



An den Grossen Rat

16.1642.01

JSD/P161642

Basel, 25. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 24. Januar 2017

Kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)»; Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und weiteres Verfahren

Bericht zur Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und weiteres Verfahren

Inhalt

1. Begehren	3
2. Zustandekommen der Initiative	3
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 30. September 2015)	3
2.2 Vorprüfung	3
2.3 Zustandekommen	4
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat ...	4
3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	4
3.1 Das Anliegen der Initiative	4
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative	4
3.3 Materielle Prüfung	4
3.3.1 Übereinstimmung mit höherstehendem Recht	4
3.3.2 Übereinstimmung mit dem übrigen kantonalen Recht	9
3.3.3 Teilweise Ungültigkeit	9
3.3.4 Fehlen einer Übergangsbestimmung	9
3.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	10
3.3.6 Ähnliche politische Vorstösse in anderen Kantonen	10
3.3.7 Fazit	11
4. Weiteres Verfahren	11
5. Antrag	12

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die formulierte Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» mit einer unumgänglichen Ergänzung zu versehen, sie für teilweise rechtlich zulässig zu erklären sowie die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 30. September 2015)

Kantonale 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.»

2.2 Vorprüfung

Am 23. September 2015 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 «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» 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 30. September 2015 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 30. September 2015 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 30. März 2017 abläuft.

2.3 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 21. Oktober 2016 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» mit 4122 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 26. Oktober 2016 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 7. November 2016 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

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.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die Initiative will § 13 Bürgerrechtsgesetz (BüRG) vom 29. April 1992 (SG 121.100) ergänzen. Im Wesentlichen soll die Einbürgerung von Kriminellen, Sozialhilfeempfängern und von Personen ohne Niederlassungsbewilligung vermieden und damit die Einbürgerungspraxis verschärft werden. Mit der Initiative soll zudem festgehalten werden, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht.

3.2 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 Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll im BüRG § 13 ergänzt 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.

3.3 Materielle Prüfung

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.

3.3.1 Übereinstimmung mit höherstehendem Recht

3.3.1.1 Kompetenzaufteilung und Grundsätze

Gemäss Art. 38 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) regelt der Bund den Erwerb und Verlust von Bürgerrechten durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen und die Wiedereinbürgerung. Somit besteht in diesem Bereich eine umfassende und abschliessende Kompetenz

beim Bund. Nach Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (sog. «Ordentliche Einbürgerung»). Diese Kompetenz muss heute als Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen im Einbürgerungsverfahren ausgelegt werden, die zur Sicherstellung der Wahrung der Grundrechte unerlässlich sind (ALBERTO ACHERMANN/BARBARA VON RÜTTE, in: BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 38 Rz. 34). Nach der Rechtsprechung und insofern weitgehend übereinstimmender Auffassung im Schrifttum ist es den Kantonen grundsätzlich erlaubt, über die in Art. 38 Abs. 2 BV ausdrücklich als Mindestvorschriften bezeichneten Voraussetzungen des Bundes für die ordentliche Einbürgerung hinaus zu gehen. Solange sich die Kantone an die Mindestnormen des Bundes halten, können sie in diesem Sinn die Einbürgerung erleichtern, indem sie etwa im Unterschied zum Bund einen Anspruch darauf vorsehen, oder sie erschweren, indem sie die Voraussetzungen verschärfen. Diese Möglichkeit steht den Kantonen nicht nur bei den «materiellen» Voraussetzungen zu, also den Anforderungen an die Eignung der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, sondern auch bei den «formellen» Voraussetzungen wie insbesondere den Wohnsitzerfordernissen (Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 3.6 mit weiteren Hinweisen).

Im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; BüG; SR 141.0) finden sich in Art. 14 und 15 BüG die Voraussetzungen zur Einbürgerung. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Art. 14 lit. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Art. 14 lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Art. 14 lit. c) und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 lit. d) und die Wohnsitzerfordernisse erfüllt (Art. 15 BüG). Das BüG wurde mit Beschluss der Bundesversammlung vom 20. Juni 2014 totalrevidiert und wird am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Auf den gleichen Zeitpunkt wird die vom Bundesrat am 17. Juni 2016 beschlossene Verordnung über das Schweizerische Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) in Kraft treten. Die beiden Erlasse regeln die Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung auf Bundesebene detaillierter als heute. Die neuen Bestimmungen erlauben es den Kantonen auch weiterhin, weitere Konkretisierungen vorzunehmen (BBl 2011 2825, 2832).

Das übergeordnete Bundesrecht bildet immer Schranke der kantonalen und kommunalen Gesetzgebung. Namentlich müssen die Einbürgerungsentscheide der Kantone und Gemeinden das Prinzip der Grundrechtsbindung staatlicher Organe beachten, rechtsgleich, diskriminierungs- und willkürfrei erfolgen und die Verfahrensrechte der einzubürgernden Person respektieren und gegen einen ablehnenden Einbürgerungsentscheid muss auf kantonaler Ebene ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen (ALBERTO ACHERMANN/BARBARA VON RÜTTE, a.a.O., Art. 38 Rz. 38).

Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist das Initiativbegehren nach den üblichen Auslegungsmethoden zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist (Urteil des Bundesgerichts 1P.1/2003 vom 9. Juli 2003 E. 2.3).

3.3.1.2 Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. a BÜRg; «Freiheitsstrafe»

Die Einbürgerungsinitiative sieht in § 13 Abs. 1 lit. a BÜRg eine Ergänzung der bereits bestehenden Voraussetzung des guten Leumunds vor. Laut dem einzufügenden Zusatz besitzt «keinen guten Leumund namentlich, wer wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten rechtskräftig verurteilt worden ist».

Gemäss erklärendem Text auf dem Unterschriftenbogen kann mit der Bestimmung der Einbürgerungsinitiative «vermieden werden, dass Personen eingebürgert werden, die wegen einer Straftat von mindestens einem halben Jahr verurteilt wurden». Diese Ausführungen decken sich indessen nicht mit der vorformulierten Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. a BÜRG. Darin ist die rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten vorgesehen.

In Art. 369 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.00) ist die Entfernung von Strafurteilen nach Fristablauf aus dem Strafregister geregelt. Gemäss Art. 369 Abs. 7 StGB darf nach der Entfernung die Eintragung nicht mehr rekonstruierbar sein; das entfernte Urteil darf der oder dem Betroffenen nicht mehr entgegengehalten werden. Es soll durch die Entfernung der Daten nach Ablauf einer bestimmten Frist ein Ausgleich zwischen den staatlichen Verfolgungsinteressen und dem Bedürfnis nach vollständiger Rehabilitation einer Straffälligen oder eines Straffälligen geschaffen werden, da es sich nicht rechtfertigen lässt, der Täterin oder dem Täter auch Jahrzehnte nach Verbüßung der Strafe noch von Staats wegen eine Straftat vorzuhalten. Dass das betreffende Urteil und damit auch die Tat selbst der Täterin oder dem Täter nicht mehr entgegengehalten werden dürfen, bedeutet, dass an die entfernten Eintragungen keine Rechtsfolgen mehr geknüpft werden dürfen (PATRIK GRUBER, in: MARCEL ALEXANDER NIGGLI/HANS WIPRÄCHTIGER [Hrsg.], Basler Kommentar Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, 3. Aufl. Basel 2013, Art. 369 Rz. 6 f. mit weiteren Hinweisen). Dieses Verwertungsverbot von gelöschten Strafen gilt nicht nur für die Strafverfolgungsbehörden, sondern für sämtliche Behörden, die Strafregisterdaten aus VOSTRA beziehen (Urteil des Bundesgerichts 2C_43/2009 vom 4. Dezember 2009 E. 3.3.1 mit weiteren Verweisen). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat das Verwertungsverbot jedoch unter anderem im Gebiet des Ausländerrechts stark relativiert. Demnach gilt im ausländerrechtlichen Verfahren Art. 369 Abs. 7 StGB nur insoweit, als dass gestützt auf eine entfernte Straftat allein eine ausländerrechtliche Bewilligung nicht verweigert, widerrufen oder nicht verlängert werden kann. Für die im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit vorzunehmende ausländerrechtliche Interessenabwägung ist das Verwertungsverbot insofern zu relativieren, als es den Migrationsbehörden nicht verwehrt ist, strafrechtlich relevante Daten, die sich in den Akten befinden oder ihnen anderweitig bekannt sind, nach deren Entfernung im Strafregister in die Beurteilung des Verhaltens der Ausländerin oder des Ausländers während ihrer oder seiner gesamten Anwesenheit in der Schweiz miteinzubeziehen (PATRIK GRUBER, a.a.O., Art. 369 Rz. 11 ff. mit weiteren Hinweisen). Davon abzugrenzen ist das Einbürgerungsverfahren, bei dem das Verwertungsverbot von Art. 369 Abs. 7 StGB Geltung hat.

Die von der Einbürgerungsinitiative geforderte Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. a BÜRG sieht nicht explizit vor, dass ein lebenslänglicher Ausschluss der Einbürgerung für eine Ausländerin oder einen Ausländer bei Vorliegen einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung von mindestens sechs Monaten Freiheitsstrafe erfolgen soll. Würde sie dies tun, so würde dies im Widerspruch zu übergeordnetem Recht stehen. Im Einzelfall wird Art. 369 Abs. 7 StGB zu beachten sein. Ein aus dem Strafregister entferntes Urteil darf der oder dem Betroffenen nicht mehr entgegengehalten werden. Ein lebenslänglicher Ausschluss der Einbürgerung aufgrund einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung kann damit ausgeschlossen werden. Die Ergänzung von § 13 Abs. 1 lit. a BÜRG kann in diesem Sinne und «in dubio pro populo» als rechtlich zulässig beurteilt werden.

3.3.1.3 Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. c BÜRG; «Sozialhilfebezug»

Gemäss bestehendem § 13 Abs. 1 lit. c BÜRG setzt die Aufnahme ins Bürgerrecht voraus, dass die Bewerberinnen und Bewerber ihren privaten und öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Die vorliegende Initiative will die Ergänzung des Literas um den Passus «zudem dürfen sie keine Leistungen der Sozialhilfe beziehen und bezogene Leistungen müssen vollumfänglich zurückbezahlt worden sein».

Art. 8 Abs. 2 BV sieht vor, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung im Sinne von

Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts macht aber die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht absolut unzulässig. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der nur durch eine genügende Rechtfertigung umgestossen werden kann. Das Diskriminierungsverbot hat folglich rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen. Eine indirekte respektive mittelbare Diskriminierung ist dann gegeben, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützter Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (statt vieler: BGE 129 I 217 E. 2.1). Von einer indirekten oder mittelbaren Diskriminierung wird etwa gesprochen, wenn ein Rechtsakt nicht der Form nach, sondern aufgrund der Auswirkungen für eine bestimmte geschützte Personengruppe eine qualifiziert rechtsungleiche Schlechterstellung zur Folge haben kann. Gleichermassen wird eine solche angenommen, wenn eine Norm neutrale Differenzierungen aufweist und besonders geschützte Personengruppen in spezifischer Weise rechtsungleich trifft oder aber wenn mangels erforderlicher Differenzierung eine des Schutzes bedürftige Gruppe besonders benachteiligt wird (BGE 135 I 49 E. 4.3; ANNE PETERS, § 211 Diskriminierungsverbote, in: DETLEF MERTEN/HANS-JÜRGEN PAPIER, Handbuch der Grundrechte, Band VII/2 Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Rz. 60). Eine in Art. 8 Abs. 2 BV speziell genannte Gruppe stellen Personen dar, die unter einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung leiden. Es zählen dazu Personen, die in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach ihrer Form schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat. Diese Personen werden durch das Erfordernis der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit für die Einbürgerung wegen eines nicht verschuldeten und nicht aufgebaren Merkmals in spezifischer Art betroffen und gegenüber «gesunden» Bewerberinnen und Bewerbern in besonderer Weise benachteiligt und rechtsungleich behandelt. Sie mögen nicht in der Lage sein, aus eigenen Stücken eine wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit zu erlangen. Es wird ihnen dauernd und eben nicht nur vorübergehend verunmöglicht, sich überhaupt einbürgern zu lassen. Insoweit liegt eine Konstellation einer (indirekten) Diskriminierung vor, die einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf, um vor Art. 8 Abs. 2 BV bestehen zu können (BGE 135 I 49 E. 6.1; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 693 f. und 696 f.; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, S. 433). Das Bundesgericht erkannte in BGE 135 I 49 das Vorliegen einer Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV als begründet.

Das totalrevidierte BüG wird neu in Art. 12 Abs. 1 lit. d eBüG als Integrationskriterium die «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung» vorsehen. Unter Bezug auf die Erwägungen in BGE 135 I 49 sieht das neue BüG eine Bestimmung vor, wonach der Situation von Personen, die die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, Rechnung zu tragen ist (Art. 12 Abs. 2 eBüG, BBl 2011 2825, 2832 und 2850 f.).

Die Einbürgerungsinitiative fordert in der Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. c BÜRg, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber keine Leistungen der Sozialhilfe beziehen dürfen und bezogene Leistungen vollumfänglich zurückbezahlt sein müssen. Aufgrund des Umstands, dass die Einbürgerungsinitiative keine Ausnahmefälle anerkennt, kann das Einfordern des Integrationskriteriums zu einer Benachteiligung von Personen mit Behinderungen beim Erwerb des Bürgerrechts führen. In einigen Fällen mag die Einschränkung Personen mit einer Behinderung gar vollständig und auf unbestimmte Zeit von der Möglichkeit das Bürgerrecht zu erwerben, ausschliessen. Sofern sich eine Benachteiligung nicht mit qualifizierten Gründen rechtfertigen lässt, stellt dies eine nach

Art. 8 Abs. 2 BV unzulässige (indirekte) Diskriminierung dar. Der Initiativtext lässt in der Absolutheit seiner Formulierung keinen bundesverfassungskonformen (Art. 8 Abs. 2 BV, Diskriminierungsverbot) Beurteilungsspielraum im Einzelfall zu. In § 13 Abs. 1 lit. d BÜRГ wird vergleichsweise ausdrücklich auf erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie Behinderungen Rücksicht genommen. Die Einbürgerungsinitiative erweist sich nach dem Gesagten in diesem Punkt als rechtlich unzulässig.

3.3.1.4 § 13 Abs. 1 lit. e BÜRГ; «Niederlassungsbewilligung»

Der bestehende § 13 Abs. 1 BÜRГ soll um den lit. e ergänzt werden. Demgemäss muss die Bewerberin oder der Bewerber über eine Niederlassungsbewilligung verfügen.

Im Rahmen des geltenden Gestaltungsspielraums von Art. 38 Abs. 2 BV liegt es in der Kompetenz der Kantone als Einbürgerungskriterium den Besitz einer Niederlassungsbewilligung zu statuieren (Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 3.8). Das am 1. Januar 2018 in Kraft tretende BÜG wird neu als Einbürgerungsvoraussetzung auf Bundesebene den Besitz einer Niederlassungsbewilligung bei der Gesuchstellung vorsehen (Art. 9 Abs. 1 lit. a nBÜG).

Der von der Einbürgerungsinitiative geforderte § 13 Abs. 1 lit. e BÜRГ ist als rechtlich zulässig zu qualifizieren.

3.3.1.5 § 13 Abs. 1^{bis} BÜRГ; «Kein Rechtsanspruch»

Der mit der Einbürgerungsinitiative geforderte neue § 13 Abs. 1^{bis} BÜRГ statuiert, dass kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht.

Bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen haben die Behörden einen grossen Ermessensspielraum. Es ist strittig, ob ein eigentlicher Anspruch auf Einbürgerung besteht, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Es ist klar, dass das kantonale Recht einen solchen Anspruch einräumen kann. Es wird daneben aber auch ein Anspruch auf Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung bejaht, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen des BÜG erfüllt sind. Ein verfassungsmässiger Anspruch auf Einbürgerungsanspruch kann sich ausserdem indirekt aus dem Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung ergeben, wenn eine Person die vom Bundes- und kantonalen Recht aufgestellten Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt. Es verbleibt in diesem Fall kein Ermessen für die Verweigerung der Einbürgerung (ALBERTO ACHERMANN/BARBARA VON RÜTTE, Art. 38 Rz. 35). Daraus leitet sich ein bedingter Anspruch auf Einbürgerung ab, der allerdings nicht mit einem Recht auf automatische Einbürgerung gleichgesetzt werden darf. Die Abweisung von Einbürgerungsgesuchen bleibt zulässig, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht in dem vom Gesetz geforderten Mass erfüllt sind; bei dieser Beurteilung verfügen die Behörden weiterhin über einen Ermessensspielraum (Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011, Nr. 4646 c Beschluss des Kantonsrates über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Kantonalen Bürgerrechtsgesetz (KBÜG) vom 22. November 2010, S. 9).

Die von der Einbürgerungsinitiative geforderten Bestimmungen sind in das BÜRГ einzufügen. Für die Auslegung der Bestimmung ist massgebend, wie der Text von den Stimmberechtigten und den späteren Adressatinnen und Adressaten der vorgeschlagenen Bestimmung verstanden werden muss. Da sich der Sinn und Zweck dieser Bestimmung nur unzureichend aus dem Text selber erschliesst, ist der Wille der Initiantinnen und Initianten beizuziehen. Die Initiantinnen und Initianten beabsichtigen mit § 13 Abs. 1^{bis} BÜRГ nicht, dass kein Rechtsanspruch im zitierten Umfang besteht, sondern vielmehr, «dass sich eine Einbürgerung [...] nicht gerichtlich durchsetzen lässt» (vgl. erklärender Text auf dem Unterschriftenbogen). Somit zielt die Einbürgerungsinitiative darauf ab, dass mit dem Ausschluss des Rechtsanspruchs auf Einbürgerung auch der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung von kantonalen und kommunalen Einbürgerungsent-

scheiden angestrebt wird mit dem Ziel, den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden eine ungebundene politische Entscheidung zu ermöglichen.

Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Jedoch können Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Nach Art. 50 BÜG haben die Kantone Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen. Somit liegt es nicht in der Kompetenz der Kantone darüber zu entscheiden, ob ein Rechtsmittelweg vorzusehen ist oder nicht.

Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Willkürverbot gilt auch für die Rechtssetzung. Demnach ist ein Erlass willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 528). Die mit der Einbürgerungsinitiative angestrebte Beseitigung rechtsstaatlicher Bindungen verstösst darüber hinaus gegen das Willkürverbot, da es sich bei der Einbürgerung um Entscheidungen mit Verfügungscharakter handelt, die den rechtlichen Status von Einzelpersonen in tief greifender Weise betreffen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Einbürgerungsinitiative als unwirksam und ungeeignet. § 13 Abs. 1^{bis} BÜG erweist sich als rechtlich unzulässig.

3.3.2 Übereinstimmung mit dem übrigen kantonalen Recht

§ 39 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden die Aufnahme von neuen Bürgerinnen und Bürgern fördern und der Kanton und die Bürgergemeinden die Einzelheiten in ihrer Gesetzgebung regeln. Im BÜRG sind in §§ 38 ff. die Rechtsmittel gegen Einbürgerungsentscheide normiert, womit die Forderung, dass sich eine Einbürgerung nicht gerichtlich durchsetzen lässt (§ 13 Abs. 1^{bis} BÜRG), auch kantonalem Recht widerspricht. Die Einbürgerungsinitiative sieht keine Anpassung der §§ 38 ff. BÜRG vor.

3.3.3 Teilweise Ungültigkeit

Da sich die Einbürgerungsinitiative in zwei Punkten (Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. c BÜRG und § 13 Abs. 1^{bis} BÜRG) als rechtlich unzulässig erweist, muss die Konsequenz abgeklärt werden. Die teilweise rechtliche Unzulässigkeit führt nicht gleich zur rechtlichen Unzulässigkeit der ganzen Initiative, wenn der verbleibende Teil des Volksbegehrens als wichtig anzusehen ist und objektiv angenommen werden kann, dass die Initiative auch in reduziertem Umfang unterzeichnet worden wäre (BGE 105 I a 367 / 368 E. 9; 111 I a 302 E. 5 b; 117 I a 156).

Zentrales Anliegen der Einbürgerungsinitiative ist die Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen beziehungsweise der Einbürgerungspraxis. Bei einer Teilungültigerklärung des Volksbegehrens wird dieses Ziel nach wie vor erreicht. Deshalb darf im vorliegenden Fall die Annahme getroffen werden, dass die Einbürgerungsinitiative auch in reduziertem Umfang von den Stimmberechtigten unterzeichnet worden wäre. Es ist deshalb gemäss § 20 Abs. 2 IRG dem Grossen Rat zu beantragen im Sinne einer Teilungültigerklärung der Initiative die Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. c BÜRG und § 13 Abs. 1^{bis} BÜRG zu streichen.

3.3.4 Fehlen einer Übergangsbestimmung

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

Die vorliegende Einbürgerungsinitiative enthält keine Bestimmung, in der etwas anderes bestimmt ist, weshalb sie am Tag nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten wirksam würde. Am Tag nach der Annahme der Einbürgerungsinitiative durch das Volk wären einige Einbürgerungsgesuche und sehr wahrscheinlich Einbürgerungsverfahren an den Rechtsmittelinstanzen hängig. Durch das Fehlen einer gesetzlichen Regelung muss aufgrund allgemeiner Prinzipien über das anwendbare Recht entschieden werden. Die Bundesgerichtspraxis zur Frage, welches Recht bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung in einem hängigen Rechtsmittelverfahren anwendbar ist, ist nicht ganz widerspruchsfrei (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz.325 f.). Deshalb und für die Rechtssicherheit soll eine Übergangsbestimmung für die Einbürgerungsinitiative vorgesehen werden. § 49 Abs. 2 KV hält fest, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff «unverändert» ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag Nr. 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 - 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgängliche Ergänzungen verstanden werden kann: «So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.» (Seite 53).

Um dem Willen der schnellen Umsetzung der Einbürgerungsinitiative gerecht zu werden, erhält die formulierte Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» folgende Übergangsbestimmung zu den Änderungen in § 13 Bürgerrechtsgesetz:

Übergangsbestimmung:

§ 43a.

Übergangsbestimmungen zu den Änderungen in § 13 vom [Datum]

¹ Gesuche, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens bei der zuständigen Behörde hängig sind, werden nach neuem Recht beurteilt.

² Verfahren, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens hängig sind, werden nach neuem Recht fortgeführt.

3.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

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

3.3.6 Ähnliche politische Vorstösse in anderen Kantonen

Im Kanton Bern reichte die Junge SVP am 2. Februar 2012 die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» ein. Das Initiativbegehren verlangte die Teilrevision der Kantonsverfassung und sah einen ähnlichen Wortlaut wie die vorliegenden Einbürgerungsinitiative vor. Der Regierungsrat des Kantons Bern prüfte die Gültigkeit der Initiative und bejahte diese. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben die Volksinitiative am 24. November 2013 angenommen.

Gegen das vom Kantonsrat des Kantons Zürich verabschiedete neue kantonale Bürgerrechtsgesetz hat ein Komitee, bestehend aus SVP-Vertreterinnen und -Vertretern, das Referendum ergriffen und einen ausformulierten Gegenvorschlag «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» eingereicht. Der Regierungsrat des Kantons Zürich prüfte die im Gegenvorschlag geforderten Bestimmungen auf ihre Rechtmässigkeit, insbesondere die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, und beantragte beim Kantonsrat die Ungültigerklärung der §§ 3 («Es besteht kein

Rechtsanspruch auf Einbürgerung»), 8 Abs. 2 lit. b (bei Erwachsenen «keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegt») und 8 Abs. 3 lit. a (bei Jugendlichen «keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegt») des Gegenvorschlags. Der Kantonsrat stimmte diesem Antrag mehrheitlich zu, erreichte jedoch nicht das für die Ungültigerklärung erforderliche Quorum von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder und der gesamte Gegenvorschlag wurde den Stimmberechtigten infolge Gültigkeitsbeschluss vorgelegt werden. Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich haben am 11. März 2012 über das kantonale Bürgerrechtsgesetz und den Gegenvorschlag abgestimmt und beide Vorlagen abgelehnt.

3.3.7 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG ist dem Grossen Rat zunächst zu beantragen, in einem ersten Beschluss bei der formulierte kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» eine Übergangsbestimmung einzufügen.

Zudem ist dem Grossen Rat nach § 13 Satz 2 IRG zu beantragen, in einem zweiten Beschluss die formulierte kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» für teilweise rechtlich zulässig zu erklären bzw. die Ergänzung in § 13 Abs. 1 lit. c BÜRg und § 13 Abs. 1^{bis} BÜRg zu streichen.

4. Weiteres Verfahren

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder sofort dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Beschliesst der Grosse Rat, eine Initiative sofort dem Volk vorzulegen, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch keinen Gegenvorschlag vorlegen (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Ein solches Verfahren rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder zum betreffenden Zeitpunkt ein verbindlicher Entscheid angezeigt ist. Andernfalls empfiehlt sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat, der dem Grossen Rat Bericht erstattet (§ 18 Abs. 3 lit. b IRG). Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass bei der formulierten Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» die Voraussetzungen für eine direkte Unterbreitung zur Abstimmung nicht gegeben sind.

Die vorliegende Initiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» enthält vier Begehren im Zusammenhang mit dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren. Die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit hat ergeben, dass sowohl die Forderung, die Einbürgerung bei Sozialhilfebezug bzw. noch nicht zurückbezahlter Leistungen der Sozialhilfe auszuschliessen («Keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern»), als auch die Forderung nach einem Ausschluss der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit von kantonalen und kommunalen Einbürgerungsentscheiden («Kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung») als rechtlich unzulässig zu qualifizieren sind.

Der Regierungsrat möchte aber die beiden rechtlich zulässigen Begehren der formulierten kantonalen Volksinitiative («Keine Einbürgerungen von Kriminellen» und «Keine Einbürgerung ohne Niederlassungsbewilligung») sorgfältig prüfen. Ohnehin ist der Regierungsrat aktuell daran, die kantonale Gesetzgebung auf die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes zu überprüfen und die erforderlichen Gesetzesanpassungen vorzubereiten.

5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

1. Die kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» wird mit einer unumgänglichen Ergänzung versehen und für teilweise rechtlich zulässig erklärt.
2. Die kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» wird dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Vizepräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschlüsse

Grossratsbeschluss I

über zwei unumgängliche Änderungen der kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)»

(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:

://: Die mit 4'122 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» wird wie folgt ergänzt:

§ 43a. des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992
Übergangsbestimmungen zu den Änderungen in § 13 vom [Datum]

¹ Gesuche, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens bei der zuständigen Behörde hängig sind, werden nach neuem Recht beurteilt.

² Verfahren, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens hängig sind, werden nach neuem Recht fortgeführt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn 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.

Grossratsbeschluss II

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)»

(vom [Datum eingeben])

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

- ://: 1. Die mit 4'122 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» wird für teilweise rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn 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.