



An den Grossen Rat

16.5283.02

PD / P165283

Basel, 7. Dezember 2016

Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2016

Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend „Integrationsförderung von Auslandschweizerinnen und -schweizern, die zurückkehren“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21.09.2016 die nachstehende Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„2014 ist das Basler Integrationsgesetz neu angepasst worden. Auf Antrag der JSSK (Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission) wurde in § 4 ein neuer Abs. 3bis ein kostenloses Sprachkursangebot eingeführt. Dieser sieht vor, dass der Kanton „neu zugezogenen Migrantinnen und Migranten während ihres ersten Aufenthaltsjahrs in der Schweiz einen kostenlosen Sprachkurs“ anbietet. Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in die Schweiz zurückkehren, erhalten diese Unterstützung nicht, auch wenn sie keine der Landessprachen sprechen. Begründet wird dies damit, dass die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen fehlen. In der Tat wird die Migrationsbevölkerung im Sinne des Gesetzes definiert als die in den Kanton Basel-Stadt zugewanderten, längerfristig und rechtmässig ansässigen „ausländischen Personen“. Auslandschweizerinnen und Schweizer fallen nicht unter das Integrationsgesetz.

Auch wenn die nach Basel zurückkehrenden Auslandschweizerinnen und -schweizer im Vergleich zu ausländischen Migrantinnen und Migranten zahlenmässig kaum ins Gewicht fallen, ist festzustellen, dass bei einigen Auslandschweizerinnen und -schweizern der gleich grosse Integrationsbedarf besteht wie bei Ausländerinnen und Ausländern, dazu gehört auch die Förderung der Sprachkenntnisse als Schlüssel zur Integration. Integrationsmassnahmen sollten daher wenn immer möglich nicht am Status einer Person sondern an den effektiven Integrationsbedürfnissen anknüpfen. Zudem dürfte die Ungleichbehandlung von Auslandschweizerinnen und -schweizern gegenüber Ausländerinnen und Ausländern bezüglich des vom Kanton gewährten kostenlosen Sprachunterrichts kaum sachlich gerechtfertigt sein. Auslandschweizerinnen und -schweizer, die keine Sprachkenntnisse und somit einen Integrationsbedarf haben, sollten gegenüber andern Migranten nicht benachteiligt werden. Im Kanton Freiburg erhalten jüngere Auslandschweizer/innen günstig einen jährigen Deutschkurs vom Kanton.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern deshalb vom Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, sodass nach Basel zurück kehrende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von den gleichen Integrationsmassnahmen profitieren können, wie Ausländerinnen und Ausländer. Dies könnte beispielsweise durch die Schaffung eines neuen § 2 Abs. 2bis im Integrationsgesetz geschaffen werden: „In den Kanton Basel-Stadt

zugewanderten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer fallen auch unter den Begriff der Migrationsbevölkerung, sofern sie der Integrationsförderung bedürfen. Die Bestimmungen des Integrationsgesetzes finden auf sie analog Anwendung, sofern dies mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.“

Annemarie Pfeifer, Alexander Gröflin, Elisabeth Ackermann, Jürg Meyer, Tonja Zürcher, Thomas Müry, René Brigger, Helen Schai-Zigerlig, Remo Gallacchi, Helmut Hersberger, Martina Bernasconi“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 21. September 2016 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

§ 42.

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

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

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

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

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates, wie auch in demjenigen des Regierungsrates, zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich

die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, wonach nach Basel zurückkehrende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von den gleichen Integrationsmassnahmen profitieren können, wie Ausländerinnen und Ausländer. Gemäss Motionärinnen und Motionäre könnte dies beispielsweise durch die Schaffung eines neuen § 2 Abs. 2^{bis} im Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz; SG 122.500) mit dem Wortlaut «In den Kanton Basel-Stadt zugewanderten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer fallen auch unter den Begriff der Migrationsbevölkerung, sofern sie der Integrationsförderung bedürfen. Die Bestimmungen des Integrationsgesetzes finden auf sie analog Anwendung, sofern dies mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.» erfolgen.

Gegen die hier zu beurteilende Motionsforderung sprechen kein Bundesrecht und kein kantonales Verfassungsrecht. Unzulässigkeitsgründe gemäss § 42 Abs. 2 GO sind nicht ersichtlich.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion Pfeifer betreffend Integrationsförderung von Auslandschweizerinnen und -schweizern beabsichtigt eine Integrationsförderung im Rahmen des „Basler Integrationsgesetzes“ für Schweizerinnen und Schweizer, die aus dem Ausland zuziehen. Aus dem Ausland zurückkehrende Schweizerinnen und Schweizer sollen von den Integrationsmassnahmen gleichwertig wie Ausländerinnen und Ausländer profitieren, speziell von den Gratis-Deutschkursen, um den Spracherwerb sowie die Integration zu fördern.

2.1 Zielgruppe des Basler Integrationsgesetzes

Die Motionärinnen und Motionäre fordern eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage, damit Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die nach Basel zurückkehren, ebenfalls von Integrationsangeboten, spezifisch den unter §4 Absatz 3^{bis} des Basler Integrationsgesetz definierten Gratis-Deutschkursen für „neu zugezogenen Migrantinnen und Migranten“ im „ersten Aufenthaltsjahres in der Schweiz“, profitieren können.

Das Basler Integrationsgesetz (Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung) definiert jedoch in § 2 Abs.1 2 die Zielgruppe, an die sich das Gesetz richtet. Integrationsmassnahmen im Kanton Basel-Stadt richten sich aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage an ausländische Personen sowie ihre Nachkommen, die in den Kanton Basel-Stadt zugewandert und langfristig und rechtmässig anwesend sind, sofern sie der Integrationsförderung bedürfen. Ein Zusatz für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Basler Integrationsgesetz anzugliedern, ist nicht sinnvoll bzw. problematisch.

2.2 Zielgruppe „Auslandsschweizerinnen und -schweizer“ und Gleichbehandlung

„Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer“ im Sinne der Motionärinnen und Motionäre¹ machen, gemäss den Erfahrungen aus dem operativen Geschäft, nur einen verschwindend kleinen Teil der Zuwanderung aus. Viele der „Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer“, welche im Ausland aufgewachsen sind, verfügen meist aufgrund ihres Familienhintergrundes oder dem Besuch einer Schweizer Schule im Ausland, über Kenntnisse einer Landessprache. Derzeit ist es nicht möglich, statistisch festzustellen, wie viele „Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer“ im Sinne der Motionärinnen und Motionäre realen Bedarf an Deutschkursen aufweisen, da kein Gesamtschweizerisches Personenregister für Schweizerinnen und Schweizer existiert.

Kehrt eine Person mit Schweizer Pass in die Schweiz zurück, so kann nicht eruiert werden, ob diese Person zuvor in der Schweiz bzw. wie lange sie im Ausland gelebt hat. Einzig der vorgängige Aufenthalt in Basel-Stadt kann eruiert werden. Zum Zeitpunkt der Anmeldung in Basel-Stadt und dem Zuzug in die Schweiz aus dem Ausland, kann nicht festgestellt werden, ob die rückkehrende Person nur ein paar Monate oder ihr ganzes Leben im Ausland gelebt hat und überhaupt Bedarf für einen Sprachkurs oder eine Integrationsmassnahme besteht. Ebenfalls werden Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer (sprich Personen mit Schweizer Pass im Ausland, unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer im Ausland oder ihrer Wanderbiografie) nur als solche erkannt, sofern sie direkt aus dem Ausland zuziehen. Haben sie zuvor beispielsweise ihr Leben lang im Ausland gelebt, sind aber zuerst in einen anderen Kanton gezogen und ziehen aus dem anderen Kanton nach ein paar Monaten nach Basel-Stadt, so werden sie als „Schweizerinnen und Schweizer, die aus einem anderen Kanton zuziehen“ betrachtet, da das Melderegister den vorherigen Aufenthalt im Ausland nicht registriert, sondern nur den letzten Wohnort.

Schweizerinnen und Schweizer können sich online registrieren. Es besteht keine Verpflichtung zur persönlichen Vorsprache bei der Anmeldung, wodurch ein Bedarf für Unterstützungsmassnahmen (Sprache oder „Integrationsbedarf“) im Erstgespräch/Anmeldegespräch nicht flächendeckend festgestellt werden kann.

Ist das Ziel der Motionärinnen und Motionäre, den Erwerb der Deutschen Sprache zu fördern, so müsste im Zuge der Gleichbehandlung auch die Unterstützung des Spracherwerbs von zuziehende Schweizerinnen und Schweizer aus den französischen, italienischen und rätoromanischen Sprachgebieten, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, diskutiert werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der „Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer“ im Sinne der Motionärinnen und Motionäre einen verschwindend kleinen Teil der Zuwanderung ausmachen.

Der Regierungsrat begrüsst die Forderung der Motionärinnen und Motionäre im Grundsatz. Im Sinne der Gleichbehandlung und einer optimalen Arbeitsmarktintegration sollte der Erwerb der Deutschen Sprache bei allen Personen, die einen Bedarf aufweisen, ermöglicht und gefördert werden. Bei Schweizerinnen und Schweizern, ob sie vom Ausland zuziehen oder aus einem anderen Kanton, darf jedoch davon ausgegangen werden, dass keine gesonderten Fördermassnahmen erforderlich sind, um die Chancengleichheit gegenüber der hiesigen Bevölkerung sicherzustellen. Für einkommensschwache Personen existieren staatlich subventionierte Sprachangebote. Bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit finanziert der Kanton Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit, wozu auch der Spracherwerb gehört.

Eine flächendeckende Verteilung von Gutscheinen für einen Gratis-Deutschkurs an nicht deutschsprachige Schweizerinnen und Schweizer auf Grundlage des kantonalen Integrationsgesetzes erachtet der Regierungsrat, aufgrund der obigen Erläuterungen, als ungeeignet.

¹ Auslandsschweizerinnen und -schweizer im Sinne der Motionärinnen und Motionäre sind: „Auslandsschweizerinnen und -schweizer die in die Schweiz zurückkehren“, und (...) „keine der Landessprachen sprechen“.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend „Integrationsförderung von Auslandschweizerinnen und -schweizern, die zurückkehren“, nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin