

Bericht

- zur Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG)
 - zur Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht
-

I. Ausgangslage

Am 20. Juni 2014 stimmte das Bundesparlament dem revidierten Bürgerrechtsgesetz (BüG; BBl 2014 5133) zu. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 die neue Bürgerrechtsverordnung (BüV; AS 2016 ...) verabschiedet und beschlossen, das Gesetz auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen.

Das neue Bundesgesetz stellt sicher, dass nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer den Schweizer Pass erhalten. Die für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung geltenden neuen Integrationskriterien stimmen inhaltlich zu einem grossen Teil mit den in Uri geltenden Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht überein. Das geltende Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG; RB 1.4121) bedarf jedoch aus Gründen der Einheitlichkeit und zwecks Vermeidung von Auslegungsfragen bei der Rechtsanwendung der Anpassung an das neue Bundesrecht.

Das neue Bundesrecht erfordert auf kantonaler Stufe einer Rechtsanpassung. Diese umfasst:

- eine Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz; KBüG; RB 1.4121);
- eine neue Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (RB 1.4123).

II. Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

1. Grundzüge der Vorlage

Die im Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht verankerten Integrationskriterien, die an das eidgenössische Ausländerrecht angepasst worden sind, stimmen inhaltlich zu einem grossen Teil mit dem geltenden ernerischen Recht überein. Das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht bedarf jedoch aus Gründen der Einheitlichkeit und zwecks Vermeidung von Auslegungsfragen bei der Rechtsanwendung der Anpassung an das neue Bundesrecht.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes werden die Einbürgerungsvoraussetzungen auf Kantons- und Gemeindeebene mit denjenigen für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung abgestimmt und der einheitliche Vollzug durch die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden sichergestellt.

Wer sich um die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts bewirbt, muss erfolgreich integriert sein, mit den schweizerischen, kantonalen und kommunalen Lebensverhältnissen vertraut sein sowie keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen. Die im neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz umschriebenen Integrationskriterien werden im Kantonalen Bürgerrechtsgesetz übernommen.

Die Gesetzesrevision sieht entsprechend der eidgenössischen Regelung vor, dass die zuständigen Behörden bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen und der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit die individuellen Verhältnisse der einbürgerungswilligen Person berücksichtigen. Können diese Einbürgerungskriterien aufgrund einer Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht erfüllt werden, so stellt dies nicht von vornherein ein Einbürgerungshindernis dar.

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird. Legt der Gemeinderat den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung das Einbürgerungsgesuch zum Entscheid vor, so hat er diesen die Angaben, die zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen erforderlich sind (z.B. Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsdauer), bekannt zu geben. Speziell sensible Daten, die nicht im Zusammenhang mit der Prüfung des Einbürgerungsgesuchs stehen, sind von einer zulässigen Weitergabe ausgenommen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zum Ingress

Mit dem Erlass des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht wurde das bisherige Bürgerrechtsgesetz aufgehoben. Im Ingress des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ist deshalb auf das neue Bundesgesetz zu verweisen.

Zu Artikel 5

Gemäss Artikel 11 BÜG sind materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes eine erfolgreiche Integration, das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen sowie die Tatsache, dass durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz ausgeht. Die entworfene Bestimmung übernimmt für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht die erwähnten Anforderungen des Bundes.

Zu Artikel 5a

Die Terminologie der Integrationskriterien wird derjenigen des Artikels 12 BÜG angeglichen. So wird der Begriff «eingegliedert» durch denjenigen der «erfolgreichen Integration» ersetzt. Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in der

Respektierung der Werte der Bundesverfassung, in der Fähigkeit, sich in der deutschen Sprache zu verständigen und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung und in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemanns, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

Eine körperliche, psychische oder geistige Behinderung, aber auch eine chronische Krankheit kann dazu führen, dass eine Person aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Integrationskriterien, die wie in Artikel 5a Absatz 1 Buchstabe c und d genannt werden, nicht oder nur teilweise erfüllen kann. Dies ist etwa der Fall bei kognitiven Beeinträchtigungen, die das Erlernen der deutschen Sprache und die Möglichkeit, sich in dieser zu verständigen, aber auch die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder den Erwerb von Bildung im Allgemeinen erschweren oder verunmöglichen.

Liegt eine solche Einschränkung aufgrund einer Behinderung vor, kann das Einfordern der Integrationskriterien zu einer Benachteiligung von Personen mit Behinderungen beim Erwerb des Bürgerrechts führen; in einigen Fällen mag die Einschränkung Personen mit einer Behinderung gar vollständig von der Möglichkeit, das Bürgerrecht zu erwerben, ausschliessen. Sofern sich eine Benachteiligung nicht mit qualifizierten Gründen rechtfertigen lässt, stellt dies eine nach Artikel 8 Absatz 2 Bundesverfassung (SR 101) unzulässige (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung dar, wie das Bundesgericht im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit als Voraussetzung einer Einbürgerung festgestellt hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 16.12.2008, BGE 135 I 49 ff.).

Absatz 3 ermächtigt den Landrat, durch Verordnung die Voraussetzungen für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts näher zu regeln.

Zu Artikel 8 Absatz 4 und 5

Artikel 17 BÜG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird. Nebst der Staatsangehörigkeit, der Aufenthaltsdauer sind den Stimmberechtigten Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der erfolgreichen Integration, bekannt zu geben. Speziell sensible Daten, die nicht im Zusammenhang mit der Prüfung des Einbürgerungsgesuchs stehen, sind von einer zulässigen Weitergabe ausgenommen. Dies betrifft beispielsweise die anerkanntermassen als besonders schützenswert bezeichneten Personendaten wie Daten über Gesundheit, ethnische Zugehörigkeit, religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten.

Zu Artikel 19

Diese Bestimmung entspricht Artikel 50 BÜG. Vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung eingereichte Gesuche werden demnach bis zum Entscheid über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

III. Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

1. Ausgangslage

Der Entwurf der neuen Verordnung lehnt sich bei der Umschreibung der Eignungsvoraussetzungen soweit als möglich an die neue Bürgerrechtsverordnung des Bundesrats an.

Wer sich um die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts bewirbt, muss mit den lokalen Lebensverhältnissen vertraut sein sowie keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen. Die Integrationskriterien umfassen die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Sprachkompetenz, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie die Förderung und Unterstützung der Familienintegration.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 Gegenstand

Die entworfene Bestimmung verdeutlicht, dass sie die für den Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts geltenden Eignungsvoraussetzungen näher ausführt.

Zu Artikel 2 Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen

Das Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen (Art. 5 Bstb. b KBüG) wird wie folgt konkretisiert: Einbürgerungswillige Personen müssen Kenntnisse über die geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton Uri und in der Gemeinde haben, am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilnehmen sowie regelmässige Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern innerhalb des Kantons und der Gemeinde pflegen.

Für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts wird eine lokale Integration vorausgesetzt (d.h. die Bewerberin oder der Bewerber muss zusätzlich mit den kommunalen und kantonalen Verhältnissen vertraut sein).

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 BÜV können die Kantone die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz im Rahmen von obligatorischen Staatskundetests prüfen. Sieht ein Kanton einen entsprechenden Test vor, so hat er nach Artikel 2 Absatz 2 BÜV sicherzustellen, dass die Bewerberin oder der Bewerber sich mit Hilfe von geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf den Test vorbereiten kann und sie oder er einen solchen Test bestehen kann, mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen.

Der Kanton Uri kannte schon bisher einen Staatskundetest und bietet durch das berufliche Weiterbildungszentrum (BWZ) entsprechende Vorbereitungskurse an.

Die Gründe, welche nach Absatz 4 eine Person vom Test befreien, entsprechen dem Artikel 6 in der geltenden kantonalen Verordnung.

Zu Artikel 3 Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit

Für die Einbürgerung von Bedeutung ist, dass die einbürgerungswillige Person das Gewaltmonopol des Staates akzeptiert und dass ihr Verhalten auf das Vorhandensein der in einer Demokratie notwendigen minimalen Diskursbereitschaft schliessen lässt. Einbürgerungswillige Personen, deren Haltung Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung nicht zweifelsfrei ausschliesst bzw. wo begründete Zweifel bestehen, dass sie die Sicherheitsinteressen der Schweiz wahren, sollen von der Einbürgerung ausgeschlossen bleiben.

Zur Bejahung einer Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz genügen konkrete Anhaltspunkte. Eine strafrechtliche Verurteilung der einbürgerungswilligen Person ist somit für die Verweigerung einer Einbürgerung nicht erforderlich.

Im Rahmen der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständig für die Beurteilung einer Sicherheitsgefährdung. Es holt heute regelmässig die Stellungnahme des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) und bei Bedarf des Bundesamtes für Polizei (fedpol) ein.

Zu Artikel 4 Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist insbesondere gegeben bei Missachtung von gesetzlichen Vorschriften oder behördlichen Verfügungen sowie bei Nichterfüllung von öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Verpflichtungen. Ein Verstoss liegt weiter auch dann vor, wenn die betroffene Person beispielsweise Kriegsverbrechen oder ähnlich schwere Verbrechen billigt oder dafür wirbt.

Eine Einbürgerung ist ausgeschlossen, solange ein Eintrag im Strafregister (Strafregister-Informationssystem VOSTRA) besteht, der für die Einbürgerungsbehörden des Bundes und der Kantone einsehbar ist.

Zu Artikel 5 Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Respektierung der Werte der Bundesverfassung findet sich bereits im Ausländerrecht, zum Beispiel bei den Grundsätzen der Integration (Art. 4 Abs. 1 AuG) oder bei den Voraussetzungen zur Erteilung einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4 AuG i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bstb. a VZAE). Eine Verletzung der Werte der Bundesverfassung ist heute etwa dann zu bejahen, wenn Ausländerinnen und Ausländer die fundamentalen Grundsätze der Demokratie, der Selbstbestimmung oder Gleichstellung von Mann und Frau missachten.

Zu Artikel 6 Sprachnachweis

Einbürgerungswillige Personen müssen in der deutschen Sprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) des Europarats nachweisen. Dialektkenntnisse werden für eine Einbürgerung nicht vorausgesetzt.

Mit den Referenzniveaus B1 und A2 im Bereich der Einbürgerungen wird sichergestellt, dass einbürgerungswillige Personen über genügend Sprachkenntnisse verfügen, um grundsätzlich die meisten Situationen bewältigen zu können, denen sie im Alltag, etwa am Wohnort, am Arbeitsort oder unterwegs im öffentlichen Raum, begegnen. Der Kanton Uri sah bereits bisher mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 vor.

Die mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen sind nachzuweisen. Dieser Nachweis ist erbracht, wenn einer der in Absatz 2 Buchstabe a bis d umschriebenen Fallkonstellationen vorliegt.

Zu Artikel 7 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts setzt weiter die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung voraus.

Die einbürgerungswillige Person muss grundsätzlich aktiv am Wirtschaftsleben teilnehmen, das heisst im engeren Sinn am Erwerbsleben und somit für sich und für ihre Familie aufkommen können durch Einkommen. Der Nachweis hierfür ist zum Beispiel ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit soll auch dann als erfüllt gelten, wenn einbürgerungswillige Personen die Lebenskosten und Unterhaltspflichten bestreiten können durch eigenes Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z.B. Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen gemäss Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210]). Damit werden Ausländerinnen und Ausländer, die über genügende finanzielle Mittel verfügen und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wie beispielsweise Rentenbezüger oder Vermögende, nicht von vorne herein von einer Einbürgerung ausgeschlossen. Der Bezug von Sozialhilfe stellt hingegen grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis dar, da die betroffenen Personen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt alleine zu bestreiten, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

Die entsprechend dem Bundesrecht formulierte Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend Artikel 9 der geltenden Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Zusätzlich wird die bisherige kantonale Regelung übernommen, wonach das Betreibungsregister für die letzten fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs sowie während des Einbürgerungsverfahrens keine Einträge von Verlustscheinen und keine Einträge von Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von Versicherungen der obligatorischen Krankenversicherung und keine fälligen Steuerforderungen aufweisen darf.

Zu Artikel 8 Förderung der Integration der Familienmitglieder

Einbürgerungswillige Personen sollen sich nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Artikel 5a BÜG nennt die Förderung der Integration der Familienmitglieder als Einbürgerungsvoraussetzung ausdrücklich. In der Praxis wurde eine solche Integrationsförderung bereits heute geprüft. Stellen die zuständigen Behörden im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens fest, dass zum Beispiel der gesuchstellende Ehemann die Integration seiner Frau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, so gilt er als nicht integriert und die Einbürgerung wird verweigert.

Zu Artikel 9 Abweichung von den Integrationskriterien

Bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen und der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit (Art. 5a Abs. 1 Bstb. c und d KBüG) sollen die zuständigen Behörden die individuellen Verhältnisse der einbürgerungswilligen Person berücksichtigen; sie haben hier einen gewissen Ermessensspielraum.

Zu Artikel 10 Aufhebung bisherigen Rechts

Die bisherige Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht wird aufgehoben.

Zu Artikel 11 Inkrafttreten

Die Verordnung tritt gleichzeitig mit der Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht in Kraft.

Anhänge

- 1) Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht
- 2) Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht