



## Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission  
vom: 6. Februar 2011  
zur Vorlage Nr.: [2010-347](#)  
Titel: **Bericht zum Postulat [2009/036](#) von Patrick Schäfli: «Änderung von Paragraph 10 im Baselbieter Bürgerrechtsgesetz: Einbürgerung nur noch bei gesicherter Existenzgrundlage ermöglichen!»**  
Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---



## Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

### betreffend den Bericht zum Postulat [2009/036](#) von Patrick Schäfli: «Änderung von Paragraph 10 im Baselbieter Bürgerrechtsgesetz: Einbürgerung nur noch bei gesicherter Existenzgrundlage ermöglichen!»

Vom 6. Februar 2011

#### 1. Ausgangslage

##### 1.1. Das Postulat

Der Vorstoss wurde am 19. Februar 2009 als Motion [2009/036](#) eingereicht. Darin wurde vom Regierungsrat eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes verlangt, so dass die gesicherte Existenzgrundlage als eine der Voraussetzungen für die Einbürgerung festgelegt wird. Dabei wird Bezug genommen auf entsprechende Bestimmungen in den Kantonen Graubünden und Zürich.

Am [28. Januar 2010](#) wurde der Vorstoss vom Landrat mit 44:30 Stimmen bei einer Enthaltung in der Form eines Postulats zur vertieften Prüfung und anschliessenden Berichterstattung an den Regierungsrat überwiesen.

\* \* \*

##### 1.2. Die Vorlage

In seiner Vorlage [2010/347](#) vom 19. Oktober 2010 beleuchtet der Regierungsrat die Rechtsprechung in den Kantonen Graubünden und Zürich sowie die Entwicklungen auf Bundesebene. In Bezug auf die Situation im Kanton Basel-Landschaft legt der Regierungsrat dar, bei der Sozialhilfeabhängigkeit im Zusammenhang mit der Einbürgerung falle es ins Gewicht, wenn sich Einbürgerungsbewerber gegenüber der Sozialhilfebehörde unkooperativ verhalten, Weisungen nicht einhalten, ihre gesetzlichen Pflichten verletzen oder wenn ein Missbrauch vorliegt. Dann bestehe der Konnex zur Einbürgerungsvoraussetzung «Beachtung der Rechtsordnung». Entsprechend richte die Sicherheitsdirektion seit Oktober 2008 bei jedem Sozialhilfeempfänger, der ein Einbürgerungsgesuch stellt, eine Anfrage an das Kantonale Sozialamt, ob Sanktionen (wegen schuldhafter Verletzung der Pflichten oder Missbrauchs) verhängt oder angedroht worden seien. Sollte dies der Fall sein, gebe das Kantonale Sozialamt bei der zuständigen Sozialhilfebehörde einen Sozialbericht in Auftrag. Gestützt auf diesen Bericht werde entschieden, ob ein Fall von Nichtbeachtung der Rechtsordnung vorliegt, aufgrund dessen die kantonale Einbürgerungsbewilligung zu verweigern wäre.

Die Zahl der Fälle, in denen Sanktionen ausgesprochen wurden, bewege sich, wie die Erfahrungen der ersten zwei Jahre zeigten, im Promillebereich. Jedenfalls sei mit dieser neueren Praxis ein taugliches Instrument geschaffen worden, um «schwarze Schafe» unter Sozialhilfeempfängern zu erfassen und diesen wegen Nichtbeachtung der Rechtsordnung die kantonale Einbürgerungsbewilligung zu verweigern.

Ein weiterer Ansatz ergebe sich aus dem Ausländerrecht: Dort sei der Widerruf der Aufenthalts- bzw. der Niederlassungsbewilligung und die Wegweisung aus der Schweiz vorgesehen, wenn die ausländische Person auf Sozialhilfe (bei Aufenthaltsbewilligungen) bzw. dauerhaft und in erheblichen Mass auf Sozialhilfe (bei Niederlassungsbewilligungen) angewiesen ist. In diesem Fall gehe die Sicherheitsdirektion davon aus, dass einerseits die (ausländerrechtliche) Rechtsordnung nicht beachtet werde und andererseits der Aufenthalt der gesuchstellenden Person wegen der angedrohten Massnahme nicht gesichert sei. Es entspreche der langjährigen Praxis der Bürgerrechtsabteilung, in solchen Fällen die Bewilligung zur Einbürgerung nicht zu erteilen.

Auch der seit einigen Jahren bestehende «Runde Tisch Integration» habe das Thema «Sozialhilfeabhängigkeit und Einbürgerung» diskutiert. Es habe Konsens darüber bestanden, dass die Tatsache allein, sozialhilfeabhängig zu sein, kein Hinderungsgrund für eine Einbürgerung darstellen dürfe. Denn die Sozialhilfeabhängigkeit könne verschiedenste Gründe haben: Sie könne selbstverschuldet sein (z.B. bei Arbeitsscheu), aber auch ohne eigenes Verschulden entstehen (z. B. bei Langzeitarbeitslosigkeit nach Beendigung der Arbeitslosenunterstützung; bei ungenügendem wirtschaftlichen Einkommen trotz Arbeitstätigkeit, sogenannten *working poor*; bei anhaltender Krankheit; bei Einelternfamilien, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Verpflichtungen nicht oder nur teilweise nachkommt). Nach Einschätzung des Runden Tisches bestehe ein Bedürfnis, eine differenzierte Regelung zur Sozialhilfeabhängigkeit im Zusammenhang mit der Einbürgerung ins Gesetz aufzunehmen.

Der Regierungsrat schreibt, er halte das Anliegen des

Postulats grundsätzlich für berechtigt. Mit der bestehenden Praxis hätten die Einbürgerungsbehörden ein ausreichendes Argumentarium zur Hand: Sie können Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen oder hoch verschuldet sind, die Einbürgerung verweigern,

- wenn sich herausstellt, dass missbräuchlich und aus «Arbeitsscheu» Sozialhilfe bezogen wird,
- wenn durch die Einbürgerung fremdenpolizeiliche Massnahmen wie die Wegweisung wegen Sozialhilfeabhängigkeit durchkreuzt werden könnten oder
- wenn der gute finanzielle Leumund nicht vorliegt.

Unverkennbar bestehe ein Bedürfnis, diese kantonale Praxis ins Gesetz aufzunehmen. Daher beabsichtige der Regierungsrat, eine entsprechende Gesetzesbestimmung zu erarbeiten, und zwar spätestens dann, wenn das kantonale Bürgerrechtsgesetz dem total revidierten Bürgerrechtsgesetz des Bundes angepasst werden müsse. Komme die Totalrevision des Bundesgesetzes nicht zustande, werde der Regierungsrat dem Landrat eine davon losgelöste Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes beantragen.

Die im Postulat vorgeschlagene Gesetzesänderung wird vom Regierungsrat abgelehnt, weil sie aus folgenden Gründen zu weit gehe:

- Einerseits würden sämtliche Sozialhilfeempfänger von der Einbürgerung ausgeschlossen. Mit einem solchen Ausschluss werde das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der [Bundesverfassung](#) verletzt. Es sei davon auszugehen, dass die geforderte generelle Regelung, die auch keine Härtefälle zulässt, der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht standhalten würde.
- Andererseits würden mit der vom Postulanten formulierten Definition der «gesicherten Existenzgrundlage» auch Personen von der Einbürgerung ausgeschlossen werden, die zwar nicht von der Sozialhilfe abhängig seien, bei denen aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit als wahrscheinlich erscheinen lasse. Die zuverlässige Beurteilung der Wahrscheinlichkeit eines solchen Risikos gestalte sich sehr schwierig: Es müsste in jedem Einzelfall geprüft werden, ob mit den vorhandenen Einkünften bzw. dem Vermögen die Lebenshaltungskosten und Verpflichtungen problemlos gedeckt werden könnten bzw. ob das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit wenig wahrscheinlich sei. Alle Einbürgerungsbewerber/innen müssten Unterlagen über sämtliche Einkünfte, Vermögenswerte und Verpflichtungen beibringen. Für die Einbürgerungsbehörden entstünde daraus ein unverhältnismässiger Mehraufwand, ohne dass das Risiko der Fürsorgeabhängigkeit längerfristig ausgeschlossen werden könnte.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat Nr. 2009/036 abzuschreiben.

Für weiterführende Details wird auf die Vorlage verwiesen.

## 2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

### 2.1. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission behandelte das Geschäft an ihrer Sitzung vom 31. Januar 2011 im Beisein von Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion. Für die Vorstellung der Vorlage und für die Beantwortung von Fragen stand Franziska Vogel Mansour, Leiterin der Zivilrechtsabteilung 1, zur Verfügung.

\* \* \*

### 2.2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

\* \* \*

### 2.3. Diskussion

#### 2.3.1. Revision des Bundesgesetzes

Auf die Frage nach dem voraussichtlichen Zeitplan für die Revision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung berichtete die Sicherheitsdirektion, wegen des Departementswechsels in «Bern» sei der Prozess ins Stocken geraten und 2011 wohl nicht mit einer Vorlage zu rechnen. Eine Bundesgesetzesrevision könne demzufolge wohl erst 2013 oder 2014 in Kraft treten.

#### 2.3.2. Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes

Aufgrund der Verzögerung im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene wurde der Wunsch geäussert, die in der Vorlage angekündigte Anpassung des Baselbieter Bürgerrechtsgesetzes vorzuziehen. Die Sicherheitsdirektion kündigte an, sie würde gleich eine gesetzliche Neudefinition der ganzen Integrationskriterien vorschlagen. Dazu solle auf das bestehende Musterreglement für die Bürgergemeinden abgestellt werden.

Das wäre, so hiess es in der Beratung, hilfreich für die Bürgergemeinden, die dann genauer wüssten, nach welchen Kriterien die Prüfung der kantonalen Behörden erfolgt.

Eine Kommissionsminderheit brachte zum Ausdruck, sie halte eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes für völlig unnötig. Es werde ein gar nicht existentes Problem heraufbeschworen. Man könne gut mit dem bisherigen Regime fortfahren und das Postulat einfach abschreiben.

Andere Kommissionsmitglieder widersprachen, an Bürgergemeindeversammlungen und in Bürgerräten sei das Problem durchaus existent. Bedauerlicherweise bestehe oft ein pauschales Misstrauen gegen alle Bewerber. Gesuchsteller, die alle Kriterien erfüllen, müssen vor diesem Misstrauen geschützt werden. Das Problem solle differenziert angegangen und gelöst werden. Es wäre hilfreich, die bereits bewährte Praxis der kantonalen Einbürgerungsbehörde ausdrücklich ins Gesetz aufzunehmen. Eine solche Gesetzesbestimmung würde auch der kantonalen

Einbürgerungsbehörde den Rücken stärken.

Die heutige Praxis der kantonalen Bürgerrechtsbehörde wurde für gut befunden und als weniger extrem als jene in Graubünden, auf die das Postulat Bezug nimmt, gelobt. Sie sollte nun auch eine gesetzliche Grundlage bekommen. Die Sicherheitsdirektion versicherte, geplant sei eine Bestimmung mit einer Unterscheidung zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter Sozialhilfeabhängigkeit. Auch der «Runde Tisches Integration» sehe grossmehrheitlich den Bedarf an einer differenzierten Beurteilung.

Die Kommission fordert mit deutlicher Mehrheit bei drei Gegenstimmen den Regierungsrat auf, rasch eine Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes an die Hand zu nehmen. Das Abwarten der bundesrechtlichen Regelung ist nicht angezeigt.

### **2.3.3. Abschreibung des Postulats 2009/036**

Sodann wurde verlangt, das Postulat stehen zu lassen, bis die Vorlage zur Gesetzesrevision vorliegt. Würde der Vorstoss abgeschrieben, sähe es so aus, als ob kein Handlungsbedarf bestünde, wurde argumentiert. Abgeschrieben werden könne das Postulat dann im Rahmen der angekündigten Revisionsvorlage.

Demgegenüber wurde von Seiten einer Kommissionsminderheit und der Sicherheitsdirektion daran erinnert, dass ein Postulat die Regierung zum Prüfen und Berichten verpflichtet; dieser Auftrag sei erfüllt, zumal der Regierungsrat sogar eine Gesetzesrevision angekündigt habe. Deshalb sei das Postulat abzuschreiben.

---

### **3. Antrag an den Landrat**

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 7:4 Stimmen bei einer Enthaltung, das Postulat 2009/036 nicht abzuschreiben.

Binningen, 6. Februar 2011

*Für die Justiz- und Sicherheitskommission:  
Urs von Bidder, Präsident*