



CH-6371 Stans, Postfach

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 15. Mai 2017

Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz; kBüG); Mitbericht der Justizkommission

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Die Justizkommission ist die zuständige vorberatende Kommission für die jeweils vom Landrat zu entscheidenden Gesuche um Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Sie hat am 2. Mai 2017 das neue Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht im Beisein von Justiz- und Sicherheitsdirektorin Karin Kayser beraten und gibt gestützt auf Art. 23b des Landratsgesetzes folgenden Mitbericht ab.

Das neue Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) tritt auf den 1. Januar 2018 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt ist die kantonale Gesetzgebung zum Erwerb des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts ebenfalls anzupassen. Dabei sind im Rahmen des Bundesrechts vor allem die Zuständigkeiten und das Verfahren zu regeln sowie die materiellen Bestimmungen zum Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts. Mit dem vorgelegten kantonalen Bürgerrechtsgesetz werden die erforderlichen Bestimmungen sachgerecht und übersichtlich geregelt. Die Justizkommission unterstützt das Bürgerrechtsgesetz. Seitens der Kommission werden jedoch ein Änderungsantrag sowie drei Minderheitsanträge gestellt. Die ausformulierten Anträge liegen dem Bericht als Anhang bei.

Änderungsantrag der Kommission (Art. 12)

Die vom Regierungsrat in der Vernehmlassung gestellte Frage, ob den Gemeinden künftig die Möglichkeit eingeräumt werden soll, in der Gemeindeordnung zu regeln, dass an Stelle der Gemeindeversammlung der Gemeinderat oder eine Kommission für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an volljährige Ausländerinnen und Ausländer zuständig sein soll, wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer und insbesondere der Gemeinden befürwortet. Das Einbürgerungsverfahren stellt ein rechtsstaatliches Verfahren dar, bei dem die Gesuchstellenden Anspruch auf einen verfassungsmässigen Entscheid haben. Als Partei haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung. Die Begründungspflicht und der Schutz der Privatsphäre stellen sehr hohe Anforderungen für eine praktikable Umsetzung an einer Gemeindeversammlung.

Die Justizkommission stellt daher den Antrag, Art. 12 derart zu ergänzen, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, in der Gemeindeordnung für die ordentlichen Einbürgerungen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern an Stelle der Gemeindeversammlung den Gemeinderat oder eine Kommission einzusetzen. Setzen sie eine Kommission ein, so soll diese auch für die Gesuche der minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer zuständig sein.

Minderheitsanträge

Antrag zu Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 und Abs. 2

Für die Erteilung des Bürgerrechts wird als wesentliche materielle Voraussetzung verlangt, dass eine Person erfolgreich integriert ist. Dazu wird als formelle Voraussetzung verlangt, dass die Person einen Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz und davon die letzten fünf Jahre im Kanton gehabt hat. Die gesellschaftlichen Verhältnisse in den elf Nidwaldner Gemeinden sind nicht sehr unterschiedlich. Wie die Realität zeigt, wechseln Einwohnerinnen und Einwohner aus verschiedensten Gründen innerhalb des Kantons ihren Wohnsitz. In diesem Sinne erscheint es sachgerecht und angezeigt, dass die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde auf zwei Jahre festgelegt wird.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, dass in Abs. 1 Ziff. 2 ein ununterbrochener Aufenthalt von zwei Jahren in der Gemeinde verlangt wird. In Abs. 2 ist die Nichtanwendbarkeit der doppelten Anrechnung der Jahre zwischen dem 8. und 18. Altersjahr für die Aufenthaltsdauer im Kanton und in der Gemeinde zu regeln.

Antrag zu Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c) und d)

Die Kenntnis der Sprache, die am jeweiligen Wohnort gesprochen wird, ist eine Schlüsselkompetenz der Integration und damit ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Integration. Sie ist eine der Voraussetzungen, um sich im Alltag und Beruf selbstbestimmt bewegen und verständigen zu können. Ohne genügende Sprachkenntnis ist der Kontakt zur Bevölkerung und der Austausch mit Behörden erschwert.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, in Abs. 1 Ziff. 2 lit. c) festzulegen; dass die Bewerberin oder der Bewerber fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in deutscher Sprache zu verständigen. In der Folge ist lit. d) nicht mehr erforderlich und kann gestrichen werden.

Antrag zu Art. 13 Ziff. 2 und in der Folge zu Art. 17, Art. 33 Abs. 2 und Art. 40 (neu)

In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch der Bewerber eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob die Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sind und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Es liegt somit nicht im freien Ermessen des zuständigen Organs, über die Verleihung des Bürgerrechts zu entscheiden.

Die Bewerber haben Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn das Gesuch abgewiesen wird.

Die Kantone haben die Entscheidungsinstanzen für Ausländerinnen und Ausländer für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts wie folgt festgelegt: Parlament 8 Kantone (AI, BL, FR, NW, OW, SZ, TI, VS), Regierungsrat 12 Kantone, Direktion 5 Kantone und parlamentarische Kommission 1 Kanton (AG).

Das neue eidg. Bürgerrechtsgesetz verlangt, dass zuerst die Gemeinde und der Kanton die Zusicherung erteilen, bevor der Bund das Schweizer Bürgerrecht erteilt. Anschliessend trifft die zuständige kantonale Behörde den definitiven Einbürgerungsentscheid. Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheides wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben.

Das vorgelegte kantonale Bürgerrechtsgesetz sieht nun folgendes Verfahren vor. Das Gesuch wird beim Amt eingereicht. In der Folge werden in Zusammenarbeit mit der Gemeinde die Gesuche eingehend geprüft und abgeklärt, ob alle formellen und materiellen Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechts erfüllt sind. Sind alle Voraussetzungen erfüllt und kann insbesondere festgestellt werden, dass die Person erfolgreich integriert ist, sichert die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht zu. Sie überweist das vollständige Dossier dem Amt. Dieses bzw. die Direktion unterbreitet das Gesuch dem Regierungsrat. Dieser prüft das Gesuch und stellt dem Landrat Antrag. Die Justizkommission prüft das Gesuch als vorbereitende Kommission und stellt dem Landrat Antrag. Der Landrat sichert das Kantonsbürgerrecht zu. Das Amt stellt das Gesuch dem Bund zu, welcher über die Erteilung des Schweizer Bürgerrecht entscheidet. Danach unterbreitet die Direktion dem Regierungsrat das Gesuch, der definitiv über die Erteilung des Bürgerrechts entscheidet. Dabei prüft jede kantonale Instanz nochmals die gleichen Voraussetzungen, welche bereits die Gemeinde geprüft hat. Dieses Verfahren nimmt viel Zeit in Anspruch und generiert einigen Aufwand.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, dass neu der Regierungsrat direkt über die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts entscheidet und nach Erteilung des Schweizer Bürgerrechts, soll die Direktion direkt über die Erteilung des Bürgerrechts entscheiden. In diesem Sinne ist Art. 13 Ziff. 2 anzupassen. In der Folge sind weitere Änderungen erforderlich: In Art. 17 sind ebenfalls die Zuständigkeiten anzupassen, in Art. 33 Abs. 2 entfällt das Rechtsmittel gegen den Entscheid des Landrates und in Art. 40 ist das Landratsgesetz anzupassen.

Antrag

Die Justizkommission unterstützt mit 6:1 Stimmen die Vorlage und beantragt dem Landrat auf diese einzutreten, dem Änderungsantrag der Kommission zuzustimmen und das Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrechtsgesetz (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, kBüG) zu beschliessen.

Freundliche Grüsse
JUSTIZKOMMISSION

Präsidentin



Michèle Blöchliger

Sekretär



Armin Eberli

<p>Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, kBüG)</p>	
<p>III. ERWERB DURCH BEHÖRDLICHEN BESCHLUSS</p> <p>A. Ordentliche Einbürgerung</p> <p>Art. 6 2. formelle Voraussetzungen</p> <p>¹ Die Gemeinden und der Kanton sichern die Einbürgerungsbewilligung zu oder erteilen diese, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Voraussetzungen gemäss Art. 9 beziehungsweise Art. 10 BüG² erfüllt; und 2. unmittelbar vor der Einreichung des Gesuches einen ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren im Kanton und in der Gemeinde nachweist. <p>² Art. 9 Abs. 2 BüG ist für die Berechnung der Aufenthaltsdauer in der Gemeinde nicht anwendbar.</p>	<p><u>Minderheitsantrag:</u></p> <p>Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 und Abs. 2</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. unmittelbar vor der Einreichung des Gesuches einen ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren im Kanton <u>und zwei Jahren</u> in der Gemeinde nachweist. <p>² Art. 9 Abs. 2 BüG ist für die Berechnung der Aufenthaltsdauer <u>im Kanton und</u> in der Gemeinde nicht anwendbar.</p>
<p>Art. 7 3. materielle Voraussetzungen</p> <p>a) allgemein</p> <p>¹ Die Gemeinden und der Kanton sichern die Einbürgerungsbewilligung zu oder erteilen diese, wenn die Bewerberin oder der Bewerber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Voraussetzungen gemäss Art. 11 und 12 BüG erfüllt; 2. erfolgreich integriert ist, indem sie oder er insbesondere: <ol style="list-style-type: none"> a) mit den schweizerischen, kantonalen und kommunalen Lebensverhältnissen, Sitten und Gebräuchen vertraut ist; b) die Rechtsordnung beachtet und einen unbescholtenen Leumund besitzt; c) fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in kompetenter Weise in einer Landessprache zu verständigen; und d) fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in elementarer Weise in deutscher Sprache zu verständigen. 	<p><u>Minderheitsantrag:</u></p> <p>Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c) und d)</p> <ol style="list-style-type: none"> c) fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in deutscher Sprache zu verständigen; d) <i>streichen</i>

3. ihren oder seinen Verpflichtungen nachgekommen ist und voraussichtlich auch inskünftig nachkommen kann; und
4. sich wirtschaftlich erhalten kann und geordnete finanzielle Verhältnisse ausweist.
- ² Der Regierungsrat legt in einer Verordnung fest, wie die Verpflichtungen gemäss Abs. 1 Ziff. 3 zu erfüllen sind.

Art. 12 3. Zuständigkeit
a) Gemeindebürgerrecht

Über das Gemeindebürgerrecht entscheidet:

1. der Gemeinderat bei Gesuchen von Nidwaldner Bürgerinnen und Bürgern;
2. der Gemeinderat durch Zusicherung bei Gesuchen:
 - a) ausserkantonaler Schweizer Bürgerinnen und Bürger;
 - b) minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer;
3. die Gemeindeversammlung durch Zusicherung bei Gesuchen volljähriger Ausländerinnen und Ausländer sowie in das Gesuch einbezogene, minderjährige Kinder.

Antrag der Kommission:

Art. 12 Abs. 2 und 3 (neu)

² Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung festlegen, dass über das Einbürgerungsgesuch anstelle der Gemeindeversammlung der Gemeinderat oder eine Kommission entscheidet.

³ Wird eine Kommission eingesetzt, sichert diese das Bürgerrecht auch für minderjährige Ausländerinnen und Ausländer zu.

<p>Art. 13 b) Kantonsbürgerrecht Über das Kantonsbürgerrecht entscheidet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Direktion bei Gesuchen von: <ol style="list-style-type: none"> a) ausserkantonalen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern; b) minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern. 2. der Landrat durch Zusicherung bei Gesuchen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern sowie in das Gesuch einbezogene, minderjährige Kinder beziehungsweise der Regierungsrat gemäss Art. 17 Abs. 2. 	<p><u>Minderheitsantrag</u></p> <p>Art. 13 Ziff. 2</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. der <u>Regierungsrat</u> durch Zusicherung bei Gesuchen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern sowie in das Gesuch einbezogene, minderjährige Kinder beziehungsweise die <u>Direktion</u> gemäss Art. 17 Abs. 2.
<p>Art. 17 6. Beurteilung auf kantonaler Ebene</p> <ol style="list-style-type: none"> ¹ Liegt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vor, entscheidet der Landrat auf Antrag des Regierungsrates über die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts an volljährige Ausländerinnen und Ausländer. ² Nach der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung entscheidet der Regierungsrat über das Kantonsbürgerrecht. 	<p><u>Minderheitsantrag (i.V. mit Antrag zu Art 13)</u></p> <p>Art. 17</p> <ol style="list-style-type: none"> ¹ Liegt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vor, entscheidet der <u>Regierungsrat</u> über die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts an volljährige Ausländerinnen und Ausländer. ² Nach der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung entscheidet <u>die Direktion</u> über das Kantonsbürgerrecht.
<p>VII. RECHTSSCHUTZ, GEBÜHREN</p> <p>Art. 33 Beschwerde</p> <ol style="list-style-type: none"> ¹ Gegen ablehnende Entscheide der Gemeindeversammlung kann binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden. ² Gegen ablehnende Entscheide des Landrates kann binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. ³ Im Übrigen richten sich die Rechtsmittel nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz⁴. 	<p><u>Minderheitsantrag (i.V. mit Antrag zu Art. 13)</u></p> <p>Art. 33 Abs. 2</p> <p><i>Abs. 2 streichen</i> (Das Rechtsmittel gegen den Entscheid des Regierungsrates ist gestützt auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz gegeben (vgl. Abs. 3))</p>

VIII. VOLLZUGS-, ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 40 Änderung des Gemeindeggesetzes

Das Gesetz vom 28. April 1974 über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz, GemG)⁶ wird wie folgt geändert:

Minderheitsantrag (i.V. mit Antrag zu Art. 13)

Art. 40 Änderung bisherigen Rechts 1. Landratsgesetz

Das Gesetz vom 4. Februar 1998 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG)⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 23 Abs. 3 Ziff. 2 Justizkommission

¹ Die Justizkommission prüft und überwacht aufgrund der Rechenschaftsberichte sowie durch eigene Kontrollen die Geschäftsführung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft. In diesem Zusammenhang kann sie verbindliche Weisungen erteilen, insbesondere über den Inhalt und die Gestaltung der Rechenschaftsberichte und die Veröffentlichung von Urteilen.

² Die Justizkommission ist zuständig für die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen Mitglieder der Gerichte gemäss Art. 59 Gerichtsgesetz.

³ Die Justizkommission ist ferner zuständig für die Vorberatung von:

1. Beschwerden;
2. *Aufgehoben*
3. Begnadigungsgesuchen;
4. Gesuchen um Erläuterungen der Kantonsverfassung und der Gesetze;
5. Petitionen.

⁴ Die Justizkommission tritt auf offenkundig unhaltbare oder trölerische Eingaben nicht ein. Stimmt ein Mitglied der Justizkommission gegen diesen Beschluss, entscheidet der Landrat.

Art. 32 Abs. 2 2. Ausnahmen

¹ Der Landrat kann ausnahmsweise die Öffentlichkeit der Sitzung aufheben, wenn dies im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit als geboten erscheint oder wenn schützenswerte private Interessen es rechtfertigen.

² Die Behandlung von Begnadigungsgesuchen erfolgt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Art. 35a *Aufgehoben*

Art. 41 2. Änderung des Gemeindeggesetzes