einer Motion kann der Grosse Rat gemäss § 42 Abs. 1 und 2 GO die Änderung der Verfassung oder die Änderung eines bestehenden Erlasses oder den Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses beantragen. Dies fällt in seine Zuständigkeit als Gesetzgeber. Allerdings ist er dabei an das übergeordnete Recht gebunden. Er darf dieses nicht verletzen.

1.2 Automatischer Bürgerrechtserwerb

Eine kantonale, gesetzliche Bestimmung, welche Ausländerinnen und Ausländern den automatischen Bürgerrechtserwerb zugesteht, verletzt Bundesrecht. Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Diese Mindestvorschriften finden sich im Bürgerrechtsgesetz (BüG, SR 141.0) und zwar in den Art. 12 ff., im Besonderen Art. 14 BüG schreibt vor, dass vor Erteilung der Einbürgerungsbewilligung die Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers zu prüfen ist, „insbesondere ob er:

- a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.“

Wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz geboren worden und hier aufgewachsen sind, ist dies zweifelsfrei ein Hinweis, dass sie integriert sind und damit die vom Bundesrecht verlangten Voraussetzungen erfüllen, nicht aber ein Beweis dafür. Gemäss Bundesrecht muss die Eignung individuell abgeklärt werden, d.h. muss eine Prüfung jeder einzelnen Bewerberin und jedes einzelnen Bewerbers durch die zuständigen Behörden erfolgen. Die Kantone dürfen von dieser Prüfung nicht absehen. Allerdings steht es ihnen frei, in welcher Form sie die Prüfung durchführen. Es wäre möglich, auf die Befragung der Einbürgerungswilligen zu verzichten und statt dessen in deren Umfeld zusätzliche Auskünfte (Schule, Arbeitsplatz, Nachbarschaft etc.) einzuholen. Aus Sicht der jungen Bewerberinnen oder Bewerber würde ihnen so eine „automatische“ Einbürgerung geboten. Das Einbürgerungsverfahren würde ohne ihre Beteiligung durchgeführt, sie würden von diesem nicht direkt tangiert. Mit dieser Auslegung des Begriffs „automatisch“ kann die Motion in diesem Punkt für rechtlich zulässig erklärt werden.

1.3 Gebührenverzicht

Zu prüfen ist, ob die Motion bezüglich Änderung des Bürgerrechtsgesetzes hinsichtlich der Gebührenfrage zulässig ist.

Die Motion möchte die kostenlose Einbürgerung von jungen, hier geborenen und aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern. Hinsichtlich der Einbürgerung auf Bundesebe-

ne steht dieser Forderung das Bundesrecht entgegen. Gemäss der Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz (GebV-BüG, SR 141.21) haben einbürgerungswillige Personen dem Bund für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung Gebühren zu entrichten. Der Gebührenerlass kann sich somit nur auf die Kantons- und Gemeindeebene beziehen.

Es bleibt die Frage, ob die Motion eine Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes fordern kann, wonach im Einbürgerungsverfahren junger Ausländerinnen und Ausländer weder vom Kanton noch von den Bürgergemeinden Basel, Bettingen und Riehen Gebühren verlangt werden dürfen. Dieser Gebührenverzicht ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist dabei das Rechtsgleichheitsgebot, welches in Art. 8 BV festgeschrieben ist, zu beachten. Sofern sich die Entbindung von der Gebührenpflicht nicht ausschliesslich auf 18-Jährige, sondern auf alle mündigen Personen bezieht, welche sich seit Geburt in der Schweiz aufhalten, wird dieses Gebot gewahrt.

2. Zum Inhalt der Motion

Eine Überweisung der Motion an den Regierungsrat ist aus inhaltlichen Gründen abzulehnen.

2.1 Ausgangslage

Das Einbürgerungsrecht ist in den letzten Jahren immer mehr in den Fokus der Öffentlichkeit geraten und befindet sich aktuell sowohl auf kantonaler als auch auf eidgenössischer Ebene im Wandel. So wird zurzeit das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz in wesentlichen Punkten, wie beispielsweise betreffend den Aufenthaltsstatus bei der Gesuchsstellung, revidiert. Ebenfalls auf Bundesebene ist zudem die parlamentarische Initiative "Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen" hängig. Die Initiative verlangt, dass Personen der dritten Ausländergeneration mit festem Aufenthaltsrecht, deren Grosseltern in die Schweiz eingewandert und deren Eltern hier aufgewachsen sind, auf Gesuch hin Kraft ihrer Geburt erleichtert eingebürgert werden sollen. Der Regierungsrat hat die Umsetzung der Initiative im Rahmen der Vernehmlassung befürwortet. Auf kantonaler Ebene sind zudem verschiedene Vorstösse betreffend Einbürgerungen in Bearbeitung, so etwa die Motion betreffend Verkürzung der Wohnsitzfristen oder die Sprachinitiative, welche die rechtliche Verankerung der sprachlichen Integration als Einbürgerungskriterium vorsieht. Diese verschiedenen Aktivitäten des eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebers sind bei der Würdigung der vorliegenden Motion zu berücksichtigen.

2.2 Vernehmlassung

Die Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen liessen sich in ihrer Funktion als kommunale Einbürgerungsbehörden zur Motion vernehmen. Sie begrüssen zwar die Bestrebungen, hier geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen den Zugang zum Schweizer Bürgerrecht zu erleichtern, lehnen jedoch eine automatische Einbürgerung ab. Die wichtigsten Gründe sehen sie in den Vorteilen einer mündlichen Befragung, mit welcher die Integrationskriterien abgeklärt und mögliche Integrationsdefizite festgestellt werden können. Die

Einwände betreffen die aufgrund der Dreistufigkeit des Einbürgerungsverfahrens zweifelhaften Umsetzungsfähigkeit der Motion und die Notwendigkeit, den staatlichen Aufwand durch eine Bearbeitungsgebühr zu entschädigen. Die Bürgergemeinden verfügen über keine Steuereinnahmen, mit welchen sie den Aufwand decken können.

Eine entsprechende Anfrage beim Bundesamt für Migration (BFM), das für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zuständig ist, ergab ein ähnliches Ergebnis. Das BFM ist der Ansicht, dass das Einbürgerungsgespräch bei den Gemeinden ein wichtiger Bestandteil der Integrationsabklärung ist und eine effiziente Alternative dazu nicht bekannt ist. Im Hinblick darauf, dass die Bundesvorschriften jedoch einen weiten Interpretationsspielraum erlaubten, überlässt es das BFM letztendlich den Kantonen, in welcher Form die Abklärung der Integration erfolgen soll.

2.3 Würdigung der Vorschläge

2.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, so dass Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren und mit ununterbrochenem Aufenthalt aufgewachsen sind und die Einbürgerungskriterien nach dem kantonalen Bürgerrechtsgesetz und der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz erfüllen, automatisch, d.h. ohne Befragung, und kostenlos eingebürgert werden.

Gemäss geltendem Bundesrecht können hier geborene und aufgewachsene ausländische Jugendliche auf Grund der Doppelzählung der Jahre zwischen dem zehnten und dem 20. Lebensjahr bei der Wohnsitzberechnung bereits im Alter von elf Jahren ein Einbürgerungsgesuch stellen. Damit liegt die geltende unterste Alterslimite weit unter dem von den Motionären vorgeschlagenen Alter. Auch auf kantonaler Ebene werden junge Erwachsene bis zum vollendeten 23. Altersjahr hinsichtlich der Wohnsitzfristen und Gebühren privilegiert, was ebenfalls dem der Motion zugrundeliegenden Gedanken entspricht.

Eine Umsetzung der Motion könnte überdies zu Doppelspurigkeiten und Unwägbarkeiten mit dem neu in Kraft tretenden Bundesrecht führen. So ist, wie bereits erwähnt, auf eidgenössischer Ebene die Initiative "Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen" mit ähnlicher Stossrichtung hängig, deren Umsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe noch dieses Jahr im Bundesparlament beraten werden soll. Folglich greift die Motion einem noch nicht gefällten Entscheid auf Bundesebene vor. Bei der erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration, wie sie die Initiative fordert, wäre nur mehr der Bund alleine für den Einbürgerungsentscheid zuständig. Die Anliegen der Motion könnten hinsichtlich dieser Personenkategorie demnach nicht umgesetzt werden. Ohnehin bleibt darauf hinzuweisen, dass einzig eine Reglementierung auf Bundesebene auf alle drei staatlichen Ebenen des Bürgerrechtserwerbs Wirkung zeitigt und damit eine wirkliche Verbesserung für die Einbürgerungswilligen mit sich bringt.

2.3.2 Einbürgerungsgespräch

Gemäss Art. 14 BÜG haben die Einbürgerungsbehörden insbesondere zu prüfen, ob Einbürgerungsbewerbende in die Schweizer Verhältnisse eingegliedert sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind, ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachten und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Eine „Integrationsvermutung“ sieht das Bundesrecht nicht vor. Kanton und Gemeinden sind verpflichtet, die Integrationskriterien zu überprüfen.

Zwar setzt auch die Motion die Erfüllung sämtlicher Einbürgerungskriterien voraus, scheint diese aber bereits durch den Umstand des Aufenthaltes in der Schweiz seit Geburt inklusive der hier absolvierten Schul- und Lehrzeit als gegeben zu betrachten. Sie unterlässt es, einen konkreten Weg zur Abklärung der Kriterien und damit eine Alternative zum persönlichen Gespräch aufzuzeigen. Personen, die hier geboren und aufgewachsen sind, können ohne Weiteres nur mangelhaft in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und unzureichend mit unseren Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein. So kann beispielsweise nicht allein auf Grund eines erfolgten Schulbesuchs mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass hier aufgewachsene junge Erwachsene die verfassungsmässigen Grundwerte - zu denken ist unter anderem an die Gleichstellung von Mann und Frau - respektieren oder über ausreichende Staatskundekenntnisse verfügen. Letztere sind insofern als zentrales Einbürgerungskriterium zu betrachten, als ein wesentlicher Bestandteil des Bürgerrechts die Ausübung politischer Rechte darstellt. Ebenfalls lässt sich ein möglichst vollständiges Bild über die wirtschaftliche und soziale Integration der Bewerbenden nur in einem Einbürgerungsgespräch gewinnen.

Nach der heutigen Praxis ist das Einbürgerungsgespräch ein unverzichtbarer Bestandteil des gesamten, ansonsten lediglich auf administrativer Ebene verlaufenden Einbürgerungsverfahrens. Gewiss werden bereits heute bestimmte für den Einbürgerungsentscheid relevante Informationen z.B. mittels eines Strafregisterauszugs oder eines Auszugs aus dem Betreibungsregister schriftlich eingeholt. Würde künftig jedoch vollständig auf ein persönliches Gespräch verzichtet, müssten ausführlichere Abklärungen bei Behörden und Einzelpersonen getätigt werden, um die Vorgaben des Bundes erfüllen zu können. Diese Abklärungen im Umfeld der oder des Jugendlichen erhielten ein sehr grosses Gewicht und würden zweifellos als unangebrachte Schnüffelei empfunden. Die Einbürgerungswilligen wären in weiten Teilen von den subjektiven Auskünften der angefragten Personen abhängig. Die Möglichkeit, sich persönlich zu präsentieren, würde ihnen verwehrt. Die Einbürgerungsbehörde müsste im Falle negativer Rückmeldungen die Einbürgerung verweigern. Insofern übersieht die Motion, dass das persönliche Einbürgerungsgespräch nicht nur als unliebsame Pflicht sondern auch als Chance für jede Bewerberin und jeden Bewerber verstanden werden kann. Im Übrigen darf darauf hingewiesen werden, dass dieses Gespräch sowohl hinsichtlich der Vorbereitung wie auch des zeitlichen Aufwands jeder und jedem Jugendlichen zugemutet werden kann. Umso mehr, wenn sie oder er die obgenannten Kriterien erfüllt. Im Vergleich mit den beschriebenen alternativ zu tätigenden behördlichen Abklärungen stellt es klar das mildere Mittel dar.

2.3.3 Gebühren

Wie das Bürgerrecht selbst sind auch die Gebühren dreistufig gegliedert. So betragen die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gebühren im Einbürgerungsverfahren - ab-

hängig von der Gemeinde und Alter - kumuliert etwa CHF 1'500 bis CHF 3'000. Jugendliche und junge Erwachsene zahlen jeweils die tieferen Gebührentarife, wobei die Altersgrenzen in Bund, Kanton und Gemeinden unterschiedlich ausfallen.

Gemäss den im Verwaltungsrecht geltenden Prinzipien haben die Behörden die Gebühren kostendeckend und äquivalent zu bemessen. Gebührenreduktionen und -erlasse müssten durch die beteiligten Gemeinwesen auf andere Weise kompensiert werden, z.B. durch Steuern. Für die Bürgergemeinden des Kantons Basel-Stadt kommt erschwerend hinzu, dass sie über keine eigenen Steuereinnahmen verfügen und diesen Ausfall kaum kompensieren könnten. Weiter ist nochmals zu erwähnen, dass der Bund hinsichtlich der Gebühren durch einen kantonalen Gebührenerlass nicht tangiert wäre, die Einbürgerung der fraglichen Ausländergruppe damit also ohnehin nicht ganz gebührenfrei wäre. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb im Falle der Einbürgerungsverfahren auf die Deckung der nicht unerheblichen Bearbeitungskosten vollumfänglich verzichtet werden soll, wenn andere, weniger einschneidende und weniger aufwändige Dienstleistungen der kantonalen Behörden weiterhin kostenpflichtig sind.

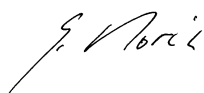
3. Schlussfolgerung

Die sich auf Bundesebene in Beratung befindliche erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration könnte die Anliegen der Motion teilweise obsolet machen. Zudem wäre die Umsetzung der Anliegen der Motion in der vorgeschlagenen Form nur schwer praktikabel und letztlich auch nicht im Interesse der betroffenen Einbürgerungswilligen. Der Regierungsrat unterstützt aber die grundsätzliche Zielsetzung der Motion, die Integration der jüngeren ausländischen Wohnbevölkerung zu fördern. Eine Überweisung der Motion als Anzug würde es ihm gestatten, die Handlungsoptionen im Kontext mit bereits eingereichten, ähnlich gelagerten Parlamentsvorstössen und unter Berücksichtigung der Beschlüsse auf Bundesebene zu prüfen und dem Grossen Rat darzulegen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten 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