

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2018.3 vom 5. Mai 2019**

BS Appellationsgericht, 2019-05-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VG.2018.3](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VG.2018.3)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2018.3 du 5 mai 2019

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2018.3 del 5 maggio 2019

## **Erwägungen**

### **E. 2**

Mit ihrer Beschwerde rügen die Beschwerdeführerinnen zunächst eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 BV. Sie machen geltend, die angefochtene kantonale Regelung in § 11 Abs. 2 BÜRГ stehe in Widerspruch zu Art. 2 Abs. 1 lit. a der bundesrechtlichen Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV, SR 141.01).

2.1 Gemäss Art. 11 lit. b des bundesrechtlichen BüG ist für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erforderlich, dass die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist. Dieses Vertrautsein wird in Art. 2 Abs. 1 BüV dahingehend konkretisiert, dass die Bewerberin oder der Bewerber neben der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz (lit. b) und der Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern (lit. c) über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz verfügt (lit. a).

Mit ihrer Beschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 11 Abs. 2 des kantonalen BÜRГ verletze den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, da wie beim Sprachnachweis gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b und c BüV allein dem Bund die Kompetenz zur Befreiung von Schulabsolventinnen und ■absolventen vom Nachweis der Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz als bundesrechtliche Mindestvorschrift für eine Einbürgerung zukomme.

Dem lässt der Grosse Rat entgegenhalten, die Beschwerdeführerinnen würden diesbezüglich einer grundlegenden Fehleinschätzung unterliegen, da die angefochtene Bestimmung gar nicht vom Verfügen über die in Art. 11 lit. b BüG und Art. 2 Abs. 1 lit. a BüV geforderten Grundkenntnisse dispensieren würde. Geändert werde bloss die Form des Nachweises über das Vorliegen der erforderlichen Grundkenntnisse im Rahmen des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens. Der kantonale Gesetzgeber stelle mit der angefochtenen Regelung einen gesetzlichen Vermutungstatbestand auf. Der Nachweis der geforderten Grundkenntnisse gelte durch den hiesigen Schulbesuch als erbracht. Die damit ausgeübte Befugnis, die Eignungsprüfung der Einbürgerungswilligen im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen zu regeln, gehöre gerade zum Kern der kantonalen Aufgabenkompetenz.

2.2 Darin ist dem Grossen Rat zu folgen. Zutreffend erscheint zwar, dass es sich bei der angefochtenen Bestimmung um eine rechtliche Vermutung handelt, die mangels entsprechender Überprüfungsbefugnis nicht widerlegbar ist (sog. praesumptio iuris et de iure), wie die Beschwerdeführerinnen replicando haben ausführen lassen. Darin läge aber

nur dann eine Befreiung von der Erfüllung der bundesrechtlichen Minimalvoraussetzungen für eine ordentliche Einbürgerung, wenn der Nachweis über den verlangten Schulbesuch grundsätzlich nicht geeignet wäre, den Beleg der bundesrechtlich erforderlichen Grundkenntnissen der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz zu erbringen.

Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz des Bundes wurde eine Klärung der Rollen von Bund und Kantonen bei der Eignungsabklärung einer einbürgerungswilligen Person vorgenommen. Nach Massgabe der jeweiligen Datenhoheit soll sich die Prüfverantwortung des Bundes auf Fragen des Strafrechts und der inneren und äusseren Sicherheit beschränken. Im Übrigen liegt die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen in der Hauptverantwortung der Kantone bzw. Gemeinden (Botschaft vom 4. März 2011, in: BBl 2011, S. 2825, 2830 f.). Daraus folgt die Kompetenz der Kantone, das jeweilige Prüfverfahren zu regeln, soweit die entsprechende Regelung nicht bereits vom Bund vorgenommen worden ist. Das Bundesrecht schreibt dabei keine unmittelbare Prüfung sämtlicher Einbürgerungsvoraussetzungen durch die jeweilige Einbürgerungsbehörde vor. Dies wird bereits durch die bundesrechtliche Regelung der Überprüfung der gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c BÜG verlangten Sprachkompetenz als Integrationskriterium für eine ordentliche Einbürgerung gemäss Art. 9 ff. BÜG deutlich. Der diesbezüglich nur über eine unselbständige Verordnungskompetenz verfügende Bundesrat hat in Art. 6 Abs. 2 lit. b-d BÜV verschiedene formale Tatbestände definiert, bei denen im Einzelfall keine Überprüfung der Sprachkenntnisse mehr zu erfolgen hat. Danach wird der entsprechende Sprachnachweis ebenfalls im Sinne einer **■praesumptio iuris et de iure■** durch den Besuch der obligatorischen Schule in einer Landessprache während mindestens fünf Jahren, durch den Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II oder auf Tertiärstufe in einer Landessprache oder mit einem Zertifikat aus einem nach allgemein anerkannten Qualitätsstandards durchgeführten Sprachtest erbracht. Entsprechende Regelungen können die Kantone in den ihnen zugewiesenen Prüfbereichen ebenfalls vornehmen, soweit der Bund das Prüfverfahren nicht verbindlich geregelt hat. Dies trifft auch auf die Prüfung des Vertrautseins mit den schweizerischen Lebensverhältnissen zu.

2.3 Das gemäss Art. 11 lit. b BÜG verlangte Vertrautsein mit den hiesigen Lebensverhältnissen und die in Konkretisierung dieser Bestimmung gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV verlangten Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz beziehen sich auf den mit der Erteilung des Bürgerrechts verbundenen Zugang zu den politischen Rechten (Botschaft vom 4. März 2011, in: BBl 2011, S. 2825, 2836). Diese politischen Rechte stehen den mündigen Schweizer Bürgern und Bürgerinnen grundsätzlich voraussetzungs- und vorbehaltlos zu. Diesbezüglich gilt das Gebot absoluter Gleichbehandlung, grundsätzlich ohne Berücksichtigung persönlicher Befähigungen der Stimmberechtigten (vgl. Art. 39 Abs. 1 und 136 Abs. 1 BV sowie Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR, SR 161.1]; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016, N 752, 1367). Der Grundsatz des allgemeinen Stimmrechts bedeutet, dass grundsätzlich alle Staatsbürger das Stimmrecht besitzen und dieses nicht durch unzulässige Ausschlussgründe wie etwa des Bildungsstandes beschränkt werden darf (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 1 N 29 f.). Der Verfassungsgeber geht damit implizit davon aus, dass Menschen, die in der hiesigen Gesellschaft als Teil des

Staatsvolks sozialisiert worden sind, über genügende Kompetenzen verfügen, politische Rechte wahrzunehmen.

Dieser Erwartung des Bundesverfassungsgebers entspricht denn auch das kantonrechtliche Verständnis, dass die Vermittlung von Grundkenntnissen der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz Unterrichtsgegenstand im Rahmen der lokalen obligatorischen Schulbildung sein sollen. Bereits die Kantonsverfassung setzt dem Bildungswesen zum Ziel, ■das Hineinwachsen■ der Schülerinnen und Schüler ■in die Gesellschaft vorzubereiten und zu begleiten■ (§ 17 KV). Der vom baselstädtischen Erziehungsdepartement edierte Lehrplan 21 setzt in Konkretisierung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes entsprechende Zielsetzungen für das Sammelfach ■Räume, Zeiten, Gesellschaften■ (RZG) fest: Im Unterricht ist die Kompetenz zu vermitteln, die Schweizer Demokratie zu erklären und mit anderen Systemen zu vergleichen. Dazu gehört, dass die Schülerinnen und Schüler darlegen können, ■wie Demokratie entstanden ist, wie sie sich weiterentwickelt hat und sich von anderen Regierungsformen unterscheidet.■ Sie ■können die drei Gewalten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene unterscheiden und aufzeigen, welche Aufgaben sie lösen■ (Lehrplan 21, RZG.8.1, S. 8; act. 6/2). Die in der Ratsdebatte geäusserten Zweifel, ob die tatsächlichen Verhältnisse an den Schulen heute einen genügenden Staatskundeunterricht zulassen, vermochten sich nicht durchzusetzen (Vollprotokoll vom 19. Oktober 2017, S. 850-853). Der verabschiedete Beschluss steht mit dem übergeordneten Recht und den Zielvorgaben des Lehrplans nicht im Widerspruch. Bei dieser Ausgangslage steht es dem Verfassungsgericht nicht zu, in die Beurteilung des Kantonsparlaments einzugreifen.

Hinzu kommt, dass auch migrationsrechtlich anerkannt ist, dass den Jahren der Kindheit und Jugend mit Blick auf die Integration in eine Gesellschaft eine besonders prägende Wirkung zukommt (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014, in: BBl 2015, S. 769, 785). Dies gilt nicht nur aufgrund der schulischen Bildung, sondern auch durch das durch die Peergruppe der Gleichaltrigen gesteuerte Hineinwachsen in eine Gesellschaft, zu der auch das politische System zu rechnen ist.

Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, nach ihrer langjährigen Erfahrung erfüllten Schulabsolventinnen und ■absolventen ohne den Besuch eines angebotenen Einbürgerungskurses oder selbständiges Studium der erhaltenen Unterlagen ■die Mindestvoraussetzungen eindeutig nicht■, stellen sie grundsätzlich die Eignung des schweizerischen Bildungssystems als Grundlage für das Funktionieren der schweizerischen Demokratie in Frage. Hierfür besteht kein Anlass. Entgegen ihrer Auffassung darf aber aufgrund der Voraussetzungslosigkeit der politischen Rechte im schweizerischen Staatsrecht bei hier sozialisierten Bewerberinnen und Bewerbern durchaus auf den Durchschnitt der Kenntnisse von schweizerischen Schulabsolventinnen und ■absolventen abgestellt werden. Dies entspricht denn auch der bundesgerichtlichen Praxis mit Bezug auf andere Integrationsvoraussetzungen. So hat das Bundesgericht etwa mit Blick auf die Voraussetzung der ■lokalen Integration■ explizit ausgeführt, die Mitgliedschaft in Vereinen und Gemeindeorganisationen könne nicht das ausschlaggebende Merkmal sein, wenn andere Integrationskriterien erfüllt seien. Es gebe ■auch viele Schweizerinnen und Schweizer, die, sei es aufgrund ihres Charakters, sei es aufgrund bestimmter Lebensumstände, zurückgezogen leben und nicht aktiv auf Gemeindeebene mitwirken, deren Selbstverständnis als Bürgerinnen und Bürger dieses Landes aber deswegen nicht in Frage steht■ (BGE 138 I 242 E. 5.3 S. 245). Auch daher ist es nicht zu beanstanden, wenn

der Grosse Rat die lokale schulische Bildung, die schweizerische und ausländische Schulpflichtige gleichermaßen durchlaufen, genügen lässt.

Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber, welche die obligatorische Schulzeit nicht oder nicht vollständig in der Schweiz absolviert haben, unterscheiden sich mit Bezug auf ihre Vertrautheit mit den hiesigen Lebensverhältnissen wesentlich von den gemäss § 11 Abs. 2 BÜRG dispensierten Bewerberinnen und Bewerbern. Aufgrund der unterbliebenen Sozialisierung in die schweizerische Gesellschaft und ihr politisches System im Rahmen der obligatorischen Volksschule erscheint es daher gerechtfertigt, sie bezüglich des Nachweises der erforderlichen Grundkenntnisse strenger zu behandeln. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen liegt darin keine unzulässige Ungleichbehandlung.

2.4 Auf einer unzutreffenden Grundlage beruht die Rüge der Beschwerdeführerinnen, wonach die angefochtene Regelung zu einer stossenden Rechtsungleichheit zu Ungunsten aller über 16- resp. 17-jährigen Bewerberinnen und Bewerber führen würde. Zur Begründung ihrer Rügen beziehen sie sich auf den Umstand, dass die dreijährige Sekundarschule I erst im Sommer 2015 eingeführt worden sei. Wie der Grosse Rat zutreffend ausführt, bezieht sich der Verweis auf die Sekundarstufe I auf einen Ausschnitt der Schullaufbahn, wie er schon vor der Umsetzung der interkantonalen Schulharmonisierung (Harmos) bestanden hat. Der Begriff bezieht sich auf das bundesrechtliche Klassifikationsmodell der schulischen Bildung (Gliederung in Primarstufe, Sekundarstufe I bis zum Abschluss des obligatorischen Schulunterrichts, Sekundarstufe II, Tertiärstufe). Dieses basiert auf dem Schullevelmodell der International Conference on Education (International Standard Classification of Education [ISCED]; vgl. dazu [https://de.wikipedia.org/wiki/Bildungssystem\\_in\\_der\\_Schweiz](https://de.wikipedia.org/wiki/Bildungssystem_in_der_Schweiz) und [https://de.wikipedia.org/wiki/International\\_Standard\\_Classification\\_of\\_Education](https://de.wikipedia.org/wiki/International_Standard_Classification_of_Education)). Ob sich der Begriff der Sekundarstufe I nach altem baselstädtischem Schulmodell dabei auf die sich an die gesamte Orientierungsschule und Weiterbildungsschule (die fünf letzten Jahre der obligatorischen Ausbildung, im Anschluss an vier Jahre Primarschule) oder aber wie heute auf die drei letzten Schuljahre der obligatorischen Schulzeit (im Anschluss an sechs Jahre Primarschule) bezieht, wird für Bewerberinnen und Bewerber mit einer vor 2018 abgeschlossenen obligatorischen Schulzeit auf dem Weg der Auslegung zu bestimmen sein.

Das Gleiche gilt auch für die Einbürgerung von Kindern ab dem zwölften Altersjahr, bei denen die Voraussetzungen nach den §§ 4-11 bzw. 13 BÜRG gemäss § 21 Abs. 4 BÜRG eigenständig und altersgerecht zu prüfen sind. Die Bürgergemeinden werden bei der Einbürgerung von Jugendlichen, welche die Sekundarstufe noch nicht abgeschlossen haben, der neuen Regelung in § 11 Abs. 2 BÜRG angemessen Rechnung zu tragen haben. Welche Voraussetzungen dabei verlangt werden müssen, ist nicht im vorliegenden Verfahren abschliessend zu prüfen, genügt es doch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, dass der angefochtenen Regelung ein Sinn beigemessen werden kann, mit dem sich die gerügte Ungleichbehandlung vermeiden lässt.

### **E. 3**

Weiter rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Gemeindeautonomie gemäss § 59 KV.

3.1 Zur Begründung beziehen sie sich auf § 64 KV, wonach die Bürgergemeinden das Gemeindebürgerrecht verleihen, und § 39 KV, wonach sie die Einzelheiten der Einbürgerung in ihrer Gesetzgebung regeln.

## **E. 3.2**

3.2.1 Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Gemeinden sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (vgl. BGE 143 II 553 E. 6.3 S. 557 f., 141 I 36 E. 5.4 S. 43 f., 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.). Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f., 136 I 265 E. 2.1 S. 269, 136 I 395 E. 3.2.1 S. 398, 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.).

3.2.2 Im baselstädtischen Verfassungsrecht wird die Autonomie der Gemeinden, wozu neben den Einwohnergemeinden auch die Bürgergemeinden zählen, in §§ 59 ff. KV gewährleistet. Danach sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln (§ 59 Abs. 1 KV). Das kantonale Recht gewährt ihnen dabei einen möglichst weiten Handlungsspielraum (§ 59 Abs. 2 KV). Dabei werden die Gewährleistungen des Abschnitts V.2 der Kantonsverfassung über die Gemeindeautonomie zu Bestandteilen der Gemeindeautonomie erklärt (§ 59 Abs. 3 KV). Zu diesem Abschnitt zählen die §§ 59-63 KV, nicht aber § 64 KV betreffend der Aufgaben der Bürgergemeinde (Kamber, a.a.O., S. 244 f.).

## **E. 3.3**

3.3.1 Soweit sich die Bürgergemeinden zur Begründung eines autonomen Regelungsbereichs auf § 39 KV stützen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Gemäss dieser Bestimmung fördern der Kanton und die Gemeinden die Aufnahme neuer Bürger und Bürgerinnen und regeln der Kanton und die Bürgergemeinden die Einzelheiten in ihrer Gesetzgebung. Daraus folgt, dass den Bürgergemeinden bei der Regelung des Einbürgerungsverfahrens ein geschützter Autonomiebereich nur nach Massgabe der kantonalen Regelung zukommen kann. Der Kanton ist daher auch ohne Verletzung der Gemeindeautonomie befugt, das Einbürgerungsverfahren im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben zu regeln (dazu oben E. 2). Dem entspricht auch die Regelung im unangefochten gebliebenen § 26 BüRG in der neuen Fassung vom 19. Oktober 2017. Danach erlässt der Regierungsrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Den Bürgergemeinden kommt nur die Kompetenz zum Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen im Rahmen ihrer Kompetenzen zu (§ 26 Abs. 2 BüRG).

3.3.2 Ebenso können die Beschwerdeführerinnen zur Begründung ihres Standpunktes wenig aus § 64 Satz 1 KV ableiten. Danach ■verleihen■ die Bürgergemeinden das Gemeindebürgerrecht. Wie die Beschwerdeführerinnen diesbezüglich selber ausführen, handeln sie dabei nicht autonom, sondern im Rahmen des übergeordneten Bundes- und des kantonalen Rechts. Welche Prüfungen sie dazu vornehmen wollen, ist daher nicht ihrem autonomen Ermessen anheimgestellt. Vielmehr ist es den zuständigen kantonalen Behörden unbenommen, in Ausübung ihrer Regelungsbefugnis gemäss § 39 Satz 2 KV, den verfahrensrechtlichen Spielraum zur Bestimmung der Voraussetzungen für die Erfüllung

der bundes- und kantonalrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen weiter zu konkretisieren (vgl. zur Konkretisierung der vorausgesetzten Sprachkompetenz nach bisherigem Recht BGE 137 I 235 E. 3.4 S. 243 ff.). Erscheint die Prüfung einer Einbürgerungsvoraussetzung unnötig, weil deren Erfüllung vorausgesetzt werden kann, so verletzt deren kantonalrechtlicher Ausschluss ihre Gemeindeautonomie nicht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass gemäss Angaben der Beschwerdeführerinnen mit der angefochtenen Regelung in einem Drittel der von ihnen durchzuführenden Einbürgerungsverfahren die Prüfung der Voraussetzungen von Art. 11 lit. b BÜG und Art. 2 Abs. 1 BÜV als wesentlicher Teil der Einbürgerungsgespräche wegfallen würden.

#### **E. 4**

4.1 Der angefochtene Beschluss des Grossen Rates über den Nachweis wesentlicher Grundkenntnisse der Gesuchstellenden durch den schweizerischen und baselstädtischen Schulbesuch im Sinne von § 11 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.