



Stans, 5. Juli 2022
Nr. 407

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion der Justizkommission betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens. Zustimmung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 28. Februar 2022 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion der Justizkommission betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens überwiesen.

1.2

Die Motion beauftragt den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass die Justizkommission und der Landrat nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind. Für die ausführliche Begründung wird auf den Motionstext verwiesen.

2 Erwägungen

2.1 Gesetzliche Ausgangslage

Gestützt auf das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG, SR 141.0; in Kraft seit 1. Januar 2018) erfolgt die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen – bedingt durch die Zuständigkeitsregelung – in einem vierstufigen Einbürgerungsverfahren (vgl. Art. 13 – 15 BÜG, Art. 12 und 13 kBÜG [Kantonales Bürgerrechtsgesetz, NG 121.1]).

1. Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Bei Gesuchen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern sowie in das Gesuch einbezogener, minderjähriger Kinder erfolgt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts durch die Gemeindeversammlung (Art. 12 Ziff. 3 kBÜG).

2. Zusicherung des Kantonsbürgerrechts

Bei Gesuchen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern sowie in das Gesuch einbezogener, minderjähriger Kinder erfolgt die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts auf Antrag des Regierungsrates durch den Landrat (vgl. Art. 13 Ziff. 2 und Art. 17 Abs. 1 kBÜG). Die Vorberatung erfolgt durch die Justizkommission.

3. Einbürgerungsbewilligung des Staatssekretariats für Migration (SEM)

Nach den Zusicherungen des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts erteilt das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes und stellt diese der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zu (vgl. Art. 13 Abs. 2 und 3 BÜG).

4. Abschliessender Entscheid des Regierungsrates Nidwalden

Nach der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung entscheidet der Regierungsrat über das Kantonsbürgerrecht (Art. 17 Abs. 2 kBÜG). Mit dem Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheides erwerben die Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer-, das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (Art. 11 Abs. 1 Ziff. 2 kBÜG).

2.2 **Begründung zum Begehren der Motion**

Die Motion verlangt, dass die Justizkommission und der Landrat nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind. Die Justizkommission hat hierzu in der Motion Folgendes festgehalten:

- Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei Einbürgerungen um einen Akt der Rechtsanwendung in einem Verwaltungsverfahren.
- In den vergangenen vier Jahren hat sich gezeigt, dass für den Landrat kaum Entscheidungsspielraum bei der Zusicherung des Kantonsbürgerrechts besteht.
- Die Verwaltung, insbesondere das Amt für Justiz, und die Kantonspolizei sowie die zuständigen Gemeindeorgane erfüllen ihre Aufgabe mit der erforderlichen Sorgfalt. Sie prüfen die Einbürgerungsvoraussetzungen genau und üben ihr Ermessen korrekt aus.
- Die Prüfung der Integration wird massgeblich durch die Gemeinde vorgenommen.
- Für die Justizkommission und den Landrat verbleibt daher kein relevanter Entscheidungsspielraum. Demgegenüber steht der Aufwand für die Prüfung der Akten durch die Justizkommission in keinem vernünftigen Verhältnis.
- Der für die Gesuchstellenden würdige Einbürgerungsakt findet schliesslich in der Gemeindeversammlung statt.
- Die Justizkommission und der Landrat sowie die Öffentlichkeit im Kanton werden auch bei einer Delegation des Entscheides über die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts an die Verwaltung oder an den Regierungsrat über die Art, Anzahl und die Herkunftsregion der Einbürgerungswilligen informiert bleiben. Diese Informationen sind bereits heute im jährlichen Rechenschaftsbericht des Regierungsrates ausgewiesen. Die parlamentarische Oberaufsicht bleibt damit gewahrt.

2.3 **Bemerkungen zum aktuellen Verfahrensablauf**

2.3.1

Im Zuge der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Totalrevision der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung wurde bereits in der internen Vernehmlassung der Gesetzesvorlage der Vorschlag unterbreitet, dass die Justiz- und Sicherheitsdirektion nach Vorliegen der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts diese an den Bund zur Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung weiterleitet, sofern keine Gründe entgegenstehen. Liegt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vor, entscheidet der Regierungsrat über das Kantonsbürgerrecht (Art. 17 Abs. 2 und 3 E-kBÜG vom Juni 2016).

Dieser Vorschlag ergab sich aufgrund der Tatsache, dass gemäss bundesgerichtlichen Vorgaben Einbürgerungen keine willkürlichen politischen Handlungen, sondern Handlungen im Verwaltungsverfahren darstellen, welche zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliegen. In der internen Vernehmlassung wurde auch erwähnt, dass ein Verfahren unter Einbezug des Landrates wenig verwaltungsökonomisch ist und erst recht im Zusammenhang mit einem Parlamentsbetrieb wenig Sinn mache. Der Landrat sei daher von diesem Sachgeschäft zu entbinden.

In der externen Vernehmlassung wurde jedoch der Einbezug des Landrates belassen und damit einhergehend die heutige gültige Gesetzesvorlage erlassen.

2.3.2

Wie schon oben erwähnt, handelt es sich bei den Einbürgerungsverfahren um Verwaltungsakte. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unterliegen auch die zur Diskussion stehenden ordentlichen Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern dem Verwaltungsakt. Verwaltungsakte werden grundsätzlich durch Exekutivbehörden vollzogen.

Wie sich die vergangenen Jahre hindurch gezeigt hat, sind sich die Einbürgerungsbehörden vollumfänglich der Verantwortung in den Einbürgerungsverfahren bewusst, indem die gesuchstellenden Personen eingehenden Prüfungen unterzogen und die Voraussetzungen bei der Gesuchstellung wie auch während des laufenden Verfahrens wiederholt auf allfällige Einbürgerungshindernisse geprüft werden. Die ersten Abklärungen finden bereits vorgängig einer Gesuchseinreichung mittels eines ersten Gesprächs mit dem Bürgerrechtsdienst im Amt für Justiz (als Koordinationsbehörde gemäss Art. 23 kBüG) statt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt, da dadurch keine Gesuche eingereicht werden, welche sogleich wieder zurückgewiesen werden müssen, weil die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Dies kommt auch den Einbürgerungswilligen zugute, indem die Beschaffung von kostenintensiven Dokumenten vermieden werden kann. Bei erfolgter Gesuchseinreichung nimmt der Bürgerrechtsdienst sogleich die formelle Prüfung und die ersten Abklärungen bei diversen Amtsstellen vor. Liegen aufgrund der Abklärungen keine Einbürgerungshindernisse vor, wird das Gesuchsdossier der zuständigen Einbürgerungsgemeinde zur Prüfung der materiellen Voraussetzungen (so auch der Integration) weitergeleitet. Kann die Einbürgerungskommission der Gemeinde aufgrund deren Prüfung die Einbürgerung empfehlen, vertritt der Gemeinderat das Gesuch befürwortend vor der Gemeindeversammlung. In diesem Fall kann die Legislative ohne weitere Abstimmung nur noch die Zustimmung erteilen, sofern keiner der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen begründeten Antrag zur Ablehnung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts geltend macht. Ergo handelt es sich nur mehr um einen rein formellen Zustimmungsakt.

Eine analoge Ausgangslage ergibt sich auf Stufe Kanton. Nach der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts werden vor der Weiterleitung des Gesuches erneut Abklärungen durch den Bürgerrechtsdienst getätigt, bevor das Gesuchsdossier dem Regierungsrat zwecks Antragstellung an den Landrat weitergeleitet wird. Die Justizkommission hat sich in der Folge mit Dossiers auseinanderzusetzen, welche aufgrund der Vorarbeiten eine klare Ausgangslage bieten und die landrätliche Beschlussfassung dem Gesetz folgend somit rein formeller Natur ist. Wie die kommunale hat auch die kantonale Legislative ohne weitere Abstimmung die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts zu erteilen, sofern keiner der Landrätinnen und Landräte einen begründeten Antrag zu deren Ablehnung geltend macht.

3 Vorteile einer Änderung des Einbürgerungsverfahrens

Durch eine Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes im Sinne der Motion ergeben sich aus Sicht des Regierungsrates folgende Vorteile:

- Der Verfahrensablauf wird vereinfacht, indem auf Stufe Kanton ausschliesslich die Exekutivbehörde (Regierungsrat, Justiz- und Sicherheitsdirektion) die Zusicherung respektive den Entscheid zum Bürgerrecht erteilt und ein unnötiger Einbezug von weiteren Akteuren eliminiert wird.
- Da Entscheide zu Einbürgerungen Verwaltungsakte darstellen, ist die Kompetenzzuweisung an die Exekutivbehörden stufenadäquat.
- Der Verwaltungsaufwand kann reduziert und effizienter gestaltet werden.
- Das Einbürgerungsverfahren erfährt durch die vorgeschlagene Änderung keine Qualitätseinbusse.
- Die Verfahrensdauer einer Einbürgerung kann im Schnitt um vier Monate reduziert werden.
- Die Justizkommission wie auch der Landrat werden entlastet.
- An der Koordination und der Kontrolltätigkeit im Einbürgerungsverfahren ändert sich nichts.

- Einhergehend mit der beantragten Gesetzesrevision können aufgrund der bisherigen Erfahrungen weitere formelle Anpassungen in der Gesetzgebung vorgenommen werden.
- Nach wie vor kann sich der Landrat mit seiner parlamentarischen Oberaufsicht einbringen.

4 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Änderung des Einbürgerungsverfahrens, wonach die Justizkommission und der Landrat nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind, aus Sicht des Regierungsrats ausschliesslich positive Aspekte mit sich bringt. Es macht durchaus Sinn, aufgrund des besagten Verwaltungsakts die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts und der Entscheid zur definitiven Erteilung des Kantonsbürgerrechts auf Stufe der Exekutive durchzuführen. Anlässlich der Revision der kantonalen Gesetzgebung wird dannzumal zu bestimmen sein, welcher Exekutivbehörde – Regierungsrat oder Justiz- und Sicherheitsdirektion – jeweils die Zusicherung respektive der Entscheid zu übertragen ist.

In dem Sinne steht der Regierungsrat der Motion positiv gegenüber.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, der Motion der Justizkommission betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens zuzustimmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Justizkommission
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

