



An den Grossen Rat

15.1221.01

11.5053.03

JSD/P151221

Basel, 3. Februar 2016

Regierungsratsbeschluss vom 2. Februar 2016

Ratschlag

Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992 (SG 121.100)

sowie zur Beantwortung der

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

1. Motion

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Juli 2011 die nachstehende Motion «David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten» 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 begrüßen, 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.»

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 11/21/42 vom 28. Juni 2011 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion «David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten» als Anzug zu überweisen. Als Begründung wurde angeführt, die Motion sei zu wenig präzise formuliert. Zudem würde die Überweisung der Motion als Anzug es dem Regierungsrat 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. Entgegen diesem Antrag beschloss der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 16. November 2011, die Motion nicht in einen Anzug umzuwandeln, sondern dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage mit Frist bis 16. November 2015 zu überweisen.

In Ausführung des ihm übertragenen Auftrages unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat mit diesem Ratschlag einen Entwurf zu einer Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (BÜRG; SG 121.100), mit der den Begehren der Motionärinnen und der Motionäre entsprochen wird.

2. Die einzelnen Forderungen

2.1 Vereinfachtes Einbürgerungsverfahren

Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 121.100) erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Diese Mindestvorschriften finden sich in Art. 11 f. Bürgerrechtsgesetz (BÜG; SR 121.100). Art. 11 BÜG schreibt vor, dass vor Erteilung der Einbürgerungsbewilligung die Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers zu prüfen ist, insbesondere ob er oder sie:

- a. erfolgreich integriert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist;
- c. keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt.

Auf die bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen kann nicht verzichtet werden. Lediglich innerhalb dieser hat der Kanton einen Regelungsspielraum. Wie bereits im Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. Juni 2011 festgehalten, legen die Geburt und vor allem das Aufwachsen in der Schweiz tatsächlich den Schluss einer erfolgreichen Integration nahe. Dass die betreffenden Personen jedoch sämtliche vom Bundesrecht verlangten Voraussetzungen erfüllen, ist dadurch allein nicht nachgewiesen. Gemäss Bundesrecht muss die Eignung individuell abgeklärt werden, d.h. es 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. Nebst der Einholung von für die Integrationsbeurteilung relevanten Unterlagen wie Belegen über Sprachnachweise oder Strafregister- und Betreibungsregistrauszüge, erfolgt die Prüfung auch im Rahmen eines Integrationsgesprächs bei den Bürgergemeinden.

Die Motion unterlässt es, einen konkreten Weg zur Abklärung der Kriterien und damit eine Alternative zum persönlichen Gespräch aufzuzeigen. Personen, die zwar hier geboren und aufgewachsen sind, können dennoch mangelhaft in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und unzureichend mit unseren Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein. So kann beispielsweise nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sie die verfassungsmässigen Grundwerte 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. Auch lässt sich ein möglichst vollständiges Bild über die wirtschaftliche und soziale Integration der Bewerbenden nur in einem Einbürgerungsgespräch gewinnen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM, bis zum 31. Dezember 2014 Bundesamt für Migration [BFM]), das für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zuständig ist, hat auf entsprechende Anfrage ebenfalls die Haltung vertreten, das Einbürgerungsgespräch bei den Gemeinden stelle einen wichtigen Bestandteil der Integrationsabklärung dar und eine effiziente Alternative dazu sei nicht bekannt. Das Einbürgerungsgespräch ist folglich ein unverzichtbarer Bestandteil des gesamten, ansonsten lediglich auf administrativer Ebene verlaufenden, Einbürgerungsverfahrens und muss beibehalten werden.

In denjenigen Bereichen, in denen es mit höherrangigem Recht zu vereinbaren war, hat der Kanton bereits vereinfachte Verfahren umgesetzt. So werden ausländische Jugendliche beziehungsweise junge Erwachsene nebst der bundesrechtlichen Doppelzählung der Jahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr (nach Inkrafttreten des neuen BüG vom 8. bis 18. Altersjahr) bei der Wohnsitzberechnung auch auf kantonaler Ebene bis zum vollendeten 23. Altersjahr hinsichtlich der Wohnsitzfristen und Gebühren privilegiert. Der Forderung nach einem weiter vereinfachten Einbürgerungsverfahren für 18-Jährige Migrantinnen und Migranten wurde im Rahmen der Umsetzung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags zur Sprachinitiative (Volksabstimmung vom 28. November 2011), mit der die erforderlichen Deutschkenntnisse und deren Überprüfung mittels Sprachstandanalyse als Einbürgerungskriterium gesetzlich verankert wurden, bereits nachgekommen. Der Gegenvorschlag beinhaltete die Einführung einer neuen Bestimmung im BüRG, nach der Bürgerrechtsbewerbende, die eine Bescheinigung einer ununterbrochenen dreijährigen Ausbildung in der Schweiz (oder in den deutschsprachigen Nachbarsländern) vorweisen können, vom zu erbringenden Sprachnachweis gänzlich befreit werden und keine Sprachstandanalyse bzw. keinen «Sprachtest» bestehen müssen (§ 14a Abs. 3 lit. a der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz [BüRV; SG 121.110]). Die in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen 18-Jährigen erfüllen aufgrund des obligatorischen Grundschulunterrichts zwingend dieses Kriterium, weshalb sich die Prüfung der Deutschkenntnisse bei ihnen erübrigt.

Im Sinne der Forderung der Motionärin und der Motionäre reduziert sich das Verfahren bei der genannten Zielgruppe somit auf die Befragung im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs mit der Bürgergemeinde sowie auf die Abklärungen im Umfeld der Person, die aufgrund der Bundesvorgaben weiterhin vorgenommen werden müssen. Folglich wurde das im Sinne der Motion vereinfachte Verfahren durch das neue Recht bereits umgesetzt, so dass diesbezüglich keine weitergehenden rechtlichen Anpassungen erforderlich sind.

2.2 Reduzierte Gebühren

Wie das Bürgerrecht selbst sind auch die Gebühren dreistufig gegliedert. Als Kompensation für staatliche Leistungen dürfen diese nur den bei den Behörden entstehenden Aufwand decken (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip). Die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gebühren im Einbürgerungsverfahren betragen – abhängig von der Gemeinde und dem Alter des oder der Bewerbenden – kumuliert etwa 1'500 bis 3'000 Franken. Jugendliche und junge Erwachsene bezahlen einen Betrag von 1'500 bis 1'950 Franken, wobei die Altersgrenzen für die Ermässigungen in Bund, Kanton und Gemeinden unterschiedlich definiert sind (Ermässigung beim Bund für Minderjährige, beim Kanton und den Gemeinden für unter 25-Jährige).

Die Motion möchte die kostenlose respektive möglichst kostengünstige Einbürgerung von jungen, hier geborenen und aufgewachsenen Migrantinnen und Migranten. Der Gebührenerlass kann sich nur auf die Kantons- und Gemeindeebene beziehen. Hinsichtlich der Einbürgerung auf Bundesebene steht dieser Forderung das höherrangige Bundesrecht entgegen. Die Einbürgerungswilligen haben somit weiterhin dem Bund für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung Gebühren gemäss der Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz (GebV-BüG; SR 141.21) zu entrichten. Diese betragen für Volljährige 100 Franken. Somit werden Jugendliche – je nach Wohnsitzgemeinde – von kantonalen und kommunalen Gebühren von 1'400 bis 1'850 Franken befreit.

Hinsichtlich der Kostentragung drängt sich die Lösung auf, dass der Kanton, neben seinen eigenen Mindereinnahmen, für die ausfallenden Gebühren aller drei Bürgergemeinden aufkommt. Die Bürgergemeinden verfügen über keine Steuereinnahmen und eine Quersubvention der wegfallenden Einbürgerungsgebühren durch andere, nicht mit der Einbürgerung zusammenhängende Gebühren wäre unzulässig. Ebenfalls nicht in Betracht gezogen werden kann die Möglichkeit, den Gebührenerlass durch eine Erhöhung der Gebühren bei den anderen Einbürgerungsverfahren zu kompensieren. Diese würden damit in finanzieller Hinsicht für die Bürgerrechtsbewerbenden erschwert, was nicht mit dem verfassungsmässig verankerten Auftrag an den Kanton und die Gemeinden, die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger zu fördern, vereinbar wäre. Daher kann die Motion nur umgesetzt werden, wenn der Kanton diese Kosten deckt.

Eine Auswertung der Anzahl 18-jähriger Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz geboren sind, sich hier ununterbrochen aufgehalten haben und diesbezüglich bei einer Einbürgerung in den Genuss des Wegfalls der Kantons- und Gemeindegebühren kommen könnten, ergab, dass künftig mit ungefähr 300 Personen pro Jahrgang zu rechnen ist. Aufgeteilt nach Jahrgang und Gemeinde ergibt sich folgendes Bild:

	Basel	Bettingen	Riehen	Total
1996	187	0	9	196
1997	234	0	17	251
1998	215	0	14	229
1999	239	1	15	255
2000	240	0	24	264
2001	212	0	17	229
2002	261	0	16	277

Die neue Gebührenregelung für 18-Jährige sowie die Kostentragung durch den Kanton bedürfen einer Änderung beziehungsweise Ergänzung von § 17 Abs. 2 BüRG sowie – hinsichtlich der kantonalen Gebühren – von § 1 der Gebührenverordnung zum Bürgerrechtsgesetz (SG 121.150). Zudem sind die Gebührenverordnungen der Gemeinden Basel, Riehen und Bettingen hinsichtlich der kommunalen Gebühren entsprechend anzupassen.

Auf die Einführung einer Übergangsfrist kann verzichtet werden, da weder das Gebot der Rechtsgleichheit noch das Prinzip des Vertrauensschutzes eine solche erforderlich machen. Eine Übergangsregelung ist lediglich dann angezeigt, wenn die Betroffenen durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwer wiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden. Dies ist bei der Einführung eines Einbürgerungsprivilegs für eine bestimmte Personengruppe nicht der Fall.

3. Finanzielle Auswirkungen

Wie unter Ziff. 2.2 ausgeführt betragen die kommunalen und kantonalen Einbürgerungsgebühren für Jugendliche zusammengerechnet 1'400 bis 1'850 Franken. Davon entfallen auf den Kanton 600 Franken, auf die Gemeinden 800 bis 1'250 Franken. Weiter ist mit Blick auf die Statistik der vergangenen Jahre künftig von bis zu 300 Jugendlichen ausländischer Nationalität pro Jahr auszugehen, die in der Schweiz geboren sind und aufgrund ihres Geburtsjahres vom Wegfall der Kantons- und Gemeindegebühren profitieren könnten. Wenn alle Personen der genannten Gruppe eingebürgert würden, würde dies zu einem Ausfall kantonalen Gebühren von rund 180'000 Franken sowie einer Entschädigung der Gemeinden durch den Kanton in der Höhe von rund 280'000 Franken jährlich führen¹. Total könnten dem Kanton folglich Kosten bis zu 460'000 Franken entstehen. Eine genaue Bezifferung der finanziellen Auswirkungen ist indes nicht möglich, da sich einerseits nicht alle betroffenen 18-Jährigen einbürgern lassen möchten, anderseits nicht alle, die möchten, die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

Weiter würde bei einer Annahme der auf Bundesebene hängigen parlamentarischen Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen»² die Anzahl potentieller 18-jähriger Einbürgerungsbewerbender sinken, wodurch sich auch die geschätzten jährlichen Kosten verringern würden.

4. Vernehmlassung

Gemäss § 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt und § 22a Abs. 2 des Gemeindegesetzes wurden die Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen am 11. September 2015 zur Stellungnahme eingeladen. Sie lehnen die gesetzliche Umsetzung der Motion ab.

5. Formelle Prüfungen

Das Finanzdepartement hat die Vorlage gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz; SG 610.100) vom 14. März 2012 überprüft. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Gesetzesänderung im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

¹ Ausgehend von einem Verhältnis von 93% Einbürgerungen in Basel und 7% Einbürgerungen in Riehen.

² Die Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen» verlangt, dass Personen der dritten Ausländergeneration mit festem Aufenthaltsrecht, deren Grosseltern in die Schweiz eingewandert und deren Eltern hier aufgewachsen sind, auf Gesuch hin erleichtert eingebürgert werden. Gemäss der Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) vom 30. Oktober 2014 wird vorausgesetzt, dass die einbürgerungswillige Person in der Schweiz geboren und hier integriert ist sowie über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt. Zudem müssen auch die Eltern und Grosseltern eng mit der Schweiz verbunden sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung gestellt werden. Nachdem sich der Bundesrat am 21. Januar und der Nationalrat am 11. März 2015 für eine Annahme der Vorlage ausgesprochen hatten, befürwortete auch der Ständerat an seiner Sitzung vom 10. September 2015 die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation. Die Vorlage geht nun zurück an die vorberatende Kommission des Ständerates, die dem Rat ursprünglich Nichteintreten beantragt hatte. Die SPK-N geht gestützt auf eine grobe Schätzung von schweizweit 100'000 Personen aus, die nach dem Inkrafttreten der Revision die Voraussetzungen für eine Gesuchstellung erfüllen werden. Pro Jahr kämen zusätzlich schätzungsweise 5'000 bis 6'000 Personen hinzu.

6. Anträge

Der vorgelegte Gesetzesentwurf ermöglicht die Umsetzung der Motion innerhalb der bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen. Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

- ://:
1. Der vorgelegte Entwurf zu einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG) vom 29. April 1992 wird genehmigt.
 2. Die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend erleichterte kantonale Einbürgerung wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG)
- Synopse

Grossratsbeschluss

Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992 (SG 121.100)

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I.

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

§ 17 Abs. 2 wird aufgehoben.

Es wird folgender neuer § 17a. neu eingefügt:

§17a. Gebühren

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Entrichtung kommunaler und kantonaler Gebühren.

² Bewerberinnen und Bewerber, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung 18 Jahre alt sind, werden von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Der Kanton trägt die Kosten.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. Januar 2017 wirksam.

Synoptische Darstellung

Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG; SG 121.100) vom 29. April 1992

alte Fassung	Neue Fassung
§ 17. Wohnsitzfristen ¹ Bewerberinnen und Bewerber können die Aufnahme in das Bürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde beantragen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in dieser Gemeinde wohnen. ² Die Aufnahme erfolgt gegen Entrichtung kommunaler und kantonalen Gebühren.	§ 17. Wohnsitzfristen Bewerberinnen und Bewerber können die Aufnahme in das Bürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde beantragen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in dieser Gemeinde wohnen.
	§ 17a. Gebühren ¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Entrichtung kommunaler und kantonalen Gebühren. ² Bewerberinnen und Bewerber, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung 18 Jahre alt sind, werden von den Gebühren nach Abs. 1 befreit.