



An den Grossen Rat

19.5564.02

JSD/P195564

Basel, 8. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 7. April 2020

Anzug Beatrice Isler betreffend kantonale Einbürgerungsgebühren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Februar 2020 den nachstehenden Anzug Beatrice Isler dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Die Bürgergemeinde der Stadt Basel senkt die Gebühren für Einbürgerungswillige spürbar, sowohl für Schweizer Bewerbende als auch für Ausländerinnen und Ausländer. Zudem ist es der Bürgergemeinde ein Anliegen, dass Menschen in finanziell angespannten Verhältnissen unter bestimmten Voraussetzungen eine Reduktion oder einen Erlass der Einbürgerungsgebühren erhalten.

Die *Richtlinien des Bürgerrates betreffend Finanzierung der Einbürgerungsgebühren der Bürgergemeinde der Stadt Basel für Menschen in prekären Lebenssituationen* sind Grundlage für die Möglichkeit einer Finanzierungshilfe bei den kommunalen Einbürgerungsgebühren. Die Mittel für diesen Kompetenzbetrag stammen von der Christoph Merian Stiftung und sind an die Vergabeoption *gesellschaftliche Integration von Menschen in prekären Lebenslagen* gebunden.

Weiter müssen junge Menschen unter 19 Jahre auf Gemeindeebene nach wie vor nichts für die Einbürgerung bezahlen. Und ab Januar 2020 startet auf Bürgergemeindeebene eine zweijährige Aktion. Mit dieser Aktion motiviert die Bürgergemeinde junge Schweizerinnen und Schweizer im Alter zwischen 19 und 25 Jahren das Basler Bürgerrecht für CHF 100 (zuzüglich die kantonalen Gebühren natürlich) zu erwerben.

Und was macht der Kanton?

Wir bitten deshalb die Regierung zu prüfen und zu berichten,

- ob es ermöglicht werden könnte, dass unkompliziert und schnell die befristete Aktion „ybaslere“ der Bürgergemeinde für junge Schweizerinnen und Schweizer mit einer vorübergehenden Gebührensenkung auf kantonalen Ebene von z.B. CHF 300 auf CHF 150 gestützt werden könnte?
- ob der Kanton – analog der Bürgergemeinde – den Bürgerrechtsbewerbenden in prekären Lebenslagen mit einer Senkung der Gebühr entgegen kommen könnte?
- ob eine generelle Senkung der kantonalen Einbürgerungsgebühren möglich wäre?

Beatrice Isler, Oswald Inglin, Edibe Gölgeci, Thomas Müry, Beat K. Schaller, Andrea Elisabeth Knellwolf

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Prüfung einer Anpassung der kantonalen Einbürgerungsgebühren

1.1 Generelle Senkung der Einbürgerungsgebühren

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einbürgerungsgebühren im Kanton Basel-Stadt:

	Kanton	Basel (neu)	Basel (alt)	Riehen	Bettingen
<i>Ausländer/innen / Erwerb des Schweizer Bürgerrechts; ordentliche Einbürgerung</i>					
unter 19 Jahren, in der Schweiz geboren und 1. Gesuch	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit
Einzelpersonen unter 25 Jahren	600 Fr.	700 Fr.	900 Fr.	1'250 Fr.	950 Fr.
Einzelpersonen ab 25 Jahren	850 Fr.	950 Fr.	1'300 Fr.	1'950 Fr.	1'400 Fr.
Ehepaare mit und ohne Kind(er)¹	950 Fr.	unter 25 Jah- ren: 700 Fr. über 25 Jah- ren: 1'100 Fr.	1'300 Fr.	1'950 Fr.	1'400 Fr.
<i>Schweizer/innen / Erwerb des Basler Bürgerrechts</i>					
unter 19 Jahren und 1. Gesuch	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit	gebührenbe- freit
Übrige	300 Fr.	200 Fr. zwischen 19 und 25 Jahren: 100 Fr. (bis Ende 2021)	350 Fr.	300 Fr.	300 Fr.

Die Aufstellung zeigt, dass die kantonalen Gebühren auch nach der Gebührensenkung durch die Bürgergemeinde der Stadt Basel in mehreren Fällen unter oder gleichauf mit den kommunalen Gebühren liegen. Zudem werden bestimmte Personengruppen bei der Gebührenerhebung stark privilegiert (Familien) bzw. ganz von Gebühren befreit (unter 19 Jahren). Eine Einbürgerung im Kanton Basel-Stadt stellt damit zwar einen nicht unerheblichen finanziellen Aufwand dar. Dieser erscheint aber für Personen, die nicht in prekären finanziellen Verhältnissen leben, vertretbar und auch mit dem Bestreben von Kanton und Gemeinden, die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger zu fördern (§ 39 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt; SG 111.100), vereinbar.

Dazu kommt, dass der Kanton gestützt auf § 24 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (BüRG; SG 121.100) nicht nur die kantonalen, sondern auch die kommunalen Gebühren für diejenigen Personen trägt, die gemäss der Tabelle für ihre Einbürgerung nichts bezahlen müssen. Die zur Bewältigung der kantonalen Aufgaben erhobenen Gebühren sind zum jetzigen Zeitpunkt nur teilweise kostendeckend. Neben der bestehenden Gebührenbefreiung bzw. -privilegierung bestimmter Personengruppen auf kantonomer Ebene eine generelle Gebührensenkung vorzusehen, würde

¹ In den Gemeinden fallen hierunter auch Einzelpersonen mit Kind(ern). Im Kanton sind die Gebühren für diese Personenkategorie gleich hoch wie für Einzelpersonen ohne Kind(er).

dazu führen, dass die Verfahren um Aufnahme in das Bürgerrecht noch bedeutend stärker durch allgemeine Steuergelder finanziert werden müssten.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat derzeit eine generelle Senkung der kantonalen Einbürgerungsgebühren nicht als angebracht.

1.2 Reduktion oder Erlass der Einbürgerungsgebühren für Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen

1.2.1 Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger

Gemäss § 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinien des Bürgerrates können Personen für die Finanzierung der kommunalen Einbürgerungsgebühren bei der Bürgergemeinde einen Antrag einreichen, wenn sie aufgrund von Erwerbsarmut, der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, einer erstmaligen formalen Ausbildung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder einer schweren oder lang andauernden Krankheit Leistungen der Sozialhilfe beziehen.

Zur Finanzierung der kommunalen Einbürgerungsgebühren sollen in diesen Fällen Mittel verwendet werden, die dem Bürgergemeinderat aus dem Ertragsanteil der Christoph Merian Stiftung zur Verfügung stehen (§ 1 der Richtlinien des Bürgerrates). Der Finanzierungsbeitrag an die kommunalen Einbürgerungsgebühren beträgt beim Bezug von Sozialhilfe 100% (§ 4 Abs. 1 der Richtlinien des Bürgerrates).

Auf kantonaler Ebene ist im Zusammenhang mit Regelungen zum Gebührenerlass § 10 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsgebühren (SG 153.800) zu beachten. Diese für die gesamte baselstädtische Verwaltung geltende Rechtsnorm sieht vor, dass aus wichtigen Gründen eine Gebühr ganz oder teilweise erlassen werden kann, wenn deren Bezug eine besondere Härte bedeutet. Die Bestimmung ist analog zu § 201 des kantonalen Steuergesetzes (Gesetz über die direkten Steuern [Steuergesetz; StG]; SG 640.100) auszulegen², zu dem eine umfangreiche Rechtsprechung besteht. Grundsätzlich kann ausnahmsweise ein Steuererlass gewährt werden, wenn infolge einer wirtschaftlichen Notlage der betroffenen Person die Zahlung der Steuern für sie eine grosse Härte bedeuten würde. Der Begriff der «grossen Härte» ist nicht genau definiert; massgeblich erscheinen die Gesamtumstände und Billigkeitserwägungen. Bereits heute ermöglicht somit der bestehende § 10 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsgebühren gegenüber Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen prinzipiell einen Erlass der kantonalen Einbürgerungsgebühren.

Im Einbürgerungsverfahren kann eine grosse Härte bei denjenigen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern gesehen werden, die trotz Sozialhilfebezugs die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, da sie sich auf wichtige persönliche Umstände gemäss § 12 BÜRg berufen können. Dieser lautet wie folgt:

¹Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von § 5 Abs. 1 Bst. c (Deutschkenntnisse) und d (wirtschaftliche Integration) 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.

²Als 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 Vgl. Alexandra SCHWANK: Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, 2003, S. 213, Fn. 1605, mit Hinweisen.

Gestützt auf § 12 BÜRГ gelten beispielsweise «Working Poor» ausländischer Nationalität als wirtschaftlich integriert, obwohl ihr (ergänzender) Sozialhilfebezug einer Aufnahme in das Schweizer Bürgerrecht eigentlich entgegenstehen würde (§ 9 Abs. 3 BÜRГ).

Eine Gebührenbefreiung kann in diesen Fällen damit gerechtfertigt werden, dass es stossend wäre, einerseits bei der materiellen Gesuchsprüfung beziehungsweise der Prüfung der wirtschaftlichen Integration, den Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht negativ zu werten, da die betroffenen Personen daran kein Verschulden tragen, andererseits aber die Einbürgerung derselben Personen zu verunmöglichen bzw. zu erschweren, indem von ihnen trotz ihrer prekären finanziellen Verhältnisse verlangt wird, die Einbürgerungsgebühren zu entrichten.

Die Möglichkeit für einen Gebührenerlass gilt nicht nur für Personen ausländischer Nationalität, sondern auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Diesbezüglich ist zu beachten, dass ein Bezug von Sozialhilfeleistungen der Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das Basler Bürgerrecht materiellrechtlich nicht entgegensteht – selbst dann nicht, wenn der Bezug als selbstverschuldet einzustufen ist (§ 13 BÜRГ). Es erscheint stimmig und entspricht überdies dem Gleichbehandlungsgebot, dass auch Schweizerinnen und Schweizern, die in prekären finanziellen Verhältnissen leben, einen Gebührenerlass gewährt wird, dies aber nur, wenn die Betroffenen am Sozialhilfebezug kein Verschulden tragen.

Mit Blick auf diese Ausführungen soll in die kantonale Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BÜRГ) eine Regelung aufgenommen werden, die analog zu § 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinien des Bürgerrates einen Erlass der kantonalen Einbürgerungsgebühren vorsieht. Grundsätzlich ermöglicht zwar bereits der bestehende § 10 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsgebühren einen solchen Erlass. Diese Bestimmung wurde jedoch bisher im Bereich des Einbürgerungsverfahrens nicht angerufen beziehungsweise gelangte nicht zur Anwendung. Eine entsprechende Regelung direkt in Ziff. 3 der BÜRГ, wo sich auch die übrigen Bestimmungen zu den Einbürgerungsgebühren finden, erhöht die Transparenz und Anwendungsfreundlichkeit sowie die Vorsehbarkeit der behördlichen Praxis für die Bevölkerung und gewährleistet zudem eine möglichst rechtsgleiche Anwendung im Einzelfall.

Verlässliche Aussagen darüber, wie viele Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller als Sozialhilfebeziehende gemäss Ziff. 1.2.1 von einem Gebührenerlass profitieren, sind nicht möglich. Aufgrund des Ausnahmecharakters der Regelung wird jedoch davon ausgegangen, dass dabei lediglich ungefähr 5% der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller betroffen wären. Dies entspräche Gebühreinebussen von 20'000 bis 30'000 Franken pro Jahr.

1.2.2 Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen

Gestützt auf § 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinien des Bürgerrates können auch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen für die Finanzierung der kommunalen Einbürgerungsgebühren bei der Bürgergemeinde einen Antrag einreichen. Besondere persönliche Umstände als einschränkendes Kriterium sind – anders als beim Sozialhilfebezug – den Richtlinien zufolge nicht erforderlich.

Auch bei Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sollen zur Finanzierung der kommunalen Einbürgerungsgebühren Mittel verwendet werden, die dem Bürgergemeinderat aus dem Ertragsanteil der Christoph Merian Stiftung zur Verfügung stehen (§ 1 der Richtlinien des Bürgerrates). Der Finanzierungsbeitrag an die kommunalen Einbürgerungsgebühren beträgt hier aber nur 50% (§ 4 Abs. 1 der Richtlinien des Bürgerrates).

Der Bezug von Ergänzungsleistungen indiziert im Einbürgerungsverfahren im Gegensatz zur Sozialhilfe auch bei Personen ausländischer Nationalität keine fehlende wirtschaftliche Integration; vielmehr werden diese Zahlungen als Leistungen Dritter angesehen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sodass das Kriterium der wirtschaftlichen Integration erfüllt ist (§ 9 Abs. 1 BÜRG). Somit besteht auch hier ein gewisser Widerspruch darin, einerseits bei der materiellen Gesuchsprüfung den Bezug der Ergänzungsleistungen nicht negativ zu werten, andererseits aber die Einbürgerung der Betroffenen zu verunmöglichen bzw. zu erschweren, indem von ihnen trotz ihrer bescheidenen finanziellen Verhältnisse verlangt wird, die Einbürgerungsgebühren zu entrichten. Dies spricht dafür, auch in der Situation dieser Personengruppe eine grosse Härte zu sehen, zumal die finanziellen Verhältnisse der Betroffenen häufig ebenfalls unverschuldet sind. Nachdem Ergänzungsleistungen aber eine Lebenshaltung garantieren sollen, die einen leicht gehobenen sozialen Existenzbedarf abdeckt³, erscheint die Regelung von § 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinien des Bürgerrates Basel, die Gebühren hier nur zur Hälfte zu erlassen, sinnvoll.

Eine Statistik über die Zahl der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit Ergänzungsleistungen besteht mangels bisheriger Relevanz nicht. Schätzungen des Migrationsamtes zufolge beziehen aktuell ca. 10% aller Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Ergänzungsleistungen. Bei einem hälftigen Gebührenerlass ist daher mit Gebührenaufschlägen in der Höhe von ca. 30'000 Franken zu rechnen, gemessen am durchschnittlichen Gesamtvolumen der Gebühreneinnahmen. Der Betrag kann noch höher ausfallen, wenn die Nachfrage aufgrund der tieferen Gebühren steigt.

1.3 Vorübergehende Reduktion der Einbürgerungsgebühren für Schweizerinnen und Schweizer zwischen 19 und 25 Jahren

Bis Ende 2021 ermöglicht die Bürgergemeinde der Stadt Basel Schweizerinnen und Schweizern zwischen 19 und 25 Jahren den Erwerb des Basler Bürgerrechts mit einer kommunalen Einbürgerungsgebühr von 100 statt 200 Franken (Aktion «ybaslere»).

Der Regierungsrat erkennt das Bestreben an, auf diese Weise die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger über die erwähnten Massnahmen hinaus weiter zu fördern.

Im Kanton werden aber grundsätzlich keine befristeten Gebührenreduktionen im Sinne von «Aktionen» gewährt: Da Gebühren staatliche Leistungen abgeltend sollen, beruht ihre Bemessung in der Regel auf einer langfristigen Betrachtung. In diesem Zusammenhang ist – wie schon bei der generellen Gebührensenkung durch die Bürgergemeinde – ferner zu berücksichtigen, dass die zur Bewältigung der kantonalen Aufgaben erhobenen Gebühren bereits zum jetzigen Zeitpunkt nur teilweise kostendeckend sind. Zudem erscheinen die vom Kanton für den Erwerb des Basler Bürgerrechts erhobenen 300 Franken auch für die betroffene Gruppe der 19 bis 25-Jährigen im Regelfall tragbar. Wer unverschuldet Sozialhilfe oder wer Ergänzungsleistungen bezieht, soll die Möglichkeit haben, einen Antrag auf vollumfänglichen bzw. hälftigen Erlass der Einbürgerungsgebühren zu stellen (s. Ziff. 1.2.1 und 1.2.2 vorab).

Der Regierungsrat möchte daher von einer vorübergehenden Reduktion der kantonalen Gebühren für die Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern zwischen 19 und 25 Jahren in das Basler Bürgerrecht absehen.

³ Vgl. den Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 26. Februar 2014, VD.2013.155, E.2.2, mit Hinweisen.

2. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Beatrice Isler betreffend kantonale Einbürgerungsgebühren abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin