Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.324/2005 /ggs

Sitzung vom 10. Mai 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Nay, Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
AX._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat Guido Ehrler,

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
vertreten durch den Regierungsrat des Kantons
Basel-Landschaft, Rechtsdienst, Rathausstrasse 2,
4410 Liestal,

Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, Postfach,
4410 Liestal.
Gegenstand
Einbürgerung, Art. 8, 15 und 29 BV, Art. 9 EMRK,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Landrats des Kantons Basel-Landschaft vom
7. April 2005.

Sachverhalt:

A.
AX._____ ist türkische Staatsangehörige, wurde in Basel geboren, besuchte in Muttenz die Primarschule, absolvierte in Istanbul eine vierjährige Mittelschule und liess sich dort als Religionslehrerin ausbilden. Heute wohnt sie in Muttenz und übt eine freiwillige Tätigkeit als Religionslehrerin sowie Gelegenheitsarbeiten aus.

Zusammen mit ihren Eltern (BX._____ und CX._____) und ihrem Bruder (DX._____) stellte AX._____ im Herbst 2002 in Muttenz ein Gesuch um Einbürgerung; das Gesuch der Mutter, CX._____, ist später zurückgezogen worden.

Die Zivilrechtsabteilung 1 der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft führte mit der Gesuchstellerin am 19. Mai 2003 ein Gespräch, stellte deren Integration in Frage und forderte den Bürgerrat von Muttenz auf, das Eignungsgespräch zu führen. Der Bürgerrat führte dieses durch und befürwortete am 18. Juni 2003 die Einbürgerung. Daraufhin unterbreitete die Zivilrechtsabteilung 1 die Erhebungsberichte erneut dem Bürgerrat. Dieser bestätigte seine positive Haltung am 1. Oktober 2003. Darauf teilte die Direktion der Gesuchstellerin am 2. Dezember 2003 die kantonale Bewilligung für die Einbürgerung in Muttenz mit.

Am 14. Mai 2004 entsprach die Bürgergemeindeversammlung dem Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht von Muttenz und erteilte AX._____ das Gemeindebürgerrecht. Das Bundesamt für Zuwanderung, Integra-

tion und Auswanderung (IMES) erteilte die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung am 28. Oktober 2004.

B.
Im Hinblick auf die Erteilung des Kantonsbürgerrechts beriet die Petitionskommission des Landrates des Kantons Basel-Landschaft die Einbürgerungsgesuche der Familie X._____ einlässlich und beantragte dem Landrat, die Gesuche vorerst zurückzustellen, damit weitere Informationen eingeholt werden könnten. Der Landrat folgte diesem Antrag.

Die Petitionskommission führte weitere Diskussionen. Ihr Präsident und eine Vertreterin der Zivilrechtsabteilung 1 hörten AX._____ erneut an. Am 15. März 2005 beschloss die Petitionskommission mit knapper Mehrheit, dem Landrat die Ablehnung des Ersuchens von AX._____ zu beantragen; die Mehrheit der Petitionskommission hegte in ihrem Bericht an den Landrat vom 22. März 2005 Zweifel an der Integration von AX._____. Demgegenüber beantragte sie einstimmig die Gutheissung der Gesuche von BX._____ und DX._____.

Der Landrat behandelte die Einbürgerungsgesuche an seiner Sitzung vom 7. April 2005. Der Vizepräsident der Petitionskommission erläuterte den Antrag der Kommission. Es fand eine ausführliche Diskussion statt. Schliesslich lehnte der Landrat das Einbürgerungsgesuch von AX._____ mit 46 zu 34 Stimmen ab. Die Gesuche von BX._____ und DX._____ wurden demgegenüber unter Erteilung des Kantonsbürgerrechts gutgeheissen. Der negative Entscheid ist AX._____ von der Landeskanzlei am 22. April 2005 mitgeteilt worden.

C.
Gegen diesen Entscheid des Landrates hat AX._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben (Datierung vom 15. April 2005, Postaufgabe am 25. Mai 2005). Sie beantragt die Aufhebung des Landratsbeschlusses und die Feststellung, dass dieser Art. 9 EMRK verletze; ferner ersucht sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, der angefochtene Beschluss beruhe auf keiner hinreichenden Begründung bzw. stütze sich auf diskriminierende und gegen Art. 8 Abs. 2 und 3 BV verstossende Motive. Der Landratsbeschluss verletze zudem die Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV und Art. 9 EMRK.

In weitern Eingaben vom 7. und 26. September 2005 bzw. vom 6. Dezember 2005 ersucht die Beschwerdeführerin um Einsicht in die Protokolle der Petitionskommission bzw. um Herausgabe dieser Protokolle. In der Weigerung der Petitionskommission um Herausgabe dieser Protokolle erblickt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates beantragt für den Landrat die Abweisung der Beschwerde. Ferner stellt er den Antrag, das Gesuch um Einsicht in die Protokolle der Petitionskommission sei abzuweisen. Die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion verzichtete auf eine Stellungnahme.

In ihrer Replik vom 6. Dezember 2005 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und namentlich an ihrem Einsichtsgesuch fest. In einer weitern Eingabe vom 21. März 2006 wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie nunmehr als Sekretariatshilfe in einer gynäkologischen Praxis in Muttenz tätig sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Der angefochtene Beschluss des Landrates kann bei keiner weitern kantonalen Instanz angefochten werden und ist damit ein letztinstanzlicher Entscheid gemäss Art. 86 Abs. 1 OG. Die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden (Art. 89 OG).

Die Beschwerdeführerin beanstandet zu Unrecht die mangelnde Befugnis des Rechtsdienstes des Regierungsrates (im Folgenden Rechtsdienst) zur Vertretung des Landrates im bundesgerichtlichen Verfahren. Das Büro

des Landrates hat den Rechtsdienst mit Beschluss Nr. 311 vom 9. Juni 2005 ausdrücklich mit der Vertretung beauftragt.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des angefochtenen Landratsbeschlusses. Neben diesem Antrag kommt dem Begehren um Feststellung, dass der Landratsbeschluss gegen Art. 9 EMRK verstosse, keine selbständige Bedeutung zu. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb nicht einzutreten (vgl. BGE 123 IV 236 E. 9).

Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren ist auf die Sachverhaltslage abzustellen, wie sie zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides bestand (vgl. BGE 129 I 49 E. 3 S. 57). Deshalb kann der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nunmehr als Sekretariatshilfe in einer gynäkologischen Praxis in Muttenz tätig ist, nicht berücksichtigt werden.

1.2 In ihrer Eingabe vom 26. September 2005 ersucht die Beschwerdeführerin darum, die Petitionskommission des Landrates sei anzuweisen, ihr die Protokolle anlässlich der vorberatenden Sitzungen zur Verfügung zu stellen bzw. entsprechende Einsicht zu gewähren. Der Rechtsdienst beantragt unter Verweis auf das kantonale Recht und die Praxis der Petitionskommission die Abweisung dieser Anträge. Er führte insbesondere aus, § 26 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landrates (Systematische Gesetzessammlung 131.1) erlaube es den Kommissionen, ihre Protokolle ganz oder teilweise für vertraulich zu erklären; die Petitionskommission mache davon bei personenbezogenen Geschäften wie etwa bei Einbürgerungen regelmässig Gebrauch. Auch die Landräte hätten diesfalls keinen Zugang zu den Protokollen.

Die Beschwerdeführerin ficht den die Herausgabe der Protokolle verweigernden Entscheid der Petitionskommission (wie er von der Landeskanzlei dem Rechtsvertreter am 22. September 2005 mitgeteilt worden ist) nicht mit selbständiger Beschwerde an. Es ist daher einzig im Rahmen der Behandlung der vorliegenden Beschwerde darüber zu befinden, ob der Beschwerdeführerin die Einsicht zu gewähren ist.

Art. 29 Abs. 2 BV räumt den Betroffenen als Teil des rechtlichen Gehörs im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung in hängigen Verfahren einen Anspruch auf Akteneinsicht ein (vgl. BGE 129 I 249 E. 3 S. 253). Dieser Anspruch bezieht sich indessen nach der Rechtsprechung nicht auf verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und Anträge, Mitteilungen und Belege oder verwaltungsinterne Gutachten und Ähnliches. Diese dienen der verwaltungsinternen Meinungsbildung und sind für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt. Es soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die schliesslich erlassenen Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Das Bundesgericht hat an dieser Rechtsprechung trotz der in der Doktrin erhobenen Kritik festgehalten (vgl. ZBl 104/2003 S. 303 E. 3.1, 129 IV 141 E. 3.3.1 S. 146, 125 II 473 E. 4a S. 474, 122 I 153 E. 6a S. 161, 113 Ia 1 E. 4c/cc S. 9).

Im vorliegenden Fall dienten die Diskussionen in der Petitionskommission der internen Willensbildung im Hinblick auf die Antragstellung an den Landrat. Die Protokolle stellen damit interne Akten im Sinne der Rechtsprechung dar, die nicht vor der Öffentlichkeit ausgebreitet werden sollen. Entscheidend für die Beratung und Entscheidfindung im Landrat war einzig der mit einer Begründung versehene Antrag der Kommission. Auch die Landräte hatten keinen Zugang zu den Kommissionsprotokollen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stützt sich der angefochtene Entscheid damit gerade nicht auf die kommissionsinternen Protokolle; auch die Vernehmlassung des Rechtsdienstes bezieht sich nicht darauf. Bei dieser Sachlage hält die Einsichtsverweigerung vor dem Anspruch auf rechtliches Gehör stand. Der Beschwerdeführerin blieben keine Entscheidgründe verborgen, und sie macht denn auch keine entsprechenden Anhaltspunkte geltend. Das Gesuch um Einblick in die Protokolle der Petitionskommission ist daher abzuweisen. Daran ändert insbesondere auch der Umstand nichts, dass sich die Mitglieder der Petitionskommission erklärtermassen nicht einig waren.

2.
Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass sie nach dem kantonalen Bürgerrechtsgesetz einen Anspruch auf Einbürgerung habe. Für die Bejahung ihrer Legitimation muss sie daher in unmittelbar durch die Bundes-

verfassung geschützten Interessen betroffen sein.

2.1 Als Partei im kantonalen Verfahren kann die Beschwerdeführerin die Verletzung bundesverfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt. Das gilt für Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und trifft namentlich zu, wenn das gänzliche Fehlen einer Begründung des angefochtenen Entscheides beanstandet wird (BGE 129 I 217 E. 1.4 S. 222; 131 I 18). Hingegen legitimiert diese Parteistellung nicht zur Rüge, ein Entscheid sei mangelhaft begründet, d.h. die Begründung sei unvollständig, zu wenig differenziert oder materiell unzutreffend (BGE 129 I 217 E. 1.4 S. 222). Eine solche setzt die Legitimation in der Sache selbst voraus, die sich bei Anrufung spezieller Verfassungsrechte bereits aus der Grundrechtsträgerschaft und dem Inhalt der als verletzt gerügten Verfassungsrechte ergibt (BGE 129 I 217 E. 1.1 S. 220). Das trifft auf die Rügen zu, der angefochtene Beschluss verletze das Diskriminierungsverbot und das Gebot der Geschlechtergleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 BV bzw. der Beschluss halte vor der Religionsfreiheit nach Art. 15 BV und Art. 9 EMRK nicht stand. Bei dieser Sachlage kommt der Anrufung von Art. 13 EMRK in Verbindung mit
Art. 9 EMRK keine selbständige Bedeutung zu.

In diesem Rahmen ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert.

2.2 Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin nicht eigentlich das Fehlen einer Begründung überhaupt. Sie macht vielmehr geltend, die Motive des Landrates und damit der angefochtene Beschluss als solcher stützten sich letztlich auf Überlegungen, die gegen das Diskriminierungsverbot sowie gegen die Religionsfreiheit verstiessen.

3.
Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 BV sowie der Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV und Art. 9 EMRK geltend.
Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft, Rasse und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmacht. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 129 I 217 E. 2.1 S. 223 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

Art. 15 Abs. 1 BV gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit; nach Art. 15 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen. Einen entsprechenden Schutz gewährt Art. 9 Ziff. 1 EMRK, welchem für den vorliegenden Zusammenhang keine über Art. 15 BV hinausgehende Tragweite zukommt (vgl. BGE 123 I 296 E. 2b/aa S. 301).

Im vorliegenden Fall kommt der Berufung auf Art. 15 BV und Art. 9 EMRK keine eigenständige Bedeutung zu. Der Beschwerdeführerin wird durch den angefochtenen Entscheid in keiner Weise versagt, ihre Religion frei zu wählen und auszuüben oder sie durch religiös bedingte Gewohnheiten wie das Verhalten im gesellschaftlichen Umfeld oder das Tragen von Kopftuch und langen Gewändern zu bekennen. Einen Eingriff in die Religionsfreiheit erblickt die Beschwerdeführerin im Umstand, dass sie wegen ihres Bekenntnisses zum Islam und den daraus folgenden Gewohnheiten nicht eingebürgert worden ist bzw. für eine erfolgreiche Einbürgerung ihre Religion aufgeben müsste. Dieser behauptete Eingriff wäre indessen ein indirekter. Er bedeutete, dass die Beschwerdeführerin wegen ihres religiösen Bekenntnisses im Einbürgerungsverfahren benachteiligt worden sei.

Eine derartige Benachteiligung wäre indessen typischerweise dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV zuzuordnen. Die Beschwerde ist daher unter diesem Gesichtswinkel zu beurteilen.

Dabei zeigen die vorliegenden Gegebenheiten, dass sich nicht bloss die Frage einer diskriminierenden Behandlung wegen einer religiösen Überzeugung nach Art. 8 Abs. 2 BV stellt. Denn mit Entscheiden vom gleichen Tag hat der Landrat dem Vater und dem Bruder der Beschwerdeführerin, die sich gleichermassen zum Islam bekennen, das Kantonsbürgerrecht erteilt. Die Beschwerdeführerin macht daher zusätzlich geltend, dass sie wegen ihrer religiösen Überzeugung spezifisch als Frau benachteiligt werde. Aus dem Koran werde für Musliminnen das Gebot abgeleitet, das Kopftuch und lange Gewänder zu tragen und fremden Männern nicht die Hand zu reichen. Die Befolgung dieser Regeln habe sie im Einbürgerungsverfahren zusätzlich als Frau in diskriminierender Weise benachteiligt. Diese Rüge weist damit einen zusätzlichen Zusammenhang mit dem Verbot der Geschlechterdiskriminierung auf und ist daher auch unter dem Gesichtswinkel von Art. 8 Abs. 3 BV zu beurteilen.

4.
4.1 Für die Beurteilung der von der Beschwerdeführerin vorgetragenen Rüge, der Landratsbeschluss bzw. die Begründung lasse sich vor dem Diskriminierungsverbot nicht halten, ist in erster Linie auf den offiziellen Antrag der (Mehrheit der) Petitionskommission und die von ihr dargelegten Motive abzustellen (vgl. BGE 131 I 18 E. 3.1 S. 20; Urteil 1P.516/2005 vom 19. Januar 2006). Gleichermassen sind die Diskussionsvoten im Landrat, mit denen der Antrag der Kommission unterstützt wurde, mitzuberücksichtigen. Im bundesgerichtlichen Verfahren ist schliesslich die Vernehmlassung des Rechtsdienstes, welche die Begründung der Petitionskommission präzisiert und zu der die Beschwerdeführerin hatte Stellung nehmen können, von Bedeutung.

Demgegenüber tragen die Voten von Landräten, die dem Antrag der Petitionskommission entgegentraten und sich für die Gutheissung des Einbürgerungsgesuchs einsetzten, den angefochtenen Landratsbeschluss gerade nicht mit und sind für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich ausser Acht zu lassen. Immerhin ist im Einzelfall nicht auszuschliessen, dass Minderheitsvoten gewisse Rückschlüsse auf Haltung und Begründung der Mehrheit zulassen und insoweit die Auffassung der Mehrheit in fragwürdigem Licht erscheinen lassen können.

Im Einzelfall sind die verschiedenen, allenfalls voneinander abweichenden Begründungen miteinander in Beziehung zu setzen und entsprechend zu gewichten. Dabei ist für das bundesgerichtliche Verfahren von Bedeutung, dass ein kantonaler Entscheid auf staatsrechtliche Beschwerde hin nicht schon allein wegen einzelner Begründungselemente, sondern nur dann aufgehoben wird, wenn er sich auch im Ergebnis als verfassungswidrig erweist (BGE 131 I 217 E. 2.1 S. 219; 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S. 56; 126 I 50 E. 4d S. 60).

4.2 Die Petitionskommission hielt in ihrem schriftlichen Bericht und Antrag auf Abweisung des Einbürgerungsgesuches Folgendes fest:
Einschätzung der Integrationswilligkeit
Obwohl AX._____ sich an diversen Orten um eine Arbeitsstelle bemüht hatte, musste sie immer wieder Absagen hinnehmen. So hatte sie sich in den letzten zwei Jahren nicht mehr um Arbeit und um bessere Deutsch-Sprachkenntnisse bemüht. Nach ihrer Meinung müsse jeder (Schweizer) selber entscheiden, wie er leben möchte. Sie lebe jedoch so, wie es der Koran vorschreibe.
Ein Indiz für die Integration ist nicht die äussere Erscheinung, sondern die allmähliche Annäherung und Angleichung an die Kultur der Bevölkerung des Aufnahmelandes. Diese Integrationswilligkeit sollte vor einer Einbürgerung klar ersichtlich sein.
Im Zweifel muss ein Dossier gründlich hinterfragt werden. Wenn ein Zweifel beim Bund und Kanton nicht ausgeräumt werden kann, muss ein Nein zur Einbürgerung resultieren. Während eine Kommissionsminderheit der Meinung war, die Integrationserfordernisse seien erfüllt, verneinte dies eine knappe Mehrheit.
Die Antragstellerin hat jederzeit die Möglichkeit, in einem späteren Zeitpunkt ein neues Gesuch zu stellen.
In der mündlichen Berichterstattung im Landrat ist gleichermassen davon ausgegangen worden, dass eine Einbürgerung eine hinreichende Integration erfordere bzw. einen hinreichenden Integrationswillen bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung voraussetze. Als Indiz eines fehlenden bzw. ungenügenden Integrationswillens ist darauf hingewiesen worden, dass sich die Beschwerdeführerin in den letzten Jahren um keine Arbeitsstelle be-

müht habe, dass sie über keinen (genügenden) Arbeitserwerb verfüge und damit von ihrem Vater bzw. ihren Verwandten abhängig sei. In gleicher Weise wird festgestellt, dass die Beschwerdeführerin in den letzten Jahren keine Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse unternommen habe. Es wird Gewicht darauf gelegt, dass die Beschwerdeführerin den Willen einer allmählichen Annäherung und Angleichung an die Kultur der schweizerischen Bevölkerung im Lichte einer tatsächlichen Integration bekunden müsste. Schliesslich wird in der Vernehmlassung des Rechtsdienstes darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin jeglichen Kontakt mit der Schweizer Bevölkerung meide, sich ganz überwiegend im Kreise ihrer Familie und mit muslimischen Landsfrauen aufhalte und keinerlei Wille zeige, auf die hiesige Bevölkerung
zuzugehen.

4.3 Die Beschwerdeführerin zieht das Fehlen der für eine Einbürgerung erforderlichen Integration bzw. eines entsprechenden Integrationswillens in ihrer Beschwerde nicht in Frage. Insbesondere macht sie nicht geltend, dass die entsprechenden Vorbringen der Petitionskommission und der Mehrheit des Landrates sowie die Erwägungen in der Vernehmlassung des Rechtsdienstes unzutreffend seien. Sie bringt auch nichts vor, was auf ihre tatsächliche Integration schliessen liesse.

Für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde kommt entscheidendes Gewicht dem Umstand zu, dass sich die Beschwerdeführerin vorab im Kreise ihrer Familie bzw. im Kreise von muslimischen Landsfrauen und der Moschee in Basel aufhält, nicht auf die hiesige Bevölkerung zugeht und diese gar meidet. Darin kann eine mangelnde Integration, ein unzureichender Integrationswille und eine ungenügende allmähliche Annäherung und Angleichung an die schweizerische Kultur und die hiesigen Gewohnheiten erblickt werden. Die Religion verbietet, soweit ersichtlich, den Kontakt mit der schweizerischen Bevölkerung und eine entsprechende Integration nicht. Der der Beschwerdeführerin vorgehaltene Mangel an Integration, an Integrationswille und Anpassung steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Religion, mit dem tatsächlichen Beachten und Leben des Islam und mit den aus dem Koran abgeleiteten Verhaltens- und Bekleidungsweisen. Er ist vielmehr Ausdruck der Auffassung, dass Personen nicht eingebürgert werden sollen, die sich von der schweizerischen Bevölkerung fernhalten und bewusst und freiwillig nicht in näheren Kontakt mit den Leuten des aufnehmenden Landes treten wollen. All diese Vorbringen sind, für sich genommen, neutral gehalten und
lassen keine auf Religion, Rasse oder Herkunft beruhende Diskriminierung erkennen. Bei dieser Sachlage ist im bundesgerichtlichen Verfahren nicht darüber zu befinden, ob die einzelnen Begründungselemente in jeder Hinsicht materiell zutreffen, allenfalls von der bisherigen Praxis abweichen oder gar neue Kriterien einführen. Es ist daher unerheblich, wenn in der Debatte von Seiten der Befürworter des Einbürgerungsgesuches darauf hingewiesen worden ist, dass das Bemühen um eine Arbeitsstelle in der bisherigen Einbürgerungspraxis keine Rolle gespielt habe und dass auch Personen eingebürgert worden seien, die, soweit sie nicht der Öffentlichkeit zur Last fielen, über keine Arbeitsstelle verfügten und von Eltern oder Verwandten unterhalten wurden. Unerheblich ist desgleichen, dass die mündlichen Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin vom Kommissionssprecher als gut bezeichnet worden sind.

Vor diesem Hintergrund kann nicht von einem Verstoss gegen Art. 8 Abs. 2 BV gesprochen werden. Das zeigt sich denn auch darin, dass der Vater und der Bruder der Beschwerdeführerin, die sich gleichermassen zum Islam bekennen, in Anbetracht ihrer Integration bzw. ihres Integrationswillens tatsächlich eingebürgert worden sind. Es kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Beschwerdeführerin wegen der aus dem Koran abgeleiteten Bekleidungsvorschriften spezifisch als Frau diskriminiert würde, da, wie der Rechtsdienst ausführt, in der Vergangenheit auch muslimische Frauen, welche sich nach den Gepflogenheiten ihrer Religion kleiden, tatsächlich eingebürgert worden sind. Daran vermag der Einwand der die Einbürgerung unterstützenden Minderheit in der Kommission und im Landrat nichts zu ändern, wonach die Beschwerdeführerin nur dann Chancen auf eine Einbürgerung hätte, wenn sie ihr Kopftuch ablegen und somit ihrer religiösen Überzeugung entsagen würde. Auch die von Seiten der Minderheit in Kommission und Landrat mit Blick auf das Beachten der muslimischen Bekleidungsvorschriften emotional geführte Debatte vermochte nicht aufzuzeigen, dass die Beschwerdeführerin tatsächlich integriert sei, zumindest einen hinreichenden
Integrationswillen an den Tag lege und letztlich bereit sei, in einen für eine Einbürgerung erforderlichen Kontakt mit der hiesigen Bevölkerung zu treten. Es kann daher, wie von den Befürwortern einer Einbürgerung vorgebracht, auch nicht gesagt werden, es fehle an einer tatsächlichen Begründung, worin die allmähliche

Angleichung an schweizerische Gewohnheiten erblickt werde. Diese ist vielmehr darin zu sehen, dass die einbürgerungswillige Person tatsächlich in einen eigentlichen Kontakt mit der Bevölkerung des aufnehmenden Gemeinwesens trete und hierfür ein entsprechender Integrationswille bezeuge. Darin liegt weder eine (direkte oder indirekte) Benachteiligung wegen eines religiösen Bekenntnisses noch eine geschlechterspezifische Benachteiligung. Bei dieser Sachlage kann von einer Diskriminierung und von einem Verstoss gegen Art. 8 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 BV nicht gesprochen werden.
Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

5.
Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Beschwerdeführerin hat um unentgeltliche Rechtspflege ersucht. Ihre Mittellosigkeit ergibt sich aufgrund der Akten. Die Beschwerde wirft heikle und schwierige Fragen auf, ist nicht von vornherein aussichtslos und macht eine rechtskundige Vertretung erforderlich. Dem Gesuch ist daher stattzugeben (Art. 152 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.
Der Beschwerdeführerin wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt.

2.1 Es werden keine Kosten erhoben.

2.2 Advokat Guido Ehrler wird als amtlicher Rechtsvertreter bestimmt und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit Fr. 2'500.– entschädigt.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Landrat sowie der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Mai 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: