



An den Grossen Rat

16.5124.02

JSD/ P165124

Basel, 6. Juli 2016

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juli 2016

Motion Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend «Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illetrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2016 die nachstehende Motion Danielle Kaufmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Nach wie vor werden einbürgerungswillige Personen, welche zwar die formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen, aber aufgrund mangelnder Schulbildung Analphabeten oder von Illetrismus betroffen sind, nicht zur Einbürgerung zugelassen, da sie die sogenannte Sprachstandanalyse nicht bewältigen können. Zwar kennt das Bürgerrechtsgesetz in § 13 Abs. 1 lit. d die Möglichkeit, Rücksicht beim Test zu nehmen, aber nur, wenn erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten bei der betroffenen Person vorliegen.

In der Antwort auf die Schriftliche Anfrage Danielle Kaufmann betreffend «Auswirkung der Einführung des Sprachnachweises als Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts» (13.5500.02) beruft sich der Regierungsrat bezüglich den Voraussetzungen für die Ausnahmen bei der Sprachstandanalyse in § 14a Abs. 4 Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV) auf das Diagnoseklassifikationssystem der Medizin ICD 10.

Analphabetismus und Illetrismus fallen, sofern sie nicht aufgrund einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung auftreten, nicht unter ICD 10. Zahlen belegen (www.lesenlireleggere.ch/index_fach_zugang.cfm), dass in der Schweiz 1 von 6 Personen von Illetrismus betroffen ist. Personen, die aufgrund mangelnder Schulbildung oder aufgrund ungünstiger Lebensumstände bzw. einschneidender Ereignisse weder Schreiben noch Lesen können, dürfen nicht diskriminiert werden, auch nicht bei der Einbürgerung. Dies verlangt auch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 8 BV.

Um dies in Zukunft zu verhindern, wird der Regierungsrat beauftragt, die gesetzliche Grundlage für die Voraussetzung der Rücksichtnahme beim Nachweis der Sprachkenntnisse in §13 Abs. 1 lit. d BÜRGE so anzupassen, dass auch Analphabeten, von Illetrismus Betroffene und Personen mit fehlender Schulbildung zur Einbürgerung zugelassen werden.

Danielle Kaufmann, Edibe Gölgeli, Nora Bertschi, Pascal Pfister, Ernst Mutschler, Michael Koechlin, Tanja Soland, Seyit Erdogan, Leonhard Burckhardt, Christian von Wartburg, Martin Lüchinger, Martina Bernasconi, Thomas Gander, Aeneas Wanner, Daniel Goepfert, Michael Wüthrich, Beatrice Messerli, Murat Kaya, Mustafa Atici, Helen Schai-Zigerlig»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzliche Grundlage für die Voraussetzung der Rücksichtnahme beim Nachweis der Sprachkenntnisse in § 13 Abs. 1 lit. d BÜRg so anzupassen, dass auch Analphabeten, von Illettrismus Betroffene und Personen mit fehlender Schulbildung zur Einbürgerung zugelassen werden.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhalt der Motion

Die Motion zielt darauf ab, die gesetzliche Grundlage für die Voraussetzung der Rücksichtnahme beim Nachweis der Sprachkenntnisse gemäss § 13 Abs. 1 lit. d des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (BÜRg) so anzupassen, dass auch Analphabeten, von Illettrismus Betroffene und Personen mit fehlender Schulbildung zur Einbürgerung zugelassen werden. Die Zulassung solle diskriminierungsfrei und unabhängig davon sein, ob diese Personen unter das Diagnoseklassifikationssystem der Medizin (ICD 10) fallen. Verlangt wird, dass die betroffenen Personen gänzlich von der Sprachstandanalyse befreit werden.

Die kantonale Gesetzgebung im Bürgerrecht berücksichtigt bereits heute das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die Rechtsprechung (vgl. BGE 135 I 49 ff.) in Zusammenhang mit behinderten Personen. Gemäss Art. 14a Abs. 4 der Verordnung zum BÜRGE (BÜRVE) werden 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, indem ein Nachteilsausgleich gewährt wird, durch Herabsetzung der sprachlichen Anforderungen auf eine tiefere Kompetenzstufe oder durch die teilweise oder vollständige Befreiung vom Nachweis der mündlichen und schriftlichen Kenntnisse. Privilegiert behandelt werden somit Personen mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung, die sich erheblich und über eine länger dauernde Zeit anhaltend auf die Lern- und Leistungsfähigkeit auswirkt. Durch die Möglichkeit des Nachteilsausgleichs wird eine barrierefreie Analyse des Sprachstandes ermöglicht. Sofern keine medizinisch bedingte Lern- und Leistungsunfähigkeit vorliegt, besteht kein Grund, eine Person vom Sprachtest zu befreien.

Eine Befreiung ohne pathologische Indikation, beispielsweise alleine aufgrund mangelnder Schulbildung, würde zudem eine umgekehrte Diskriminierung gegenüber allen Personen mit Schulbildung, die den Sprachtest zu bestehen haben, bedeuten. Immerhin sei aber erwähnt, dass gemäss Erläuterungen zum Sprachnachweis bei Bürgerrechtsbewerbenden mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung Alter, Herkunft, Bildungsgang und Beruf der Bürgerrechtsbewerbenden bei der Prüfung der sprachlichen Integration mittels Sprachstandanalyse bedingt berücksichtigt werden (vgl. Anhang zum Leitfaden für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Basel-Stadt). Ein gänzlicher Dispens würde ausserdem dem durch die Bundespolitik geförderten Integrationsgedanken zuwiderlaufen. Sprachkenntnisse sind bei der Ausübung der mit der Einbürgerung verbundenen Rechte und Pflichten von zentraler Bedeutung. Lesekenntnisse beispielsweise sind unabdingbar für das Verständnis der Abstimmungsunterlagen und im Verkehr mit den Behörden.

Im Weiteren ist die obige kantonale Gesetzesbestimmung am 1. Juli 2012 in Folge der kantonalen Initiative «für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)» erlassen worden. Diese ist im Rahmen einer Volksabstimmung am 27. November 2011 als Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Initiative beschlossen worden. Die Anpassung eines seit kurzem ergangenen Volksentscheides erachtet der Regierungsrat grundsätzlich als problematisch.


Der Regierungsrat ist jedoch bereit, das Anliegen im Rahmen der bevorstehenden Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, die im Hinblick auf die Umsetzung des neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes notwendig ist, näher zu prüfen. Im Entwurf der neuen Bürgerrechtsverordnung des Bundes finden sich zudem explizite Vorgaben zur Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Bewerbers, u.a. auch bei Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, die gegebenenfalls Anpassungen im kantonalen Recht erfordern. Dabei ist zu erwähnen, dass die einschlägigen Bestimmungen im Entwurf der neuen BÜVE nach der Vernehmlassung der Kantone und interessierten Kreise selbst noch geändert werden könnten. Eine Überweisung der Motion als Anzug würde es deshalb dem Regierungsrat gestatten, die Handlungsoptionen im Kontext dieser Umsetzungsarbeiten auszuloten und dem Grossen Rat darzulegen.

Auch die Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen, die sich zum vorliegenden Geschäft vernehmen liessen, begrüssen den Antrag, die Motion dem Regierungsrat in Form eines Anzugs zu überweisen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen beantragen wir, die Motion Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend «Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illetrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung» gemäss § 36 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum GO als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin