



An den Grossen Rat

16.1642.03

17.0632.02
16.5124.04
16.5126.03

Justiz-, Sicherheit- und Sportkommission
Basel, den 15. September 2017

Kommissionsbeschluss vom 13. September 2017

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

zum 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. Ausgangslage	3
2. Vorgehen der Kommission	3
2.1 Hearing.....	3
2.2 Eintreten und Schlussabstimmung	4
2.3 Einbürgerungsinitiative und Gegenvorschlag	4
2.4 Diskussion und Änderungen	4
2.4.1 § 3 Abs. 2	4
2.4.2 § 4 Abs. 1 lit. b.....	5
2.4.3 § 5 Abs. 1 lit. c.....	6
2.4.4 § 6 Abs. 1 lit. b.....	6
2.4.5 § 7 Abs. 1, lit. b und c.....	7
2.4.6 § 11 Abs. 1 lit. b u. c.....	8
2.4.7 § 11 Abs. 2	9
2.4.8 § 12 Abs. 2	10
2.4.9 § 23 Abs. 2	10
2.4.10 § 27, § 28 sowie IV. Schlussbestimmung	11
2.5 Empfehlung zu Initiative und Gegenvorschlag.....	12
3. Anzüge	12
3.1 Anzug Kaufmann und Konsorten	12
3.2 Anzug Gölgei und Konsorten	12
4. Grossratsbeschluss	12
5. Anträge	13
Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss	14

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 25. April 2017 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat seinen „Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)“ und Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes sowie Bericht zu zwei Anzügen“ (künftig Ratschlag) überwiesen. Er beantragt, dem Gesetzesentwurf als Gegenvorschlag zur „Einbürgerungsinitiative“ der Schweizerischen Volkspartei Basel-Stadt zuzustimmen und die Initiative sowie den Gegenvorschlag unter gleichzeitiger Empfehlung der Ablehnung der Initiative und Annahme des Gegenvorschlags der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Ausserdem beantragt der Regierungsrat, den „Anzug Danielle Kaufmann und Konsorten betreffend Rücksichtnahme auf Analphabetismus, Illettrismus und fehlende Schulbildung beim Sprachnachweis für die Einbürgerung“ (künftig Anzug Kaufmann und Konsorten) sowie den „Anzug Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend Vereinfachung der Einbürgerung“ (künftig Anzug Gölgeli und Konsorten) als erledigt abzuschreiben.

Der Grosse Rat hat das Geschäft an seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK hat sich an insgesamt 5 Sitzungen (10. und 17. Mai, 14. und 28. Juni sowie 13. September 2017) mit der Vorlage befasst.

An der ersten Sitzung vom 10. Mai 2017 hat sich die Kommission den Ratschlag durch den Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) RR Baschi Dürr, die Leiterin Rechtsdienst Bevölkerungsdienste und Migration Rahel Eglin und den Leiter Einbürgerungen und Bewilligung Oliver Meury vorstellen lassen. Die weiteren Beratungen fanden ebenfalls im Beisein der Verwaltung statt.

2.1 Hearing

An der Sitzung vom 28. Juni 2017 hat die Kommission dem Initiativkomitee sowie den Bürgergemeinden der Stadt Basel, Riehen und Bettingen Gelegenheit zur Stellungnahme geboten.

Das **Initiativkomitee**, vertreten durch Pascal Messerli, hat nebst kurzen Ausführungen insbesondere zur rechtlichen Zulässigkeit der Einbürgerungsinitiative darauf hingewiesen, dass ein Rückzug wahrscheinlich sei, zumal sämtliche Forderungen der Initiative bereits im Rahmen der Bundesgesetzgebung erfüllt resp. teilweise sogar noch übertroffen werden. Dennoch behalte sich das Initiativkomitee aus formellen Gründen einen Rückzug bis nach Beschlussfassung des Grossen Rates vor.

Gegenstand des Hearings mit den **Bürgergemeinden** der Stadt Basel, Riehen und Bettingen bildeten die möglichen Änderungen der JSSK, welche diesen im Vorfeld des Hearings zur Kenntnis gebracht worden waren.

Die Bürgergemeinden der Stadt Basel und Riehen, vertreten durch die Präsidenten des Bürgerrats der Bürgergemeinde der Stadt Basel (Stefan Wehrle) und des Bürgerrats Riehen (Martin Lemmenmeier), betonten die gute Zusammenarbeit mit der Verwaltung anlässlich der hängigen Gesetzesrevision und begrüßten den regierungsrätlichen Gesetzesentwurf. Im Rahmen des Hearings sprachen sie sich grundsätzlich gegen die Änderungsanträge der JSSK aus. Für die detaillierte Stellungnahme siehe unter Ziff. 2.4 Diskussion und Änderungen.

Der Präsident des Bürgerrats Bettingen musste sich kurzfristig entschuldigen, wies aber schriftlich darauf hin, dass sich an der Stellungnahme der Bürgergemeinde Bettingen zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes nichts geändert habe.

2.2 Eintreten und Schlussabstimmung

In der Sitzung vom 28. Juni 2017 ist die Kommission stillschweigend auf die Vorlage **eingetreten**.

In der **Schlussabstimmung** vom 13. September 2017 hat die Kommission mit **7 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen** beschlossen, den nachfolgenden Beschlussentwurf dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.3 Einbürgerungsinitiative und Gegenvorschlag

Die Kommission verweist für die Einbürgerungsinitiative, die gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 15. März 2017¹ für teilweise rechtlich zulässig erklärt und mit einer übergangsrechtlichen Ergänzung versehen wurde, auf die ausführliche Darstellung im Ratschlag (vgl. Ziff. 4, S. 7ff.). Sie teilt die Haltung des Regierungsrates, wonach das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz als Gegenvorschlag wesentlich umfassender ausgestaltet ist als die Initiative, was zu einer besseren Übereinstimmung und Zusammenwirken mit dem neuen Bundesrecht führt und somit auch die Rechtssicherheit erhöht und die Rechtsanwendung erleichtert. Ebenso pflichtet sie bei, dass die Anliegen der Initiative bereits im neuen Bundesrecht enthalten sind.

Die Kommission hat deshalb mit **11 Stimmen bei 2 Enthaltungen** beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, dem Stimmvolk gemäss Antrag des Regierungsrates die Einbürgerungsinitiative mit Empfehlung auf Verwerfung und den Gesetzesentwurf als Gegenvorschlag zur Initiative mit Empfehlung auf Annahme vorzulegen.

2.4 Diskussion und Änderungen

Die Darstellung von Diskussion und Änderungen erfolgt in chronologischer Abfolge. Die zur Diskussion stehenden Bestimmungen werden zwecks besserer Verständlichkeit jeweils vollständig wiedergegeben. Die für die beantragten Änderungen relevanten Absätze und Literae werden schwarz, unerhebliche grau, von der Kommission gutgeheissene Streichungen und Ergänzungen fett schwarz dargestellt. Unmittelbar unter dem Titel erfolgt der Hinweis, ob die Kommission eine Änderung beantragt und gegebenenfalls welcher Art diese ist.

2.4.1 § 3 Abs. 2

→ *unverändert*

§ 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.

Die regierungsrätliche Festsetzung des **Mindestalters auf 12 Jahre** wurde aus der Kommission in Frage gestellt. Zunächst wurde mit 7 zu 6 Stimmen der Grundsatzentscheid gefällt, eine Ausnahmeregelung zu schaffen, um zum Beispiel staatenlosen unbegleiteten Kindern oder staatenlosen Kindern der dritten Generation, denen die Flüchtlingseigenschaft nicht weitergegeben wird und die sich faktisch keine Papiere beschaffen können, die Möglichkeit für ein frühzeitiges selbstständiges Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht zu geben.

Gegen den Antrag wurde aus der Kommission eingewendet, dass dieser dem Ordnungsgeber eine zu grosse Kompetenz einräume und aus der Wartefrist, die sich für ein jüngeres Kind bis zum Erreichen des für ein selbstständiges Gesuch erforderlichen Mindestalters ergebe, auch kein gravierender Nachteil wie bspw. eine drohende Ausschaffung resultiere.

¹ http://grosserrat.bs.ch/media/files/ratsprotokolle/beschlussprotokoll_2017-03-15.pdf, S. 11ff.

Seitens der *Verwaltung* wurde ergänzend zu den Ausführungen im Ratschlag (S. 12) zur Festlegung eines Mindestalters dargelegt, dass sich staatenlose Kinder gemäss Art. 23 nBüG² bereits nach fünf Jahren erleichtert einbürgern lassen können. Für Kinder, die sich faktisch keine Schriften beschaffen können, komme gemäss Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011³ ebenfalls Art. 23 nBüG zur Anwendung und für die Klassenfahrt ins Ausland genüge schon der Eintrag in eine von der Lehrperson aufgelegte Klassenliste. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass in der Praxis die Gefahr, dass Eltern mit der Einbürgerung von kleinen Kindern den sogenannten umgekehrten Familiennachzug resp. das Familienbleiberecht erwirken wollten, als grösser eingeschätzt werde als der Vorteil für die wenigen gegebenenfalls überhaupt noch verbleibenden Ausnahmen. Die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁴ wurde seitens der Verwaltung ebenfalls geprüft und für gegeben erachtet.

Der konkrete **Antrag** auf Ergänzung des § 3 Abs. 2 BÜRg, wonach Ausnahmen durch die Verordnung geregelt werden sollen, wurde von der Kommission **mit 8 zu 5 Stimmen abgelehnt**.

2.4.2 § 4 Abs. 1 lit. b

→ *unverändert*

§ 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.

In der Kommission wurde die Frage diskutiert, inwieweit das Vertrautsein mit den **örtlichen Lebensverhältnissen** für die Einbürgerung von Relevanz sei.

Pro Streichung wurde argumentiert, dass das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen stärker zu gewichten sei als örtliche Kenntnisse in der heutigen Zeit. Den gesellschaftlichen Veränderungen wie Stellenabbau, Wohnungskündigungen etc., die von den Betroffenen oftmals eine hohe Mobilität verlangen, muss angemessen Rechnung getragen werden. Daher soll eine gute Integration nicht am Wissen über spezifische örtliche Lebensverhältnisse gemessen werden. Weiter wurde die Ansicht vertreten, dass der Begriff „örtlich“ durch schweizerische Lebensverhältnisse ohnehin schon kompensiert sei.

Contra Streichung und für Belassen des regierungsrätlichen Vorschlags wurde angeführt, dass es „schweizerische“ Lebensverhältnisse als solche gar nicht gebe, zumal ein grosser Unterschied bestehe, ob jemand bspw. in einem Bergtal oder in Zürich-City lebe. Das Vertrautsein sowohl mit den schweizerischen als auch den örtlichen Lebensverhältnissen widerspiegle den Staatsaufbau. Eine Streichung würde zu einem in der Schweiz einmaligen Konzeptionswechsel und damit zu unnötigen Konflikten mit den Bürgergemeinden führen. Ein gewisses Engagement und Kenntnisse auch über die Bürgergemeinde dürfen von Bewerberinnen und Bewerbern durchaus verlangt werden.

Der **Antrag** auf Streichung dieses Begriffs wurde mit **7 zu 6 Stimmen verworfen**.

¹ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜg) vom 20. Juni 2014, nachfolgend nBüG

³ BBl 2011 2825

⁴ SR 0.107

2.4.3 § 5 Abs. 1 lit. c

→ *unverändert*

§ 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.

Der **Antrag** auf Ergänzung des § 5 Abs. 1 lit. c BÜRg, wonach sich eine erfolgreiche Integration u.a. „in der Fähigkeit sich im Alltag in Wort **in deutscher Sprache** und **in Schrift in einer Landessprache** zu verständigen“ zeige, wurde von der Kommission mit **7 zu 6 Stimmen verworfen**.

Die *Befürworter* argumentierten, dass mündliche Deutschkenntnisse und das Beherrschen einer Landessprache in Schrift für die Erlangung des Basler Bürgerrechts ausreichend seien. Wer über die erforderlichen mündlichen Sprachkompetenzen (Niveau B1) verfüge, sei auch in der Lage schriftliche Mitteilungen zu verstehen, wenn auch nicht auf dem von Bewerberinnen und Bewerbern geforderten sehr hohen Niveau A2. Der Antrag, welche die vier Landessprachen gewichte und die Grenzlage des Kantons Basel-Stadt berücksichtige, stehe gleichzeitig auch für eine gewisse Modernisierung des Gesetzes.

Gegen den Antrag wurde angeführt, dass die Sprache zur minimalen Integration gehöre und darauf hingewiesen, dass die Einführung von Sprachstandtests mit den verschärften Anforderungen an die mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse erst 2012 von den Stimmberechtigten gutgeheissen worden sei. Eine Änderung bereits nach so kurzer Zeit sei deshalb nicht angezeigt.

2.4.4 § 6 Abs. 1 lit. b

→ *redaktionelle Änderung*

§ 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 **finanzieller Natur** nicht erfüllt;
- c) nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

Bei der Änderung des § 6 Abs. 1 lit. b BÜRg handelt es sich um eine rein **redaktionelle Änderung**, die grösstmögliche Klarheit schaffen soll. Aber auch ohne diese Ergänzung sind gemäss Ratschlag und Botschaft des Bundes nur Verpflichtungen finanzieller Natur gemeint.

Die *Verwaltung* hat eingeräumt, dass der Begriff Schulden im Gesetzestext nicht verwendet werde und die Möglichkeit bestehe, dass nicht Rechtsgewandte aus der Formulierung „öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verpflichtungen“ andere Schlüsse ziehen könnten und deshalb den Antrag aus der Kommission unterstützt. Der **Antrag** wurde **einstimmig gutgeheissen**.

Diesem Antrag standen die **Anträge** auf nachfolgende Ergänzungen gegenüber: „**wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt**“.

Zur *Begründung* der Anträge wurde argumentiert, dass die Bestimmung ohne die beantragte Ergänzung „**wichtig**“ zu weit gefasst sei, so dass bereits kleine Beträge von Steuerschulden und

anderen öffentlich-rechtliche Schulden relevant wären. Beim Staat dürften ohne diese Ergänzung gar keine Schulden bestehen. Durch die Ergänzung „**mutwillig**“ werden Personen nicht erfasst, die unverschuldet ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können oder Schulden unbewusst angehäuft haben.

Gegen den Antrag wurde angeführt, dass die Unterscheidung zwischen Schulden gegenüber dem Staat und Privaten durchaus gerechtfertigt sei und als fragwürdig kritisiert, dass jemanden mit Schulden zwar die Aufenthaltsbewilligung verweigert werden kann, nicht aber die Einbürgerung. Durch die Ergänzung des Begriffs „**mutwillig**“ würde die Hürde sehr hoch gesetzt und die Anwendung wäre wohl kaum praxistauglich, da es sich um einen subjektiven Aspekt der Zahlungsmoral handelt.

Die *Verwaltung* hat ausgeführt, dass öffentlich-rechtliche Verpflichtungen stärker gewichtet werden und daher nur die privatrechtlichen Verpflichtungen durch die Wichtigkeit begrenzt werden sollen. Die Rechtsprechung im Bereich des Ausländerrechts erachtet bei privatrechtlichen Schulden einer Einzelperson 80'000 Franken während fünf Jahren als relevant. Der Begriff „**mutwillig**“ aus dem Bundesrecht lehnt sich (Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz⁵) an die Regelung zu Art. 80 Abs. 1 lit. b VZAE⁶ an. Gemäss der Rechtsprechung⁷ müsse die Verschuldung selbst verschuldet und qualifiziert vorwerfbar sein. Wenn künftig auf kantonaler Ebene verlangt wird, dass wichtigen privatrechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden muss, so stellt das im Vergleich zur auf Bundesebene geforderten Mutwilligkeit eine Verschärfung dar.

Der **Antrag** wurde **mit 7 zu 6 Stimmen verworfen**.

2.4.5 § 7 Abs. 1, lit. b und c

→ *redaktionelle Änderungen*

§ 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.~~

§ 7 BÜRG konkretisiert das in § 5 Abs. 1 lit. b BÜRG genannte Kriterium der Respektierung der Werte der Bundes- und der Kantonsverfassung. Die Formulierung basiert auf dem Bundesrecht (Art. 5 BÜV⁸), führt zusätzlich aber noch die Kantonsverfassung an. Aus der Kommission wurde im Bewusstsein, dass das Bundesrecht ohnehin Geltung habe, die heikle Hierarchisierung der Grundrechte kritisiert und nebst Anträgen auf Streichung einzelner Begriffe die ersatzlose Streichung des § 7 diskutiert.

Der **Antrag** auf ersatzlose Streichung wurde **mit 7 zu 5 Stimmen verworfen** und dabei auf den deklamatorischen Charakter der Bestimmung und die gewählte Systematik des totalrevidierten Gesetzes, welches die Widergabe der wichtigsten Bestimmungen aus dem Bundesrecht vorsieht, hingewiesen. Die Kommission betont, dass eine Hierarchisierung von Werten der Bundesverfassung problematisch sei und diese nur exemplarisch genannt werden.

Absatz 1 und lit. b

Mit den Änderungen in Abs. 1 und Abs. 1 lit. b soll die problematische Priorisierung und fragwürdige Aufzählung gewisser Grundrechte verhindert und eine Vereinfachung bewirkt werden.

⁵ www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-d.pdf

⁶ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, SR142.201

⁷ Urteil 2C.997/2013 vom 21. Juli 2014 E.2.2

⁸ Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV)

Der **Antrag** auf Streichung der Begriffe „*folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten*“, in **§ 7 Abs. 1 BÜRG** wurde von der Kommission **mit 10 zu 2 Stimmen gutgeheissen**.

Der **Antrag** auf Streichung der Begriffe „*wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit*“ in **§ 7 Abs. 1 lit. b** wurde von der Kommission **mit 11 zu 1 Stimmen gutgeheissen**.

Absatz 1 lit. c

Die Wertung der Pflichten gemäss § 7 Abs. 1 lit. c BÜRG wurde in der Kommission ebenfalls kontrovers diskutiert und ein Antrag auf Streichung „*der Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst*“ sowie ein Antrag auf ersatzlose Streichung des gesamten § 7 Abs. 1 lit. c BÜRG gestellt.

Die *Befürworter* der Teilstreichung kritisieren insbesondere die Priorisierung des Militärdienstes vor anderen Werten. Zudem werde damit im Vorfeld eine Art Gewissensprüfung für eine noch nicht bestehende Pflicht erforderlich, welche letztlich gar nicht überprüfbar und mit dem zivilen Ersatzdienst eigentlich abgeschafft worden sei.

Dagegen wurde argumentiert, dass die Einbürgerung auf freiwilliger Basis erfolge und die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst die einzige zusätzliche Pflicht sei, die mit der Einbürgerung einzig von Männern in Kauf genommen werden müsse. Wer keinen Dienst am Staat leisten wolle, solle sich nicht einbürgern lassen resp. auch nicht eingebürgert werden. Das Signal, wonach Basel-Stadt keine Totalverweigerer als Schweizer Bürger wolle, sei unabhängig vom Vorrang des Bundesrechts wichtig. Mit einer Streichung würde das Gegenteil signalisiert.

Die Kommission **hat** den **Antrag** auf Streichung der Begriffe „*zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst*“ **mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung verworfen**.

Der **Antrag** auf ersatzlose Streichung des gesamten § 7 Abs. 1 lit. c BÜRG wurde von der Kommission mit Stichentscheid der Präsidentin **mit 7 zu 6 Stimmen angenommen**.

Die Kommission betont auch hier, dass eine Streichung einzelner Begriffe keine Wirkung auf deren Geltung im Einbürgerungsverfahren habe und die Nennung nur exemplarisch ist.

2.4.6 § 11 Abs. 1 lit. b u. c

→ *materielle Änderungen*

§ 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 **hiesigen** Gesellschaft ~~in Kanton und Gemeinde~~ teilnehmen; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern ~~in Kanton und Gemeinde~~ pflegen.

In der Kommission besteht Einigkeit, dass die Begrenzung der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft und die Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern „*in Kanton und Gemeinde*“ zu eng gefasst sind. Sie hat sich deshalb je **einstimmig mit 12 Stimmen** für die Erweiterung der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der „*hiesigen*“ Gesellschaft (**Abs. 1 lit. b**) und für eine Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern auch ausserhalb des Kantons Basel-Stadt (**Abs. 1 lit. c**) ausgesprochen.

Die *Bürgergemeinden* bevorzugten anlässlich des Hearings die regierungsrätliche Fassung, zumal der Begriff „*hiesige*“ Gesellschaft ebenfalls interpretationsbedürftig sei. Die Mitgliedschaft in Vereinen und die Teilnahme am zentralen Brauchtum von Kanton und Gemeinde sowie Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern auch in Kanton und Gemeinde erachten sie als wichtig. Gegen zusätzliche Referenzen (z.B. vom auswärtigen Arbeitsplatz) nebst den je zwei

Referenzen aus Kanton und Gemeinde sei aber nichts einzuwenden. Die Bürgergemeinden stellen sich auf den Standpunkt, dass sie trotz dieser Änderung, Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern in der gleichen Gemeinde fordern werden, da dies gemäss Bundesrecht (Art. 12 Abs. 3 nBüG⁹), wonach die Kantone und Bürgergemeinden Voraussetzungen verschärfen dürfen, und unter Berufung auf die Gemeindeautonomie (§ 59 sowie §§ 39 und 64 KV¹⁰) möglich sei.

Die Kommission folgt der Verwaltung und ist der Ansicht, dass die Bürgergemeinden ohne entsprechende Kompetenznorm im kantonalen Bürgerrechtsgesetz nicht zum Erlass weitergehender Integrationskriterien ermächtigt sind. Der Bund erlässt gemäss Art. 38 Abs. 2 BV die Mindestvorschriften und die Kantone können gestützt auf Art. 12 Abs. 3 nBüG weitere (strengere) Integrationskriterien vorsehen. Die Kantone können diese Kompetenz in ihrer Gesetzgebung wiederum den Gemeinden übertragen. Im geltenden Bürgerrechtsgesetz des Kantons Basel-Stadt wie auch im vorliegenden Gesetzesentwurf wird den Gemeinden lediglich bei den Zuständigkeiten, beim Verfahren und bei den Gebühren ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, nicht aber bei den materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Ohne eine entsprechende Regelung gelten die Integrationskriterien des kantonalen Gesetzes abschliessend und sind die Bürgergemeinden an diese gebunden. Schliesslich lässt sich auch aus der in § 59 KV verankerten Gemeindeautonomie sowie den §§ 39 und 64 (Aufgaben der Bürgergemeinden) KV nichts anderes ableiten. Die Gemeindeautonomie bemisst sich nach dem Spielraum, den Verfassung und Gesetz zulassen.

2.4.7 § 11 Abs. 2

→ *Ergänzung abgelehnt*

Die Kommission hat den Antrag hinsichtlich der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinden eine **Gesetzesvermutung** analog der Regelung zum Sprachnachweis (§ 8 Abs. 2 lit. b BÜRG) in das Bürgerrechtsgesetz aufzunehmen, intensiv diskutiert. Diese Thematik bildete bereits Teil der Beratungen zum „Ratschlag Änderung des Bürgerrechtsgesetzes sowie zur Beantwortung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Einbürgerung mit 18 anbieten“¹¹.

Die *Befürworter* der Vermutung finden es nicht gerechtfertigt, dass einbürgerungswillige Personen mehr wissen müssen als Schweizerinnen und Schweizer. Wer „**während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache vollständig in der Schweiz besucht habe**“ (Antrag), sei - unabhängig der allfälligen Staatsangehörigkeit - mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut und verfüge über die normalen Kompetenzen, um das Grundprinzip der schweizerischen Demokratie zu verstehen. Zielgruppe seien Personen, die hier aufwachsen und zusammen mit anderen Kindern und Jugendlichen sozialisiert wurden. Eine Privilegierung von Jugendlichen, die in der Schweiz gelebt haben, finde bereits durch die doppelte Anrechnung der Jahre zwischen dem 10. und 20. Altersjahr statt. Eine weitere Ermunterung zur Einbürgerung solcher Jugendlichen in Form der Anerkennung des hiesigen Schulbesuchs sei folgerichtig.

Gegen den Antrag wurde eingewendet, dass das Bürgerrechtsgesetz nicht der richtige Platz für Jugendförderung sei, und weiter kritisiert, dass gemäss Formulierung auch Bewerberinnen und Bewerber, die nach der obligatorischen Schulzeit die Schweiz wieder verlassen und erst nach Jahren zurückkehren, von der Regelung profitieren würden.

Die *Verwaltung* erachtet den vorgeschlagenen § 11 Abs. 2 BÜRG gestützt auf die Nachfrage beim Staatssekretariat für Migration (SEM) für bundesrechtlich zulässig. Das SEM hält den Verzicht auf eine Prüfung von Geographie- und Staatskundekenntnissen im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs für haltbar, wenn das kantonale Recht eine andere Form des Nachweises zulässt.¹² Weil die bisherigen Erfahrungen der zuständigen Bürgergemeinden zeigen, dass die Annahme falsch

⁹ BBl 2011 2832 sowie Barbara von Rütte, Das neue Bürgerrechtsgesetz, Anwaltsrevue 5/2017, S. 209 mit Verweisen

¹⁰ Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SG 111.100

¹¹ „Bericht der JSSK zum Ratschlag Änderung des Bürgerrechtsgesetzes sowie zur Beantwortung der Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betr. Einbürgerung mit 18 anbieten“, vgl. letzter Abschnitt von Ziff. 2.1.4, <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100383/000000383723.pdf>

¹² Ratschlag S. 16

sei, wonach der hiesige obligatorische Schulbesuch automatisch zu den erforderlichen Grundkenntnissen führe, wird der Schulbesuch seitens der Verwaltung hierfür jedoch nicht als genügend erachtet.

Die *Bürgergemeinden* haben sich gegen eine Vermutungsregel ausgesprochen, welche dazu führt, dass die entsprechenden Grundkenntnisse im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs nicht mehr abgefragt werden könnten. Sie haben klar zum Ausdruck gebracht, dass sie sich unter Berufung auf die bundesrechtliche und verfassungsrechtliche Bestimmung¹³, wonach die Bürgergemeinden Voraussetzungen verschärfen dürfen, über eine derartige kantonale Bestimmung hinwegsetzen würden. Entgegen der Meinung des SEM und der Verwaltung vertreten sie die Meinung, dass der vorgeschlagene neue § 11 Abs. 2 BÜRГ klar Bundesrecht (Art. 11 nBüG und Art. 2 BüV) verletze, weil der Kanton zwar Voraussetzungen erschweren, aber nicht erleichtern könne. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass in den letzten Jahren niemand allein aufgrund ungenügender Grundkenntnisse in Staatskunde abgewiesen worden sei.

Die Kommission hat den **Antrag** auf Einfügen eines neuen § 11 Abs. 2 **mit 6 zu 5 Stimmen abgelehnt**.

2.4.8 § 12 Abs. 2

→ *redaktionelle Ergänzung gutgeheissen*

§ 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 **Als andere gewichtige persönliche Umstände gelten namentlich:**

- a) Eine ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche;
- b) Erwerbsarmut;
- c) Die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben;
- d) Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

Der **Antrag** auf Einfügen eines neuen Absatz 2, um die in Art 9 BüV geltenden Abweichungen gegenüber der Öffentlichkeit und den gesetzesanwendenden Behörden auszuweisen und verständlich zu formulieren, wurde von der Kommission **mit 11 Stimmen bei 1 Enthaltung** gutgeheissen. Diese Ergänzung bedeutet keine inhaltliche Änderung, sondern vielmehr die korrekte Bezugnahme auf die „*anderen gewichtigen persönlichen Umstände*“ in § 12 Abs. 1 BÜRГ.

2.4.9 § 23 Abs. 2

→ *unverändert*

§ 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.

Die Mitwirkungs- und Auskunftspflicht gab zur Diskussion Anlass, weil der Begriff „wissen müssten“ in § 23 Abs. 2 BÜRГ von einem Teil der Kommission als unklar kritisiert wurde.

¹³ Vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.3.7, letzter Absatz

Dagegen wurde eingewendet, dass es sich bei diesem Begriff um einen üblichen Rechtsbegriff mit entsprechender Gerichtspraxis handle.

Die *Verwaltung* hat ausgeführt, dass sich die Formulierung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Ausländerrecht anlehne. Gemäss Art. 62 Bst. a AuG¹⁴ kann eine ausländerrechtliche Bewilligung widerrufen werden, wenn im Bewilligungsverfahren falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen wurden. Solche wesentlichen Tatsachen sind laut Bundesgericht¹⁵ nicht nur gegeben, wenn die betroffene Person weiss, dass sie für den Bewilligungsentscheid bedeutsam sind, sondern bereits dann, wenn die betroffene Person dies wissen muss.

Ein erster **Antrag**, welcher die Streichung des Begriffs „wissen müssten“ in § 23 Abs. 2 BÜRG zum Gegenstand hatte, wurde **mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung verworfen**.

In der Folge wurde der **Antrag auf Rückkommen mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen**.

Der **Rückkommensantrag** forderte den Zusatz „*offensichtlich*“ vor „wissen müssen“, weil damit dem Einzelfall aber auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung¹⁶ Rechnung getragen werden könne, wonach nur diejenigen Änderungen der persönlichen Verhältnisse den Behörden zu melden seien, von deren Wesentlichkeit der Betroffene offensichtlich wissen müsse (z.B. Straftaten). Die regierungsrätliche Formulierung stehe im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung, weil Bewerberinnen und Bewerber jede Kleinigkeit mitteilen müssten, um im Zweifel nicht gegen die Mitwirkungs- und Auskunftspflicht zu verstossen. Mit dem Zusatz „*offensichtlich*“ werde den Behörden der nötige Ermessensspielraum eingeräumt, um Unerhebliches nicht berücksichtigen zu müssen.

Dagegen wurde eingewendet, dass die Ergänzung des Begriffs „*offensichtlich*“ unnötig sei. § 23 Abs. 2 BÜRG sei bereits relativ eng formuliert. Kleinigkeiten seien bereits durch den Begriff „massgeblich“ ausgeschlossen. „Wissen oder wissen müssten“ sei eine absolut gängige Formulierung der schweizerischen Gesetzgebung und beinhalte die üblichen Sorgfaltsmassstäbe. Gerichten und Behörden stehe der erforderliche Ermessensspielraum bereits zur Verfügung, um die Begriffe „wissen“, „wissen müssen“ und „massgeblich“ mit Blick auf den Einzelfall auslegen zu können. Zudem sei der Zusatz „*offensichtlich*“ ebenfalls interpretationsbedürftig.

Die *Verwaltung* vertrat die Ansicht, dass der regierungsrätliche Vorschlag den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der rechtsgleichen Behandlung der Gesuchstellenden sowie der erforderlichen Praktikabilität für die zuständigen Behörden angemessen Rechnung trage. Der beantragte Zusatz würde hingegen zu einem grösseren Ermessens- bzw. Abklärungsspielraum der Verwaltung führen, da diese die entscheidrelevanten Änderungen, von deren Bedeutung die Gesuchstellenden offensichtlich wissen müssten, von den anderen abgrenzen könnte und müsste.

Die Kommission hat den **Antrag** auf Ergänzung des § 23 Abs. 2 BÜRG mit dem Begriff „*offensichtlich*“ **mit 6 zu 5 Stimmen abgelehnt**.

2.4.10 § 27, § 28 sowie IV. Schlussbestimmung

Die Bestimmung über die Aufhebung des bisherigen Rechts (§ 27) wird aus formellen Gründen in die neue Schlussbestimmung (Ziff. IV.) integriert. § 28 (Übergangsregelung) wird zu § 27. Die Schlussbestimmung lautet neu:

IV. Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren. Es unterliegt dem Referendum und tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Bürgerrechtsgesetz (BÜRG) vom 29. April 1992 aufgehoben.

¹⁴ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20

¹⁵ BGE 135 II 1 E.4.1

¹⁶ Urteil 2C_988/2014 vom 01.09.2015 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen auf die Urteile 2C_682/2012 vom 7. Februar 2013 E. 4.1; 2C_595/2011 vom 24. Januar 2012 E. 3.4; 2C_726/2011 vom 20. August 2012 E. 3.1.1 und BGE 135 II 1 E. 4.1

Die Kommission hat diesen Änderungen zugestimmt.

2.5 Empfehlung zu Initiative und Gegenvorschlag

Die Kommission hat mit **11 Stimmen bei 2 Enthaltungen** beschlossen, dem Stimmvolk gemäss Antrag des Regierungsrates

1. die kantonale Volksinitiative „Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)“ mit Empfehlung auf Verwerfung und
2. den Gesetzesentwurf als Gegenvorschlag zur Initiative mit Empfehlung auf Annahme vorzulegen.

3. Anzüge

3.1 Anzug Kaufmann und Konsorten

Die verschiedenen Kriterien (Analphabetismus, Illetrismus etc.), die im Anzug aufgezählt werden, sind bereits durch das Bundesrecht abgedeckt. Nur die fehlende Schulbildung wird nicht explizit berücksichtigt. In einem solchen Fall müsste ein Kursattest beigebracht werden, welches z.B. den Analphabetismus hinreichend nachweist. Die Berufung auf die fehlende Schulbildung alleine ist hingegen nicht ausreichend. Aufgrund des Bundesrechts verbleibt für die Kantone hier kein Spielraum.

Aufgrund der obgenannten Gründen und den Ausführungen im Ratschlag (S. 24ff.) hat die Kommission **einstimmig** beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, den Anzug Kaufmann und Konsorten **als erledigt abzuschreiben**.

3.2 Anzug Gögeli und Konsorten

Auf Nachfrage der Kommission hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die Abläufe gegenwärtig zusammen mit den Bürgergemeinden analysiert werden. Im Rahmen einer generellen Aufgabenüberprüfung erfolge eine Standortbestimmung und Auslegeordnung, welche insbesondere eine Verkürzung der Verfahren zum Ziel habe. Aktuell dauere ein Einbürgerungsverfahren durchschnittlich zwei Jahre. Die Arbeiten hängen eng mit der Entwicklung des neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes ab dem 1. Januar 2018 zusammen. Der Abschluss der Analyse sei auf Ende 2017 vorgesehen.

Da noch nicht alle Forderungen der Anzugstellenden (z.B. Online-Anmeldung) erfüllt sind und die weitere Umsetzung noch abgewartet werden soll, kam der Antrag aus der Kommission, den Anzug vorerst stehen zu lassen, bis klar ist, welche Massnahmen die Verwaltung ergreifen wird.

Die Kommission hat den **Antrag auf Stehenlassen** des Anzugs Gögeli und Konsorten **mit 6 zu 5 Stimmen abgelehnt** und somit **beschlossen**, dem Grossen Rat **Abschreibung** des Anzugs **als erledigt** zu beantragen.

4. Grossratsbeschluss

Die Kommission stellt in Abänderung zum regierungsrätlichen Entwurf zum „Grossratsbeschluss zur Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)» und zu einem Gegenvorschlag“ in „Ziffer I. Gegenvorschlag“ den gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 15. März 2017 teilweise als rechtlich zulässig erklärt und mit einer übergangsrechtlichen Ergänzung versehenen Wortlaut der Einbürgerungsinitiative dar. In „Ziffer II. Weitere Behandlung“ wurde in den Absätzen 4 und 5 die

Terminologie angepasst und mit der Schlussbestimmung des BÜRГ in Übereinstimmung gebracht.

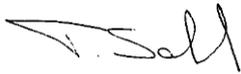
5. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat,

1. dem nachstehenden Beschlussentwurf zur kantonalen Volksinitiative „Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern (Einbürgerungsinitiative)“ und zu einem Gegenvorschlag zuzustimmen;
2. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Initiative zu verwerfen und die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BÜRГ) im Sinne des Gegenvorschlags anzunehmen;
3. die Anzüge Kaufmann und Konsorten(16.5124.03) sowie Gölгeli und Konsorten (16.5126.02) als erledigt abzuschreiben.

Die Kommission hat diesen Bericht **einstimmig mit 13 Stimmen** genehmigt und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Dr. Tanja Soland
Präsidentin

Beilage Entwurf Grossratsbeschluss

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. 16.1642.02 vom 25. April 2017 und in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 13. September 2017 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 gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 15. März 2017 als teilweise rechtlich zulässig erklärten und mit einer übergangsrechtlichen Ergänzung versehenen 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;*
- 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.***

§ 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.»***

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 1999 ¹⁾ sowie § 39 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 ²⁾, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 16.1642.02 vom 25. April 2017 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 13. September 2017,

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;

¹⁾ SR [101](#)

²⁾ SG [111.100](#)

- 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 finanzieller Natur 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:

- a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung;
- b) die Grundrechte.

§ 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 hiesigen Gesellschaft teilnehmen; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern 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 Als andere gewichtige persönliche Umstände gelten namentlich:

- a) eine ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche;
- b) Erwerbsarmut;
- c) die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben;
- d) Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

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. Nichtigklärung der Aufnahme in das Bürgerrecht

§ 17. Nichtigklärung 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 Nichtigklärung 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 einem behördlichen Entscheid 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 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.

IV. Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren. Es unterliegt dem Referendum und tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) vom 29. April 1992 aufgehoben.

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 in Kraft gesetzt. Wenn der vorstehend formulierte Gegenvorschlag angenommen wird, tritt er am 1. Januar 2018 in Kraft.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, unterliegt das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) dem fakultativen Referendum und ist nochmals zu publizieren.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.