

Interpellation Pierre-Alain Niklaus «Einbürgerungen - wider die Gefahr von Ungleichbehandlung und Diskriminierung»

Pierre-Alain Niklaus hat am 16. April 2021 die Interpellation «Einbürgerungen - wider die Gefahr von Ungleichbehandlung und Diskriminierung» eingereicht; sie ist am 22. April 2021 an den Bürgergemeinderat weitergeleitet worden.

Das Einbürgerungssystem, wie es die Schweiz kennt, ist ein meritokratisches System: Ausländer*innen müssen sich die Einbürgerung „verdienen“. Es gibt keinen Einbürgerungsautomatismus. Es finden individuelle Prüfungen statt mit einem gewissen Ermessensspielraum bei der Einbürgerungskommission. Auf der andern Seite dürfen Entscheide aber nicht willkürlich oder diskriminierend sein: Das Bundesverwaltungsgericht fällte seit der Jahrtausendwende mehrere Entscheide, welche offensichtlich willkürliche Einbürgerungsentscheide aufhob.

Aufgrund der ihnen vorliegenden Akten und nach einem kurzen Gespräch mit den Kandidat*innen müssen die Mitglieder der Einbürgerungskommission der Bürgergemeinde entscheiden, ob die Personen genügend integriert sind, um das Bürgerrecht zu verdienen. Die Gespräche verlaufen ganz unterschiedlich: Zäh oder flüssig, linear oder unstrukturiert, empathisch oder „inquisitorisch“.

Die Gründe, warum ein Gespräch einen guten oder eher schlechten Verlauf nehmen kann, liegen aber keinesfalls nur auf der Seite der Einbürgerungskandidat*innen. Auch die Befragter*innen mit Schweizer Pass bringen Voraussetzungen ins Gespräch ein, die dieses beeinflussen können, z.B.:

- Wie sieht die befragende Person persönlich und politisch die Funktion einer Einbürgerung?
- Was bedeutet ihr, Bürger*in des Staates Schweiz zu sein?
- Welche Zugehörigkeiten sind ihr selber wichtig, prägen ihre Identität?
- Welchen Begriff von Integration hat sie?
- Jeder Mensch hat aufgrund seiner eigenen individuellen Geschichte und Position in der Gesellschaft gewisse Vorstellungen, wie etwas sein sollte. Z.B: Wie viel Deutsch man nach 10 Jahren in der Schweiz können sollte, welche Karriere im Beruf möglich sein sollte, wie viele Basler Traditionen man kennen sollte, ob der Museumsbesuch als Freizeitaktivität wichtiger ist als z.B. das familiäre Zusammensein im Pflanzgarten
- Persönliche für ein Gespräch wichtige Kompetenzen: Gesprächsführung, interkulturelles Verständnis, Empathiefähigkeit, Verständnis der eigenen Rolle, etc.

Wir lachen heute über den Film „die Schweizermacher“, dennoch ist das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz nach wie vor so gestaltet, dass wir nur einen kleinen Schritt von diesen Zeiten entfernt sind. Auf Grund der Datenlage kann auch kaum herausgefunden werden, ob es im Einbürgerungsverfahren Ungleichbehandlungen oder Diskriminierungen nach sozialer und/oder geografischer Herkunft, Geschlecht, Familienstand, usw. gibt. Gewisse Forschungsarbeiten der letzten Jahre geben Hinweise darauf, dass es bei Einbürgerungsgesprächen Effekte von versteckten Diskriminierungen geben könnte.

Vor diesem Hintergrund bittet der Interpellant um Beantwortung folgender Fragen

1. Teilt der Bürgerrat die Einschätzung, dass die Praxis der Einbürgerung potentiell anfällig ist auf versteckte Ungleichbehandlungen?
2. Hat der Bürgerrat seine Einbürgerungspraxis unter dem Gesichtspunkt möglicher versteckter Diskriminierungen schon einmal extern evaluieren lassen?
3. Sind dem Bürgerrat im Bereich Einbürgerungen „Werkzeuge“ bekannt, mit denen die eigene Einbürgerungspraxis proaktiv auf Ungleichbehandlung überprüft werden könnte? (vergleichbar vielleicht mit Überprüfungen von Lohnsystemen auf versteckte Diskriminierungen Mann / Frau)
4. Wäre der Bürgerrat bereit, für neue Mitglieder der EBK eine kleine Weiterbildung mit einem Fokus auf interkulturelle Kompetenz und Sensibilisierung für die eigene Rolle aufzubauen, um die Qualität der Gespräche und Entscheide zu verbessern?

Basel, 16. April 2021



Pierre-Alain Niklaus, BastA!

Vorbemerkungen

Der Bürgerrat ist irritiert über die Interpellation «Einbürgerungen - wider die Gefahr von Ungleichbehandlung und Diskriminierung» – insbesondere über die darin mit Verweis auf den Film «Die Schweizermacher» enthaltene Behauptung, man sei nur einen kleinen Schritt von diesen Zeiten entfernt. Er ist der Auffassung, dass gerade diese plakative, pauschale und unbelegte Behauptung der durchaus berechtigten Fragestellung nach potenziell versteckten Ungleichbehandlungen abträglich ist und dieser nicht gerecht wird.

Einige Bemerkungen zur Einbürgerungskommission (EBK): Die EBK ist gemäss § 16 der Gemeindeordnung eine Kommission der Exekutive. Die 10 Mitglieder der EBK werden gemäss § 19 Abs. 2 der Gemeindeordnung durch den Bürgergemeinderat gewählt; nur die Präsidentin bzw. den Präsidenten und die Statthalterin bzw. den Statthalter wählt der Bürgerrat selbst (§ 19 Abs. 1 der Gemeindeordnung). Das Parlament bestimmt somit, wer Mitglied der EBK sein soll. Bei der Wahl der 10 Mitglieder durch das Parlament findet zudem der jeweils geltende Fraktionsschlüssel Anwendung, das heisst, der Fraktionsanspruch ist gewahrt, und die Fraktionen sind gemäss ihrer Stärke im Bürgergemeinderat auch in der EBK vertreten.

Weiter ist festzuhalten, dass die EBK einen Gesetzesauftrag vollzieht. Konkret hat die EBK gemäss § 20 der Gemeindeordnung alle Begehren um Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Basel nach den geltenden Gesetzen zu begutachten. Dazu gehören nach Bundes- und kantonalem Recht gerade auch «Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde». Mögliche unterschiedliche Wertevorstellungen der einzelnen Kommissionsmitglieder, die möglicherweise/theoretisch in die Befragung oder Beschlussfassung einfließen könnten, würden dadurch ausgeglichen, dass die Kommission parteipolitisch nach Fraktionsschlüssel und damit ausgewogen zusammengesetzt ist. Zudem stellt auch die oder der Kammervorsitzende sicher, dass die Gesprächsergebnisse der Befragung zu den Grundkenntnissen der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Bürgergemeinde im Verhältnis zu anderen Gesprächen nicht zu einem rechtsungleichen, anderslautenden Entscheid führen.

Der Bürgerrat ist weiter überzeugt, dass das Einbürgerungsverfahren in Basel fair, strukturiert und auch wohlwollend ist. Zudem kommen die Gesuchstellenden in den Genuss der verschiedensten Hilfsangebote (wie Informationen, Dokumente, Kurse, persönliche Nachschulungen u.a.m.). Die Gespräche der EBK mit den Gesuchstellenden sind von einer wertschätzenden Haltung sowie einer offenkundigen Willkommenskultur geprägt.

Dies lässt sich übrigens auch zahlenmässig durch die Zufriedenheitsumfragen (mit unter einem Prozent negativer Rückmeldungen) schlüssig belegen. Hinzu kommt, dass der Bürgerrat, wie nachstehende Tabelle zeigt, in den letzten Jahren kaum Abweisungen beschlossen hat.

Die gerade mit Rücksicht auf die Gesuchstellenden sowie mit Blick auf die Gesuchsmenge vorgenommene Gesprächsführung in zwei Kammern wird in der Praxis sehr durchlässig (Wechsel über die Kammern des Vorsitzes oder von Mitgliedern) gestaltet, so dass die Chancengleichheit stets gewahrt ist. Weiter ist zu berücksichtigen: Die zweimal pro Jahr stattfindenden Sitzungen der Gesamteinbürgerungskommission gewährleisten, dass der Gesprächsverlauf in beiden Kammern gleich erfolgt und besondere Sachverhalte von beiden Kammern gleich gewertet werden, um eben gerade eine mögliche Ungleichbehandlung auszuschliessen. Zudem werden periodisch von der Kommission zurückliegende Gespräche angehört, um den Gesprächsverlauf zu reflektieren und nötig erscheinende Änderungen in der Fragetechnik und -stellung vorzunehmen.

Auch wenn sich der Bürgerrat der aktuellen Diskussion um potenziell versteckte Ungleichbehandlungen (Unconscious Bias) sehr wohl bewusst ist, sieht er in der Gesprächsführung durch die EBK gerade dank eines hohen Bewusstseins für die Situation keinen Ansatz für eine mögliche Ungleichbehandlung, die sich auf den Aufnahmeentscheid negativ auswirken könnte.

Der Aufnahmeentscheid erfolgt durch den Bürgerrat auf Antrag der EBK, der durch entsprechenden Mehrheitsbeschluss der nach Fraktionsstärke zusammengesetzten Kommission zustande kommt. Nebst dem gesprächsführenden Mitglied hat jedes Mitglied der EBK immer die Möglichkeit, auch noch Fragen zu stellen. Anhand der Antworten der Gesuchstellenden und der vorliegenden Erhebungsberichte des kantonalen Migrationsamtes entscheidet die Kommission nach jedem Gespräch in der Form eines Mehrheitsentscheids, ob die gesetzlich vorgegebenen Integrationskriterien erfüllt sind oder nicht: Sie unterbreitet danach dem Bürgerrat einen entsprechenden Antrag. Berücksichtigt man weiter, dass bei einigen Hundert Gesuchen kaum Ablehnungen beschlossen werden,

Jahr	Von der Kommission behandelte Gesuche	Ablehnungen
2017	543	1
2018	620	0
2019	760	2
2020	703	1

wird deutlich, wie die Willkommenskultur in der Bürgergemeinde der Stadt Basel gelebt wird und die Gesuchstellenden keine diskriminierende Behandlung erfahren, weder in Bezug auf ihr Geschlecht, ihre Herkunft, ihre Religionszugehörigkeit oder andere Persönlichkeitsmerkmale.

Im Einzelnen bittet der Interpellant um Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt der Bürgerrat die Einschätzung, dass die Praxis der Einbürgerung potentiell anfällig ist auf versteckte Ungleichbehandlungen?

Nein, gerade dank eines hohen Bewusstseins für die Situation. Vgl. zum Ganzen die obigen, einleitenden Ausführungen.

2. Hat der Bürgerrat seine Einbürgerungspraxis unter dem Gesichtspunkt möglicher versteckter Diskriminierungen schon einmal extern evaluieren lassen?

Vor rund zehn Jahren hat die Firma Gsponer die EBK-Gespräche evaluiert und ein Anforderungsprofil für die EBK-Mitglieder erstellt. Die Parteien bzw. Fraktionen hatten dieses Anforderungsprofil vor allem deshalb nicht geschätzt, da sie sich nicht vorschreiben lassen wollten, wen sie für die Wahl in die EBK nominierten.

Der Bürgerrat hat seine Einbürgerungspraxis unter dem isolierten Gesichtspunkt möglicher versteckter Diskriminierungen noch nie evaluieren lassen. Es wäre übrigens schwierig, den dafür relevanten Ansatz festzulegen (Gespräche, Meinungsbildung oder Beschlussfassung, den Entscheid, das Verfahren oder anderes mehr).

3. Sind dem Bürgerrat im Bereich Einbürgerungen «Werkzeuge» bekannt, mit denen die eigene Einbürgerungspraxis proaktiv auf Ungleichbehandlung überprüft werden könnte? (vergleichbar vielleicht mit Überprüfungen von Lohnsystemen auf versteckte Diskriminierungen Mann / Frau)

Hierzu sieht der Bürgerrat, wie eingangs dargelegt, keine Veranlassung; er sieht insbesondere deshalb keine Notwendigkeit, «Werkzeuge» zu implementieren, um die Einbürgerungspraxis auf eine angebliche Ungleichbehandlung zu überprüfen, weil eine solche, wie eingangs detailliert dargelegt, gar nicht besteht.

4. Wäre der Bürgerrat bereit, für neue Mitglieder der EBK eine kleine Weiterbildung mit einem Fokus auf interkulturelle Kompetenz und Sensibilisierung für die eigene Rolle aufzubauen, um die Qualität der Gespräche und Entscheide zu verbessern?

Die neu gewählten EBK-Mitglieder werden bereits bisher sorgfältig an ihre neue Aufgabe herangeführt.

Wie bereits eingangs gesagt, erachtet der Bürgerrat die Gesprächsqualität durch die EBK als professionell und ausgewogen; die Gesprächsführung erfolgt respektvoll, und sie ist immer zugeschnitten und abgestimmt auf die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller. Die Zufriedenheitswerte der Kundenbefragungen bestätigen dies.

Der Bürgerrat erwartet bzw. geht davon aus, dass die Parteien bei der Nominierung von Kommissionsmitgliedern im Zuge von Erneuerungs- und Ersatzwahlen für das Amt geeignete Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen.

Namens des Bürgerrates

Der Präsident
Dr. Lukas Faesch

Der Bürgerratsschreiber
Daniel Müller