



DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Ausführungserlass zum revidierten Bürgerrechtsgesetz)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und teilen in erwähnter Angelegenheit Folgendes mit:

A. *Allgemeine Bemerkungen*

Grundsätzlich sind die vorgeschlagenen erhöhten Anforderungen an die Integration für die Erteilung der Bundesbewilligung im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung, die teilweise von kantonalen Regelungen – so unter anderem auch unseres Kantons – übernommen wurden, zu begrüssen.

B. *Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs*

Artikel 2: Diese Bestimmung begrüssen wir sehr, insbesondere die Erfordernisse der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz und der Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern. Dass dies nicht auf den Wohnort der Bewerberin oder des Bewerbers eingeschränkt ist, erachten wir als praxisgerecht.

Im Interesse der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von allfälligen Auslegungsdifferenzen bitten Sie noch zu prüfen, ob in Absatz 1 Buchstabe c nicht *regelmässige* Kontakte verlangt werden sollen, so wie dies im erläuternden Bericht postuliert wird.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b: Wir bitten Sie, im erläuternden Bericht anhand von konkreten Beispielen zu umschreiben, was mit dem Begriff "mutwillig" im vorliegenden Zusammenhang gemeint ist ("böswillig", "in böser Absicht"?). Aus unserer Sicht wäre auch zu prüfen, ob nicht besser ein Begriff wie "absichtlich" oder "willentlich" verwendet werden sollte.

Artikel 4 Absatz 2: Nach dem erläuternden Bericht entspricht diese Entwurfsbestimmung der Regelung dem Artikel 80 VZAE. Wir bitten Sie, die konkrete Bedeutung dieser Bestimmung für das Einbürgerungsverfahren näher darzulegen.

Artikel 4 Absatz 3: Einerseits soll eine Einbürgerung ausgeschlossen sein, solange ein Eintrag im Bundes-Strafregister besteht, der für die zuständigen Einbürgerungsbehörden einsehbar ist. Andererseits sollen bei bedingten Strafen und Übertretungen Ausnahmen möglich sein, wobei die Schwere der Straftat massgebend sein soll. Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung eröffnet einen beträchtlichen Ermessensspielraum und unterliegt einer subjektiven Wertung bzw. Beurteilung, was aus unserer Sicht abzulehnen ist.

Wir beantragen stattdessen eine Regelung, wonach der strafrechtliche Leumund einzig nach objektiven Kriterien beurteilt wird. Nach der langjährigen Praxis unseres Kantons ist einerseits eine Einbürgerung bei Strafregistereintragungen wegen Verbrechen und Vergehen ausgeschlossen, andererseits sind Übertretungen nicht relevant. Letzteres deckt sich mit der Feststellung im erläuternden Bericht, wonach Bagatelldelikte kein Einbürgerungshindernis darstellen sollen. Unseres Erachtens handelt es sich bei strafbaren Handlungen, die vom Gesetzgeber als Übertretungen qualifiziert werden, um so genannte Bagatelldelikte.

Artikel 5 Absatz 2: Für die Regelung in Satz 2, welche Minderjährige von der Unterzeichnung der Loyalitätserklärung ausnimmt, kann dem erläuternden Bericht keinerlei Begründung entnommen werden. In unserem Kanton ist die Loyalitätserklärung ab dem 16. Altersjahr zu unterzeichnen. Wir gehen davon aus, dass Minderjährige ab diesem Alter bezüglich Unterzeichnung dieser Erklärung als urteilsfähig anzusehen sind.

Ganz grundsätzlich lässt sich fragen, ob nicht eine für alle Kantone einheitlich gestaltete Loyalitätserklärung Sinn machen würde (Mustervorlage des Bundes in verschiedenen Sprachen). Auch um sicher zu stellen, dass der Inhalt der Loyalitätserklärung vollständig verstanden wird. Teils wird befürchtet, fremdsprachige Personen mit Referenzniveau A2 (schriftlich)¹ respektive B1 (mündlich) – wie in Artikel 6 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs vorgesehen – könnten die Bedeutung der Loyalitätserklärung nicht ausreichend erfassen.

Artikel 6 Absätze 1 und 2: Der erläuternde Bericht hält fest, dass der Sprachkompetenz eine Schlüsselfunktion bei der Integration zukommt. Die Entwurfsregelung fordert nun für die mündliche Sprachkompetenz mindestens das Referenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) und für die schriftliche Sprachkompetenz mindestens das Referenzniveau A2 des GER gefordert. Das erstgenannte Niveau erachten wir als angemessen, nicht aber das zweitgenannte. Letzteres umfasst lediglich eine elementare und keine selbständige Sprachkompetenz und wird für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gefordert. Für die Einbürgerung eine höhere Sprachkompetenz zu fordern ist naheliegend. Auch der erläuternde Bericht hält fest, dass bei einer Einbürgerung strengere Sprachanforderungen gelten müssen als für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Für uns ist nicht nachvollziehbar, weshalb für die schriftliche Sprachkompetenz lediglich das Mindestniveau A2 verlangt wird. Unseres Erachtens müssen ein-

¹ Niveau A2 nach GER: *Personen mit Vorkenntnissen: Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit dem Alltag anderer Personen zusammenhängen. Kann sich in einfachen Situationen verständigen, in denen es um einen elementaren und direkten Informationsaustausch über vertraute Dinge geht.*

bürgerungswillige Personen in der Lage sein, amtliche Texte zu verstehen², und insbesondere auch in der Lage sein, nach der Einbürgerung ihre politischen Rechte auszuüben.

Wir beantragen daher, dass für die schriftliche Sprachkompetenz mindestens das Referenzniveau B1 nachzuweisen ist.

Zwar legt die entworfene Verordnung lediglich die Mindestvorschriften des Bundes fest und es steht den Kantonen frei, strengere Regelungen zu schaffen. Dennoch schlagen wir im Interesse einer gesamtschweizerisch einheitlichen Handhabung vor zu prüfen, ob nicht vom Bundesrecht vorzugeben ist, dass die Sprachkompetenzen in der „*am Wohnort gesprochenen*“ Landessprache vorhanden sein müssen³. Die Bewältigung des Alltags und die nachhaltige Integration sind in der Regel nur möglich, wenn die am Wohnort gebräuchliche Sprache beherrscht wird.

Zu begrüssen ist schliesslich die Regelung von Absatz 2 Buchstabe d, wonach die Sprachkompetenz über ein Testverfahren nachgewiesen werden muss. Sie entspricht der gängigen Praxis unseres Kantons. Nur so sind verlässliche Aussagen über die Sprachkompetenz gesichert.

Artikel 7 Absatz 3: Der Hinweis im erläuternden Bericht, Sozialhilfeabhängige würden unter anderem im Kanton Basel-Landschaft nicht eingebürgert, gibt die fragliche Regelung im basellandschaftlichen Bürgerrechtsgesetz⁴ nicht korrekt wieder. Diese schliesst eine Einbürgerung aus, wenn unmittelbar vor der Gesuchstellung oder innerhalb der letzten 5 Jahre vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen wird respektive bezogen wurde *und zusätzlich* gegenüber dem Gesuchsteller Sanktionen nach Sozialhilferecht wegen schuldhafter Verletzung von Pflichten verfügt wurden oder sich der Gesuchsteller gegenüber der Sozialhilfebehörde nicht kooperativ verhalten hat (was mindestens die Androhung einer Sanktion nach sich zieht). Mit dieser Regelung werden die problematischen Sozialhilfebezüger erfasst, *solche* sollen von der Einbürgerung ausgeschlossen sein.

Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Regelung, wonach ein Sozialhilfebezug als solcher bereits ein Einbürgerungshindernis darstellt – vorbehältlich einer Erwerbsarmut, der angemessen Rechnung getragen werden kann (Artikel 9 Buchstabe c Ziffer 2) –, erachten wir aufgrund des verfassungsmässigen Diskriminierungsverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips als problematisch. Sie widerspricht den zutreffenden Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach der Sozialhilfebezug wegen der erwähnten rechtsstaatlichen Prinzipien kein absolutes Einbürgerungshindernis darstelle und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt sein könne, wenn die Einbürgerung verweigert wird, weil beispielsweise aus nicht selbstverschuldeten Gründen Sozialhilfe bezogen wird oder wurde (z.B. alleinerziehender Elternteil, "Working-Poor") oder nur eine geringe Sozialhilfeabhängigkeit während kurzer Zeit bestand.

Wir bitten Sie, den Verordnungswortlaut entsprechend zu bereinigen.

² Beispielsweise auch fähig sein, den Inhalt des Einbürgerungsgesuchsformulars zu verstehen und das Formular auszufüllen.

³ Formulierungsvorschlag für Artikel 6 Absatz 1 Verordnungsentwurf: "Die Bewerberin oder der Bewerber muss in **einer am Wohnort gesprochenen** Landessprache mündliche Sprachkompetenzen ..."
Formulierungsvorschlag für Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a Verordnungsentwurf: "... eine **am Wohnort gesprochene** Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt."

⁴ Siehe § 10 Absatz 1^{quater} (SGS 110): *Bezieht die um das Bürgerrecht sich bewerbende Person ausländischer Staatsangehörigkeit Sozialhilfe oder hat sie innerhalb der letzten 5 Jahre vor Einreichung des Gesuchs Sozialhilfe bezogen, setzt die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts voraus, dass ihr gegenüber keine Herabsetzung der Unterstützung oder keine Einstellung der Unterstützung wegen schuldhafter Verletzung von Pflichten verfügt wurde und sie sich gegenüber der Sozialhilfebehörde kooperativ verhalten hat.*

In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 9 Buchstabe c Ziffer 2 des Verordnungsentwurfs hinzuweisen, wonach bei Erwerbsarmut ("Working Poor") vom Kriterium der vorliegenden Regelung abgewichen werden *kann*. Unseres Erachtens darf ein Sozialhilfebezug von Working Poor kein Einbürgerungshindernis darstellen. Weiter ist anzumerken, dass der Nachweis einer nicht selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall sehr schwierig oder gar nicht zu erbringen ist.

Artikel 8: Die Entwurfsregelung, wonach die Bewerberin / der Bewerber die Integration der Familienmitglieder zu fördern respektive sie bei deren Integration zu unterstützen hat, ist sehr zu begrüssen.

Artikel 9 Buchstabe c Ziffern 2 und 3: Bei Erwerbsarmut und der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben soll eine Abweichung von den Integrationskriterien nach den Artikeln 6 und 7 des Verordnungsentwurfs möglich sein (für Härtefälle und individuelle Schicksale). Uns erschliesst sich allerdings nicht, weshalb für diese Fälle die in Artikel 6 geforderte Sprachkompetenz nicht gelten soll. Eine Erwerbsarmut oder die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben bedeuten nicht, dass die geforderte Sprachkompetenz von vornherein nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erlangt werden kann. Daher beantragen wir, in Buchstabe c die Ziffern 2 und 3 zu streichen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung sowie für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Liestal, 10. November 2015

Im Namen des Regierungsrats

Der
Präsident
Lauber

Der Landschreiber
Vetter