



An den Grossen Rat

16.1642.02

17.0632.01

16.5124.03

16.5126.02

JSD/P161642/P170632/P165124/165126

Basel, 26. April 2017

Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2017

Ratschlag und Bericht

betreffend

Kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)»

und

Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüRG)

sowie

Bericht

zum Anzug Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illettrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung und

zum Anzug Edibe Gögeli und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung

Inhalt

1.	Begehren	3
2.	Ausgangslage	3
2.1	Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden	3
2.2	Neues Bundesrecht.....	5
2.3	Kantonale einbürgerungspolitische Vorstösse	5
3.	Wichtigste Neuerungen im Bürgerrechtswesen	6
3.1	Kürzere Aufenthaltsdauer und neues Mindestalter.....	6
3.2	Erleichterter Wohnsitzwechsel während des Verfahrens	6
3.3	Höhere Anforderungen bei Vorstrafen und Sozialhilfeabhängigkeit	6
3.4	Vereinfachte Verfahren und Zuständigkeiten.....	7
3.5	Schlankeres Gesetz für Schweizer und Ausländer.....	7
4.	Einbürgerungsinitiative der SVP Basel-Stadt	7
4.1	Wortlaut.....	7
4.2	Haltung des Regierungsrats.....	8
5.	Erläuterung der Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes	10
5.1	Allgemeines.....	10
5.2	Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht	11
5.2.1	Allgemeine Bestimmungen	11
5.2.2	Ausländerinnen und Ausländer	12
5.2.3	Schweizer Bürgerinnen und Bürger	17
5.3	Entlassung aus dem Bürgerrecht.....	18
5.4	Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht	19
5.5	Verfahren.....	20
5.6	Gebühren	22
5.7	Rechtsmittel.....	23
5.8	Ausführungs-, Übergangs- und Schlussbestimmungen	23
6.	Vernehmlassung bei den Bürgergemeinden	24
7.	Finanzielle Auswirkungen	24
8.	Formelle Prüfungen	24
9.	Vorstösse aus dem Grossen Rat	24
9.1	Anzug Kaufmann und Konsorten	24
9.2	Anzug Gölgeli und Konsorten	26
10.	Antrag	29

1. Begehren

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Entwurf zum totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz (BüRG) in Form eines Gegenvorschlags zur Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» der Schweizerischen Volkspartei Basel-Stadt zuzustimmen und die Initiative sowie den Gegenvorschlag der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Den Stimmberechtigten sind die Ablehnung der Initiative und die gleichzeitige Annahme des Gegenvorschlags zu empfehlen.

Ausserdem beantragt der Regierungsrat, den Anzug Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illettrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung sowie den Anzug Edibe Gölgeci und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung abzuschreiben.

2. Ausgangslage

2.1 Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden

Das Schweizer Bürgerrecht ist entsprechend der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft dreistufig ausgestaltet. Schweizer Bürgerin oder Schweizer Bürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]¹). Alle drei Bürgerrechte – Gemeindebürgerrecht, Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht – sind untrennbar miteinander verbunden. Für die Aufnahme in das Bürgerrecht sind auf der Gemeindeebene die Bürgergemeinden Basel, Bettingen oder Riehen zuständig, auf kantonaler Ebene der Regierungsrat (Verfahrensinstruktion durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement bzw. das Migrationsamt) sowie auf Bundesebene das Staatssekretariat für Migration.

Bund, Kantone und Gemeinden prüfen dieselben Gesuche, sie sind jedoch – unter Berücksichtigung der allgemeinen Verfahrensgarantien und der Anwendung der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen – in ihrem Entscheid autonom.

Die folgende Darstellung bietet eine Übersicht über die wichtigsten Rechtsgrundlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie über die jeweiligen Zuständigkeiten.

¹ SR 101

BUND	KANTONE	GEMEINDEN
Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (nBüG)	Bürgerrechtsgesetz (BüRG) ⁴	Gemeindeordnungen ⁸
Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV)	Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV) ⁵	Reglement und Beschlüsse über die Sprachstandanalyse ⁹
Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz (GebV-BüG) ²	Gebührenverordnung zum Bürgerrechtsgesetz ⁶	Reglemente über die Erhebung von Gebühren im Einbürgerungsverfahren ¹⁰
Handbuch Bürgerrecht ³	Richtlinien und Weisungen	Richtlinien und Weisungen
	Leitfaden für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Basel-Stadt ⁷	Leitfaden für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Basel-Stadt ¹¹
Schweizer Bürgerrecht	Kantons- und Gemeindebürgerrecht	Gemeindebürgerrecht
<i>Ausländerinnen/Ausländer</i>	<i>Ausländerinnen/Ausländer</i>	<i>Ausländerinnen/Ausländer</i>
- ordentliche Einbürgerung: Mindestvorschriften, Verfahren, Zuständigkeit, Bundesgebühren	- ordentliche Einbürgerung: über Mindestvorschriften hinausgehende Anforderungen, Verfahren, Zuständigkeit, kantonale Gebühren	Verfahren, Zuständigkeit, kommunale Gebühren
- erleichterte Einbürgerung: abschliessende Regelung, Verfahren, Zuständigkeit, Bundesgebühren	- erleichterte Einbürgerung: keine Regelungskompetenz	
<i>Schweizerinnen/Schweizer</i>	<i>Schweizerinnen/Schweizer</i>	<i>Schweizerinnen/Schweizer</i>
keine Regelungskompetenz	abschliessende Regelung, Verfahren, Zuständigkeit, kantonale Gebühren	Verfahren, Zuständigkeit, kommunale Gebühren

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat am 12. Februar 2017 mit einer Verfassungsänderung die Bundeskompetenz noch erweitert, indem künftig auch Personen der dritten Ausländergeneration gemäss den gesetzlichen Vorgaben des Bundes erleichtert eingebürgert werden sollen.

² SR 141.21

³ Abrufbar unter www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/buergerrecht/hb-bueg-kap1-d.pdf

⁴ SG 121.100

⁵ SG 121.110

⁶ SG 121.150

⁷ Abrufbar unter www.buergergemeindebasel.ch/media/pdfs/zentraledienste/2013/web_leitfaden_zur_einbuengerung_11-2013_1.pdf

⁸ § 2 Abs. 1 Ziff. 1, § 6 Abs. 1 Ziff. 11, § 31 Abs. 1 Ziff. 9 und § 46 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Bettingen (BeB 111.100), § 2 Abs. 1 Ziff. 1, § 14 Abs. 2 Ziff. 8 und §§ 16-20 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel (BaB 111.100) und § 3 Abs. 1 Ziff. 1, § 11 Abs. 1 Ziff. 8, § 17 Abs. 1 Ziff. 4 und 5 sowie § 29 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Riehen (RiB 111.100)

⁹ BaB 153.900, BeB 121.170 und RiB 121.170

¹⁰ BaB 153.840, BeB 121.150 und RiB 121.150

¹¹ Abrufbar unter www.buergergemeindebasel.ch/media/pdfs/zentraledienste/2013/web_leitfaden_zur_einbuengerung_11-2013_1.pdf

2.2 Neues Bundesrecht

Das geltende Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG)¹² ist einer Totalrevision unterzogen worden und wird neu den Titel «Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht» (nachfolgend nBüG) tragen.

Die wichtigsten Neuerungen sind:

- Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren;
- Angleichung des Integrationsbegriffs an das Ausländerrecht;
- Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung;
- Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz von zwölf auf zehn Jahre;
- Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen¹³; und
- erstmalige nähere Ausführung der Bestimmungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes in einer Verordnung (Bürgerrechtsverordnung [BüV]¹⁴). Darin werden namentlich die Integrationsvoraussetzungen neu auch auf Bundesstufe detailliert umschrieben.

Der Bundesrat hat das Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes und der Bürgerrechtsverordnung auf den 1. Januar 2018 festgesetzt. Das neue Bundesrecht erfordert aus unterschiedlichen Gründen Anpassungen auf kantonaler Ebene: Zum einen widersprechen die geltenden kantonalen Bestimmungen – das Bürgerrechtsgesetz (BüRG)¹⁵ sowie die dazugehörige Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV)¹⁶ – den Bundesbestimmungen in verschiedenen Punkten. Zum anderen bleibt den Kantonen trotz detaillierterer Bundesbestimmungen ein Spielraum, den es auszufüllen gilt. Weiter zeigte sich bei der Anwendung der kantonalen Erlasse, dass sie Lücken aufweisen und teilweise veraltet sind. Dieser Anpassungsbedarf führte schliesslich zur Entscheidung, eine Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes anhand zu nehmen.

2.3 Kantonale einbürgerungspolitische Vorstösse

Parallel zur Aufnahme der geplanten Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes wurden im Kanton Basel-Stadt drei einbürgerungspolitische Vorstösse eingereicht: die Einbürgerungsinitiative der SVP Basel-Stadt, der Anzug Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illettrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung sowie der Anzug Edibe Gölgeleli und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung. Der enge inhaltliche Konnex zwischen der geplanten Totalrevision und der Einbürgerungsinitiative spricht dafür, den vorliegenden Gesetzesentwurf der Initiative im Sinne eines Gegenvorschlages gegenüberzustellen. Die Anliegen der Einbürgerungsinitiative sowie der beiden Anzüge wurden, soweit dies dem Regierungsrat angezeigt erscheint und rechtlich möglich ist, in den Gesetzesentwurf integriert.

Die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten wurde vom Grosse Rat am 21. September 2016 mit einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zur Gebührenbefreiung von Einbürgerungswilligen bis zum vollendeten 19. Lebensjahr als erledigt abgeschlossen. Im Rahmen der Vorberatung des Geschäfts in der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) wurden einzelne grundsätzliche Themen zum Einbürgerungsverfahren angesprochen, die über den Inhalt der Motion hinausgingen.¹⁷ Diese betreffen den notwendigen Umfang der Integrationsprüfung bei Personen, die in der Schweiz die Schulen besucht haben, zum anderen den Verfahrensablauf und die Gebühren. Einige der Fragen können im Rahmen der geplanten Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes behandelt werden, so etwa die Frage, ob auf die Prüfung genügender Geographie- und Staatskundekenntnisse verzichtet wer-

¹² Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0

¹³ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2825, S. 2826

¹⁴ Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht

¹⁵ SG 121.100

¹⁶ SG 121.110

¹⁷ Vgl. auch Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 29. Juni 2016 zum Ratschlag Änderung des Bürgerrechtsgesetzes sowie zur Beantwortung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten

den kann, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat (s. *ad* § 11 nachfolgend).

Weitere Fragestellungen haben das Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie die Bürgergemeinden der Stadt Basel und der Gemeinden Riehen und Bettingen zum Anlass genommen, um die wichtigsten Aufgaben, Tätigkeiten und Prozesse rund um die Aufnahme in das Bürgerrecht zu untersuchen. Hierbei werden namentlich die Bearbeitungsfristen überprüft und dokumentiert sowie aktuelle Grundlagen für die Abläufe und Gebühren geschaffen. Die Erhebungen und Schlussfolgerungen werden im Laufe des Jahres vorliegen und – wo angezeigt – in eine Anpassung der Ausführungsbestimmungen sowie der kantonalen und kommunalen Abläufe einfließen.

3. Wichtigste Neuerungen im Bürgerrechtswesen

3.1 Kürzere Aufenthaltsdauer und neues Mindestalter

Ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht kann von Bundesrechts wegen nur noch stellen, wer die Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) besitzt. Die Mindestdauer des Aufenthalts in der Schweiz wird demgegenüber von zwölf auf zehn Jahre verkürzt. Die Jahre im Jugendalter werden weiterhin doppelt gezählt, jedoch neu vom achten bis zum 18. anstatt wie bisher vom zehnten bis zum 20. Lebensjahr. Durch diese Verschiebung wird verstärkt berücksichtigt, dass Jugendliche beim Spracherwerb und durch die Schul- und Berufsbildung raschere Integrationsfortschritte verzeichnen als Erwachsene. Die geforderte Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde darf gemäss Bundesrecht nicht weniger als zwei und nicht mehr als fünf Jahre betragen. Im Kanton Basel-Stadt soll gemäss Gesetzesentwurf weiterhin die Mindestdauer von zwei Jahren für Kanton und Gemeinden vorgeschrieben sein.

Ohne kantonalgesetzliche Regelung könnten minderjährige Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der verkürzten Wohnsitzfristen des Bundes ein selbstständiges Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht bereits mit neun Jahren, minderjährige Schweizerinnen und Schweizer unter Berücksichtigung der kommunalen Wohnsitzfrist gar mit zwei Jahren stellen. Es ist deshalb vorgesehen, das kantonale Mindestalter für alle selbstständigen Gesuche auf zwölf Jahre festzulegen. Ab diesem Zeitpunkt ist eine Prüfung der materiellen Voraussetzungen und Integrationskriterien in einer altersgerechten Form möglich.

3.2 Erleichterter Wohnsitzwechsel während des Verfahrens

Das geltende kantonale Recht sieht die Beibehaltung des Wohnsitzes in ein und derselben Gemeinde während des gesamten Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht vor. Das Bundesrecht hingegen erlaubt Ausländerinnen und Ausländern neu, nach der Zusicherung der Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht einen Wegzug in einen anderen Kanton oder in eine andere Gemeinde. Das Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht wird in diesen Fällen bis zum Abschluss von der ursprünglichen Wohnsitzgemeinde weitergeführt. Diese Regelung wird in den Gesetzesentwurf übernommen und kommt im Sinne der Gleichbehandlung auch für Schweizerinnen und Schweizer zur Anwendung.

3.3 Höhere Anforderungen bei Vorstrafen und Sozialhilfeabhängigkeit

Die im neuen Bürgerrecht des Bundes verankerten Integrationskriterien, die an das eidgenössische Ausländerrecht angepasst worden sind, stimmen inhaltlich zu einem grossen Teil mit dem geltenden baselstädtischen Recht überein.

Eine wesentliche Änderung findet sich bei den Anforderungen an die Teilnahme am Wirtschaftsleben durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller. So stellt der Sozialhilfebezug neu von Bundesrechts wegen ein Hindernis für die Aufnahme in das Bürgerrecht dar. Eine Aufnahme in das Bürgerrecht ist demnach nicht möglich, wenn drei Jahre vor der Gesuchseinreichung oder

während des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht Sozialhilfe bezogen wurde, ausser die bezogene Sozialhilfe wird zurückerstattet. Diese Anforderungen liegen über denjenigen des bisher geltenden kantonalen Rechts, das den blossen Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung genügen lässt.

Eine Verschärfung sieht der Bund auch beim strafrechtlichen Leumund vor. Nach neuem Bundesrecht ist eine Aufnahme in das Bürgerrecht ausgeschlossen, solange ein Eintrag im Strafregister besteht, der für die Einbürgerungsbehörden des Bundes und der Kantone einsehbar ist. Heute stellen Bund und Kantone primär auf den Privatauszug aus dem Strafregister ab. Urteile erscheinen allerdings weniger lange im Privatauszug, als sie im Strafregister eingetragen sind: Ein Urteil, das eine Strafe enthält, wird nicht mehr in den Privatauszug aufgenommen, wenn zwei Drittel der für die Entfernung massgeblichen Frist abgelaufen sind. Straffällige Ausländerinnen und Ausländer sollen somit künftig länger zuwarten müssen, bis sie ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht stellen können.

3.4 Vereinfachte Verfahren und Zuständigkeiten

Um die Verfahren für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu verkürzen, sollen untergeordnete Entscheide neu auf Departementsebene gefällt werden. Dazu gehört namentlich der Entscheid über die Entlassung aus dem Bürgerrecht des Kantons, der lediglich an das Vorhandensein eines weiteren kantonalen Bürgerrechts geknüpft ist. Ebenso wird die baselstädtische Eigenheit im Verfahren gestrichen, der zufolge ablehnende Entscheide der Bürgergemeinden durch den Kanton eröffnet werden müssen.

3.5 Schlankeres Gesetz für Schweizer und Ausländer

Das Gesetz bedarf aus Gründen der Einheitlichkeit und zwecks Vermeidung von Auslegungsfragen bei der Rechtsanwendung der Anpassung an das Bundesrecht. Der ausgearbeitete kantonale Gesetzesentwurf gestaltet sich im Vergleich mit dem geltenden Bürgerrechtsgesetz deutlich schlanker (28 statt 43 Paragraphen) und folgt in systematischer Hinsicht einem klareren Aufbau. So wird neu bezüglich der Anforderungen, die zur Aufnahme in das Bürgerrecht erfüllt sein müssen, zwischen Ausländerinnen und Ausländern sowie Schweizerinnen und Schweizern unterschieden. Ebenso werden die im geltenden Bürgerrechtsgesetz an verschiedenen Stellen festgehaltenen Verfahrensbestimmungen unter einem eigenen Titel zusammengefasst. Wie bisher werden untergeordnete, konkretisierende Bestimmungen auf Verordnungsstufe aufgenommen.

4. Einbürgerungsinitiative der SVP Basel-Stadt

4.1 Wortlaut

Die formulierte und am 21. Oktober 2016 zustande gekommene Einbürgerungsinitiative hat folgenden Wortlaut:

«**Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)»**

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) ist wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:

§ 13 (geänderter Wortlaut in fetter Schrift):

Abs. 1 Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber

- a) einen guten Leumund besitzen. **Keinen guten Leumund besitzt namentlich, wer wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist;**
- 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. **Zudem dürfen sie keine Leistungen der Sozialhilfe beziehen und bezogene Leistungen müssen vollumfänglich zurückbezahlt worden sein;**
- d) nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen. Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen wird Rücksicht genommen;
- e) **über eine Niederlassungsbewilligung verfügen.**

Abs. 1 bis (NEU) Es besteht kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung.»

Mit Beschluss vom 15. März 2017 erklärte der Grosse Rat die Einbürgerungsinitiative für teilweise rechtlich zulässig und versah sie mit einer unumgänglichen übergangsrechtlichen Ergänzung:

Die Begehren «Keine Einbürgerung von Kriminellen» (Ergänzung von § 13 Abs. 1 Bst. a BÜRG) und «Keine Einbürgerung ohne Niederlassungsbewilligung» (Ergänzung von § 13 Abs. 1 Bst. e BÜRG) sind als rechtlich zulässig beurteilt worden. Demgegenüber wurden sowohl die Forderung, die Aufnahme in das Bürgerrecht bei Sozialhilfebezug bzw. noch nicht zurückbezahlten Leistungen der Sozialhilfe auszuschliessen («Keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern»; Ergänzung von § 13 Abs. 1 Bst. c BÜRG), als auch die Forderung nach einem Ausschluss der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit von kantonalen und kommunalen Entscheiden über die Aufnahme in das Bürgerrecht («Kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung»; neuer § 13 Abs. 1^{bis} BÜRG) als rechtlich unzulässig qualifiziert.

Zudem hat der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

4.2 Haltung des Regierungsrats

Die nachfolgende Beurteilung des Regierungsrats betrifft die beiden vom Grossen Rat als rechtlich zulässig qualifizierten Begehren der Einbürgerungsinitiative (vgl. Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** vorab).

«Keine Einbürgerung von Kriminellen»

Gemäss dem geltenden kantonalen Recht müssen die Bewerberinnen und Bewerber die schweizerische Rechtsordnung und insbesondere deren Grundwerte beachten, um in das Bürgerrecht aufgenommen zu werden (§ 13 Abs. 1 Bst. a BÜRG i.V.m. § 14 Abs. 2 Bst. a BÜRv).

Mit der Einbürgerungsinitiative soll § 13 Abs. 1 Bst. a BÜRG dahingehend ergänzt werden, dass den zur Aufnahme in das Bürgerrecht erforderlichen guten Leumund namentlich nicht besitzt, wer wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist. Dies gilt, solange das Urteil im Strafregister aufgeführt ist. Ein aus dem Strafregister entferntes Urteil darf der oder dem Betroffenen nicht mehr entgegengehalten werden¹⁸.

Das Anliegen der Initiative ist im neuen Bundesrecht bereits enthalten: Laut Art. 12 Abs. 1 Bst. a nBÜG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Bst. a BÜV müssen die Bewerberinnen und Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, was nicht der Fall ist, wenn gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet werden.

¹⁸ Vgl. Bericht des Regierungsrates zur Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren zur Kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» vom 25. Januar 2017

In Art. 4 Abs. 2 Bst. a–e BÜV wird dazu ausgeführt, dass bestimmte Einträge im Strafregister-Informationssystem VOSTRA einer Aufnahme in das Bürgerrecht entgegenstehen, solange sie für die Behörden einsehbar sind. Betroffen sind die folgenden Einträge:

- eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Vergehen oder ein Verbrechen (Bst. a);
- eine (gleichzeitig mit der Strafe angeordnete) stationäre Massnahme (psychiatrische Behandlung; Suchtbehandlung, Verwahrung) bei Erwachsenen oder eine geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen (Bst. b);
- ein Tätigkeitsverbot, ein Kontakt- und Rayonverbot oder eine Landesverweisung (Bst. c), wobei Strafurteile mit einer Landesverweisung zwar grundsätzlich bis zum Tod der betroffenen Person im Strafregister eingetragen bleiben (Art. 369 Abs. 5^{bis} StGB), von den Behörden jedoch nur so lange eingesehen werden können, wie die betroffene Person mit der Landesverweisung belegt ist (Art. 367 Abs. 2^{ter} StGB);
- eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von mehr als 360 Stunden als Hauptsanktion (Bst. d), wobei der genannte Freiheitsentzug Jugendliche betrifft und in spezialisierten Einrichtungen durchgeführt wird;
- eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von höchstens 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von höchstens drei Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von höchstens drei Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von höchstens 360 Stunden als Hauptsanktion, sofern sich die betroffene Person in der Probezeit nicht bewährt hat (Bst. e).

Ein Eintrag im Strafregister ist – je nach Dauer der ausgesprochenen Freiheitsstrafe – während zehn bis zwanzig Jahren einsehbar (Art. 369 Abs. 1 Bst. a–c StGB), wozu die Dauer der ausgesprochenen Strafe jeweils noch hinzugezählt wird. Das neue Bundesrecht bringt damit eine Verschärfung gegenüber der im Kanton Basel-Stadt bislang geltenden Praxis: Heute wird bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds noch prioritär auf den Privatauszug aus dem Strafregister (Art. 371 StGB¹⁹) abgestellt. Dieser gibt nur eine beschränkte Einsicht in das Strafregister. So werden etwa unbedingte Strafen nicht mehr in den Strafregisterauszug aufgenommen, wenn zwei Drittel der für die Entfernung massgebenden Zeidauer abgelaufen sind. Straffällige Ausländerinnen und Ausländer müssen also unter dem neuen Bundesrecht länger zuwarten, bis sie ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht stellen können.

Bei eher geringen Delikten wird das Abwarten der Entfernungsfrist aus dem Strafregister unter Umständen nicht als angemessen angesehen. Daher wird laut Art. 4 Abs. 3 BÜV in allen Fällen, die in den Bst. a–e von Abs. 2 nicht aufgeführt sind, bei denen im Strafregister aber ein Eintrag einsehbar ist, unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion entschieden, ob die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist. Je nach Höhe der Sanktion wird eine Wartezeit festgelegt, während der die Integrationsbemühungen beobachtet werden können. Zudem darf eine erfolgreiche Integration nicht angenommen werden, solange eine angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist – auch wenn keine Wartezeit auferlegt wurde.

Für ausländische Strafregistereinträge gelten Art. 4 Abs. 2 und 3 BÜV sinngemäss (Art. 4 Abs. 4 BÜV).

Zusätzlich wird berücksichtigt, ob ein Strafverfahren eröffnet, aber noch nicht abgeschlossen wurde (Art. 4 Abs. 5 BÜV). In diesem Fall wird das Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht sistiert und erst wieder aufgenommen, wenn feststeht, dass die Bewerberin oder der Bewerber zu

¹⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.00

keiner Sanktion verurteilt wurde. Der Begriff der «hängigen Strafuntersuchungen» bezieht sich auf das gesamte Ermittlungsverfahren nach StPO²⁰ bis hin zur gerichtlichen Beurteilung.²¹ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die bundesrechtliche Lösung die Einbürgerungsinitiative inhaltlich nicht nur einschliesst, sondern über sie hinausgeht, setzt das Bundesrecht doch grundsätzlich keine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten voraus. Vielmehr kann je nach Fallkonstellation beispielsweise auch eine geringere Strafdauer oder eine Geldstrafe genügen. Das neue BÜRГ als Gegenvorschlag übernimmt das neue Bundesrecht, ohne dass interpretationsbedürftige und allenfalls zu Unklarheiten führende Lücken entstünden. Somit trägt es zur Rechtsklarheit, -sicherheit und -gleichheit bei, was denjenigen Personen zugutekommt, die sich um eine Aufnahme in das Bürgerrecht bemühen. Zudem wird den zuständigen Behörden die Rechtsanwendung erleichtert.

«Keine Einbürgerung ohne Niederlassungsbewilligung»

Das geltende Recht schreibt nicht vor, über welchen Aufenthaltstitel eine Person verfügen muss, die sich um die Aufnahme in das Bürgerrecht bewirbt. Dies soll mit der Einbürgerungsinitiative geändert werden: Der Besitz einer Niederlassungsbewilligung soll Voraussetzung für die Aufnahme in das Bürgerrecht sein (§ 13 Abs. 1 Bst. e BÜRГ). Dieses Anliegen wurde auf Bundesebene mit Art. 9 Abs. 1 Bst. a nBÜG aber bereits umgesetzt. Neu erteilt der Bund die Einbürgerungsbewilligung im ordentlichen Verfahren nur, wenn die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt. Somit besteht auf kantonaler Ebene kein Bedarf mehr, den geforderten § 13 Abs. 1 Bst. e in das Bürgerrechtsgesetz einzufügen, weshalb im vorliegenden BÜRГ auf eine entsprechende Regelung verzichtet wurde.

Fazit

Insgesamt ist das BÜRГ als Gegenvorschlag wesentlich umfassender ausgestaltet als die Initiative. Damit bietet es den Vorteil, mit dem neuen Bundesrecht ineinanderzugreifen, ohne dass interpretationsbedürftige und allenfalls zu Unklarheiten führende Lücken entstünden. Der Gegenvorschlag trägt somit zur Rechtsklarheit, -sicherheit und -gleichheit bei, was denjenigen Personen zugute kommt, die sich um eine Aufnahme in das Bürgerrecht bemühen. Zudem wird den zuständigen Behörden die Rechtsanwendung erleichtert. Würde hingegen die Initiative angenommen, müssten die erwähnten Lücken durch die kantonale Gesetzgebung gefüllt werden. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Einbürgerungsinitiative ab und unterbreitet stattdessen das neue BÜRГ, wie im Folgenden auszuführen ist.

5. Erläuterung der Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes

5.1 Allgemeines

Ad § 1 Geltungsbereich

§ 1. Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, soweit nicht Bundesrecht zur Anwendung kommt.

Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sind die Kantone zur alleinigen Regelung des Erwerbs und Verlusts des Kantons- und Gemeindebürgerrechts befugt. Im kantonalen Recht werden zudem die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Einbürgerungsverfahren die genannten Bürgerrechte erwerben. Dabei hat jedoch der Kanton die durch den Bund festgelegten Mindestanforderungen zu beachten (Art. 38 Abs. 2 BV): Die Anforderungen an die Aufnahme in das Bürgerrecht können auf kantonaler Ebene erhöht, nicht jedoch unter die bundesrechtlichen Minimalvoraussetzungen gesenkt werden. Keine Regelungskompetenz kommt dem Kanton beim Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts durch Abstam-

²⁰ Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0

²¹ Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom April 2016 zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, S. 11 ff., abrufbar unter www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-d.pdf

mung, Heirat und Adoption zu (Art. 38 Abs. 1 BV). In diesem Bereich erwerben Personen ausländischer Nationalität die Bürgerrechte im Rahmen der erleichterten Einbürgerung und haben dort die abschliessend vom Bund festgelegten Voraussetzungen zu erfüllen.

Ad § 2 Findelkinder

§ 2. Findelkinder

¹ Das im Kanton aufgefundene Findelkind erwirbt das Bürgerrecht derjenigen Gemeinde, in der es gefunden worden ist.

Das Bundesrecht sieht vor, dass das in der Schweiz gefundene minderjährige Kind unbekannter Abstammung das Bürgerrecht des Kantons erhält, in welchem es aufgefunden wurde, und damit das Schweizer Bürgerrecht (Art. 3 Abs. 1 nBüG). Welches Gemeindebürgerrecht das Findelkind hingegen erhalten soll, hat laut Bundesrecht der jeweilige Kanton zu bestimmen (Art. 3 Abs. 2 nBüG). Die Regelung in § 2 BÜRGE entspricht bereits geltendem Recht. Neu wird jedoch die Zuständigkeit für die Feststellung des Bürgerrechts auf Verordnungsebene festgelegt werden.

5.2 Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht

Im bisher geltenden BÜRGE werden für denselben Vorgang die Begriffe des «Erwerbs des Bürgerrechts», der «Einbürgerung» und der «Aufnahme in das Bürgerrecht» verwendet. Neu soll nur noch von der «Aufnahme in das Bürgerrecht» gesprochen werden.

Des Weiteren wird neu bezüglich der materiellen Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht klarer als bis anhin definiert, welche Anforderungen Schweizerinnen und Schweizer betreffen, die sich um die Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht oder in ein Gemeindebürgerrecht bewerben (s. Ziff. 5.2.3 nachfolgend), und welche Anforderungen ausschliesslich bei Ausländerinnen und Ausländern zur Anwendung gelangen (s. Ziff. 5.2.2 nachfolgend). Die formellen Voraussetzungen gelten demgegenüber für beide Personengruppen und werden deshalb unter der Überschrift «Allgemeine Bestimmungen» zusammengefasst (s. Ziff. 5.2.1 nachfolgend).

Hingegen wird nicht explizit unterschieden zwischen den Voraussetzungen für die Aufnahme in das kantonale und denjenigen für die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht, da die jeweiligen Anforderungen übereinstimmen.

5.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Ad § 3 Formelle Voraussetzungen

§ 3. Formelle Voraussetzungen

¹ Bewerberinnen und Bewerber können ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde einreichen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in dieser Gemeinde wohnen.

² Das Mindestalter für das Einreichen eines selbstständigen Gesuchs um Aufnahme in das Bürgerrecht beträgt zwölf Jahre.

Wohnsitzfrist (§ 3 Abs. 1)

Bereits nach geltendem Recht können Bewerberinnen und Bewerber die Aufnahme in das Bürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde nur beantragen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in dieser Gemeinde wohnen (§ 17 Abs. 1 des geltenden BÜRGE). Neu wird präzisierend festgehalten, dass die Wohnsitzdauer ununterbrochen sein muss.

Mindestalter (§ 3 Abs. 2)

Im bisher geltenden Bürgerrechtsgesetz findet sich keine Bestimmung zum Mindestalter der Bewerberinnen und Bewerber, die selbstständig ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht einreichen. Ohne kantonales Gesetzliche Regelung könnten Kinder ausländischer Nationalität aufgrund der neu verkürzten Wohnsitzfristen des Bundes bereits mit neun Jahren ein selbstständiges Gesuch um ordentliche Einbürgerung stellen: Art. 9 Abs. 1 Bst. b nBüG legt eine Mindestaufenthaltsdauer von zehn Jahren fest, wobei die Zeit zwischen dem vollendeten achten und 18. Lebensjahr gemäss Art. 9 Abs. 2 nBüG doppelt gezählt wird. Demgegenüber ergibt sich aus dem momentan noch geltenden Bundesrecht ein Mindestalter von elf Jahren, da für die Wohnsitzfrist von zwölf Jahren (Art. 15 Abs. 1 BüG) die ersten zehn Lebensjahre einfach zählen, die Zeit zwischen dem vollendeten zehnten und zwanzigsten Lebensjahr aber doppelt gerechnet wird (Art. 15 Abs. 2 BüG).

Es ist deshalb vorgesehen, ein kantonales Mindestalter für die selbstständige Gesuchseinreichung eines Kindes festzulegen. Dieses soll bei zwölf Jahren angesetzt werden, da bei jüngeren Bewerberinnen und Bewerbern meist das nötige Bewusstsein um die Bedeutung einer Aufnahme in das Bürgerrecht und die damit verbundenen Konsequenzen fehlt. Zudem ist ab diesem Zeitpunkt eine Prüfung der materiellen Voraussetzungen und Integrationskriterien in einer altersgerechten Form möglich. Die neue Altersgrenze orientiert sich an den Bundesvorgaben für Kinder, die bei sogenannten Familiengesuchen zusammen mit ihrer Familie in das Bürgerrecht aufgenommen und erst ab dem zwölften Lebensjahr eigenständig geprüft werden.

Das Mindestalter gilt auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Ohne Regelung wäre eine Aufnahme in das Bürgerrecht bereits mit zwei Jahren möglich, da hier nur die kommunale Wohnsitzfrist von zwei Jahren (§ 3 Abs. 1 BÜRg) zur Anwendung gelangt.

Bei den Familiengesuchen, die auch Personen, die noch nicht zwölf Jahre alt sind, umfassen, wird jedoch weiterhin kein Mindestalter vorausgesetzt. In diesen Fällen bedingt der aus Art. 8 EMRK²² abgeleitete Grundsatz der Einheit der Familie, dass kein Familienmitglied aufgrund seines geringen Alters von der Aufnahme in das Bürgerrecht ausgeschlossen werden darf.

5.2.2 Ausländerinnen und Ausländer

Ad § 4 Materielle Voraussetzungen

§ 4. Materielle Voraussetzungen

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber:

- a) erfolgreich integriert sind;
- b) mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut sind; und
- c) keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen.

Die materiellen Voraussetzungen einer Aufnahme in das Bürgerrecht sind neu bereits auf Bundesstufe detailliert umschrieben (Art. 11 und Art. 12 Abs. 1 nBüG i.V.m. Art. 2-8 BÜV). Sie werden im kantonalen Bürgerrechtsgesetz wiederholt, wo es aus Gründen der Transparenz und zur besseren Lesbarkeit sinnvoll erscheint. Zusätzlich werden diejenigen materiellen Anforderungen aufgeführt, die sich aus dem Erfordernis der lokalen Verankerung ergeben.

In § 4 BÜRg sind die materiellen Voraussetzungen zur Aufnahme in das Bürgerrecht zunächst im Überblick aufgeführt: eine erfolgreiche Integration, das Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen sowie die Tatsache, dass von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz ausgeht.

²² Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101

Schon nach geltendem Recht bildet die erfolgreiche Integration (Bst. a) eine zentrale Voraussetzung für die Aufnahme in das Bürgerrecht. Die neue Gesetzesformulierung entspricht inhaltlich zwar weitgehend dem heutigen Recht. Die Begrifflichkeiten werden jedoch dem Ausländerrecht angeglichen und die Anforderungen teilweise erhöht (s. nachfolgend §§ 5 ff. BÜRg).

Das Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen (Bst. b) wird hingegen nicht als Teil der Integration, sondern als eine weitere Voraussetzung zur Aufnahme in das Bürgerrecht angesehen. Im Unterschied zu den bundesrechtlichen Mindestvorgaben müssen die Bewerberinnen und Bewerber im Kanton Basel-Stadt nicht nur mit den schweizerischen, sondern auch mit den örtlichen Lebensverhältnissen vertraut sein (s. nachfolgend §11 BÜRg).

Die Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Bst. c) ist ein Erfordernis, das schon unter heutigem Recht gilt und wie bisher nicht durch die Kantone und Gemeinden, sondern primär durch den Bund überprüft werden soll.²³ Deshalb wird es auf kantonaler Ebene zwar der Vollständigkeit halber erwähnt, aber in den nachfolgenden Gesetzesartikeln nicht weiter präzisiert. Die Kantone sind jedoch verpflichtet, allfälligen Hinweisen in diesem Bereich nachzugehen, wenn sie überprüfen, inwiefern die Bewerberin oder der Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet (s. nachfolgend § 6 BÜRg).

Ad § 5 Integrationskriterien

§ 5. Integrationskriterien

¹ Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

- a) im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b) in der Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung;
- c) in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache zu verständigen;
- d) in der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und
- e) in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

§ 5 BÜRg konkretisiert das in § 4 Abs. 1 Bst. a BÜRg genannte Kriterium der erfolgreichen Integration und entspricht dabei im Wesentlichen den Mindestvorgaben des Bundesrechts (Art. 12 Abs. 1 nBüG).

Die Kantone sind ermächtigt, weitere Integrationskriterien vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 nBüG). In § 5 BÜRg wird in zwei Punkten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: Zum einen müssen die Bewerberinnen und Bewerber nicht nur die Werte der Bundes-, sondern auch diejenigen der Kantonsverfassung respektieren (Bst. b), zum anderen werden nicht nur Kenntnisse einer Landessprache, sondern explizit Kenntnisse der deutschen Sprache vorausgesetzt (Bst. c).

In den folgenden Bestimmungen werden die in § 5 BÜRg aufgelisteten Kriterien präzisiert.

Ad § 6 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

§ 6. Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

¹ Die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet nicht, wer:

- a) gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet;
- b) öffentlich-rechtliche oder wichtige privatrechtliche Verpflichtungen nicht erfüllt;
- c) nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

§ 6 BÜRg entspricht den bundesrechtlichen Mindestvorgaben (Art. 4 Abs. 1 BüV). Lediglich beim Kriterium des Erfüllens von Zahlungsverpflichtungen (Bst. b) wird vom Bundesrecht abgewichen.

²³ Art. 34 Abs. 1 nBüG *e contrario*

Art. 4 Abs. 1 Bst. b BÜV sieht diesbezüglich vor, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beachtet, wer wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt. Demgegenüber werden gemäss geltendem kantonalem Recht (§ 14 Abs. 2 Bst. e BÜRV) Personen, die mit ihren Steuerzahlungen im Rückstand sind, sowie Personen, die in den Registern des Betreibungs- oder Konkursamts mehrere offene Einträge verzeichnen, bis zur Regelung ihrer Verpflichtungen nicht eingebürgert. Diese Bestimmung geht demnach über die neuen Anforderungen des Bundes insofern hinaus, als nach kantonalem Recht nicht erforderlich ist, dass die Zahlungsverpflichtungen mutwillig nicht erfüllt werden.

Im kantonalen Recht soll auch in Zukunft generell auf das Kriterium der Mutwilligkeit bei Zahlungsausständen verzichtet werden. Ebenso soll bei öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen weiterhin keine Unterscheidung nach Wichtigkeit vorgenommen werden. Demnach wird die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht als gegeben erachtet, sobald eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung nicht erfüllt wird. Dass es sich um eine wichtige Verpflichtung handelt, also nicht bloss eine einmalige Nichterfüllung einer Verpflichtung oder eine Bagatelle vorliegt, wird somit im Gegensatz zum Bundesrecht nicht vorausgesetzt.²⁴ Es wäre stossend, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber in das Bürgerrecht aufgenommen, gleichzeitig aber die gegenüber dem Staat bestehenden Verpflichtungen nicht erfüllen würde, also beispielsweise die Steuerausstände nicht beglichen hätte.

Ad § 7 Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung

§ 7. Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung

¹ Als Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

- a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung;
- b) die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;
- c) die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.

Gemäss Bundesrecht erfordert eine erfolgreiche Integration, dass die Bewerberin oder der Bewerber die Werte der Bundesverfassung respektiert (Art. 12 Abs. 1 Bst. b nBÜG). Diese Werte werden in Art. 5 BÜV konkretisiert. § 7 BÜRГ greift diese Regelung auf, führt aber zusätzlich die Kantonsverfassung an, deren Werte es von den Bewerbenden ebenfalls anzuerkennen gilt.

Ad § 8 Sprachnachweis

§ 8. Sprachnachweis

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber müssen in der deutschen Sprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

² Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberinnen oder Bewerber:

- a) die deutsche Sprache als Muttersprache sprechen und schreiben;
- b) während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache und im deutschsprachigen Raum besucht haben;
- c) eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in deutscher Sprache und im deutschsprachigen Raum abgeschlossen haben; oder
- d) über einen Sprachnachweis verfügen, der die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

§ 8 BÜRГ übernimmt die bundesrechtlichen Mindestanforderungen (Art. 6 Abs. 1 und 2 BÜV), ergänzt sie aber dahingehend, dass nicht nur Kenntnisse einer Landessprache, sondern wie bisher explizit Kenntnisse der deutschen Sprache vorausgesetzt sind. Zudem muss – ebenfalls wie

²⁴ Vgl. S. 11 des erläuternden Berichts des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom April 2016 zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, abrufbar unter www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-d.pdf

bisher – die Schule bzw. Ausbildung im deutschsprachigen Raum besucht bzw. abgeschlossen worden sein.

Die neuen Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen dem heutigen kantonalen Recht auf Verordnungsebene (§ 14a Abs. 1 und 3 BÜR), das auf die Volksabstimmung vom 27. November 2011 zurückgeht. Angepasst werden muss namentlich die minimale Dauer des obligatorischen Schulbesuchs, der als Nachweis für das Vorliegen der erforderlichen sprachlichen Fähigkeiten genügt. Neu ist die Mindestdauer auf fünf Jahre festgelegt (§ 8 Abs. 2 Bst. b BÜR). Bisher genügten gemäss kantonalem Recht bereits drei Jahre (§ 14a Abs. 3 Bst. a BÜR).

Künftig wird der Nachweis für das Vorliegen der erforderlichen Sprachkenntnisse neben der bereits heute im Kanton Basel-Stadt bestehenden Sprachstandanalyse und den Sprachzertifikaten von TELC, des Goethe-Instituts sowie von ÖSD auch mit einem Sprachenpass erbracht werden können. Das Staatssekretariat für Migration plant dessen Einführung im Kontext mit dem Sprachförderungskonzept «fide» Ende 2017. Das Hauptziel von «fide» ist die Unterstützung von Ausländerinnen und Ausländern beim Erlernen einer Landessprache mit besonderem Fokus auf die sprachlichen Anforderungen in Alltagssituationen. Diese Gegebenheiten werden in der kantonalen Verordnung näher geregelt.

Ad § 9 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

§ 9. Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber nehmen am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Aufnahme in das Bürgerrecht decken durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

² Die Bewerberinnen oder Bewerber nehmen am Erwerb von Bildung teil, wenn sie im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Aufnahme in das Bürgerrecht in Aus- oder Weiterbildung sind.

³ Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

Die Regelung von § 9 BÜR entspricht inhaltlich derjenigen von Art. 7 BÜV. Die wesentlichste Änderung der bisherigen Anforderungen an die Integration bildet das bundesrechtliche Erfordernis zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (Art. 12 Abs. 1 Bst. d nBÜG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 BÜV): Um in das Bürgerrecht aufgenommen zu werden, müssen die Bewerberinnen und Bewerber am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung aktiv teilnehmen. Dieses Erfordernis erfüllt nicht, wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchseinreichung oder während des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht Sozialhilfe bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird bis zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zurückerstattet.

Diese Anforderungen liegen über denjenigen des bisher geltenden kantonalen Rechts. So lässt § 14 Abs. 2 Bst. d BÜR den blossen Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung genügen. Zudem wird dieser Wille unter geltendem Recht bereits dann vermutet, wenn die durch die Sozialhilfegesetzgebung auferlegten Pflichten nicht verletzt werden.

Im Übrigen ist auf die Ausführungen zur Einbürgerungsinitiative unter Ziff. 4 vorab zu verweisen.

Ad § 10 Förderung der Integration der Familienmitglieder

§ 10. Förderung der Integration der Familienmitglieder

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber fördern die Integration der Familienmitglieder, wenn sie diese unterstützen:

- a) beim Erwerb von Sprachkompetenzen in der deutschen Sprache;
- b) bei der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung;
- c) bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in Kanton und Gemeinde; oder
- d) bei anderen Aktivitäten, die zu ihrer Integration in der Schweiz beitragen.

Das Bundesrecht nennt neu ausdrücklich die Förderung der Integration der Familienmitglieder als Voraussetzung für die Aufnahme in das Bürgerecht (Art. 12 Abs. 1 Bst. e nBüG i.V.m. Art. 8 BüV). Einbürgerungswillige Personen sollen sich nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Die Unterstützung kann in unterschiedlicher Weise erfolgen, zum Beispiel beim Erwerb von Sprachkenntnissen oder bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben. Will sich ein Familienmitglied selbstbestimmt nicht in die hiesige Gesellschaft integrieren, so darf diese Integrationsunwilligkeit aber nicht den einbürgerungswilligen Personen angelastet werden.

Im Gegensatz zum Bundesrecht wird auf kantonaler Ebene die Integration der Familienmitglieder nicht an Kenntnisse einer Landessprache, sondern explizit an Deutschkenntnisse angeknüpft (§ 10 Abs. 1 Bst. a BÜRg). Ebenso sollen die Familienmitglieder am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in Kanton und Gemeinde – und nicht bloss an demjenigen in der Schweiz – teilnehmen (§ 10 Abs. 1 Bst. c BÜRg).

Ad § 11 Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen

§ 11. Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber sind mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie namentlich:

- a) über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde verfügen;
- b) am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in Kanton und Gemeinde teilnehmen; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern in Kanton und Gemeinde pflegen.

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen kantonalen Recht (§ 13 Abs. 1 Bst. b des geltenden BÜRg) und den neuen Mindestvorgaben des Bundes (Art. 11 Bst. b nBüG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BüV). Die Bundesvorgaben sind jedoch nicht auf die spezifischen Verhältnisse in Kanton und Gemeinde zugeschnitten. Deshalb wird in § 11 BÜRg konkretisiert, dass sich die Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber auf den Bund wie auch den Kanton und die Gemeinden beziehen müssen. Die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben soll in Kanton und Gemeinde stattfinden, und dementsprechend sollen auch die Kontakte mit Kantons- und Gemeindegewohnerinnen bzw. -einwohnern erfolgen.

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission des Grossen Rates hat den Regierungsrat im Rahmen der Behandlung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten darum ersucht²⁵, im Hinblick auf die Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes abzuklären, ob auf die Prüfung genügender Geographie- und Staatskundekenntnisse verzichtet werden kann, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat. Eine analoge Regelung ist bisher für den Nachweis der Sprachkenntnisse vorgesehen, der nach einem mehrjährigen Schulbesuch als erbracht gilt (§ 14a Abs. 3 Bst. a der geltenden BÜRg und neu Art. 6 Abs. 2 BüV).

Die rechtliche Abklärung unter Einbezug des Staatssekretariats für Migration hat ergeben, dass auch ohne explizite Regelung des Bundes auf eine Prüfung von Geographie- und Staatskundekenntnissen im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs verzichtet werden kann, wenn das kantonale Recht auch eine andere Form des Nachweises zulässt. Der Regierungsrat erachtet den Schulbesuch hierfür aber nicht als sachgerecht. Die bisherigen Erfahrungen der zuständigen Bürgergemeinden zeigen vielmehr, dass auch Bewerberinnen und Bewerber, die hier aufgewachsen sind, trotz des Schulbesuchs in der Schweiz häufig nicht über spezifische Kenntnisse der lokalen politischen Verhältnisse verfügen.

²⁵ Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 29. Juni 2016 zum Ratschlag Änderung des Bürgerrechtsgesetzes sowie zur Beantwortung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten

Ad § 12 Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

§ 12. Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

¹ Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von § 5 Abs. 1 Bst. c und d in Verbindung mit §§ 8 und 9 aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

§ 12 BÜRG übernimmt die Regelung von Art. 12 Abs. 2 nBüG, der wiederum in Art. 9 BÜV die erforderliche Konkretisierung erfährt. Diese Bundesbestimmungen sehen bei den materiellen Voraussetzungen der Sprachkompetenzen sowie der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung eine Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse vor, was auf kantonaler Ebene analog gehandhabt werden soll. Das Abbilden von Art. 12 Abs. 2 nBüG im kantonalen Recht führt dazu, dass die persönlichen Verhältnisse auch dort berücksichtigt werden, wo der Kanton zusätzliche Integrationserfordernisse aufstellt. Eine Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse bei weiteren Integrationskriterien des Bundes wäre mit dem Bundesrecht hingegen nicht vereinbar, da Art. 12 Abs. 3 nBüG den Kantonen bloss eine Ausweitung, nicht aber eine Abschwächung der bundesrechtlichen Anforderungen erlaubt.

Im bisher geltenden kantonalen Recht existiert zwar bereits eine Regelung, die eine Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber vorsieht (§ 14 Abs. 3 BÜRV). Der Wortlaut weicht jedoch von demjenigen der neuen Bundesbestimmungen ab. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Übersichtlichkeit erscheint es sinnvoll, die kantonale Regelung zu streichen und neu ausschliesslich Bundesrecht zur Anwendung gelangen zu lassen.

Der ausführliche Art. 9 BÜV wird im BÜRG nicht abgebildet, gilt für Ausländerinnen und Ausländer als Bundesbestimmung aber dennoch automatisch.

Weitere Ausführungen zu Zielsetzung und Inhalt von § 12 BÜRG finden sich in der Beantwortung des Anzugs Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illetrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung (s. Ziff. 9.1).

5.2.3 Schweizer Bürgerinnen und Bürger

Ad § 13 Materielle Voraussetzungen

§ 13. Materielle Voraussetzungen

¹ Die Aufnahme in das kantonale und kommunale Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung gemäss § 6 Abs. 1 Bst. a und b beachten.

Gemäss geltender Praxis müssen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich um die Aufnahme in das kantonale bzw. kommunale Bürgerrecht bewerben, über einen guten Leumund verfügen und ihren privaten und öffentlich-rechtlichen (Zahlungs-)Verpflichtungen nachkommen. Dies soll grundsätzlich auch in Zukunft gelten.

Die genannten geltenden Kriterien lassen sich unter dem in Art. 12 Abs. 1 Bst. a nBüG für Ausländerinnen und Ausländer verwendeten Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zusammenfassen, was dafür spricht, diesen auch für Schweizerinnen und Schweizer zu übernehmen und somit zur Gleichbehandlung mit Bewerberinnen und Bewerbern ausländischer Nationalität beizutragen. Aus demselben Grund wird in § 13 BÜRG auf die für Ausländerinnen und Ausländer geltende präzisierende Regelung von § 6 Abs. 1 Bst. a und b BÜRG verwiesen.

Auf Bundesebene ist für Ausländerinnen und Ausländer zusätzlich festgehalten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beachtet, wer nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BÜV). Diese Regelung wurde in § 6 Abs. 1 Bst. c BÜRG übernommen. Im Zusammenhang mit § 13 BÜRG soll ein entsprechendes

Kriterium aber nicht berücksichtigt werden: Da es sich bei den betreffenden Personen um Schweizer Bürgerinnen und Bürger handeln würde, kann das Ziel der Bundesbestimmung, diesen Personen den Schweizer Pass zu verweigern, durch Regelungen auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene nicht erreicht werden.

Das bundesrechtliche Kriterium der Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 11 Bst. c nBüG) wird im Einbürgerungsverfahren von Ausländerinnen und Ausländern wie erwähnt durch die Bundesbehörden überprüft. Da diese Überprüfung im Verfahren um die Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das kantonale bzw. kommunale Bürgerrecht nicht möglich ist, wird das entsprechende Kriterium nicht aufgenommen.

5.3 Entlassung aus dem Bürgerrecht

Im bisher geltenden kantonalen Recht existieren zum Erwerb anderer Bürgerrechte (§§ 7 und 9 BÜRg) und zur Entlassung aus dem Bürgerrecht (§§ 33 und 35 BÜRg) jeweils separate Bestimmungen. Da diese letztlich aber denselben Sachverhalt regeln, werden sie neu in jeweils einer Bestimmung («Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht» bzw. «Entlassung aus einem Gemeindebürgerrecht») vereint. Gemeinsam mit der Regelung betreffend die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht werden all diese Bestimmungen unter dem Titel «Entlassung aus dem Bürgerrecht» zusammengefasst.

Ad § 14 Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht

§ 14. Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht

¹ Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht in Verbindung mit der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht richtet sich nach Bundesrecht. Sie wird vom zuständigen Departement verfügt.

Der erste Satz von § 14 BÜRg entspricht dem bisher geltenden § 32 BÜRg sowie § 19 Abs. 2 BÜRv. Grundsätzlich besteht keine zwingende Notwendigkeit für diese Regelung, da lediglich auf Bundesrecht (Art. 37 ff. nBüG) verwiesen wird. Für deren Beibehaltung spricht jedoch, dass sie – gemeinsam mit den beiden folgenden Paragraphen – das im Bürgerrecht bestehende dreistufige System von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Ausdruck bringt.

Art. 37 Abs. 2 nBüG schreibt vor, dass die Entlassung von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen wird. Diese Zuständigkeit wird mit dem zweiten Satz von § 14 BÜRg konkretisiert. In der Verordnung wird das betreffende Departement bezeichnet.

Ad § 15 Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht

§ 15. Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht

¹ Bürgerinnen oder Bürger des Kantons werden auf schriftliches Gesuch hin aus dem Kantonsbürgerrecht entlassen, wenn sie ein anderes Kantonsbürgerrecht besitzen. Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht hat ohne Weiteres auch den Verlust der Gemeindebürgerrechte zur Folge.

² Die Entlassung erfolgt durch das zuständige Departement. Sie wird mit der Zustellung des Entlassungsbeschlusses wirksam.

Gemäss bisher geltendem Recht erfolgt die Entlassung durch den Regierungsrat (§ 34 Abs. 1 Satz 1 des geltenden BÜRg) und wird mit der Zustellung der Entlassungsurkunde wirksam (§ 34 Abs. 1 Satz 2 des geltenden BÜRg und § 19 Abs. 1 BÜRv). Die Entlassung setzt alleine das Vorhandensein eines anderen kantonalen Bürgerrechts voraus. Es ist deshalb nicht erforderlich, dass dieser Entscheid durch den Regierungsrat erfolgt. Um die Verfahren für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu verkürzen, soll diese Aufgabe neu vom zuständigen Justiz- und Sicherheitsdepartement übernommen werden.

Verzichtet werden kann dadurch auch auf die bisher geltende Sonderregelung für die ersten zwei Monate nach der Aufnahme in das Bürgerrecht (§ 7 des geltenden BÜRg). In diesem Zeitraum

konnten bis anhin Betroffene schriftlich gegenüber dem Zivilstandsamt erklären, dass sie auf das bisherige Bürgerrecht verzichten wollen. Mit der Vereinfachung des gesamten Verfahrens ist diese Sonderregelung nicht mehr erforderlich und findet sich deshalb nicht mehr im Gesetz.

Zudem wird der etwas irreführende Begriff der Entlassungsurkunde durch den des Entlassungsbeschlusses ersetzt. Da es sich um ein empfangsbedürftiges Dokument handelt, d.h. ein Dokument, das an eine andere Person gerichtet ist, tritt die Wirksamkeit der Entlassung erst mit der Zustellung des Dokuments ein. Diese Regelung bleibt bestehen. Eine Rückwirkung – beispielsweise auf den Zeitpunkt des Erwerbs eines anderen Kantonsbürgerrechts hin – findet nicht statt.

Ad § 16 Entlassung aus einem Gemeindebürgerrecht

§ 16. Entlassung aus einem Gemeindebürgerrecht

¹ Bürgerinnen oder Bürger einer Gemeinde des Kantons werden auf schriftliches Gesuch hin aus dem Gemeindebürgerrecht entlassen, wenn sie das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde des Kantons besitzen.

² Die Entlassung erfolgt durch die zuständige Bürgergemeinde.

§ 16 BÜRГ regelt den – bisher in den §§ 9 und 35 BÜRГ abgebildeten – Sachverhalt, wenn um eine Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht nachgesucht wird und die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller noch über ein weiteres Bürgerrecht einer baselstädtischen Gemeinde verfügt. Das kantonale Bürgerrecht ist damit nicht betroffen.

Die Zuständigkeit der Bürgergemeinden wird auf Verordnungsebene präzisiert. Das Verfahren wird kommunal geregelt, was im Gesetz nicht explizit erwähnt werden muss.

5.4 Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

Ad § 17 Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

§ 17. Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht des Kantons bzw. in das Bürgerrecht einer seiner Gemeinden kann durch Beschluss des Regierungsrates bzw. der zuständigen Bürgergemeinde nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

² Die Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht ist nicht möglich, wenn sie zur Folge hätte, dass die betroffene Person kein Kantons- bzw. Gemeindebürgerrecht mehr besitzt.

³ Im Übrigen gelten Art. 36 Abs. 2, Abs. 4 Bst. a sowie Abs. 5 und 6 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom 20. Juni 2014 sinngemäss.

Für die Nichtigerklärung der Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht soll weiterhin der Regierungsrat zuständig sein (vgl. den bisherigen § 37 Abs. 3 BÜRГ). Die Zuständigkeit für die neu (explizit) geregelte Nichtigerklärung der Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht liegt bei den Bürgergemeinden. In der Verordnung werden diese Zuständigkeiten – wo nötig – konkretisiert. Sie gelten für alle mit der Nichtigerklärung der Aufnahme in das Kantons- bzw. Gemeindebürgerrecht zusammenhängenden Vorgänge.

Auf Bundesebene ist eine Nichtigerklärung des Schweizer Bürgerrechts nicht möglich, wenn sie zur Staatenlosigkeit der betroffenen Kinder führen würde (Art. 36 Abs. 4 Bst. b nBÜG). Mit § 17 Abs. 2 BÜRГ wird eine analoge Bestimmung geschaffen für Personen, die durch die Nichtigerklärung «kantonslos» bzw. «gemeindelos» würden, beispielsweise infolge eines Verzichts auf ihr früheres Kantons- bzw. Gemeindebürgerrecht. Diese Bestimmung gilt für Minder- und Volljährige.

Im Hinblick auf die erwähnte angestrebte Übereinstimmung mit dem Bundesrecht wird, was die übrigen regelungsbedürftigen Punkte im Zusammenhang mit der Nichtigerklärung betrifft, in § 17 Abs. 3 BÜRГ auf die Bundesbestimmungen verwiesen. Neben der Übereinstimmung mit dem Bundesrecht trägt der Verweis dazu bei, das revidierte BÜRГ schlanker und damit lesbarer zu gestalten, zumal Nichtigerklärungen äusserst selten vorkommen.

Zur sinngemässen Anwendung gelangen demnach Art. 36 Abs. 2, Abs. 4 Bst. a sowie Abs. 5 und 6 nBüG.²⁶ Ausgenommen bleibt Art. 36 Abs. 7 nBüG betreffend den Entzug von Ausweisen, der nur bei einer Nichtigkeitsklärung des Schweizer Bürgerrechts zur Anwendung gelangt.

Festzuhalten ist schliesslich, dass die Nichtigkeit des kantonalen Bürgerrechts stets die Nichtigkeit der dazugehörigen kommunalen Bürgerrechte mit sich zieht.

5.5 Verfahren

Ad § 18 Erteilung des Bürgerrechts

§ 18. Erteilung des Bürgerrechts

¹ Der Erwerb des Kantonsbürgerrechts setzt die Aufnahme in das Bürgerrecht einer der Gemeinden des Kantons voraus.

² Für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts ist der Regierungsrat zuständig.

³ Die Bürgergemeinden legen die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in der Gemeindeordnung fest und regeln das Verfahren.

§ 18 BÜRГ verdeutlicht die Verfahrensabläufe auf kantonaler und kommunaler Ebene. Er entspricht bestehendem Recht (§§ 26 und 27 des geltenden BÜRГ).

Ad § 19 Wirksamkeit der Bürgerrechtserteilung

§ 19. Wirksamkeit der Bürgerrechtserteilung

¹ Der Beschluss des Regierungsrates macht die Bürgerrechtserteilung wirksam.

² Er wird im Kantonsblatt veröffentlicht.

§ 19 BÜRГ übernimmt bestehendes Recht (§ 30 des bisher geltenden BÜRГ). Einzig die Zuständigkeit für die Ausstellung des Bürgerbriefes soll neu auf Verordnungsebene geregelt werden (§ 30 Abs. 3 des bisher geltenden BÜRГ).

Ad § 20 Ablehnung des Gesuchs

§ 20. Ablehnung des Gesuchs

¹ Sind die Voraussetzungen für die Bürgerrechtserteilung nicht erfüllt, wird den Bewerberinnen oder Bewerbern vor einem behördlichen Entscheid das rechtliche Gehör gewährt.

² Der Regierungsrat und die Bürgergemeinden erlassen ablehnende Entscheide in Form einer anfechtbaren Verfügung.

Die Gewährung des rechtlichen Gehörs und der Erlass von ablehnenden Verfügungen sind bereits im bisher geltenden Recht geregelt (§ 29 Abs. 2 und 3 BÜRГ). Deren Formulierung wird in § 20 BÜRГ vereinfacht.

Eine Änderung ist im Verfahren zur Eröffnung der Verfügungen der Bürgergemeinden vorgesehen. Während laut dem geltenden § 29 Abs. 3 Satz 2 BÜRГ das zuständige Departement die Eröffnung vornimmt, soll diese gemäss § 20 Abs. 2 BÜRГ neu direkt durch die Bürgergemeinden erfolgen.

²⁶ Zum Inhalt der Bundesbestimmungen vgl. Art. 36 nBüG sowie die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2825, S. 2863 f.

Ad § 21 Gesuche von Minderjährigen

§ 21. Gesuche von Minderjährigen

¹ In die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden auf Antrag der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge die Kinder einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches noch minderjährig sind.

² Selbstständige Gesuche von Minderjährigen um Aufnahme in das oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen.

³ Über 16 Jahre alte Kinder haben zudem ihren Willen auf Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

⁴ Bei Kindern ab dem zwölften Altersjahr sind bei einer Aufnahme in das Bürgerrecht die Voraussetzungen nach den §§ 4-11 bzw. 13 eigenständig und altersgerecht zu prüfen.

Für Ausländerinnen und Ausländer gelten zusätzlich zur Regelung von § 21 BÜRГ verschiedene Bundesbestimmungen: Betreffend den Einbezug in die Aufnahme in das Bürgerrecht schreibt Art. 30 Satz 1 nBüG vor, dass das Kind mit dem jeweiligen Elternteil zusammenleben muss. Betreffend den Einbezug in die Entlassung aus dem Bürgerrecht statuieren Art. 38 Abs. 1 Bst. b und c nBüG, dass ein Einbezug nur möglich ist, wenn die Kinder in der Schweiz keinen Aufenthalt haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder zugesichert bekommen haben.

Um Konstellationen einer gemeinsamen elterlichen Sorge und den damit verbundenen Konsequenzen Rechnung tragen zu können, soll in der kantonalen Verordnung konkretisiert werden, dass die Zustimmung beider Inhaber der elterlichen Sorge erforderlich ist.

In Bezug auf § 21 Abs. 3 und 4 BÜRГ finden sich auf Bundesebene in Art. 30, 31 Abs. 2 und 38 Abs. 2 nBüG analoge Bestimmungen. Diese beziehen sich jedoch lediglich auf das Schweizer Bürgerrecht bzw. die Integrationsvoraussetzungen des Bundes, sodass auf kantonaler Ebene eine eigene Regelung erforderlich ist.

Ad § 22 Wechsel des Wohnsitzes während des Verfahrens

§ 22. Wechsel des Wohnsitzes während des Verfahrens

¹ Liegt die Zusicherung der Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht vor, bleibt die bisherige Zuständigkeit auch bei einem Wegzug in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton bestehen. In allen anderen Fällen wird das Verfahren gegenstandslos.

Nach geltendem kantonalem Recht kann das Bürgerrecht in einer Gemeinde nur erwerben, wer in dieser Gemeinde wohnt (§ 12 BÜRГ und § 13 Abs. 1 BÜRВ).

§ 22 BÜRГ übernimmt nun die neuen Bundesvorgaben, die Ausländerinnen und Ausländern einen Wegzug nach der Zusicherung der Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht erlauben (Art. 18 Abs. 2 nBüG und Art. 12 BÜВ). Im Sinne der Gleichbehandlung kommt diese Regelung auf kantonaler Ebene auch für Schweizerinnen und Schweizer zur Anwendung. Da bei dieser Personengruppe die Verfahrensdauer allerdings wesentlich unter derjenigen von Ausländerinnen und Ausländern liegt, wird § 22 BÜRГ für sie von erheblich geringerer Bedeutung sein.

Auf Verordnungsebene wird die für die Zusicherung der Aufnahme in das Bürgerrecht zuständige Behörde bezeichnet und so der Anweisung in Art. 12 BÜВ nachgekommen.

Ad § 23 Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

§ 23. Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

¹ Die Bewerberinnen und Bewerber haben wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

² Die Bewerberinnen und Bewerber sind bis zum Abschluss des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht verpflichtet, unverzüglich alle Änderungen mitzuteilen, von denen sie wissen oder wissen müssten, dass sie für den Entscheid massgeblich sein können.

³ Die kantonalen und kommunalen Behörden sind auf begründetes und schriftliches Gesuch hin verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden die erforderlichen Daten bekanntzugeben.

Im bisher geltenden Bürgerrechtsgesetz ist die Mitwirkungs- und Auskunftspflicht an verschiedenen Stellen, gleichzeitig aber nur unvollständig und teilweise nicht mehr zeitgemäss geregelt.

Neu wird die für die Arbeit der Behörden unerlässliche Mitwirkungspflicht der Bewerberinnen und Bewerber gesetzlich stärker verankert (§ 23 Abs. 2 BÜRГ).

Des Weiteren ist die Verpflichtung der kantonalen und kommunalen Behörden festgehalten (§ 23 Abs. 3 BÜRГ). Diese gilt für Einbürgerungsverfahren von Ausländerinnen und Ausländern wie auch von Schweizerinnen und Schweizern. Im Bereich der Ausländerinnen und Ausländer gilt es im Weiteren Art. 45 nBüG zu beachten. Dieser enthält eine ausführliche und abschliessende Regelung zum Austausch von Informationen unter Amtsstellen, sowohl unter den mit dem Vollzug betrauten Behörden als auch bezüglich der Auskunftspflicht anderer Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden an die vollziehenden Behörden. Der für Ausländerinnen und Ausländer geltende Art. 45 nBüG schränkt die Amtshilfe auf den Einzelfall und bestimmte Fallkonstellationen ein. Betreffend Schweizerinnen und Schweizer ist eine solche Einschränkung nicht erforderlich, da bereits die Kriterien für eine Aufnahme in das Bürgerrecht und somit auch die entsprechenden Abklärungsberechtigungen der Behörden eingeschränkt sind.

Die Auskunft an bzw. über die Bewerberin oder den Bewerber (§ 29 Abs. 1 und 4 des bisher geltenden Bürgerrechtsgesetzes) richtet sich zum einen nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Einsichtsbestimmungen bzw. nach den Bestimmungen des IDG²⁷, namentlich dessen § 26, der den Zugang zu den eigenen Personendaten regelt, in Verbindung mit den in § 29 IDG aufgestellten Regeln zur Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs. Die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen muss im neuen Bürgerrechtsgesetz aber nicht explizit erwähnt werden.

5.6 Gebühren

Ad § 24 Gebühren

§ 24. Gebühren

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Vorauszahlung der kantonalen und kommunalen Gebühren.

² Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres bei der erstmaligen Gesuchseinreichung von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Der Kanton trägt die Kosten.

In Anlehnung an Art. 35 Abs. 3 nBüG wird in § 24 Abs. 1 BÜRГ festgehalten, dass eine Vorauszahlung der Gebühren erforderlich ist. Dies stellt inhaltlich keine Neuerung dar, da die Einbürgerungsbehörden – wie auch in anderen Kantonen üblich – bereits heute Vorauszahlungen verlangen. Die Modalitäten der Vorauszahlung werden in der kantonalen Verordnung ausgeführt.

Weitere Ausführungen zu den Gebühren finden sich in der Beantwortung des Anzugs Edibe Gölgei und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung, der unter anderem zur Schaffung von Einbürgerungsanreizen für einkommensschwache Personen anregt (s. dazu Ziff. 9.2 nachfolgend).

²⁷ Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz), SG 153.260

5.7 Rechtsmittel

Ad § 25 Rechtsmittel

§ 25. Rechtsmittel

¹ Gegen auf dieses Gesetz gestützte Entscheide der Bürgergemeinden oder des zuständigen Departements kann gemäss den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 Rekurs an den Regierungsrat ergriffen werden.

² Gegen Entscheide des Regierungsrates kann Rekurs an das Verwaltungsgericht ergriffen werden.

Der geltende Rechtsmittelweg (vgl. § 38 des bisherigen BÜRg) soll im Wesentlichen beibehalten werden. Die einzige inhaltliche Neuerung besteht darin, dass künftig auch die Entscheide des Departements als Anfechtungsobjekte angeführt werden. Dies ist erforderlich, nachdem in einigen Bereichen die Zuständigkeit zum Erlass von Entscheiden vom Regierungsrat auf die Departementsebene übertragen wird.

5.8 Ausführungs-, Übergangs- und Schlussbestimmungen

Ad § 26 Ausführungsbestimmungen

§ 26. Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und setzt die Gebühren für das zuständige Departement durch Verordnung fest.

² Die Bürgergemeinden erlassen im Rahmen ihrer Kompetenzen die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und setzen die von ihnen zu erhebenden Gebühren selbst fest.

§ 26 BÜRg entspricht dem bisher geltenden § 41 BÜRg. Lediglich die nicht mehr zeitgemässen Begriffe der Kanzleigebühren und des kantonalen Bürgerrechtsdienstes wurden angepasst. In der kantonalen Verordnung wird das zuständige Departement bezeichnet.

In § 26 Abs. 2 BÜRg wird zudem verdeutlicht, dass die Bürgergemeinden nicht nur die erforderlichen Gebühren festsetzen, sondern auch die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen können.

Ad § 27 Aufhebung des bisherigen Rechts

§ 27. Aufhebung des bisherigen Rechts

¹ Durch dieses Gesetz wird das Bürgerrechtsgesetz vom 29. April 1992 aufgehoben.

Durch die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992 wird dieses aufgehoben, was in den Schlussbestimmungen festzuhalten ist.

Ad § 28 Übergangsregelung

§ 28. Übergangsregelung

¹ Erwerb und Verlust des Bürgerrechts richten sich nach dem Recht, das bei Eintritt des massgebenden Tatbestandes in Kraft steht.

² Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche werden bis zum Entscheid über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

Um eine einheitliche Übergangsregelung mit dem Bundesrecht zu erreichen, wird das Übergangsrecht des Bundes (Art. 50 nBüG) auch auf kantonaler Ebene übernommen.²⁸

²⁸ Bezügl. Erläuterungen zum Übergangsrecht vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2825, S. 2867

6. Vernehmlassung bei den Bürgergemeinden

Die Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen beteiligten sich von Beginn weg an der Erarbeitung des neuen Bürgerrechtsgesetzes durch den Kanton. Die Anforderungen des neuen Bundesrechts sowie der weitere Anpassungsbedarf wurden gemeinsam geprüft und beurteilt. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht den Resultaten dieses Austausches. Die Bürgergemeinden unterstützen das neue BÜR.G.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die 26 Kantone sind von der Totalrevision des Bundesrechts in unterschiedlichem Umfang betroffen. Der Kanton Basel-Stadt kennt bereits heute bei der ordentlichen Einbürgerung die vom Bund festgeschriebenen Verfahrensabläufe und eine vertiefte Integrationsprüfung. Die zusätzlichen Integrationskriterien (fehlende Sozialhilfeabhängigkeit, Respektierung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung sowie die Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder) erhöhen den Abklärungsaufwand leicht. Demgegenüber führen andere Anpassungen wie die Übertragung von Zuständigkeiten von der Regierungs- auf die Departementsebene zu einer leichten Entlastung. Gesamthaft betrachtet ändert sich der Aufwand der Behörden für die Durchführung der Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht praktisch nicht. Dies gälte auch für die Annahme bzw. Umsetzung der Einbürgerungsinitiative.

Mit einem geringfügigen Mehraufwand ist im Zeitraum um die Inkraftsetzung des revidierten Bürgerrechtsgesetzes zu rechnen. So führen die reduzierten Wohnsitzfristen des Bundes dazu, dass im Kanton Basel-Stadt rund 2'300 Personen zusätzlich die formellen Voraussetzungen zur Aufnahme in das Bürgerrecht erfüllen, was einen vorübergehenden Anstieg der entsprechenden Gesuche zur Folge haben kann. Zu einem einmaligen Initiierungs- und Umsetzungsaufwand führt zudem die Anpassung der kantonalen Erhebungsberichte (Art. 17 ff. BÜV) und der im Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht verwendeten Formulare von Kanton und Bürgergemeinden. Weiter müssen die verschiedenen Informations- und Kursbroschüren angepasst und neu gedruckt werden.

8. Formelle Prüfungen

Das Finanzdepartement hat die Vorlage gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz)²⁹ vom 14. März 2012, das Justiz- und Sicherheitsdepartement hinsichtlich der Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Der Vortest zur Regulierungsfolgenabschätzung ergab, dass keine solche durchzuführen ist.

9. Vorstösse aus dem Grossen Rat

9.1 Anzug Kaufmann und Konsorten

Mit Beschluss vom 11. Mai 2016 überwies der Grosse Rat die nachstehende Motion Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illettrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung dem Regierungsrat zur Stellungnahme:

Nach wie vor werden einbürgerungswillige Personen, welche zwar die formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen, aber aufgrund mangelnder Schulbildung Analphabeten oder von Illettrismus betroffen sind, nicht zur Einbürgerung zugelassen, da sie die sogenannte Sprachstandanaly-

²⁹ SG 610.100

se 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) bezieht 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 BüRG so anzupassen, dass auch Analphabeten, von Illetrismus Betroffene und Personen mit fehlender Schulbildung zur Einbürgerung zugelassen werden.

Der Grosse Rat hat die Motion am 20. Oktober 2016 dem Regierungsrat als Anzug überwiesen. Diesen überwies der Regierungsrat gleichentags dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur Berichterstattung.

Im Rahmen seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2016 zur Motion Kaufmann und Konsorten hat der Regierungsrat dargelegt, dass die kantonale Gesetzgebung im Bürgerrecht bereits heute das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die Rechtsprechung in Zusammenhang mit handicapierten Personen berücksichtigt. Er erklärte sich jedoch bereit, das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, die im Hinblick auf die Umsetzung des neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes und der entsprechenden neuen Verordnung notwendig sei, näher zu prüfen.

Was die Kriterien angeht, die für eine Aufnahme in das Bürgerrecht erfüllt sein müssen, orientiert sich das neue Bürgerrechtsgesetz an den Bestimmungen des Bundes. Art. 12 Abs. 2 nBüG sieht vor, dass der Situation von Personen, welche das Integrationskriterium von Art. 12 Abs. 1 Bst. c nBüG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen ist. Art. 12 Abs. 1 Bst. c nBüG bezieht sich auf die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen.

Die Konkretisierung von Art. 12 Abs. 2 nBüG findet sich in Art. 9 BüV. Dieser sieht vor, dass die zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen angemessen berücksichtigt. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können aufgrund:

- a. einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung;
- b. einer schweren oder lang andauernden Krankheit;
- c. anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen:
 1. einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche,
 2. Erwerbsarmut,
 3. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
 4. Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

Dem erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf der Bürgerrechtsverordnung zufolge sollen namentlich von Illettrismus betroffene Personen unter diese Ausnahmeregelung fallen. Des Weiteren wird im Bericht festgehalten, dass «zum Beispiel ein Kursattest eines Alphabetisierungs- oder Nachalphabetisierungskurses» als Nachweis für eine ausgeprägte, nicht einfach zu überwindende Lern-, Lese- oder Schreibschwäche dienen könne.³⁰ Folglich ist anzunehmen, dass sich sowohl Personen mit Analphabetismus als auch solche mit Illettrismus auf Art. 12 Abs. 2 nBüG i.V.m. Art. 9 BÜV berufen können. Da diese Bestimmungen wie erwähnt auch auf kantonaler Ebene zur Anwendung gelangen sollen (s. ad § 12 vorab), wird den Forderungen der Anzugstellenden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bereits zu einem grossen Teil Rechnung getragen.

Demgegenüber lässt sich nach Auffassung des Regierungsrates weder aus den genannten Bundesbestimmungen noch aus dem erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ableiten, dass eine fehlende Schulbildung per se ausreichen soll, um sich auf die Ausnahmeregelung berufen zu können. Der Regierungsrat interpretiert den erläuternden Bericht vielmehr dahingehend, dass eine fehlende oder nur sehr geringe Schulbildung bloss dann eine Anwendung der Ausnahmeregelung rechtfertigt, wenn sie im konkreten Fall zu einem Analphabetismus bzw. Illettrismus geführt hat, und das auch nur dann, wenn der Analphabetismus bzw. Illettrismus rechtsgenügend nachgewiesen ist, beispielsweise durch ein entsprechendes Kursattest.³¹ Grundsätzlich wäre es zwar möglich, eine fehlende oder nur sehr geringe Schulbildung in allgemeiner Weise unter die «anderen gewichtigen persönlichen Umstände» von Art. 9 Bst. c BÜV zu subsumieren, da dessen Aufzählung aufgrund des Wortes «namentlich» nicht abschliessend ist. Mit Blick auf die soeben dargelegte im erläuternden Bericht zum Ausdruck kommende Haltung des Bundes betreffend die einbürgerungsrechtliche Würdigung einer fehlenden oder geringen Schulbildung erscheint eine solche Vorgehensweise jedoch nicht angezeigt. Dies nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Art. 12 Abs. 3 nBüG den Kantonen lediglich erlaubt, «weitere Integrationskriterien» vorzusehen, d.h. die Anforderungen des Bundes zu verschärfen, während es nicht mit dem Bundesrecht vereinbar ist, die Bundeskriterien abzuschwächen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, den Anzug abzuschreiben.

9.2 Anzug Gölgeli und Konsorten

Mit Beschluss vom 11. Mai 2016 überwies der Grosse Rat den nachstehenden Anzug Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung dem Regierungsrat zur Berichterstattung:

Obwohl die Durchsetzungsinitiative abgelehnt wurde, muss die angenommene Ausschaffungsinitiative umgesetzt werden und führt de facto zu einer Zweiklassengesellschaft. Der Handlungsbedarf ist gross, denn die Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt wuchs im Januar um 251 Personen auf 197'455. Über zwölf Monate betrachtet, betrug die Zunahme 0,4%. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer liegt bei 35,4%. Das bedeutet, dass ein grosser Teil unserer Basler Gesellschaft ohne Schweizer Pass von negativen Auswirkungen dieser Gesetzesänderung betroffen sein wird, obwohl Viele davon die Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen würden.

Da die Einbürgerungszahlen im Kanton Basel-Stadt seit 2008 rückläufig sind, hat der Regierungsrat in der Beantwortung des Anzugs Brigitta Gerber betreffend aktive Einbürgerungsstrategie vom 17.4.2012 (10.5114.01) bestätigt, dass «eine automatische Information von Amtes wegen an alle Personen, welche die Wohnsitzfrist erfüllen (...) als geeignete Massnahme [erachtet wird], um einem weiteren Rückgang an Einbürgerungsgesuchen präventiv entgegenzuwirken.»

³⁰ Vgl. S. 21 des erläuternden Berichts des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom April 2016 zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, abrufbar unter www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-d.pdf

³¹ Die entsprechende Passage auf S. 21 des erläuternden Berichts lautet wie folgt: «Gemäss Entwurf stellt auch eine ausgeprägte, nicht einfach zu überwindende Lern-, Lese- oder Schreibschwäche kein Einbürgerungshindernis dar. Als Nachweis kann hier zum Beispiel ein Kursattest eines Alphabetisierungs- oder Nachalphabetisierungskurses dienen. Betroffen sind hier namentlich Ausländerinnen und Ausländer ohne oder mit einer nur sehr geringen Schulbildung.»

Bedauerlicherweise weiss die Öffentlichkeit nicht, ob diese Massnahme bisher Wirkung gezeigt hat. Es stellt sich die Frage, ob gezieltere Massnahmen nötig sind, um dem Trend der rückläufigen Einbürgerungsquote entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig zu wissen, ob die aktuellen Strategien der Regierung ausreichen, um die erwähnte Zielgruppe angemessen zu erreichen und für die Einbürgerung zu motivieren.

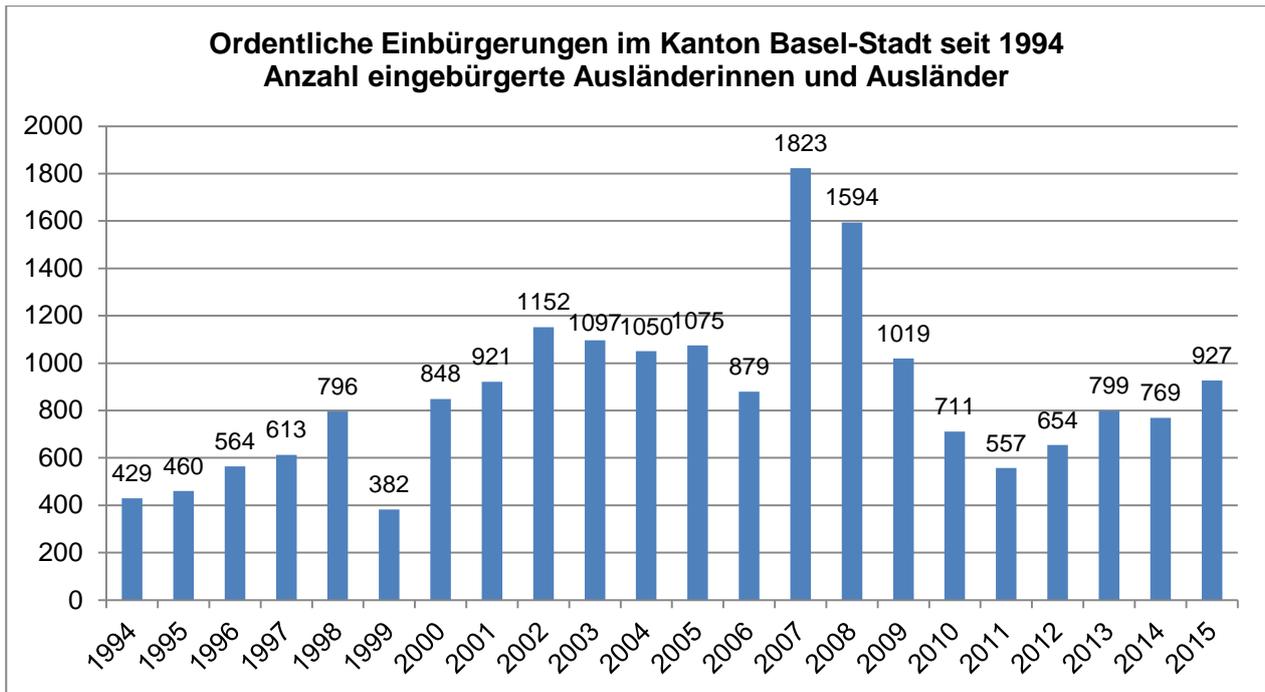
Aus diesem Grund fordern die Unterzeichnenden den Regierungsrat auf, einerseits Auskunft zu geben über die bisherige Informationsstrategie (insbesondere durch persönliches Anschreiben) und ob diese sich auf die Einbürgerungsquote positiv ausgewirkt hat.

Andererseits soll die Regierung prüfen und berichten, ob sich Ausländerinnen und Ausländer in Zukunft online für ein Einbürgerungsverfahren anmelden können. Und ob ergänzende Informationsveranstaltungen bei den Migrantenvereinen direkt durchgeführt werden können. Diese wären deutlich niederschwelliger als die Informationsveranstaltungen im Rathaus. Schliesslich soll geprüft werden, welche Anreize für einkommensschwache Personen geboten werden können, damit auch diese sich einbürgern lassen.

Aus dem überwiesenen Anzug ergeht die Frage, ob die derzeitigen Massnahmen, resultierend aus der Beantwortung des Anzugs Brigitta Gerber betreffend Hinwendung zu einer aktiven Einbürgerungsstrategie, ausreichen, um die Zielgruppe angemessen zu erreichen und für die Aufnahme in das Bürgerrecht zu motivieren. Ferner soll der Regierungsrat prüfen, ob gezieltere Massnahmen nötig sind, um dem Trend der rückläufigen Einbürgerungsquote entgegenzuwirken.

Als eines der Ergebnisse der Umsetzung des vorgenannten Anzugs Brigitta Gerber verschickt das Migrationsamt seit 2012 persönliche Schreiben an denjenigen Teil der ausländischen Bevölkerung des Kantons, der die formellen Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht erfüllt. Erstmals wurden im Laufe des Jahres 2012 rund 22'000 Personen über die Möglichkeit einer ordentlichen Einbürgerung orientiert. Weitere jährliche Schreiben bildeten die Fortsetzung des Auftrags und richteten sich an diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die seit der letzten Datenerhebung neu die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Es handelte sich dabei um jährlich zwischen insgesamt 1'300 und 2'200 Personen, die im Vorjahr volljährig wurden und/oder die Mindestwohnsitzfristen neu erfüllten. Parallel zu den persönlichen Briefen führt das Migrationsamt zusammen mit den Bürgergemeinden des Kantons seit 2012 unter dem Titel «Ganz dazugehören» alljährliche Informationsveranstaltungen im Grossratssaal durch, welche die interessierte Öffentlichkeit über den Bürgerrechtserwerb im Kanton Basel-Stadt orientieren. Informationsflyer, die zu diesen Veranstaltungen einladen, erhalten alle Empfänger der Orientierungsschreiben. Überdies werden die Flyer anderen Amtsstellen des Kantons sowie Organisationen im Non-Profit-Bereich zur Auflage zur Verfügung gestellt.

Aus der nachstehenden Statistik wird ersichtlich, dass die Anzahl der ordentlich Eingebürgerten seit 2012, dem Jahr der Umsetzung der aktiven Einbürgerungsstrategie, einem ansteigenden Trend folgt. Im August 2013 wurde zudem im Zuge einer Überprüfung der Auswirkungen der Strategie festgestellt, dass die durchschnittliche Anzahl Beratungsgespräche für Aufnahmen in das Bürgerrecht seit Beginn des Versands der Orientierungsschreiben um 51 Prozent angestiegen war. Im 1. Halbjahr 2013 wurden gegenüber dem 1. Halbjahr des Vorjahres überdies 12 Prozent mehr Gesuche um ordentliche Einbürgerung registriert. Zuletzt wurden im Jahr 2015 927 Personen im Kanton Basel-Stadt eingebürgert. Dem gegenüber stehen lediglich 654 Bürgeraufnahmen im Jahr 2012. Es ist daher festzustellen, dass die aktive Einbürgerungsstrategie einen positiven Effekt erzielte und die jährlichen Bürgeraufnahmen, mit Ausnahme eines Jahres, jeweils zugenommen haben. Ein Blick auf die Statistik der Jahre vor 2012 zeigt allerdings auch, dass verschiedene Faktoren den persönlichen Einbürgerungsentscheid und den Zeitpunkt der Gesuchstellung beeinflussen. So sind persönliche Umstände oder die Möglichkeit der Beibehaltung der ursprünglichen Staatsbürgerschaft (z.B. in Deutschland seit 2007) beispielhaft zu nennen.



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt

Die Anzugstellenden fordern die Regierung auf, zu prüfen, ob sich Ausländerinnen und Ausländer in Zukunft online für ein Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht anmelden und ob ergänzende Informationsveranstaltungen bei Migrantenvereinen direkt durchgeführt werden können.

Die kantonale Verwaltung hat im Zuge der Entwicklung der Digitalisierung bereits erhebliche Fortschritte auf dem Gebiet der online angebotenen Dienstleistungen erzielen können. Die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung für Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht wurde in diesem Kontext überprüft und aus verschiedenen Gründen als derzeit ungeeignet beurteilt. Der Umfang der beizubringenden Dokumente und die Komplexität der Beratung bei Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht sind gross. Dies erfordert eine persönliche Kommunikation mit den Gesuchstellenden, die nicht ohne Weiteres durch technische Lösungen ersetzt werden kann. Generell ist festzustellen, dass die Gesuchstellenden die persönliche Beratung, die angebotene Unterstützung durch die Mitarbeitenden des Migrationsamtes und die daraus resultierende Effizienz schätzen. Trotz dieses Umstandes wird parallel zur voranschreitenden technischen Entwicklung die Möglichkeit der Ausweitung des bestehenden Onlineangebots auch für komplexe Antragstellungen auf dem Gebiet des Bürgerrechts laufend überprüft.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vertritt im Schreiben vom 9. November 2016 an ihre Mitglieder im Einklang mit dem Bundesrat die Meinung, dass eine aktive Information der Behörden an einbürgerungsberechtigte Personen erstrebenswert ist. In selbigem Schreiben werden unter anderem als gutes Beispiel das Angebotsspektrum und die aktive Vorgehensweise des Kantons Basel-Stadt besonders hervorgehoben. Zudem existiert auch auf kommunaler Ebene ein umfangreiches Angebot mit zahlreich stattfindenden Informationsveranstaltungen und Kursen. Migrationsamt wie Bürgergemeinden sind bei entsprechender Nachfrage auch bereit, das niederschwellige Informationsangebot zu erweitern, z.B. mit Informationsveranstaltungen bei Migrantenvereinen.

Schliesslich fordern die Anzugstellenden, es solle geprüft werden, welche Anreize einkommensschwachen Personen geboten werden können, damit auch diese sich in das Bürgerrecht aufnehmen lassen.

Durch die Umsetzung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten werden ab dem 1. Januar 2017 Ausländerinnen und Ausländer sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres von den kantonalen und kommunalen Gebühren für die Aufnahme in das Bürgerrecht bei der erstmaligen Gesuchseinreichung befreit. Es ist anzunehmen, dass gerade in der Ausbildung stehende und somit kein oder nur ein geringes Einkommen erzielende Jugendliche und junge Erwachsene somit finanziell entlastet werden.

Im Gebührentarif ebenfalls privilegiert werden Familien. Eine Einzelperson, die über 25 Jahre alt ist, zahlt 850 Franken an kantonalen Gebühren, Familien mit minderjährigen Kindern zahlen hingegen unabhängig von der Anzahl der Familienmitglieder 950 Franken. Ohne diese Privilegierung hätte ein Ehepaar kantonale Gebühren von 1'700 Franken und eine Familie mit zwei minderjährigen Kindern solche von 2'900 Franken zu entrichten. Dieselbe Privilegierung der Familien sehen auch die Bürgergemeinden im Rahmen ihres jeweiligen kommunalen Gebührentarifs vor.

Im Weiteren gilt es festzuhalten, dass die zur Bewältigung der kantonalen und kommunalen Aufgaben erhobenen Gebühren nur teilweise kostendeckend sind. Allfällige weitere Gebührenreduktionen, wie im Anzug angeregt, würden dazu führen, dass die Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht noch stärker durch allgemeine Steuergelder finanziert werden müssten. Für die Gemeinden des Kantons Basel-Stadt kommt erschwerend hinzu, dass sie über keine eigenen Steuereinnahmen verfügen und diesen Ausfall nicht kompensieren könnten, ohne dass der Kanton einspringt. Die Bürgerrechtsbewerbenden sind sich in der Praxis der Bedeutung einer Aufnahme in das Bürgerrecht und des notwendigen behördlichen Aufwandes bewusst und lassen sich erfahrungsgemäss nicht von der Gebühr beeinflussen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Bundesrecht neu die fehlende Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung – worunter namentlich der Bezug von Sozialhilfeleistungen fällt (Art. 12 Abs. 1 Bst. d nBüG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 BÜV) – einer Aufnahme in das Bürgerrecht grundsätzlich entgegensteht (s. *ad* § 9 vorab).

Abschliessend gilt es zu erwähnen, dass die Abläufe und damit auch die Gebührenregelung des Kantons und der drei Bürgergemeinden gegenwärtig mit dem Ziel analysiert werden, aktuelle Grundlagen zu schaffen.

Somit wird den Forderungen der Anzugstellenden im vorliegenden Gesetzesentwurf so weit wie möglich Rechnung getragen. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, den Anzug abzuschreiben.

10. Antrag

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den nachstehenden Beschlussentwurf anzunehmen sowie folgende Anzüge abzuschreiben:

- Anzug Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illetrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung.

- Anzug Edibe Gögeli und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Grossratsbeschluss zur Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» und zu einem Gegenvorschlag
- Vortest Regulierungsfolgenabschätzung

Grossratsbeschluss zur Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» und zu einem Gegenvorschlag

(vom [Datum eingeben])

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

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlags zu der von 4122 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten formulierten Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» mit dem folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) ist wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern:

§ 13 (geänderter Wortlaut in fetter Schrift):

Abs. 1 Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber

- a) *einen guten Leumund besitzen. **Keinen guten Leumund besitzt namentlich, wer wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist;***
- 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. **Zudem dürfen sie keine Leistungen der Sozialhilfe beziehen und bezogene Leistungen müssen vollumfänglich zurückbezahlt worden sein;***
- d) *nachweislich über Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift verfügen, um sich über allgemeine Themen auszutauschen und behördliche Informationen in der Hauptsache zu verstehen. Auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen wird Rücksicht genommen;*
- e) **über eine Niederlassungsbewilligung verfügen.**

Abs. 1 bis (NEU) Es besteht kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung.»

wird Folgendes beschlossen:

Bürgerrechtsgesetz (BüRG)

Vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf Art. 3 und 38 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999³² sowie § 39 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005³³,

³² SR 101

³³ SG 111.100

auf Antrag des Regierungsrates, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates [Nr.] vom [Datum] und nach dem Antrag der [Kommission] vom [Datum],

beschliesst:

I.

1. Allgemeines

§ 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, soweit nicht Bundesrecht zur Anwendung kommt.

§ 2 Findelkinder

¹ Das im Kanton aufgefundene Findelkind erwirbt das Bürgerrecht derjenigen Gemeinde, in der es gefunden worden ist.

2. Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht

2.1. Allgemeine Bestimmungen

§ 3 Formelle Voraussetzungen

¹ Bewerberinnen und Bewerber können ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde einreichen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in dieser Gemeinde wohnen.

² Das Mindestalter für das Einreichen eines selbstständigen Gesuchs um Aufnahme in das Bürgerrecht beträgt zwölf Jahre.

2.2. Ausländerinnen und Ausländer

§ 4 Materielle Voraussetzungen

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber:

- a) erfolgreich integriert sind;
- b) mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut sind; und
- c) keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen.

§ 5 Integrationskriterien

¹ Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

- a) im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b) in der Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung;
- c) in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache zu verständigen;
- d) in der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und
- e) in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

§ 6 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

¹ Die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet nicht, wer:

- a) gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet;
- b) öffentlich-rechtliche oder wichtige privatrechtliche Verpflichtungen nicht erfüllt;
- c) nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

§ 7 Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung

¹ Als Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

- a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung;
- b) die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;
- c) die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.

§ 8 Sprachnachweis

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber müssen in der deutschen Sprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

² Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 gilt als erbracht, wenn die Bewerberinnen oder Bewerber:

- a) die deutsche Sprache als Muttersprache sprechen und schreiben;
- b) während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache und im deutschsprachigen Raum besucht haben;
- c) eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in deutscher Sprache und im deutschsprachigen Raum abgeschlossen haben; oder
- d) über einen Sprachnachweis verfügen, der die Sprachkompetenzen nach Abs. 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

§ 9 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber nehmen am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Aufnahme in das Bürgerrecht decken durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

² Die Bewerberinnen oder Bewerber nehmen am Erwerb von Bildung teil, wenn sie im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Aufnahme in das Bürgerrecht in Aus- oder Weiterbildung sind.

³ Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

§ 10 Förderung der Integration der Familienmitglieder

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber fördern die Integration der Familienmitglieder, wenn sie diese unterstützen:

- a) beim Erwerb von Sprachkompetenzen in der deutschen Sprache;
- b) bei der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung;
- c) bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in Kanton und Gemeinde; oder
- d) bei anderen Aktivitäten, die zu ihrer Integration in der Schweiz beitragen.

§ 11 Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen

¹ Die Bewerberinnen oder Bewerber sind mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie namentlich:

- a) über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde verfügen;
- b) am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in Kanton und Gemeinde teilnehmen; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern in Kanton und Gemeinde pflegen.

§ 12 Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

¹ Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von § 5 Abs. 1 Bst. c und d in Verbindung mit §§ 8 und 9 aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

2.3. Schweizer Bürgerinnen und Bürger

§ 13 Materielle Voraussetzungen

¹ Die Aufnahme in das kantonale und kommunale Bürgerrecht setzt voraus, dass die Bewerberinnen oder Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung gemäss § 6 Abs. 1 Bst. a und b beachten.

3. Entlassung aus dem Bürgerrecht

§ 14 Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht

¹ Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht in Verbindung mit der Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht richtet sich nach Bundesrecht. Sie wird vom zuständigen Departement verfügt.

§ 15 Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht

¹ Bürgerinnen oder Bürger des Kantons werden auf schriftliches Gesuch hin aus dem Kantonsbürgerrecht entlassen, wenn sie ein anderes Kantonsbürgerrecht besitzen. Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht hat ohne Weiteres auch den Verlust der Gemeindebürgerrechte zur Folge.

² Die Entlassung erfolgt durch das zuständige Departement. Sie wird mit der Zustellung des Entlassungsbeschlusses wirksam.

§ 16 Entlassung aus einem Gemeindebürgerrecht

¹ Bürgerinnen oder Bürger einer Gemeinde des Kantons werden auf schriftliches Gesuch hin aus dem Gemeindebürgerrecht entlassen, wenn sie das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde des Kantons besitzen.

² Die Entlassung erfolgt durch die zuständige Bürgergemeinde.

4. Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

§ 17 Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht des Kantons bzw. in das Bürgerrecht einer seiner Gemeinden kann durch Beschluss des Regierungsrates bzw. der zuständigen Bürgergemeinde nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

² Die Nichtigerklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht ist nicht möglich, wenn sie zur Folge hätte, dass die betroffene Person kein Kantons- bzw. Gemeindebürgerrecht mehr besitzt.

³ Im Übrigen gelten Art. 36 Abs. 2, Abs. 4 Bst. a sowie Abs. 5 und 6 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom 20. Juni 2014 sinngemäss.

5. Verfahren

§ 18 Erteilung des Bürgerrechts

¹ Der Erwerb des Kantonsbürgerrechts setzt die Aufnahme in das Bürgerrecht einer der Gemeinden des Kantons voraus.

² Für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts ist der Regierungsrat zuständig.

³ Die Bürgergemeinden legen die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in der Gemeindeordnung fest und regeln das Verfahren.

§ 19 Wirksamkeit der Bürgerrechtserteilung

¹ Der Beschluss des Regierungsrates macht die Bürgerrechtserteilung wirksam.

² Er wird im Kantonsblatt veröffentlicht.

§ 20 Ablehnung des Gesuchs

¹ Sind die Voraussetzungen für die Bürgerrechtserteilung nicht erfüllt, wird den Bewerberinnen oder Bewerbern vor einer behördlichen Entscheidung das rechtliche Gehör gewährt.

² Der Regierungsrat und die Bürgergemeinden erlassen ablehnende Entscheide in Form einer anfechtbaren Verfügung.

§ 21 Gesuche von Minderjährigen

¹ In die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden auf Antrag der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge die Kinder einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches noch minderjährig sind.

² Selbstständige Gesuche von Minderjährigen um Aufnahme in das oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen.

³ Über 16 Jahre alte Kinder haben zudem ihren Willen auf Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

⁴ Bei Kindern ab dem zwölften Altersjahr sind bei einer Aufnahme in das Bürgerrecht die Voraussetzungen nach den §§ 4-11 bzw. 13 eigenständig und altersgerecht zu prüfen.

§ 22 Wechsel des Wohnsitzes während des Verfahrens

¹ Liegt die Zusicherung der Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht vor, bleibt die bisherige Zuständigkeit auch bei einem Wegzug in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton bestehen. In allen anderen Fällen wird das Verfahren gegenstandslos.

§ 23 Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

¹ Die Bewerberinnen und Bewerber haben wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

² Die Bewerberinnen und Bewerber sind bis zum Abschluss des Verfahrens um Aufnahme in das Bürgerrecht verpflichtet, unverzüglich alle Änderungen mitzuteilen, von denen sie wissen oder wissen müssten, dass sie für den Entscheid massgeblich sein können.

³ Die kantonalen und kommunalen Behörden sind auf begründetes und schriftliches Gesuch hin verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden die erforderlichen Daten bekanntzugeben.

6. Gebühren

§ 24 Gebühren

¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Vorauszahlung der kantonalen und kommunalen Gebühren.

² Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres bei der erstmaligen Gesuchseinreichung von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Der Kanton trägt die Kosten.

7. Rechtsmittel

§ 25 Rechtsmittel

¹ Gegen auf dieses Gesetz gestützte Entscheide der Bürgergemeinden oder des zuständigen Departements kann gemäss den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 Rekurs an den Regierungsrat ergriffen werden.

² Gegen Entscheide des Regierungsrates kann Rekurs an das Verwaltungsgericht ergriffen werden.

8. Ausführungs-, Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 26 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und setzt die Gebühren für das zuständige Departement durch Verordnung fest.

² Die Bürgergemeinden erlassen im Rahmen ihrer Kompetenzen die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und setzen die von ihnen zu erhebenden Gebühren selbst fest.

§ 27 Aufhebung des bisherigen Rechts

¹ Durch dieses Gesetz wird das Bürgerrechtsgesetz vom 29. April 1992 aufgehoben.

§ 28 Übergangsregelung

¹ Erwerb und Verlust des Bürgerrechts richten sich nach dem Recht, das bei Eintritt des massgebenden Tatbestandes in Kraft steht.

² Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche werden bis zum Entscheid über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse
Keine Aufhebung anderer Erlasse.

II. Weitere Behandlung

Die kantonale Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» und der vorstehend formulierte Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die kantonale Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» zu verwerfen und den vorstehend formulierten Gegenvorschlag anzunehmen.

Wenn das Initiativbegehren angenommen wird, wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam. Wenn der vorstehend formulierte Gegenvorschlag angenommen wird, bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, unterliegt das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) dem fakultativen Referendum und ist nochmals zu publizieren. Es wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.



Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil A:

Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Titel des Geschäfts: Ratschlag und Entwurf zum totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz (BüRG)

P-Nr.: [Hier Text einfügen]

Erlassform: Gesetz Verordnung

Federführendes Departement: PD BVD ED FD GD JSD WSU

Ist folgende Frage mit „Ja“ zu beantworten, liegt eine Betroffenheit der Wirtschaft vor, d.h. die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist durchzuführen.

1. Können Unternehmen vom Vorhaben direkt oder indirekt negativ betroffen sein? (direkt: z.B. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen; indirekt: z.B. Verschlechterung der Standortattraktivität)

Ja Nein

Der Vortest zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat. Liegt keine Betroffenheit der Wirtschaft vor, ist dies in einem separaten Abschnitt („Regulierungsfolgenabschätzung“) im Bericht bzw. Ratschlag kurz zu begründen. Ist eine Betroffenheit festgestellt worden, ist Teil B des Fragenkatalogs auszufüllen.

Empfehlung:

Der Regierungsrat empfiehlt, den Fragebogen bereits bei der Ausarbeitung des Erlasses bzw. dessen Revision zu berücksichtigen und nach dessen Finalisierung auszufüllen.