



An den Grossen Rat

22.5217.02

JSD/P225217

Basel, 7. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 6. September 2022

Motion Mahir Kabakci und Konsorten betreffend Streichung der Einbürgerungsgebühren für Personen unter 25 Jahren – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 1. Juni 2022 die nachstehende Motion Mahir Kabakci und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

«Der Wunsch, sich einbürgern zu lassen, entspricht dem Anliegen, als gleichberechtigtes Gesellschaftsmitglied wahrgenommen zu werden und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Für das Einbürgerungsverfahren werden Gebühren verlangt. Gerade für Jugendliche und junge Erwachsene können sie eine empfindliche Hürde darstellen, da das verfügbare Budget sehr beschränkt ist. In der Schweiz geborene Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 19. Altersjahr sind im Kanton Basel-Stadt momentan von den Kantons- und Gemeindegebühren befreit, die Bundesgebühr fällt jedoch weiterhin an. Fast 37% der Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Basel-Stadt haben kein Stimm- und Wahlrecht. Das Statistische Amt Basel-Stadt zählt für das Jahr 2021 74'367 Menschen ohne Schweizerpass (<https://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/einwohner/auslaender.html>) was 36.9% der Gesamtbevölkerung entspricht, die im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind. Studien zeigen, dass diese Zahl weiter steigen wird. Falls diese Entwicklung eintritt, dann wird in naher Zukunft eine Minderheit über eine Mehrheit entscheiden. Diesem Trend müssen wir entgegenwirken und überlegen, welche Massnahmen wir ergreifen können. Mit einem Erlass der Gebühren von Kanton und Gemeinde für alle Einbürgerungswilligen unter 25 Jahren wird für junge Ausländerinnen und Ausländer ein Anreiz geschaffen, sich schon früh, unabhängig vom persönlichen Budget, einbürgern zu lassen.

Die Unterzeichnenden fordern deshalb, dass bei Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerbern, die bei der Einreichung des Gesuchs das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, keine Gebühren von Kanton und Gemeinden erhoben werden.

Mahir Kabakci, Jessica Brandenburger, Balz Herter, Luca Urgese, Jérôme Thi-riet, Niggi Daniel Rechsteiner, Michael Hug»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

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

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

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

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dass bei Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerbern, die bei der Einreichung des Gesuchs das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, keine Gebühren von Kanton und Gemeinden erhoben werden.

Gemäss § 24 Abs. 1 des Bürgerrechtsgesetzes vom 19. Oktober 2017 (BüRG, SR 121.100) erfolgt die Aufnahme in das Bürgerrecht gegen Vorauszahlung der kantonalen und kommunalen Gebühren. Gemäss § 24 Abs. 2 BüRG werden Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres bei der erstmaligen Gesuchseinreichung von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Der Kanton trägt die Kosten. Gemäss § 26 Abs. 1 BüRG setzt der Regierungsrat die Ge-

bühren für das zuständige Departement durch Verordnung fest; gemäss § 26 Abs. 2 BÜRg setzen die Bürgergemeinden die von ihnen zu erlassenden Gebühren selbst fest.

Der Kanton kann auf die Erhebung kantonaler Gebühren verzichten, womit diese Forderung auch Inhalt der Motion sein kann. Gemäss § 59 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. § 2 des Gemeindegesetzes vom 17. Oktober 1984 (SG 170.100) wiederholt unter dem Titel Gemeindeautonomie, dass die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbstständig sind. Die in der Motion geforderte Kostenbefreiung beziehungsweise Tragung der Kosten durch den Kanton (kantonale und kommunale Gebühren) ist für Gesuchstellende bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres in § 24 BÜRg und damit spezialgesetzlich geregelt. Übernimmt der Kanton die Kosten auch für Gesuchstellende bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, so ist dies mit der Gemeindeautonomie vereinbar. Die Gemeinden sind bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates, die sie in besonderer Weise betreffen, gemäss § 66 Abs. 2 KV rechtzeitig anzuhören.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Geltende Einbürgerungsgebühren für junge Erwachsene

Die Kosten für die Einbürgerung setzen sich zusammen aus eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gebühren. Vor allem Jugendliche und junge Erwachsene profitieren von reduzierten Gebühren. Ausländerinnen und Ausländer zwischen 19 und 25 Jahren zahlen derzeit eine kantonale Gebühr von 600 Franken. Hinzukommen reduzierte kommunale Gebühren von 700 Franken in Basel, 1'250 Franken in Riehen oder 950 Franken in Bettingen. Die Bundesgebühr beträgt ab 18 Jahren 100 Franken. Die Gebühren für Schweizerinnen und Schweizer zwischen 19 und 25 Jahren, die das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erwerben wollen, betragen 300 Franken auf kantonaler Ebene sowie 200 Franken in Basel, 950 Franken in Riehen sowie 550 Franken in Bettingen.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die geltenden Einbürgerungsgebühren:

Gesuch	Bund	Kanton	Basel	Riehen ¹	Bettingen
<i>Ausländer/innen / Erwerb des Schweizer Bürgerrechts; ordentliche Einbürgerung</i>					
unter 19 Jahren, in der CH geboren und 1. Gesuch	50 Fr. ²	gebührenbefreit	gebührenbefreit	gebührenbefreit	gebührenbefreit
Einzelpersonen unter 25 Jahren	100 Fr.	600 Fr.	700 Fr.	1'250 Fr.	950 Fr.
Einzelpersonen ab 25 Jahren	100 Fr.	850 Fr.	950 Fr.	1'950 Fr.	1'400 Fr.

¹ Der Bürgerrat Riehen hat am 6. Mai 2022 beschlossen, die Gebühren per 1.1.2023 linear um Fr. 250 pro Gesuch zu senken

² Die reduzierte Bundesgebühr gilt nur für Bewerberinnen *unter 18 Jahren*, ab dem 18. Lebensjahr gelten die ordentlichen Gebühren von Fr. 100.

Ehepaare mit/ ohne Kind(er)³	150 Fr.	950 Fr.	unter 25 Jahren: 700 Fr über 25 Jahren: 1'100 Fr.	1'950 Fr.	1'400 Fr.
<i>Schweizer/innen / Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts</i>					
unter 19 Jahren und 1. Gesuch	-	gebühren- befreit	gebühren- befreit	gebühren- befreit	gebühren- befreit
Übrige	-	300 Fr. ⁴	200 Fr. ⁵	950 Fr. ⁶	550 Fr.

Auf kantonaler Ebene sowie in der Bürgergemeinde Basel können Einbürgerungswillige unabhängig ihres Alters einen vollständigen Erlass der Gebühren beantragen, wenn sie aufgrund von Erwerbsarmut, der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, einer erstmaligen formalen Ausbildung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder einer schweren oder lang andauernden Krankheit Leistungen der Sozialhilfe beziehen. Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, können einen hälftigen Erlass der Gebühren beantragen.

2.2 Stellungnahmen der Bürgergemeinden

Gemäss § 66 Abs. 2 KV und § 22a Abs. 2 des Gemeindegesetzes wurden die Bürgergemeinden Basel, Riehen und Bettingen eingeladen, sich zur vorliegenden Motion vernehmen zu lassen. In ihrer Stellungnahme äussert die Bürgergemeinde Basel grundsätzlich keine Einwände gegen die Motion, betont aber, dass der Kanton die kommunalen Gebühren tragen müsse. Letzterem schliesst sich die Bürgergemeinde Riehen an, wobei sie sich auch kritisch gegenüber dem Ansinnen der Motion äussert. Sie weist darauf hin, die bisherigen Erfahrungen hätten gezeigt, dass gebührenbefreite Bewerberinnen und Bewerber weniger motiviert seien, sich im Einbürgerungsverfahren seriös vorzubereiten, was sich unter anderem in häufigeren Ablehnungen oder Sistierungen manifestiere. Es werde zudem bezweifelt, dass sich trotz der attraktiveren Einbürgerungsmöglichkeit ein grösserer Teil dieser Personen politisch beteiligen werde. Die Hürden einer Einbürgerung im Kanton Basel-Stadt seien bereits heute keineswegs hoch, weshalb die Gebührenbefreiung nicht erforderlich sei. Zudem bestünde bereits heute die Möglichkeit, ein begründetes Gebührenerlassgesuch zu stellen. Die Bürgergemeinde Bettingen befürwortet, dass junge interessierte Personen grundsätzlich möglichst geringe Hürden für eine Einbürgerung vorfinden. Gleichzeitig schliesst sie sich in vielen Punkten der Bürgergemeinde Riehen an. Sie bringt ferner ein, dass neben dem Kriterium des Alters allenfalls auch die finanzielle Situation der Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen sei. Diese könne bei Personen unter 25 Jahren sehr unterschiedlich sein, je nachdem ob sich die Person in einem Studium befinde oder sie bereits ein voller Erwerbsslohn erziele.

2.3 Rechtliche Anpassungen

Gemäss § 39 KV fördern der Kanton und die Gemeinden die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger. Anlässlich vergangener Bürgerrechtsrevisionen wurden bereits verschiedene Vergünstigungen eingeführt, um den kantonsverfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen, wie z.B. die Senkung der Altershürden für die kostenlose Einbürgerung, die allgemeine Kostensenkung für junge Erwachsene bei Einzeleinbürgerungen oder die Einführung von kostengünstigen Familieneinbürgerungen. So trat am 1. Januar 2017 in Folge der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Einbürgerung mit 18 anbieten» die geltende Bestimmung gemäss § 24 BüRG in Kraft. Danach werden Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres bei der erstmaligen Gesuchseinreichung von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Aus Rechtsgleichheitsüberlegungen wurde der Geltungsbereich auch auf Schwei-

³ In den Gemeinden fallen hierunter auch Einzelpersonen mit Kind(ern). Im Kanton sind die Gebühren für diese Personenkategorie gleich hoch wie für Einzelpersonen ohne Kind(er).

⁴ Die Gebühr wurde temporär bis am 31.12.2022 für Gesuchstellende zwischen 19 und 25 Jahren auf Fr. 150 reduziert (RRB vom 12. Januar 2021).

⁵ Die Gebühr wurde temporär bis am 31.12.2022 für Gesuchstellende zwischen 19 und 25 Jahren auf Fr. 100 reduziert.

⁶ Die Gebühr wurde temporär bis am 31.12.2022 auf Fr. 500 reduziert.

zer Bürgerrechtsbewerbende, die das hiesige kantonale und kommunale Bürgerrecht anstreben, ausgeweitet.

Die Unterzeichnenden vorliegender Motion fordern nun, dass bei allen Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerbern, die bei der Einreichung des Gesuchs das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, keine Gebühren von Kanton und Gemeinden erhoben werden. Damit soll die Einbürgerung für die betreffende Personengruppe attraktiver gestaltet werden. Seit der Umsetzung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten haben die zuständigen Behörden denn auch vermehrte Gesuchseingänge verzeichnet, was auf die Wirksamkeit der beschriebenen Massnahmen schliessen lässt. Es ist somit davon auszugehen, dass die Gesuchszahlen bei nochmaliger Vergünstigung weiter steigen werden.

Die Motion äussert sich nicht über die heute geltenden einschränkenden Kriterien der erstmaligen Gesuchseinreichung und der Geburt in der Schweiz, die in Folge der Umsetzung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Einbürgerung mit 18 anbieten» im kantonalen Recht bestehen. Da diese Punkte nicht in Frage gestellt werden, schlägt der Regierungsrat vor, dass diese erst vor verhältnismässig kurzer Zeit eingeführten Anforderungen für die kostenlose Einbürgerung von jungen Erwachsenen beibehalten werden. Dadurch soll die wiederholte und möglicherweise leichtfertige Einreichung von Einbürgerungsgesuchen ohne Kostenrisiko für die Bewerbenden verhindert und der Aufwand respektive die entstehenden Kosten bei den zuständigen Behörden nicht unverhältnismässig erhöht werden. Zu beachten ist auch, dass die aktuell geltenden Gebühren bereits eher moderat ausfallen. Im Übrigen wird die Mehrheit der unmündigen Kinder gleichzeitig mit ihrer Familie eingebürgert, was schon heute kostenlos ist. Somit können auch Personen, die nicht in der Schweiz geboren sind, sich über die Familiengesuche gebührenfrei einbürgern lassen. Schliesslich profitieren nicht in der Schweiz geborene unter 25-Jährige weiterhin von einem reduzierten kantonalen Einbürgerungstarif (600 statt 850 Franken) gemäss § 30 Abs. 1 lit. a der kantonalen Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV; SG 121.110).

Im Sinne der obigen Ausführungen erfordert die Erweiterung der Gebührenbefreiung folgende Anpassung von § 24 Abs. 2 BÜRГ:

bisher	neu
<p>§ 24 BÜRГ Gebühren</p> <p>¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Vorauszahlung der kantonalen und kommunalen Gebühren.</p> <p>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.</p>	<p>§ 24 BÜRГ Gebühren</p> <p>¹ Die Aufnahme in das Bürgerrecht erfolgt gegen Vorauszahlung der kantonalen und kommunalen Gebühren.</p> <p>² Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden bis zur Vollendung des <u>25.</u> Lebensjahres bei der erstmaligen Gesuchseinreichung von den Gebühren nach Abs. 1 befreit. Der Kanton trägt die Kosten.</p>

Hinsichtlich der Kostentragung drängt sich die bei der Motion Wüest-Rudin und Konsorten gewählte Lösung auf, wonach der Kanton neben seinen eigenen Mindereinnahmen auch für die ausfallenden Gebühren aller drei Bürgergemeinden aufkommt. Die Begründung für diese Kostenkompensation entspricht der damaligen: Die Bürgergemeinden verfügen über keine Steuereinnahmen und eine Quersubvention der wegfallenden Einbürgerungsgebühren durch andere – nicht mit der Einbürgerung zusammenhängende – Gebühren wäre unzulässig. Ebenfalls nicht in Betracht gezogen werden kann die Kompensation des Gebührenerlasses durch eine Erhöhung der Gebühren bei den anderen Einbürgerungsverfahren. Nicht zuletzt würde eine Vorgabe des Kantons, dass die Gemeinden die Einbürgerung bis zum vollendeten 25. Lebensjahr kostenlos anzubieten haben, ohne sie zu entschädigen, gegen die Gemeindeautonomie verstossen. Damit würden den Gemeinden die nötigen Mittel gestrichen, um ihre verfassungsmässige Aufgabe

wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Gebührenerlass nur umsetzbar, wenn der Kanton bereit ist, die anfallenden Kosten zu decken.

Das Anliegen der vorliegenden Motion betrifft denn auch lediglich den Gebührenerlass und hat keinen Einfluss auf die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, die weiterhin gelten. Die vorgelegte Gesetzesänderung ermöglicht die Umsetzung des wesentlichen Motionsanliegens innerhalb der bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen. Insbesondere wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht nur das Bürgerrecht selbst, sondern auch die Gebühren dreistufig gegliedert sind. Der Gebührenerlass kann sich im Sinne der Motion somit nur auf die Kantons- und Gemeindeebene beziehen. Hinsichtlich der Einbürgerung auf Bundesebene steht das höherrangige Bundesrecht entgegen. Die Einbürgerungswilligen haben somit weiterhin dem Bund für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung Gebühren gemäss der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV; SR 141.01) zu entrichten. Diese betragen für Volljährige 100 Franken, für Minderjährige 50 Franken (Art. 25 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 3 BüV).

Die neue Gebührenregelung für unter 25-Jährige sowie die Kostentragung der wegfallenden Einbürgerungsgebühren durch den Kanton bedarf nebst einer Änderung von § 24 Abs. 2 BÜRg auch Anpassungen der BüRV sowie der Gebührenverordnungen der Gemeinden Basel, Riehen und Bettingen.

2.4 Finanzielle Auswirkungen einer Streichung der Einbürgerungsgebühren für Gesuchstellende unter 25 Jahren

Die Gebührenbefreiung wird Mindereinnahmen zur Folge haben und kann zu Mehrkosten führen, welche im Rahmen der Berichterstattung zur Revisionsvorlage dargelegt werden.

3. Schlussfolgerungen

Der Kanton und die Gemeinden haben gemäss Verfassungsauftrag dafür zu sorgen, die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Seit Inkrafttreten der Bestimmung gemäss § 24 Abs. 2 BÜRg, wonach in der Schweiz geborene ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sowie Schweizerinnen und Schweizer bis zum vollendeten 19. Lebensjahr bei der ersten Gesuchseinreichung von den Einbürgerungsgebühren befreit sind, haben die zuständigen Behörden vermehrte Gesuchseingänge verzeichnet. Dies lässt auf die Wirksamkeit der beschriebenen Massnahmen schliessen.

Die Motion äussert sich nicht über die heute geltenden einschränkenden Kriterien der erstmaligen Gesuchseinreichung und der Geburt in der Schweiz. Der Regierungsrat schlägt aber vor, dass diese erst 2017 eingeführten Anforderungen für die kostenlose Einbürgerung von jungen Erwachsenen beibehalten werden. Damit soll einer wiederholten und möglicherweise leichtfertigen Einreichung von Einbürgerungsgesuchen ohne Kostenrisiko für die Bewerbenden entgegengewirkt werden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Mahir Kabakci und Konsorten betreffend Streichung der Einbürgerungsgebühren für Personen unter 25 Jahren dem Regierungsrat als Anzug überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin