



An den Grossen Rat

16.5379.02

JSD / P165379

Basel, 9. November 2016

Regierungsratsbeschluss vom 8. November 2016

## Schriftliche Anfrage Jürg Meyer betreffend «Einbürgerung bei Sozialhilfebezug»

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

«Das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht wurde am 20. Juni 2014 von den Eidgenössischen Räten genehmigt. Die Referendumsfrist lief am 9. Oktober 2014 unbenutzt ab. Es wird am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Das neue Gesetz setzt für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung normalerweise einen Aufenthalt von zehn Jahren (bisher zwölf Jahre) und das Vorliegen einer Niederlassungsbewilligung voraus. Die Lebensjahre in der Schweiz zwischen vollendetem 8. und 18. Altersjahr werden doppelt gerechnet. Relativ streng sind im neuen Gesetz die Integrationsansprüche an die Einbürgerungsbewerbenden. Unter anderem wird auch die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung verlangt (Art. 12 Abs. 1 lit.d). Kein Wort enthält das neue Gesetz über die einbürgerungsrechtlichen Konsequenzen des Bezugs von Unterstützungsleistungen wie Sozialhilfe. Wie hierzu die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als nationaler Fachverband, unterstützt unter anderem von der Basler Organisation Planet 13, folgert, fehlt damit dem Bundesrat jeder Handlungsspielraum, um in der von ihm zu erlassenden Vollziehungsverordnung Sozialhilfebeziehende von vornherein von der Einbürgerung auszuschliessen. Denn in der Vollziehungsverordnung darf nur konkretisiert werden, was im Gesetz bereits vorgegeben ist.

Mit Erstaunen und Kritik stellt darum die SKOS fest, dass in Art. 7 Absatz 3 der Vollziehungsverordnung vorgesehen wird, dass Sozialhilfebezug während des Einbürgerungsverfahrens oder in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchsstellung die Einbürgerung ausschliesst, sofern die bezogene Sozialhilfe nicht vollständig zurückbezahlt wird. Nur unter unklaren Voraussetzungen und ohne klare Rechtsansprüche sieht die Verordnung in Art. 9 die Möglichkeit von Ausnahmen vor. Dies sei völlig ungenügend, stellt die SKOS fest.

Wie die SKOS weiter feststellt, vermittelt der gegenwärtige Arbeitsmarkt den Menschen auf der Arbeitssuche sehr ungleiche Chancen. Es gibt zahlreiche Menschen, für welche die Arbeitssuche nur noch wenig Erfolg verspricht. Wer ständig für Stellenbewerbungen unterwegs ist und dauernd Absagen erntet, muss nach SKOS als Person mit Teilnahme am Wirtschaftsleben gemäss Art. 12 des Gesetzes anerkannt werden. Dasselbe muss in besonderem Masse für Menschen gelten, die als Working Poors Arbeit finden, deren Lohn für den Lebensunterhalt und die Unterstützung der Kinder nicht ausreicht. Besonders beeinträchtigt auf dem Arbeitsmarkt sind nach SKOS unter anderem Menschen mit geringer oder nicht mehr nachgefragter Berufsbildung, alleinerziehende Eltern, Teilbehinderte unterhalb der Schwelle der IV-Berechtigung, ältere Arbeitslose. Die permanente Rationalisierung der Wirtschaft steigert noch die Drohung von Dauerarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug.

Nach Überzeugung der SKOS verstösst es gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 der Bundesverfassung, wenn trotz der Ungleichgewichte des herrschenden Arbeitsmarktes Sozialhilfebeziehende in der Regel gemäss Art. 7 Absatz 3 der Vollziehungsverordnung von vornherein von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Dies bilde zudem eine Quelle von permanenter Unsi-

cherheit, welche die Konsequenzen der Armut verschärft. Vor allem auch den Kindern der betroffenen Familien wird es erschwert, ihre Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen.

Im Hinblick auf die Vollziehungsverordnung zum neuen Einbürgerungsgesetz gelange ich mit folgenden Anliegen an den Regierungsrat:

1. In Übereinstimmung mit der SKOS soll der Regierungsrat seinen Einfluss geltend machen, damit Art. 7 Absatz 3 der Vollziehungsverordnung mit der umstrittenen Unvereinbarkeitsklausel von Sozialhilfebezug und Einbürgerung ersatzlos gestrichen wird.
2. Der Regierungsrat soll für eine Vollziehungsverordnung eintreten, deren Inhalt von vornherein klar ist und nicht von unvermeidlichen langwierigen und kostspieligen Rechtsstreitigkeiten abhängig bleibt.
3. Unabhängig vom Erfolg dieser Bestrebungen sollen sich die kantonalen Einbürgerungsbehörden dafür einsetzen, dass mindestens gestützt auf Art. 9 der Vollziehungsverordnung die Unausgewogenheit des Arbeitsmarktes, die Sozialhilfebezug zur Folge hat, nicht zur Verweigerung der Einbürgerung führt.
4. Working Poors mit ungenügenden Erwerbseinkommen sollen als Menschen mit ausreichender Teilnahme am Wirtschaftsleben gemäss Art. 12 Abs. 1 des neuen Gesetzes anerkannt werden und trotz ergänzender Sozialhilfe zur Einbürgerung zugelassen werden.

Jürg Meyer»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Einleitung

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) wurde totalrevidiert und tritt zusammen mit der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) am 1. Januar 2018 in Kraft. Der Bund hat die Stellungnahmen der Kantone und interessierten Kreise, die im Rahmen der Vernehmlassung zur BüV ergangen sind, ausgewertet, woraufhin der Bundesrat am 17. Juni 2016 die Bürgerrechtsverordnung verabschiedet hat.

Die BüV konkretisiert die im BüG aufgezählten massgebenden Integrationskriterien für eine Einbürgerung. Das Gesetz setzt als Einbürgerungserfordernis neu die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung voraus (Art. 12 Abs. 1 lit. d BüG). Lediglich ein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung, wie dies noch im Vorentwurf des BüG verlangt wurde oder in Art. 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung Voraussetzung ist, genügt nicht.

Der Bundesrat hat gestützt darauf die Vorgaben bei bestehender Sozialhilfeabhängigkeit angepasst und letztere als Ausschlusskriterium aufgenommen. Die Einbürgerung soll nicht möglich sein, wenn die einbürgerungswillige Person in den letzten drei Jahren vor dem Gesuch Sozialhilfe bezog oder während des Einbürgerungsverfahrens sozialhilfeabhängig ist. Davon ausgenommen ist, wer die in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung bezogene Sozialhilfe zurückgestattet hat. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots wird diese Regelung allerdings durch den neuen Art. 9 BüV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 BüG eingeschränkt. Danach ist eine Abweichung von den Integrationskriterien möglich bei gewichtigen persönlichen Umständen, wie beispielsweise bei einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, Erwerbsarmut oder der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben.

## 2. Beantwortung der Fragen

1. *In Übereinstimmung mit der SKOS soll der Regierungsrat seinen Einfluss geltend machen, damit Art. 7 Absatz 3 der Vollziehungsverordnung mit der umstrittenen Unvereinbarkeitsklausel von Sozialhilfebezug und Einbürgerung ersatzlos gestrichen wird.*

Die Stellungnahme des Kantons an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Rahmen der Vernehmlassung zur BüV ist bereits am 4. November 2015 erfolgt. Der Bundesrat

hat inzwischen am 17. Juni 2016 die Bürgerrechtsverordnung verabschiedet. Es verbleibt somit kein Instrument mehr für eine Einflussnahme des Kantons zum Inkrafttreten der Bundesverordnung.

*2. Der Regierungsrat soll für eine Vollziehungsverordnung eintreten, deren Inhalt von vornherein klar ist und nicht von unvermeidlichen langwierigen und kostspieligen Rechtsstreitigkeiten abhängig bleibt.*

In Art. 12 Abs. 1 lit. D BüG wird als Integrationskriterium und somit Einbürgerungsvoraussetzung neu die Teilnahme am Wirtschaftsleben verlangt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb nicht gestützt auf diese Gesetzesbestimmung der Verordnungsgeber den Bezug von Sozialhilfe als grundsätzliches Einbürgerungshindernis festlegen kann, zumal die betroffenen Personen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt alleine zu bestreiten. Dieses Begriffsverständnis wurde vom Bundesrat bereits in der Botschaft zur Totalrevision BüG festgehalten und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen bekräftigt (vgl. den erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf zur BüV vom August 2015, S. 12; BBI 2011 2835). Die Verordnungsbestimmung des Bundes konkretisiert somit die Vorgaben des Gesetzes betreffend massgebende Integrationskriterien in einer zulässigen Weise.

*3. Unabhängig vom Erfolg dieser Bestrebungen sollen sich die kantonalen Einbürgerungsbehörden dafür einsetzen, dass mindestens gestützt auf Art 9 der Vollziehungsverordnung die Unausgewogenheit des Arbeitsmarktes, die Sozialhilfebezug zur Folge hat, nicht zur Verweigerung der Einbürgerung führt.*

Personen, die sich trotz Bemühungen beruflich nicht integrieren können und auf Sozialhilfe angewiesen sind, werden nach den neuen Einbürgerungsbestimmungen, welche die Teilnahme der einbürgerungswilligen Person am Wirtschaftsleben voraussetzen, von der Einbürgerung ausgeschlossen. Das kaskadenartige System, wonach die Einbürgerung die abschliessende Stufe des Integrationsprozesses darstellt, legitimiert die neue Regelung. In der Praxis wird es indes kaum derartige Fälle geben, zumal arbeitslose Personen aufgrund der Sozialhilfeabhängigkeit keine Niederlassungsbewilligung erhalten. Deren Erteilung ist neu Voraussetzung für die Einbürgerung.

*4. Working Poors mit ungenügenden Erwerbseinkommen sollen als Menschen mit ausreichender Teilnahme am Wirtschaftsleben gemäss Art. 12 Abs. 1 des neuen Gesetzes anerkannt werden und trotz ergänzender Sozialhilfe zur Einbürgerung zugelassen werden.*

Das Parlament hat ausdrücklich festgelegt, dass nicht nur bei einer Behinderung oder Krankheit sondern auch bei anderen gewichtigen persönlichen Umständen von der Erfüllung der Integrationskriterien abgesehen werden kann. Erwerbsarmut ist gemäss Verordnung (Art. 9 lit. C Ziff. 2 BüV) als ein solcher gewichtiger persönlicher Umstand angemessen zu berücksichtigen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin