



An den Grossen Rat

12.2122.01

PD/P122122  
Basel, 13. März 2013

Regierungsratsbeschluss vom 12. März 2013

**Kantonale Volksinitiative  
"Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten  
(Integrationsinitiative)".**

**Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen**

Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
1.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 22. Juni 2011).....	3
1.2 Vorprüfung.....	4
1.3 Zustandekommen .....	4
1.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung.....	4
<b>2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative</b> .....	<b>4</b>
2.1 Das Anliegen der Initiative .....	4
2.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	5
2.3 Synoptische Darstellung: Geltendes Recht – Initiativtext .....	5
2.4 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative.....	6
2.4.1 Übereinstimmung mit höherem Recht.....	6
2.4.2 Vorstösse auf Bundesebene .....	9
2.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie .....	9
<b>3. Weiteres Vorgehen</b> .....	<b>9</b>
3.1 Verfahrensentscheid des Grossen Rates .....	9
3.2 Antrag auf Überweisung der Initiative an den Regierungsrat zur Berichterstattung.....	10
3.2.1 Ziel der Initiative .....	10
3.2.2 Wirkung der Initiative: Betrachtung des Initiativtextes im gesamtpolitischen Kontext .....	10
3.2.3 Kenntnis der Sache als Voraussetzung für einen sofortigen Volksentscheid.....	11
<b>4. Antrag</b> .....	<b>12</b>

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 22. Juni 2011)

*Kantonale Volksinitiative «für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)»*

*Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende formulierte Initiativbegehren:*

*§ 5 des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 ist wie folgt zu ändern:*

### **Integrationsvereinbarung**

*1. Der Kanton schliesst bei der Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalten und Aufenthaltsbewilligungen mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung, in welcher sich diese verpflichten, einen oder mehrere Sprach- und Integrationskurs/e zu besuchen. In der Integrationsvereinbarung sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichteinhaltung festzulegen. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicher.*

*2. Vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung kann bei der Erteilung oder Verlängerung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse, die Ausbildung und berufliche Stellung sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantin/des Migranten eine rasche und problemlose Integration als höchstwahrscheinlich erscheinen lassen. Zudem kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, die*

- a. im Hinblick auf eine von vorneherein befristete Forschungs- oder Erwerbstätigkeit;*
- b. zum Zwecke eines befristeten Studienaufenthaltes oder;*
- c. zum Zwecke eines Lehr- oder Forschungsaufenthaltes an der Universität oder einer kantonalen Fachhochschule erteilt werden.*

*3. Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere*

- a. die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache;*
- b. die Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;*
- c. die Erlangung von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem;*
- d. die Befolgung der grundlegenden Normen und Regeln, die eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben sind.*

*4. Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist, vorbehaltlich höher stehenden Rechts, mit der Bedingung zu verbinden, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.*

*5. Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Deutschkenntnisse verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. Voraussetzung ist ausserdem, dass die betroffene Person allfällige Integrationsvereinbarungen erfüllt hat.*

## **1.2 Vorprüfung**

Am 16. Juni 2011 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 22. Juni 2011 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 22. Juni 2011 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 22. Dezember 2012 abläuft.

## **1.3 Zustandekommen**

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden.

Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 19. Dezember 2012 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ mit 3'419 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 22. Dezember 2012 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 2. Januar 2013 abgelaufen.

## **1.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung**

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

# **2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative**

## **2.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative enthält nicht ein neues Anliegen, sondern will – wie dem Unterschriftenformular zu entnehmen ist – die bestehende kantonale Gesetzgebung „verbessern“. Dies soll durch eine Neuformulierung des geltenden § 5 des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007 (Integrationsgesetz, SG 122.500) erreicht werden. Gemäss dem Vorschlag eines neuen § 5 wird der Kanton im Wesentlichen angewiesen, bei Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen mit Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen. In der neuen Bestimmung werden sodann die Voraussetzungen, unter denen auf den Abschluss einer Integrationsvereinbarung verzichtet werden kann, aufgezählt. Mit einer Integrationsvereinbarung werden die ausländischen Personen zum Besuch von Sprach- oder Integrationskursen

verpflichtet. Die neue Bestimmung legt weiter den Inhalt, die Ziele und weitere Modalitäten der abzuschliessenden Integrationsvereinbarung fest und bestimmt, dass die Bewilligungserteilung mit Bedingungen verbunden werden kann. Wie bereits im geltenden Recht soll der Kanton ein entsprechendes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicherstellen.

## 2.2 Formulierte – unformulierte Initiative

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

Bei der vorliegenden Initiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ handelt es sich um einen in fünf Abschnitten ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initianten soll der bestehende § 5 Integrationsgesetz samt Titel ersetzt werden. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

## 2.3 Synoptische Darstellung: Geltendes Recht – Initiativtext

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz)	
Geltendes Recht	Volksinitiative „Integrationsgesetz“
<p><i>Sprach- und Integrationskurse</i>  <b>§ 5.</b> Der Kanton stellt eine bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen sicher.</p> <p><sup>2</sup> Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung kann zur Erreichung der Integrationsziele mit der Auflage verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement absolviert wird. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges. Die Einzelheiten zum Kursbesuch werden in einer Integrationsvereinbarung festgehalten.</p> <p><sup>3</sup> Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.</p>	<p><i>Integrationsvereinbarung</i>            1. Der Kanton schliesst bei der Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalten und Aufenthaltsbewilligungen mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung, in welcher sich diese verpflichten, einen oder mehrere (rechte: mehrere) Sprach- und Integrationskurs/e zu besuchen. In der Integrationsvereinbarung sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichteinhaltung festzulegen. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicher.</p> <p>2. Vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung kann bei der Erteilung oder Verlängerung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse, die Ausbildung und berufliche Stellung sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantin/des Migranten eine rasche und problemlose Integration als höchstwahrscheinlich erscheinen lassen. Zudem kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, die</p> <p>a. im Hinblick auf eine von vorneherein befristete Forschungs- oder Erwerbstätigkeit;</p> <p>b. zum Zwecke eines befristeten Studienaufenthaltes oder;</p> <p>c. zum Zwecke eines Lehr- oder Forschungsaufenthaltes an der Universität oder einer kantonalen Fachhochschule erteilt werden.</p>

	<p>3. Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache;</li><li>b. die Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;</li><li>c. die Erlangung von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem;</li><li>d. die Befolgung der grundlegenden Normen und Regeln, die eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben sind.</li></ul> <p>4. Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist, vorbehaltlich höher stehenden Rechts, mit der Bedingung zu verbinden, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.</p> <p>5. Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Deutschkenntnisse verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. Voraussetzung ist ausserdem, dass die betroffene Person allfällige Integrationsvereinbarungen erfüllt hat.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.4 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

### 2.4.1 Übereinstimmung mit höherem Recht

#### Generelles

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, SR 142.20) umschreibt in Art. 4 die Grundsätze der Integration und enthält im 8. Kapitel (Art. 53 ff.) weitere Bestimmungen zur Integrationsthematik. Insbesondere Art. 54 konkretisiert die Forderung von Art. 4 Abs. 4 AuG, wonach sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache zu erlernen haben. In Art. 54 AuG wird ebenso festgehalten, dass die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden kann, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Weiter sieht diese Bestimmung vor, dass die Verpflichtung zum Kursbesuch in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden kann. Gestützt auf diese gesetzliche Regelung hat der Bundesrat die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205) erlassen, welche unter anderem detaillierte Ausführungsbestimmungen zum Konzept der Integrationsvereinbarung gemäss Art. 54 AuG enthält. Das Bundesamt für Migration (BFM) hat für die Kantone sodann Empfehlungen zur Anwendung der Integrationsvereinbarung sowie einen Leitfaden erarbeitet. Die vorliegende Initiative ist damit primär im Lichte der bundesrechtlichen Vorgaben zu prüfen.

## **Erläuterungen der einzelnen Ziffern**

### *ad Ziffer 1*

In Ziffer 1 Satz 1 des Initiativtextes wird der Kanton angewiesen, bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung und Kurzaufenthaltsbewilligung mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarungen abzuschliessen, in der sich diese verpflichten, einen oder mehrere Sprach- oder Integrationskurs/e zu besuchen. Diese Regelung deckt sich inhaltlich mit Art. 54 Abs. 1 Sätze 1 und 3 AuG. Im Unterschied zum Bundesrecht wird im Initiativtext nicht eine „Kann-Vorschrift“ – diese weist auf ein Ermessen der Behörde hin –, sondern eine verpflichtende Formulierung verwendet. Daraus wird ersichtlich, dass nach dem Willen der Initianten eine möglichst flächendeckende Anwendung beabsichtigt ist, was bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Im Initiativtext wird die Formulierung „einen oder mehrere Sprach- Integrationskurs/e“ verwendet, während in Art. 54 Abs. 1 Satz 1 AuG von einem Sprach- oder Integrationskurs die Rede ist. Im Vordergrund steht indessen nicht die Anzahl der zu besuchenden Sprach- oder Integrationskurse, sondern das Integrationsziel, das mit dem Kursbesuch verfolgt und erreicht werden soll. Insofern steht der Formulierungsvorschlag der Initianten dem Bundesrecht nicht entgegen.

Nach Ziffer 1 Satz 2 des Initiativtextes sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichterreichung festzulegen. Der vorgeschlagene Initiativtext deckt sich inhaltlich mit Art. 5 Abs. 2 VIntA, wonach die Integrationsvereinbarung die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung festzuhalten hat. Im Leitfaden des BFM für die Anwendung der Integrationsvereinbarung wird ferner festgehalten, dass die Rahmenfrist zur Erfüllung der Massnahmen maximal elf Monate beträgt, weil die Erfüllung der in der Integrationsvereinbarung vereinbarten Massnahmen in der Regel innerhalb der Laufzeit der Aufenthaltsbewilligung von einem Jahr geprüft werden muss. Der Initiativtext geht damit nicht weiter als die bundesrechtlichen Vorgaben.

Der letzte Satz, wonach der Kanton ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicherstellt, findet sich – mit Ausnahme des Begriffs „Vielfalt“ anstelle von „Angebot“ – bereits in § 5 Abs. 1 des geltenden kantonalen Integrationsgesetzes. Diese Bestimmung ist somit ebenfalls unbedenklich und gibt keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen, zumal § 5 Abs. 1 der kantonalen Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsverordnung, IntV) ebenfalls den Begriff „Angebot“ verwendet.

### *ad Ziffer 2*

Gemäss Ziffer 2 Satz 1 des Initiativtextes kann aufgrund einer Prüfung der Sprachkenntnisse, der Ausbildung, der beruflichen Stellung und der wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantinnen und Migranten darauf verzichtet werden, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen. Dabei kommt der Behörde ein gewisses Ermessen zu. Die Aufzählung der Kurzaufenthaltsbewilligungsarten (Satz 2, Bst. a – c), bei denen aufgrund eines bestimmten Aufenthaltszwecks ebenfalls auf eine Integrationsvereinbarung verzichtet werden kann, ist hingegen abschliessend.

### *Ad Ziffer 3*

Die in Ziffer 3 aufgelisteten Ziele der Integrationsvereinbarung decken sich fast wörtlich, mit geringfügigen redaktionellen Abweichungen, mit bestehendem Bundesrecht. Art. 5 Abs. 3 VIntA lautet wörtlich: Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie von Kenntnissen über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz, das schweizerische Rechtssystem, die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein

geordnetes Zusammenleben ist. Diese Bestimmung gibt damit zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

#### *Ad Ziffer 4*

In Ziffer 4 wird die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung von der Bedingung abhängig gemacht, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse „fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden“. Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung darf ohne weiteres mit Bedingungen verbunden werden (vgl. etwa Art. 32 Abs. 2 und 33 Abs. 2 AuG). Wie bereits einleitend festgehalten, ist es bundesrechtlich zulässig, in der Integrationsvereinbarung als Bedingung den verpflichtenden Besuch von Sprach- und Integrationskursen vorzusehen (vgl. Art. 54 Abs. 1 AuG). Fraglich ist einzig, wann eine Bedingung als nicht erfüllt zu betrachten ist. Das Bundesrecht äussert sich dazu nicht. Laut Art. 5 Abs. 2 VIntA hält die Integrationsvereinbarung u.a. „die möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung“ fest und lässt damit offen, was als „Nichterfüllung“ im Einzelfall zu gelten hat. Im „Leitfaden für die Anwendung der Integrationsvereinbarung“ des BFM wird davon ausgegangen, dass die Erreichung der Kursziele durch das Ablegen einer Prüfung, das Ausstellen eines Attests, etc. zu belegen ist. Aufgrund der unbestimmten Formulierung der bundesgesetzlichen Regelung ist die in der Initiative gewählte Formulierung „fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg“ aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das Nichteinhalten einer Bedingung gemäss Ausländergesetz grundsätzlich einen Grund für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung darstellt (vgl. Art. 62 lit. d AuG). Ob der Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung rechtlich zulässig ist, beurteilt sich aber nach Bundesrecht und ist nur dann gerechtfertigt, wenn die jeweils im Einzelfall vorzunehmende Interessenabwägung den Widerruf als verhältnismässig erscheinen lässt, wobei im Wesentlichen die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse der Migrantin oder des Migranten gegeneinander abzuwägen sind (vgl. Art. 96 AuG).

Der Satz, „Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzugs“ braucht keine weiteren Erläuterungen. Er entspricht der Formulierung in Art. 54 Abs. 1 Satz 2 AuG und ist im geltenden § 5 Integrationsgesetz ebenfalls bereits vorhanden.

#### *ad Ziffer 5*

Der Initiativtext in Ziffer 5 entspricht fast wörtlich Art. 34 Abs. 4 AuG, der die Anreize zur Integration aufzeigen soll. Es spricht deshalb nichts dagegen, die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung von der Erfüllung einer allfälligen Integrationsvereinbarung abhängig zu machen, wie dies im Initiativtext vorgeschlagen wird. Zu bemerken ist hierzu, dass die Möglichkeit einer vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, d.h. nach frühestens fünfjährigem rechtmässigem Aufenthalt (statt nach zehn Jahren Aufenthalt gemäss Art. 34 Abs. 2 AuG) nur bei Migrantinnen und Migranten Anwendung finden kann, die nicht ohnehin einen rechtlichen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach fünfjähriger ordentlicher Aufenthaltsdauer in der Schweiz geltend machen können. Der letzte Satz von Ziffer 5 des Initiativtextes findet demgemäss keine Anwendung etwa auf Personen, denen Asyl gewährt wurde (vgl. Art. 60 AsylG), Ehegatten und Kinder im Familiennachzug (Art. 42 und 43 AuG) oder auf Personen aus EU/EFTA Ländern, mit denen die Schweiz entsprechende völkerrechtliche Verträge abgeschlossen hat.

#### **2.4.2 Vorstösse auf Bundesebene**

Der Bundesrat hat Ende 2011 eine Integrationsvorlage verabschiedet. Diese sieht vor, im Rahmen einer Teilrevision des AuG sowohl die Integrationserfordernisse, welche Ausländerinnen und Ausländer zu erfüllen haben, als auch die Massnahmen zur Integrationsförderung, welche in allen Kantonen angeboten werden, in der ganzen Schweiz verbindlich und auf Gesetzesstufe zu gestalten. Nachdem die Vorlage in der am 23. März 2012 abgeschlossenen Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen wurde, hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bis Anfang 2013 eine Botschaft ans Parlament zu verfassen.

#### **2.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie**

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und die diversen Abschnitte im vorgeschlagenen Paragraphen weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

### **3. Weiteres Vorgehen**

#### **3.1 Verfahrensentscheid des Grossen Rates**

Wenn ihre rechtliche Zulässigkeit feststeht, hat der Grosse Rat gemäss § 18 IRG an der nächsten ordentlichen Sitzung die Initiative entweder

- a. sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen  
oder
- b. sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen.

## **3.2 Antrag auf Überweisung der Initiative an den Regierungsrat zur Berichterstattung**

### **3.2.1 Ziel der Initiative**

Seit 2008 werden nach §5Abs.2 des kantonalen Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) und nach §7 der Verordnung zum Integrationsgesetz Integrationsvereinbarungen mit integrationsresistenten Personen geschlossen.

Die formulierte Initiative will, dass bei jeder Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung die Möglichkeit der Schliessung einer Integrationsvereinbarung geprüft wird. Dabei soll in der Regel eine Vereinbarung zustande kommen. Die Initiative sieht jedoch einige Ausnahmen vor. Zum Ersten sind dies Personen, bei denen eine rasche und problemlose Integration höchstwahrscheinlich erscheint. Dies wird an den Sprachkenntnissen, der Ausbildung, der beruflichen Stellung und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Migrantin/des Migranten festgemacht. Zum Zweiten sind Personen mit befristeter Anstellung, mit befristetem Studienaufenthalt oder mit Lehr- oder Forschungsauftrag an einer (Fach-) Hochschule von der neuen Regelung ausgenommen. Zum Dritten soll dabei höher stehendes Recht berücksichtigt werden. Als höher stehendes Recht sind insbesondere die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das Erwachsenen- und Kinderschutzrecht zu berücksichtigen.

Beachtet man diese von der Initiative aufgezählten Ausnahmen für die Schliessung von Integrationsvereinbarungen, schrumpft der Adressatenkreis von Integrationsvereinbarungen auf eine eng begrenzte Personengruppe, welche vermutlich nur wenig über die bisher in Integrationsvereinbarungen verpflichteten Personen hinaus geht. Hingegen würde die Umsetzung der Initiative wahrscheinlich einen starken Anstieg der Verwaltungskosten bedeuten, da bei jeder Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung eine Prüfung der Ausschlusskriterien erfolgen müsste.

### **3.2.2 Wirkung der Initiative: Betrachtung des Initiativtextes im gesamtpolitischen Kontext**

Für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach bereits fünf Jahren sieht die Initiative ausdrücklich Deutschkenntnisse sowie die Erfüllung der allfälligen Integrationsvereinbarung als Bedingungen vor. Das bestehende Integrationsgesetz dagegen verlangt Kenntnisse einer Landessprache und eine erfolgreiche Integration. Diese beiden Anforderungen sind de facto fast deckungsgleich mit der Initiative.

Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene sind verschiedene Vorstösse und Veränderungen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik hängig. Insbesondere ist hierbei auf die Revision des Ausländergesetzes (AuG) hinzuweisen, welches im Hinblick auf die Integrationsförderung angepasst wird. Gezielte Anpassungen des Ausländergesetzes sollen bewirken, dass Ausländerinnen und Ausländer eigenverantwortlich zu einer gelungenen Integration beitragen. Generell ist die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nur für gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer vorgesehen. Dies betrifft auch freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer und Personen im Familiennachzug. Letztere sollen Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache nachweisen oder durch die Teilnahme an einem

entsprechenden Sprachförderungsangebot ihre Bereitschaft bekunden, diese Sprache zu erlernen. Eine erfolgreiche Integration soll durch positive Anreize begünstigt werden, insbesondere durch eine Verbesserung des ausländerrechtlichen Status: Ausländerinnen und Ausländer sollen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz neu einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung haben, wenn sie in der Schweiz integriert sind.

Bei ungünstigem Integrationsverlauf sollen die zuständigen Behörden gezielt Integrationsvereinbarungen abschliessen. Als ausdrücklicher Widerrufgrund für Bewilligungen und andere Verfügungen soll die Nichteinhaltung von Integrationsvereinbarungen neu aufgenommen werden.

Wenn diese von Bund und Kantonen gemeinsam ausgearbeiteten gesetzlichen Bestimmungen in Kraft treten, haben diese Vorrang vor kantonalem Recht. Die Integrationsinitiative bliebe in diesem Fall de facto wirkungslos.

### **3.2.3 Kenntnis der Sache als Voraussetzung für einen sofortigen Volksentscheid**

Wenn der Grosse Rat eine Initiative gemäss § 18 lit. a. IRG sofort dem Volk vorlegt, darf er der Stimmbevölkerung dazu keine Empfehlung abgeben und ihr auch keinen Gegenvorschlag vorlegen. Ohne von Regierungsrat und Grosse Rat über das Initiativbegehren und seine Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative unterrichtet worden zu sein, stimmen die Stimmberechtigten über die formulierte Initiative ab. Wenn die Stimmberechtigten die formulierte Initiative annehmen, werden die in ihr enthaltenen Bestimmungen geltendes Gesetzesrecht.

Bei der vorliegenden Initiative sind die personellen, finanziellen und gesellschaftlichen Folgen noch nicht absehbar und könnten sehr weit reichend sein. So ist der Aufwand nicht genau einschätzbar, den die Selektion der Personen mit Integrationsvereinbarungen verursacht. Auch die tatsächlichen Zahlen von Integrationsvereinbarungen heute und bei Annahme der Initiative sind zu berechnen. Anhand dieser Angaben wiederum kann der allfällige Mehraufwand von möglichen zusätzlichen Integrationsvereinbarungen abgeschätzt werden.

Zusammenfassend sind also mindestens folgende drei Punkte in einem Bericht auszuarbeiten, damit auch Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich noch nicht intensiv mit dem Thema auseinander gesetzt haben, eine sachliche Entscheidung treffen können.

- Tatsächliche Veränderungen gegenüber dem Status quo in der Handhabung von Integrationsvereinbarung
- Mögliche Kosten, die durch die Veränderungen entstehen
- Politische Entwicklungen auf kantonaler und Bundesebene, die ähnliche Themen wie die Initiative beinhalten

Aufgrund umfassender Kenntnis der Sache ist bei Vorliegen eines entsprechenden Berichts auch der Grosse Rat in der Lage, gemäss § 20 Abs. 1 IRG die weiteren möglichen Verfahrensentscheidungen zu treffen und darüber zu entscheiden,

- ob er der formulierten Initiative zustimmen und sie den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme unterbreiten will ;
- ob er der formulierten Initiative nicht zustimmen und sie den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung vorlegen will; oder
- ob er der formulierten Initiative nicht zustimmen, ihr aber einen formulierten (§ 20 Abs. 3 IRG) Gegenvorschlag gegenüberstellen und beides zusammen den Stimmberechtigten zum definitiven Entscheid vorlegen will.

## 4. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen halten wir die Voraussetzungen für einen sofortigen Volksentscheid für nicht gegeben. Aus diesem Grund soll die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen werden.

Demgemäss beantragen wir dem Grossen Rat gestützt auf §§ 13 Satz 2, 18 lit. b und 20 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG):

- ://:
1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die formulierte Initiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ für rechtlich zulässig zu erklären.
  2. Die Initiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **über die rechtliche Zulässigkeit der formulierten Kantonalen Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)"**

(vom [Datum eingeben])

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

1. Die formulierte Initiative „für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ ist rechtlich zulässig.

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

Dieser Beschluss ist zu publizieren.