

Bericht Nr. 2035 zum Auftrag betreffend Überprüfung der Einbürgerungskriterien

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 26. November 2009

1. Vorbemerkung

Nachstehender Auftrag wurde vom Bürgergemeinderat am 16. September 2008 für erheblich erklärt. Damit wurde der Bürgerrat verpflichtet, beim Regierungsrat hinsichtlich der Anpassung der kantonalrechtlichen Grundlagen vorstellig zu werden, um eine Verdeutlichung der Regelungen bei Einbürgerungswilligen mit Vorstrafen oder Zahlungssäumigkeit zu erwirken. Gemäss § 28 Ziff. 6. der Gemeindeordnung hat der Bürgerrat das Geschäft oder den Bericht innert Jahresfrist der in der Sache zuständigen Kommission des Bürgergemeinderates vorzulegen, welche dem Bürgergemeinderat daraufhin Antrag stellt.

Der vorliegende Bericht wurde der Aufsichtscommission am 15. September 2009 rechtzeitig überwiesen.

2. Auftrag betreffend Überprüfung der Einbürgerungskriterien

„Mit der Prüfung der Einbürgerungsgesuche vollzieht die Bürgergemeinde Bundes- und kantonales Recht. Wie der Bürgerrat unlängst selbst ausführte, stösst die Bürgergemeinde aufgrund unklarer Bestimmungen in der kantonalen Gesetzgebung an ihre Grenzen.

Um was geht es:

Für alle Ausländerinnen und Ausländer, welche sich in der Schweiz aufhalten gilt, dass sie

- a) die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektieren;*
- b) die hiesige Sprache erlernen*
- c) sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen*
- d) willens sind, am Wirtschaftsleben teilzunehmen und Bildung zu erwerben*

(Art. 4 des eidg. Ausländergesetzes, SR 142.20 bzw. Art. 4 der eidg. Integrationsverordnung; SR 142.205)

Was generell für den Aufenthalt von Fremden in der Schweiz gilt, gilt für die einbürgerungswilligen Ausländer in gesteigertem Masse. So setzt schon das eidgenössische Recht für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts voraus, dass der Gesuchsteller

- 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 und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet*

(Art. 14 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts; SR 141.0)

Im Übrigen wird das Schweizer Bürgerrecht aber erworben mit der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde (Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts). Nach dem baselstädtischen Bürgerrechtsgesetz (§ 13 BürG; SG 121.100) setzt die Aufnahme ins Bürgerrecht voraus, dass die Bewerberinnen und Bewerber

- a) einen guten Leumund besitzen
- b) mit allgemeinen Lebensgewohnheiten und wichtigen öffentlichen Institutionen in Gemeinde, Kanton und Bund vertraut sind, die schweizerische Demokratie bejahen und die geltende Rechtsordnung respektieren
- c) ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen

Diese kantonalen Bestimmungen werden in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BürV; SG 121.110) noch zusätzlich konkretisiert:

Gemäss § 2 BürV nimmt der kantonale Bürgerrechtsdienst die Gesuche entgegen, stellt aufgrund der eingereichten Unterlagen fest, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, prüft die Lebensverhältnisse, den Leumund und die Assimilation, fasst diese Ermittlungsergebnisse zuhanden der Bürgergemeinde und des zuständigen kantonalen Justizdepartements zusammen und holt Bericht und Antrag der Bürgergemeinde sowie die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung ein.

Mit dieser Bestimmung wird nun allerdings nicht hinreichend klar- und sichergestellt, wer die Verantwortung für die Abweisung von Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss § 13 BürG offensichtlich nicht erfüllen, effektiv wahrzunehmen hat. Die kantonalen Stellen verlassen sich auf die zuständigen Behörden der Bürgergemeinde, und die Bürgergemeinde verlässt sich darauf, dass die kantonalen Stellen ihr keine Bewerber zur Prüfung zuweisen, welche die Voraussetzungen zur Einbürgerung schon aus formalen Gründen nicht erfüllen. § 14 Abs. 1 BürV hält hiezu nur sybillinisch fest, die Assimilation sei durch die hiezu bestimmten Behörden in geeigneter Weise festzustellen; hierbei soll auf Herkunft, Bildungsgang und Beruf der Bewerberinnen und Bewerber gebührend Rücksicht genommen werden. Etwas klarer geregelt wird nur die Einbürgerungsvoraussetzung gemäss § 13 lit. c BürG. Danach fällt unter den gesetzlichen Begriff „private und öffentliche Verpflichtung“ das Einhalten von Zahlungsverpflichtungen. Ausdrücklich hält § 14 Abs. 2 BürV fest, dass Personen, welche mit ihren Steuerzahlungen in Rückstand geraten sind, ebenso konkursite und ausgepfändete Personen bis zur Regelung ihrer Verpflichtungen nicht eingebürgert werden dürfen. Nichts sagt § 14 BürV aber darüber aus, ob Personen, welche ihre privaten oder öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtungen nur deshalb erfüllen können, weil sie aufgrund eines Sozialhilfebezuges oder eines Steuer-Erlasses von Staates wegen dazu in die Lage versetzt worden sind, trotzdem eingebürgert werden können. Überhaupt nicht geregelt ist die Frage, ab wann ein Leumund als nicht mehr gut zu beurteilen ist. Die Einbürgerungsbehörden tappen hier im Dunkeln. Es ist füglich davon auszugehen, dass in der Vergangenheit in Basel von den kantonalen und kommunalen Behörden schon Personen in Kenntnis ihrer Vorstrafen zu den Einbürgerungsgesprächen zugelassen und den Bundesbehörden zur Erteilung der Bewilligung weiter gemeldet worden sind.

Einer Medienmitteilung des Bürgerrates vom 10. Juni 2008 ist zu entnehmen, dass die Bürgergemeinde die gesamten gesetzlichen Vorgaben für ungenügend erachtet. Aufgrund der offenen Formulierung der Einbürgerungsvoraussetzungen wird das Einbürgerungsverfahren von Kanton und Gemeinde auch bei Personen, welche erheblich vorbestraft sind oder deren Lebensunterhalt – oftmals gegenleistungslos und mit Beträgen im sechsstelligen Bereich – mit Steuergeldern sichergestellt wird, völlig korrekt von A bis Z durchgespielt.

Dieser Umstand ist untragbar und bedarf der Abhilfe. Mit einer Präzisierung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes soll klar gestellt werden, dass Bewerber von den kantonalen und kommunalen

Instanzen solange nicht eingebürgert werden können, als im eidgenössischen Strafregister noch ungelöschte Vorstrafen verzeichnet sind. In gleicher Weise soll klar gestellt werden, dass Bewerberinnen und Bewerber solange nicht eingebürgert werden können, als diese – gegenleistungslos – Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Mit dem Kriterium der Gegenleistung soll deutlich werden, dass Gesuchsteller, welche unverschuldet in eine Notlage geraten sind und alles Erdenkliche dafür tun, ihre Situation zu verbessern, ebenso „working poors“, allein erziehende Elternteile, die sich ganz oder teilweise der Erziehung schulpflichtiger oder behinderter Kinder widmen, auch körperlich oder geistig erkrankte Mitmenschen, vom Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nicht ausgeschlossen werden sollen. Demgegenüber soll aber deutlich gemacht werden, dass sog. Aussteiger oder Vorbestrafte, welche der Gesellschaft aus eigenem Verschulden zur Last fallen, ihren aufenthaltsrechtlichen Status mittels der Einbürgerung nicht noch zusätzlich sollen absichern können.

Aus diesem Grunde ist § 13 BürG wie folgt zu ergänzen (neuer, ergänzender Textteil kursiv):

- 1. § 13a: einen guten Leumund besitzen; solange im eidgenössischen Strafregister Vorstrafen nicht gelöscht sind, gilt der Leumund als getrübt.*
- 2. § 13c: ihren privaten und öffentlichen Zahlungsverpflichtungen nachkommen; Personen, welche mit ihren Steuerzahlungen in Rückstand sind, ebenso Personen, welche konkursit oder ausgepfändet sind, können bis zur Regelung ihrer Verpflichtungen nicht eingebürgert werden. Personen, welchen in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches die Steuer erlassen worden ist oder welche während dieser Zeit in staatlicher Unterstützung gestanden haben, können nur eingebürgert werden, wenn feststellbar ist, dass sie nach Massgabe ihrer individueller physischer, psychischer und sozialer Möglichkeiten dem Gemeinwesen auf andere Weise eine Gegenleistung erbracht haben. Sozialhilfebezügern, welche voll erwerbsfähig sind oder sich der Erziehung von schulpflichtigen, erkrankten oder behinderten Kindern widmen, kann eine weitere Gegenleistung nicht abverlangt werden.*

Es ist nicht in der Kompetenz der Bürgergemeinde, diese inhaltlichen Klärungen selbst vorzunehmen. Der Bürgerrat wird darum eingeladen, bei den zuständigen Instanzen beim Kanton diesbezüglich vorstellig zu werden.

Mit Bezug auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir folgende Beschlussfassung.

- 1. Der Auftrag wird erheblich erklärt.*
- 2. Der Bürgerrat wird gebeten, beim Regierungsrat hinsichtlich der Anpassung der kantonalrechtlichen Grundlagen vorstellig zu werden, um im vorstehenden Sinn eine Verdeutlichung der Regelungen bei Einbürgerungswilligen mit Vorstrafen oder Zahlungssäumigkeit zu erwirken.“*

3. Stellungnahme des Bürgerrates

a) Vorbemerkung

Vorab ist festzuhalten dass die Zuständigkeiten sowie die Anforderungen und Voraussetzungen für die Einbürgerung im (kantonalen) Bürgerrechtsgesetz vom 29. April 1992 sowie in der (kantonalen) Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom 8. September 1992 festgelegt und geregelt sind. Die Kompetenz, diese Grundlagen zu ändern oder zu modifizieren, liegt somit allein in der Kompetenz der kantonalen Behörden (Grosser Rat bzw. Regierungsrat). Folgerichtig hat der Bürgergemeinderat den Bürgerrat denn auch lediglich beauftragt, beim Regierungsrat vorstellig zu werden, um im

vorstehenden Sinn eine Verdeutlichung der Regelungen bei Einbürgerungswilligen mit Vorstrafen oder Zahlungssäumigkeit zu erwirken.

b) Einzelne Aktivitäten

Bereits im Herbst 2008 konnte sich der Bürgerrat im Rahmen von zwei einbürgerungsrechtlichen Vernehmlassungen äussern. Eine Vernehmlassung betraf eine vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vor allem zur Einbürgerungsvoraussetzung des Wohnsitzes, und die andere Vernehmlassung eine Änderung in der Bürgerrechtsverordnung zum Thema „Sozialhilfeabhängigkeit“. Daneben legte der damals noch zuständige Regierungsrat Dr. Guy Morin einen Entwurf für einen Leitfadens zum Thema „Einbürgerungen“ vor, wozu sich die drei Bürgergemeinden im Kanton ebenfalls äussern konnten.

Im Zuge der Verwaltungsreform des Kantons Basel-Stadt änderten sich per 1. Januar 2009 die Zuständigkeiten für die Einbürgerungen im Regierungsrat. Der neu zuständige Regierungsrat Hanspeter Gass hat – u.a. auf Initiative der drei Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen, ihr Fachwissen einbringen zu können - mit Schreiben vom 9. März 2009 resp. anlässlich einer Besprechung vom 1. April 2009 die drei Bürgergemeinden offiziell eingeladen, in einer Arbeitsgruppe zusammen mit dem Kanton den erwähnten Leitfaden nochmals eingehend zu überarbeiten, zu ergänzen und den praktischen und aktuellen Bedürfnissen von Kanton und Bürgergemeinden anzupassen. In diesem Prozess besteht die Gelegenheit, noch einmal das gesamte Verfahren wie aber auch die Voraussetzungen für eine Einbürgerung eingehend zu diskutieren. Dabei konnten auch die Anliegen des obigen Auftrags eingebracht und diskutiert werden.

Die eingesetzte Arbeitsgruppe tagt seit Mitte April 2009 zwei bis drei Mal im Monat und soll den Leitfaden gemäss Planung bis Ende September 2009 abschliessend überarbeitet haben. Der Leitfaden soll sodann von den Exekutiven der drei Bürgergemeinden und vom Regierungsrat gemeinsam verabschiedet werden.

Neben der Schaffung eines Leitfadens soll die eingehende Auseinandersetzung mit den aktuell geltenden Einbürgerungsvoraussetzungen auch dazu genutzt werden, punktuelle Anpassungen und Änderungen in der Bürgerrechtsgesetzgebung (Gesetz und Verordnung) vorzunehmen. Insbesondere soll dies bei denjenigen Bestimmungen geschehen, die nicht mehr aktuell sind – so ist beispielsweise in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz noch von Assimilation statt von Integration die Rede. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wird sodann voraussichtlich im Lauf der zweiten Jahreshälfte 2009 über die Revision der rechtlichen Bestimmungen entscheiden.

Gleichzeitig ist im Grossen Rat das Geschäft zur Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes hängig: Der Hauptpunkt der Revision betrifft die Verkürzung der Wohnsitzfristen gemäss der Motion Lukas Engelberger. Der Ratschlag dazu liegt vor (JSD/P065009/P082131); er wird derzeit in der zuständigen vorberatenden Kommission behandelt. Es ist damit zu rechnen, dass dieses Geschäft ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte 2009 im Grossen Rat traktandiert wird.

Damit werden voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2009 Entscheidungen über das Bürgerrechtsgesetz, über die Bürgerrechtsverordnung und über den Leitfaden zur Einbürgerung getroffen werden.

c) Schlussfolgerung

Der Prozess für die Ausgestaltung der Neuregelung ist im Gange. Die Bürgergemeinde der Stadt Basel kann sich dabei einlässlich einbringen. Die Diskussionen waren und sind intensiv, manchmal kontrovers und konstruktiv zugleich. Auch kommen in der eingehenden Auseinandersetzung mit dieser Materie immer wieder neue Gesichtspunkte zum Tragen. Dabei ist klar, dass die Meinungsbildung nicht nur von der Bürgergemeinde der Stadt Basel, sondern auch von den weiteren, in die-

sem Prozess Beteiligten abhängig ist. Wie bereits eingangs festgehalten, bleibt es aber die Angelegenheit der zuständigen kantonalen Behörden zu entscheiden, wie die rechtlichen Grundlagen definitiv ausgestaltet sein werden.

Gemäss den vorstehenden Ausführungen hat der Bürgerrat den Auftrag des Parlaments, beim Regierungsrat hinsichtlich der Anpassung der kantonalrechtlichen Grundlagen vorstellig zu werden, um im vorstehenden Sinn eine Verdeutlichung der Regelungen bei Einbürgerungswilligen mit Vorstrafen oder Zahlungssäumigkeit zu erwirken, erfüllt.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat, folgende

Beschlüsse

zu fassen:

- ://:
1. Vom Bericht des Bürgerrates zum Auftrag betreffend Überprüfung der Einbürgerungskriterien wird Kenntnis genommen.
 2. Der Auftrag wird als erledigt abgeschrieben.

Namens des Bürgerrates

Der Präsident:
Prof. Dr. Leonhard Burckhardt

Der Bürgerratsschreiber:
Daniel Müller

1.9.09