



An den Grossen Rat

13.5500.02

JSD/P135500

Basel, 26. Februar 2014

Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2014

Schriftliche Anfrage Danielle Kaufmann betreffend «Auswirkung der Einführung des Sprachnachweises als Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Danielle Kaufmann dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«In der Volksabstimmung vom 27.11.2011 wurde der Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" vom Volk angenommen. Entsprechend wurde §13 Abs. 1 lit. d im Bürgerrechtsgesetz und die dazugehörenden §14 Abs. 2 lit. b, 14 Abs. 3 und 14a der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz per 1.1.2012 in Kraft gesetzt. Gemäss §8 Abs. 1 lit. a der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz fällt die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen in die Kompetenz der Bürgergemeinden, weshalb die Bürgergemeinde Basel die erforderliche Sprachstandsanalyse durchführt und ein entsprechendes Prüfungsreglement erlassen hat.

Ich bitte die Regierung mir dazu folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat die Einführung der Sprachstandsanalyse eine zahlenmässig positive bzw. negative Auswirkung auf die Einbürgerungen im Vergleich zu den Zahlen von Einbürgerungen vor Einführung der Sprachstandsanalyse? Und wenn ja, in welchem Ausmass?
2. In wie vielen Gesuchen, auch im Verhältnis zur Gesamtheit aller Gesuche, wurde ein Nachteilsausgleich gemäss §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz gewährt und auf Grund welcher Beeinträchtigungen?
3. Werden fehlende bzw. marginale Schulbildung, Analphabetismus und Illiteratismus als Grund für einen Nachteilsausgleich anerkannt?
4. In §13 Abs. 1 lit. d des Bürgerrechtsgesetzes ist geregelt, dass "auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen Rücksicht genommen wird". In §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz heisst es dagegen, dass nur "körperliche oder geistige Beeinträchtigungen, die sich erheblich und andauernd auf die Lern- und Leistungsfähigkeit auswirken, im Einzelfall bei der Sprachstandanalyse auf begründetes Gesuch hin berücksichtigt werden." In §11 des Prüfungsreglements der Bürgergemeinde Basel über die Sprachstandsanalyse heisst es entsprechend, dass "Teilnehmende, die auf Grund einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, die Sprachstandsanalyse ohne Anpassungen zu absolvieren, ein Gesuch mit ärztlicher Bescheinigung einreichen können."

Weshalb wurde in §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz die Lern- und Leistungsschwierigkeiten nicht als eigenständiger Grund aufgeführt wie im Gesetz vorgesehen bzw. warum nur als Folge von körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung? Entspricht die Formulierung in der Verordnung dem §13 Abs. 1 lit. d des Bürgerrechtsgesetzes? Subsumiert der Regierungsrat "fehlende und mangelnde Schulbildung bzw. Analphabetismus oder auch Illiteratimus" unter "körperliche oder geistige Beeinträchtigungen" in §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz?

Danielle Kaufmann»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage gerne wie folgt:

1. Hat die Einführung der Sprachstandsanalyse eine zahlenmässig positive bzw. negative Auswirkung auf die Einbürgerungen im Vergleich zu den Zahlen von Einbürgerungen vor Einführung der Sprachstandsanalyse? Und wenn ja, in welchem Ausmass?

Im Jahr 2013 wurden 799 (2012: 666, 2011: 579) Personen ordentlich eingebürgert. Im selben Jahr gingen 621 (2012: 420, 2011: 422) entsprechende Einzel- oder Familiengesuche ein. Im Vergleich mit den Vorjahren ist somit festzustellen, dass sowohl die Anzahl der Gesuchseingänge wie auch diejenige der ordentlichen Einbürgerungen angestiegen sind. Hierbei dürften unterschiedliche Faktoren ausschlaggebend gewesen sein. Zum einen wurde mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG) im Jahr 2012 die Wohnsitzfristen auf zwei Jahre reduziert, zum andern verstärkte das Migrationsamt Basel-Stadt seine Informationsarbeit hinsichtlich der Möglichkeiten und Voraussetzungen der Einbürgerung wesentlich. So führte es zusammen mit den Bürgergemeinden entsprechende Informationsveranstaltung durch und liess 22'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die bereits längere Zeit in der Schweiz leben, ein Informationsschreiben betreffend die Voraussetzungen zur Einbürgerung zukommen. Künftig werden noch diejenigen Einwohnerinnen und Einwohner angeschrieben, die im jeweiligen Jahr die erforderliche Wohnsitzfrist erreichen.

Die Sprachstandanalyse wurde nach der Annahme des Gegenvorschlags zur Sprachinitiative Mitte 2012 – und somit erst vor rund eineinhalb Jahren – eingeführt. Da sie ganz am Anfang des Einbürgerungsverfahrens steht und dieses bei ordentlichen Einbürgerungen durchschnittlich knapp zwei Jahre dauert, ist es im heutigen Zeitpunkt noch zu früh, einen Rückschluss auf die obigen Zahlen zu ziehen. Bei den in den Jahren 2011 und 2012 Eingebürgerten handelte es sich ausnahmslos, bei den im Jahr 2013 Betroffenen grösstenteils um Personen, die das Einbürgerungsgesuch nach altem Recht eingereicht hatten und somit noch nicht der Verpflichtung zur Erbringung eines Sprachnachweises unterstanden. Daher mussten bisher nur wenige Eingebürgerte, in der Regel alleinstehende, gut integrierte Personen, bei denen kein grösserer Abklärungsbedarf bestand und deren Verfahren rasch abgeschlossen werden konnten, einen Sprachnachweis erbringen.

Eine Auswertung der zuständigen Bürgergemeinde der Stadt Basel zeigte, dass pro Durchführungsturnus zwischen 20 und 40% der für die Sprachstandanalyse aufgebotenen Personen den Test nicht erfolgreich absolvieren. Diese Personen bestehen aber oftmals beim zweiten oder dritten Mal. In einem einzelnen Fall liegt eine vierte Anmeldung vor. Der Test kann unbeschränkt wiederholt werden. Nicht erhoben wurden jene Fälle, in denen Kandidatinnen und Kandidaten nach dem Nichtbestehen des Tests von einer erneuten Anmeldung absahen.

Insgesamt lässt sich nach diesen Ausführungen keine negative Wirkung der Sprachstandanalyse auf die Einbürgerungszahlen ablesen.

2. In wie vielen Gesuchen, auch im Verhältnis zur Gesamtheit aller Gesuche, wurde ein Nachteilsausgleich gemäss §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz gewährt und auf Grund welcher Beeinträchtigungen?

Vom 1. Juli 2012 bis Ende 2012 absolvierten 60 Personen und im Jahr 2013 335 Personen die Sprachstandanalyse. Von diesen insgesamt 395 Kandidatinnen und Kandidaten reichten 13 ein Gesuch im Sinne von § 14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV) ein. Dabei wurden mit der Einreichung entsprechender Arztzeugnisse physische wie auch psychische Beeinträchtigungen geltend gemacht. Ende 2013 waren von diesen Gesuchen noch sechs pendent beziehungsweise die erforderlichen (zusätzlichen) medizinischen Abklärungen noch ausstehend. In sieben – und somit in allen abschliessend bearbeiteten Fällen – wurde den entsprechenden

Gesuchen stattgegeben. Vier Personen wurden vollständig von der Sprachstandanalyse befreit. Die Gründe hierfür waren je nach Fall eine posttraumatische Belastungsstörung, eine schwere Depression, Blindheit und minimales Sprechvermögen sowie die Einnahme von starken Schmerzmitteln aufgrund körperlicher Beschwerden. Eine Person wurde wegen einer beidseitigen Augenerkrankung teilweise vom Nachweis der Sprachkenntnisse befreit. Eine weitere Person wurde aus psychischen Gründen teilweise von diesem Nachweis befreit und gleichzeitig die sprachlichen Anforderungen auf eine tiefere Kompetenzstufe herabgesetzt. Bei einer 83-jährigen Person wurden schliesslich allein die sprachlichen Anforderungen auf eine tiefere Kompetenzstufe herabgesetzt.

Im Verhältnis zum Total von 395 absolvierten Sprachstandanalysen entspricht die Anzahl der eingereichten Gesuche im Sinne von § 14a Abs. 4 BÜRV einem Prozentsatz von 3.29%, jener der bislang bearbeiteten und bewilligten Gesuche gar lediglich von 1.77%, was als gering bezeichnet werden kann.

3. Werden fehlende bzw. marginale Schulbildung, Analphabetismus und Illiteratismus als Grund für einen Nachteilsausgleich anerkannt?

Gemäss § 14a Abs. 4 BÜRV können nur körperliche oder geistige Beeinträchtigungen berücksichtigt werden. Die Bestimmungen der BÜRV werden im online publizierten Leitfaden für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Basel-Stadt¹ ausgeführt. Dem Leitfaden angehängt sind die Erläuterungen für die Praxis der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsorgane zum Umgang mit der neuen Bestimmung von § 14a Abs. 4 BÜRV über den Sprachnachweis bei Bürgerrechtsbewerbenden mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung. Die Auflistung in den Erläuterungen orientiert sich dabei am weltweit anerkannten Diagnoseklassifikationssystem der Medizin ICD 10². Dementsprechend stellt gemäss Ziffer 4 der Erläuterungen Analphabetismus keine körperliche oder geistige Beeinträchtigung und somit keinen Grund für den Nachteilsausgleich dar, sofern der Analphabetismus nicht auf eine in den Erläuterungen beschriebene körperliche oder geistige Beeinträchtigung zurückzuführen ist. Ebenso ist Bildungsferne (fehlende oder beschränkte [Grund-]Schulbildung) und darauf zurückzuführende Lern-, Lese- respektive Schreibschwächen kein anerkannter Grund für einen Nachteilsausgleich.

4. Weshalb wurde in §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz die Lern- und Leistungsschwierigkeiten nicht als eigenständiger Grund aufgeführt wie im Gesetz vorgesehen bzw. warum nur als Folge von körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung? Entspricht die Formulierung in der Verordnung dem §13 Abs. 1 lit. d des Bürgerrechtsgesetzes? Subsumiert der Regierungsrat "fehlende und mangelnde Schulbildung bzw. Analphabetismus oder auch Illiteratimus" unter "körperliche oder geistige Beeinträchtigungen" in §14a Abs. 4 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz?

Lern- und Leistungsschwierigkeiten können verschiedene Ursachen haben. So können beispielsweise sogenannte diskrete Emotionen wie Angst, Langeweile oder Scham die eigenen Lern- und Leistungsfähigkeiten beeinträchtigen. Die in § 13 Abs. 1 lit. d BÜRG genannten Lern- und Leistungsschwierigkeiten müssen hingegen von einer gewissen Erheblichkeit sein, damit ein Nachteilsausgleich gewährt werden kann. Den Materialien zur Revision des BÜRG (Ratschlag) ist zu entnehmen, dass man sich bei der Formulierung der genannten Bestimmung an der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Diskriminierungsverbot (BGE 135 I 49ff.) orientiert hat. Dieser folgend wollte man auf Personen mit erheblichen Lern- oder Leistungsschwierigkeiten so-

¹ http://www.bdm.bs.ch/Einbuengerung/Informationen-Einbuengerung/content/03/text_files/file0/document/Leitfaden%20zur%20Einb%C3%BCrgerung%2011-2013.pdf

² ICD = International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems; s. dazu <http://www.who.int/classifications/icd/en/> [Stand 27. Januar 2012]; deutschsprachige Version unter <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/diagnosen/icd10/ls-icdhtml.htm> [Stand 27. Januar 2012].

wie auf Personen mit Behinderungen Rücksicht nehmen. Namentlich erwähnt wurden dabei Personen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung sowie Personen im stark fortgeschrittenen Alter. Bei ihnen wollte man die Anforderungen an den Sprachnachweis herabsetzen können. Auch dem Bericht zur Verordnungsänderung ist zu entnehmen, dass nur Personen mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung, die sich erheblich und über eine länger dauernde Zeit auf die Lern- und Leistungsfähigkeit auswirkt, privilegiert behandelt werden sollten. Als Beispiele wurden hier Personen mit Lese- und/oder Rechtschreibschwäche, Personen mit einer Sehbehinderung oder Personen mit einer die Lern- und Leistungsfähigkeit einschränkenden pathologischen Indikation genannt. § 14a Abs. 4 BÜRV steht somit nicht in Widerspruch zu § 13 Abs. 1 lit. d BÜRG, da er die Lern- und Leistungsschwierigkeiten konkretisiert und den Zusammenhang mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung herstellt. Des Weiteren werden fehlende und mangelnde Schulbildung, Analphabetismus und Illiteralität nicht unter die körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen gemäss § 14a Abs. 4 BÜRV subsumiert (siehe oben Antwort zur Frage 3).

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin