



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.1821.01

JSD/P091821
Basel, 27. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 26. Januar 2010

Bericht

zur

rechtlichen Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“

A. Formelle Voraussetzungen

1. Vorprüfung

Am 13. August 2008 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ den gesetzlichen Formerfordernissen entspricht. Diese Verfügung ist nach § 4 Abs. 3 IRG am 20. August 2008 mit Titel und Text der Initiative sowie mit Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäss wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 20. August 2008 auf den 21. Februar 2010 festgesetzt.

2. Zustandekommen

In Anwendung der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 28. Oktober 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ mit 3'106 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 31. Oktober 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, dem 10. November 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 20. August 2008):

„Die Unterzeichnenden, in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten, fordern mittels dieser formulierten Initiative, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 folgendermassen geändert wird:

§ 39a Für die ordentliche Einbürgerung ist ein Nachweis über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf dem Niveau B2 gemäss dem „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen“ vorausgesetzt. Der

Nachweis ist zusammen mit der Anmeldung des Einbürgerungsgesuchs einzureichen. Auf ein Gesuch ohne Sprachnachweis wird nur eingetreten, wenn die Voraussetzungen für eine Dispens (Abs. 3) erfüllt sind.

2 Der Sprachnachweis wird erbracht durch die Einreichung eines international anerkannten Sprachdiploms wie dem telc Zertifikat oder dem Goethe-Zertifikat. Die den genannten Zertifikaten als gleichwertig anerkannten Sprachdiplome werden auf Gesetzesstufe aufgelistet.

3 Vom formellen Sprachnachweis wird nur abgesehen (Dispens), wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber insbesondere aufgrund der Sprachherkunft oder der schulischen Bildung das verlangte Niveau offensichtlich erfüllt.

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative können wir Ihnen wie folgt berichten:

1. Formulerte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Volksinitiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Aufgrund von § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

Die vorliegende Initiative möchte einen § 39a in die Kantonsverfassung einfügen. Die begehrten Änderungen sind ausformuliert eingereicht worden.

2. Unumgängliche Ergänzung

2.1 Gesetzliche Grundlage

§ 49 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält fest, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind.

Der Begriff „unverändert“ ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag N° 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 – 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgängliche Ergänzungen verstanden werden kann: „So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.“ (Seite 53).

Aufgrund dieser Überlegungen ist dem Grossen Rat zunächst zu beantragen, in einem Grossratsbeschluss I an der Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" die folgende unumgängliche Änderung vorzunehmen.

2.2 Schlussbestimmung über den Zeitpunkt der Wirksamkeit

Gemäss § 5 Abs. 1 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (SG 151.300) werden Erlasse, die der Volksabstimmung unterstehen, mit dem Eintritt der Rechtskraft, d.h. am Tag nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder am Tag nach ihrer Annahme durch das Volk, wirksam, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist. Da die vorliegende Initiative keine Schlussbestimmung enthält, in der etwas anderes bestimmt ist, würde sie am Tag nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten wirksam.

Wird die hier verlangte Änderung der Kantonsverfassung angenommen, hätten die Personen, welche nach der Abstimmung ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung stellen, den Sprachnachweis zu erbringen. Da die begehrte Verfassungsbestimmung in Abs. 3 einen Auftrag an den Gesetzgeber enthält, die weiteren anerkannten Sprachdiplome zu bestimmen und dies am Tag nach der Abstimmung nicht gewährleistet ist, könnte es zu unverhältnismässigen Komplikationen und Abgrenzungsfragen mit grossem Beschwerdeverfahrepotential kommen.

Um diese Folge der fehlenden Schlussbestimmung zu beheben, beantragen wir dem Grossen Rat, dass er die formulierte Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" als unumgängliche Änderung um eine Schlussbestimmung ergänzt, wonach die mit der formulierten Initiative angenommene Änderung wirksam wird, wenn der Regierungsrat dies bestimmt. Dabei wird eine gleichzeitige Wirksamkeit mit den zu erlassenden Ausführungsbestimmungen angestrebt. Zudem wären noch Übergangsbestimmungen zu erlassen, welche das Verfahren betreffend hängige Einbürgerungsverfahren regeln.

Demgemäss ist die formulierte Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" mit der folgenden unumgänglichen Schlussbestimmung zu ergänzen:

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

3. Das Anliegen der Initiative

Die Initianten wollen mit der vorliegenden Initiative das vorausgesetzte Sprachvermögen für eine ordentliche Einbürgerung bestimmen. Damit soll auch sichergestellt werden, dass die Ausübung der politischen Rechte als Schweizerin oder Schweizer mit vollem Wissen wahrgenommen werden kann. Verlangt wird der Nachweis des Niveaus B2 gemäss dem „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen“. Von einem Nachweis kann nur abgesehen werden, wenn das verlangte Niveau offensichtlich erfüllt wird.

4. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

4.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

4.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Der Bund erlässt gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) Mindestvorschriften zur Einbürgerung. Bis anhin gibt es keine bundesrechtlichen verbindlichen Vorschriften betreffend die sprachliche Integration der Einbürgerungswilligen. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 gab das EJPD die Vorlage über die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes in die Vernehmlassung. Seitens des EJPD wurde in Aussicht gestellt, dass verbindliche Vorgaben nach dem Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse in der zu erarbeitenden Verordnung über die Sprachkenntnisse erstellt würden. Der Zeitplan für diese Vorhaben ist jedoch nicht bestimmt. Ausserdem soll die Kompetenz der Kantone nicht tangiert werden, eigene strengere Vorgaben zu erstellen.

Eine Kollision der von der Initiative verlangten Änderungen der Kantonsverfassung mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

4.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Da es sich um die Änderung der Kantonsverfassung handelt, ist kein weiteres übergeordnetes kantonales Recht ersichtlich, gegen das die Initiative mit dieser Forderung verstossen würde. Die Regelungsstufe der Bestimmung wäre durchaus diskutierbar. Zudem ist zu erwähnen, dass eine Vorlage über die Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes bereits in der JSSK hängig ist und weitere Bestrebungen zur Revision des kantonalen Gesetzes im Gange sind. Dies hat keinen Einfluss auf die rechtliche Zulässigkeit der Initiative.

4.2. Einheit der Materie und Durchführbarkeit

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Initiative befasst sich mit dem einen Gegenstand der Einführung des Nachweises des Sprachniveaus für die ordentliche Einbürgerung. Das Prinzip der Einheit der Materie ist gewahrt. Sie verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

5. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Anträge:

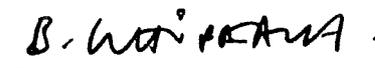
5.1 dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I über eine unumgängliche Änderung der formulierten Initiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ zuzustimmen und damit die Initiative um eine Schlussbestimmung zu ergänzen,

und

5.2 dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II zuzustimmen und damit die formulierte Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt


Dr. Guy Morin
Präsident


Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilagen:
Entwürfe Grossratsbeschlüsse

Grossratsbeschluss I

über

eine unumgängliche Änderung der

Volksinitiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)"

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 091821 vom 26. Januar 2010, beschliesst:

://: Die im Kantonsblatt vom 20. August 2009 mit Titel und Text veröffentlichte und inzwischen mit 3'106 Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative "für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)" wird wie folgt geändert:

§ 39a wird um eine Schlussbestimmung ergänzt:

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Grossratsbeschluss II

über die

rechtliche Zulässigkeit der

Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates Nr. 091821 vom 26. Januar 2010, beschliesst:

://: Die im Kantonsblatt vom 20. August 2009 mit Titel und Text veröffentlichte und inzwischen mit 3'106 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative „für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.