Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

16. August 2011

Nr. 2011-491 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

1. Ausgangslage

In der Abstimmung vom 28. November 2010 hat das Urner Stimmvolk das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz (KBüG; RB 1.4121) angenommen. Das Gesetz ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Nebst einer grundsätzlichen Vereinfachung der Zuständigkeiten und Straffung der Verfahren wurden die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerungen im neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz verankert und, ausgehend vom Bundesrecht, für die rechtsanwendenden Behörden verdeutlicht.

Artikel 5 KBüG umschreibt die Eignungsvoraussetzungen neu wie folgt:

¹Wer sich um die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts bewirbt, muss hierzu geeignet sein.

²Geeignet ist insbesondere, wer:

- a) in die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b) mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c) einen guten Leumund besitzt, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet;
- d) die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt;
- e) ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzt;
- f) geordnete finanzielle Verhältnisse aufweist.

³Der Situation von Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e und f KBüG aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

⁴Der Landrat erlässt durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Eignungsvoraussetzungen."

2. Grundzüge des Verordnungsentwurfs

Der vorliegende Verordnungsentwurf stützt sich auf Artikel 5 Absatz 4 KBüG ab. Er führt die Eignungsvoraussetzungen für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts soweit näher aus, als dies für eine rechtsgleiche und willkürfreie Handhabung durch die rechtsanwendenden Behörden notwendig erscheint. Der Verordnungsentwurf präzisiert insbesondere die folgenden Eignungskriterien:

- Eingliederung in die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse (Art. 5 Abs. 2 Bst. a KBüG);
- Vertrautheit mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen (Art. 5 Abs. 2 Bst. b KBüG);
- Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 5 Abs. 2 Bst. c KBüG);
- Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten (Art. 5 Abs. 2 Bst. d KBüG);
- Sprachkenntnisse (Art. 5 Abs. 2 Bst. e KBüG);
- geordnete finanzielle Verhältnisse (Art. 5 Abs. 2 Bst. f KBüG).

Nach dem Verordnungsentwurf hat die gesuchstellende Person ihre Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten mit einem Test nachzuweisen, soweit diese nicht offenkundig vorhanden ist. Bezüglich der erforderlichen Sprachkenntnisse verlangt er im Einklang mit einer entsprechenden Empfehlung des Bundesamts für Migration vom 15. Juni 2009 die Niveaustufe B1 des "Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen" (GER).

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Über die Vorlage für eine Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht wurde vom 24. März bis 25. Juni 2011 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. In der Folge sind 26 Vernehmlassungen eingegangen, darunter von 18 Gemeinden und von fünf politischen Parteien sowie drei weiteren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern. Es sind verschiedene Ergänzungs- und Änderungsanträge eingereicht worden, die teilweise in völlig unterschiedliche Richtung gehen. Während beispielsweise einzelne Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer noch strengere Anforderungen bezüglich der erforderlichen Deutschkenntnisse fordern, erachten andere die gestellten Anforderungen als zu hoch. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und

-teilnehmer beantragen gewisse Eignungskriterien detaillierter zu regeln. Aufgrund des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens verlangt der Verordnungsentwurf neu anstelle des blossen Besuchs eines staatsbürgerlichen Kurses den Nachweis der entsprechenden staatskundlichen Kenntnisse mit einem Test, soweit diese nicht offenkundig vorhanden sind. Auf die Ausführungen in den Vernehmlassungen wird, soweit erforderlich, in den Erläuterungen eingegangen.

4. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zum Ingress

Die entworfene Bestimmung verweist auf die Rechtsgrundlagen, die den Landrat zum Erlass der vorliegenden Verordnung ermächtigen.

Zu Artikel 1

Diese Bestimmung verdeutlicht, dass der Verordnungsentwurf die Eignungsvoraussetzungen für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Sinne des Artikels 5 Absatz 4 KBüG nicht ergänzt, was nicht zulässig wäre, sondern näher ausführt.

Zu Artikel 2

Die entworfene Bestimmung führt Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a KBüG näher aus, indem sie eine beispielhafte, nicht abschliessende, Aufzählung definiert, inwiefern sich gewichtige Indizien für eine Integration in die örtlichen Verhältnisse ergeben können. Eine Vereinsmitgliedschaft fällt ebenfalls darunter.

Zu Artikel 3

Diese Bestimmung konkretisiert die Vertrautheit einer Einbürgerungsbewerberin oder eines Einbürgerungsbewerbers mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen (Art. 5 Abs. 2 Bst. b KBüG).

Zu Artikel 4

Gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c KBüG hat die gesuchstellende Person unter anderem darzulegen, dass sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Nach ständiger Praxis muss die gesuchstellende Person bereits heute für den Erwerb der eidgenössischen Ein-

bürgerungsbewilligung schriftlich erklären, dass sie:

- keine Strafverfahren in der Schweiz oder in anderen Staaten gegen sich hängig hat;
- in den letzten zehn Jahren die Rechtsordnung der Schweiz sowie des jeweiligen Aufenthaltsstaats beachtet hat;
- über diese zehn Jahre hinaus keine strafbaren Handlungen begangen hat, für die sie auch heute noch mit einer Strafverfolgung oder einer Verurteilung rechnen muss. Die entworfene Bestimmung lehnt sich bei der Umschreibung des in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c KBüG aufgeführten Eignungskriteriums an die Regelung gemäss geltender Praxis an.

Zu Artikel 5

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d KBüG muss die gesuchstellende Person nachweisen, dass sie die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt. Dies entspricht einer Forderung aus dem Vernehmlassungsverfahren, wonach die gesuchstellende Person die Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten mit einem Test nachzuweisen hat. Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich geltend gemacht, es reiche nicht aus, auf Verordnungsstufe bloss den Besuch eines staatsbürgerlichen Kurses zu verlangen. Zuständig für die Tests ist die Justizdirektion. Es wird Sache der Justizdirektion sein, den staatskundlichen Test entweder zusammen mit den Gemeinden selber anzubieten oder die Durchführung an öffentliche oder private Anbieter zu delegieren.

Absatz 3 verdeutlicht, dass die Kosten zur Absolvierung des Tests zu Lasten der gesuchstellenden Person gehen.

Zu Artikel 6

Die entworfene Bestimmung regelt die Fälle, in denen die gesuchstellende Person von der Absolvierung des staatskundlichen Tests befreit ist. Es erscheint als sachgerecht, die gesuchstellende Person vom Test zu befreien, wenn sie während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II besucht hat oder zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt ist.

Vom Test befreit können weiter Personen sein, bei denen aus anderen Gründen die entsprechenden Kenntnisse offenkundig vorhanden sind.

Zu Artikel 7

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e KBüG muss die gesuchstellende Person ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzen.

Die Beurteilung der Deutschkenntnisse erfolgt heute in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Es soll deshalb ein einheitliches Sprachniveau festgelegt werden. Damit soll im Grundsatz die Gleichbehandlung in der Beurteilung der Sprachkompetenz erreicht werden. Die entworfene Bestimmung schreibt vor, die Deutschkenntnisse für die mündliche Kompetenz auf das Referenzniveau B1 des "Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens" (GER) zu stellen. Die Fähigkeit zur Verständigung mit der einheimischen Bevölkerung und den Behörden ist einer der wichtigsten Indikatoren für eine erfolgreiche Integration. Das Textverständnis bezieht sich auch auf die schriftliche Korrespondenz mit den Behörden. Im Schreiben vom 15. Juni 2009 informierte das Bundesamt für Migration (BFM) die Kantone über die aktuelle Entwicklung im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten im Rahmen des Bundesauftrags "Rahmenkonzept Sprachförderung". Das BFM empfiehlt, im Sinn einer Übergangslösung lediglich ein Überprüfungsprofil für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) festzulegen. Die Ausländerbehörden verlangen gemäss Artikel 62 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) für eine frühzeitige Niederlassungsbewilligung mindestens ein Niveau A2 nach dem GER. Es erscheint unter diesem Aspekt als angemessen und naheliegend, dass für eine Einbürgerung zumindest in der mündlichen Kommunikationsfähigkeit die nächsthöhere Stufe als Minimalstandard vorgegeben wird. Das Referenzniveau B1 GER bedeutet im Übrigen:

"Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben."

Zu Artikel 8

Nach der entworfenen Bestimmung gilt der Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse als erbracht, wenn die gesuchstellende Person über ein Sprachdiplom verfügt, das deutsche Sprachkenntnisse auf der Niveaustufe B1 ausweist oder die Bestätigung einer vom Regierungsrat anerkannten Stelle vorliegt, die belegt, dass sie über deutsche Sprachkenntnisse

auf der entsprechenden Niveaustufe verfügt.

Vom Nachweis der Sprachkenntnisse befreit sind Personen mit deutscher Muttersprache oder Personen, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht haben und ein entsprechender Nachweis über den Unterrichtsbesuch vorliegt.

Es ist klar, dass gewisse gesuchstellende Personen vom Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse befreit sein müssen. Die Buchstaben a und b beschreiben diese Tatbestände.

Zu Artikel 9

Gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe f KBÜG muss die gesuchstellende Person "geordnete finanzielle Verhältnisse" aufweisen. Gemäss geltender Praxis überprüft die Gemeinde die finanziellen Verhältnisse anhand der Betreibungsregister. Betreibungen von Privaten werden jedoch, wegen der Gefahr der missbräuchlichen Betreibung, nur berücksichtigt, wenn nach erfolgloser Pfandverwertung Verlustscheine ausgestellt wurden. Betreibungen von Bund, Kanton, Gemeinden (z. B. Steuern, Gebühren, Alimentenbevorschussung) und weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden stärker gewichtet. Speziell berücksichtigt werden Betreibungen von Versicherungen wegen ausstehender Krankenkassenprämien, die in der Praxis eine grosse Rolle spielen.

Zu Artikel 10

Es handelt sich um die übliche Inkrafttretensklausel.

5. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen: Die Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang

- Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Beilage:

- Liste der Vernehmlassungsadressaten

VERORDNUNG

über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 5 Absatz 4 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht¹
sowie Artikel 90 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Uri²,

beschliesst:

1. Abschnitt: **Gegenstand**

Artikel 1

Diese Verordnung führt die für den Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts geltenden Eignungsvoraussetzungen näher aus.

2. Abschnitt: **Eignungsvoraussetzungen**

Artikel 2 Eingliederung

In die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist die gesuchstellende Person, wenn sie soziale Beziehungen am Arbeitsplatz, in Nachbarschaft, Gemeinde, Ortsteil, Quartier, Kirche oder anderen Institutionen pflegt.

Artikel 3 Vertrautheit

Mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen ist insbesondere vertraut, wer am öffentlichen Geschehen interessiert ist, darüber Bescheid weiss und sich daran beteiligt.

¹ RB 1.4121

² RB 1.1101

Artikel 4 Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung

Die schweizerische Rechtsordnung beachtet, wer:

- a) keine Strafverfahren in der Schweiz oder in anderen Staaten gegen sich hängig hat;
- b) in den letzten zehn Jahren die Rechtsordnung der Schweiz sowie des jeweiligen Aufenthaltsstaats beachtet hat und
- c) auch über diese zehn Jahre hinaus keine strafbaren Handlungen begangen hat und auch heute noch weder mit einer Strafverfolgung noch einer Verurteilung rechnen muss.

Artikel 5 Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten

- a) Test

¹Die Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten wird mit einem staatskundlichen Test nachgewiesen.

²Die zuständige Direktion³ kann den Test zusammen mit den Gemeinden selber durchführen oder die Durchführung an öffentliche oder private Anbieter delegieren.

³Die Kosten für den Test gehen zu Lasten der gesuchstellenden Person.

Artikel 6 b) Freistellung vom Test

Vom staatskundlichen Test befreit sind Personen, die:

- a) während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe und Sekundarstufe II besucht haben und einen Nachweis für den Unterrichtsbesuch vorlegen können;
- b) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind oder
- c) bei denen aus anderen Gründen die Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten offenkundig vorhanden ist.

Artikel 7 Sprachkenntnisse

- a) Anforderungen

¹Die Beurteilung der Sprachkenntnisse erfolgt gestützt auf ein Sprachenkompetenzprofil, das sich auf die Sprachniveaus des "Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Spra-

³ Justizdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322)

chen" (GER)⁴ bezieht.

²Die gesuchstellende Person muss über mündliche Sprachkenntnisse in Deutsch auf der Niveaustufe B1 verfügen.

³Die gesuchstellende Person hat die Wahl, ob sie den Nachweis in Standarddeutsch oder Dialekt erbringen will.

Artikel 8 b) Nachweis der Sprachkenntnisse

¹Der Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse gilt als erbracht, wenn die gesuchstellende Person:

- a) deutscher Muttersprache ist;
- b) während mindestens fünf Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht hat und einen Nachweis über den Unterrichtsbesuch vorlegt;
- c) über ein Sprachdiplom verfügt, das deutsche Sprachkenntnisse auf der Niveaustufe B1 ausweist oder
- d) die Bestätigung einer vom Regierungsrat anerkannten Stelle vorlegt, die belegt, dass sie über deutsche Sprachkenntnisse auf der Niveaustufe B1 verfügt.

²Die Kosten für den Erwerb des Nachweises nach Absatz 1 gehen zu Lasten der gesuchstellenden Person.

Artikel 9 Geordnete finanzielle Verhältnisse

Geordnete finanzielle Verhältnisse sind gegeben, wenn:

- a) die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der gesuchstellenden Person in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind;
- b) die gesuchstellende Person in den letzten drei Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs sowie während des Einbürgerungsverfahrens keine wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz⁵ und keine Leistungen der Asylfürsorge bezogen hat;
- c) das Betreibungsregister für die letzten drei Jahre vor Einreichung des Gesuchs sowie während des Einbürgerungsverfahrens keine Einträge von Verlustscheinen und keine

⁴ http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html

⁵ RB 2.3421

Einträge von Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von Versicherungen der obligatorischen Krankenversicherung aufweist und
d) keine fälligen Steuerforderungen vorhanden sind.

3. Abschnitt: **Inkrafttreten**

Artikel 10

¹Diese Verordnung unterliegt dem fakultativen Referendum.

²Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt⁶.

Im Namen des Landrats

Der Landratspräsident: Josef Schuler

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann

⁶ Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt auf den ... (AB vom ...)

Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht**Liste der eingegangenen Vernehmlassungen**

- Gemeinderat Altdorf	X
- Gemeinderat Andermatt	X
- Gemeinderat Attinghausen	X
- Gemeinderat Bauen	
- Gemeinderat Bürglen	X
- Gemeinderat Erstfeld	X
- Gemeinderat Flüelen	X
- Gemeinderat Göschenen	X
- Gemeinderat Gurnellen	X
- Gemeinderat Hospental	X
- Gemeinderat Isenthal	X
- Gemeinderat Realp	X
- Gemeinderat Schattdorf	X
- Gemeinderat Seedorf	X
- Gemeinderat Seelisberg	X
- Gemeinderat Silenen	X
- Gemeinderat Sisikon	X
- Gemeinderat Spiringen	X
- Gemeinderat Unterschächen	
- Gemeinderat Wassen	X
- Urner Gemeindeverband	
- Obergericht des Kantons Uri	
- CVP Uri	X
- FDP Uri	X
- SP Uri	X
- SVP Uri	X
- Grüne Uri	
- Junge CVP Uri	

- Jungfreisinnige Uri X
- JUSO Uri
- Junge SVP Uri
- Jugendrat Uri

- Kommission für die Gleichstellung von Mann und Frau X
- Frauenbund Uri X
- Fachkommission Integration X