



Stans, 9. Mai 2023

Nr. 243

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Florian Grendelmeier, Stans, sowie Mitunterzeichnenden betreffend des Einbürgerungsverfahrens. Zustimmung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Am 18. Februar 2022 beantragte die Justizkommission dem Landrat, die Gutheissung ihrer Motion betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass die Justizkommission und der Landrat nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt seien.

An seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 hiess der Landrat die Motion der Justizkommission betreffend "Änderung des Einbürgerungsverfahrens" gut.

1.2

Mit Schreiben vom 1. September 2022 [recte: 2. Dezember 2022] hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion vom 1. Dezember 2022 von Landrat Florian Grendelmeier, Stans, sowie Mitunterzeichnenden betreffend des Einbürgerungsverfahrens überwiesen.

1.3

Die Motion beauftragt den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass auch die Gemeindeversammlungen auf kommunaler Ebene nicht mehr (zwingend) am Einbürgerungsverfahren beteiligt sein sollen. Für die ausführliche Begründung wird auf den Motionstext und die nachfolgenden Ausführungen 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 Gemeindeversammlungen nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind. Die Motion hält hierzu Folgendes fest:

"a. Anlässlich seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 hat der Landrat die Motion der Justizkommission betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens gutgeheissen und den Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass die Justizkommission und der Landrat nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind.

Die damalige Motion wurde hauptsächlich damit begründet, dass es sich bei Einbürgerungen um einen Akt der Rechtsanwendung in einem Verwaltungsverfahren handle. In der Vergangenheit habe sich in der Justizkommission gezeigt, dass für den Landrat kaum Entscheidungsspielraum bei der Zusicherung des Kantonsbürgerrechts bestehe und folglich der Aufwand für die Prüfung der Akten in der Kommission und im Landrat in keinem Verhältnis stehe.

Im Landrat führte das Geschäft zu keiner Diskussion. Es wurde einstimmig gutgeheissen.

b. Die in der erwähnten Motion der Justizkommission begehrte, sowie von der Kommission SJS befürwortete, Verschlankung des Verfahrens ist auch auf kommunaler Ebene bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts wünschenswert und auf der Hand liegend. Denn das Verfahren und die Abläufe sind gemäss geltendem Recht ähnlich: Es erfolgen umfangreiche und genaue Abklärungen zunächst durch das Amt für Justiz und danach innerhalb der zuständigen Einbürgerungsgemeinde mittels fundierter Vorberatung inkl. Gespräch durch die Einbürgerungskommission der Gemeinde, bevor dann der Gemeinderat das Gesuch schlussendlich an der Gemeindeversammlung vertritt.

Entsprechend sind die vom Regierungsrat im Zusammenhang mit der erwähnten Motion der Justizkommission festgestellten Vorteile einer Änderung des Einbürgerungsverfahrens auch bei einer Änderung des Einbürgerungsverfahrens auf kommunaler Ebene zutreffend:

- Der Verfahrensablauf wird vereinfacht;
- die "Flughöhe" stimmt, wenn die Zustimmung zum Bürgerrecht durch die Exekutive (Gemeinderat oder z.B. auch Einbürgerungskommission) und nicht mehr zwingend die Gemeindeversammlung geschieht;
- der Verwaltungsaufwand kann deutlich reduziert und effizienter gestaltet werden;
- es ist keine Qualitätseinbusse des Einbürgerungsverfahrens ersichtlich, zumal ja bereits auch in anderen Kantonen nicht mehr zwingend die Gemeindeversammlungen für die Erteilung des Bürgerrechts zuständig sind;

- die Verfahrensdauer einer Einbürgerung kann deutlich reduziert werden, denn die Gemeindeversammlungen finden in der Regel nur zwei Mal im Jahr (Frühling und Herbst) statt;
 - wie der Landrat auf kantonaler Ebene wird dadurch die Legislative auf kommunaler Ebene entlastet;
 - und auch die Gemeindeversammlung übt nach wie vor die Oberaufsicht innerhalb der Gemeinde aus (vgl. Art. 33 GemG; NG 171.1).
- c. Bereits im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Notverordnung über die Sicherstellung der politischen Rechte, während der Covid-19-Pandemie (Notverordnung zu den politischen Rechten) im März 2021 war eine Kompetenzverschiebung bei Einbürgerungen ein Thema. Damals beantragten 5 von 11 Gemeinden eine entsprechende Kompetenzdelegation. Der Regierungsrat erachtete es jedoch damals als unverhältnismässig, mittels Notrechts (vorübergehend) eine Kompetenzverschiebung von der Gemeindeversammlung zu einem anderen Gremium zu normieren.

Mittlerweile hat nun aber auch der Landrat für sich einer solchen Kompetenzverschiebung zugestimmt, und gleiches soll auch in den Gemeinden möglich sein. Dabei soll es dem Regierungsrat mit der vorliegenden Motion offengelassen werden, ob er die Kompetenzverschiebung von der Gemeindeversammlung an ein anderes Gremium (Gemeinderat oder z.B. auch Einbürgerungskommission) zwingend für alle Gemeinden institutionalisiert oder den Gemeinden lediglich die Legitimation zu einer solchen Kompetenzverschiebung einräumt."

2.3 Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

2.3.1

Nach Art. 12 Ziff. 3 kBüG erfolgt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts bei Gesuchen von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern sowie in das Gesuch einbezogener, minderjähriger Kinder durch die Gemeindeversammlung. Der Gemeindeversammlung werden in der Regel nur zu befürwortende Einbürgerungsgesuche vorgelegt, welche erfahrungsgemäss durch die Stimmbürgerinnen und -bürger ohne weitere Beschlussfassung zur Kenntnis genommen werden. Es sei denn, es werde aus der Versammlung ein hinreichend begründeter Antrag auf Nichteinbürgerung gestellt oder eine gesuchstellende Person hält explizit am Einbürgerungsgesuch fest, obwohl sie die Voraussetzungen hierzu nicht erfüllt. In diesen Fällen erfolgt eine (geheime) Urnenabstimmung.

2.3.2

Wie schon in RRB Nr. 407 vom 5. Juli 2022 im Zusammenhang mit der Beantwortung der Motion der Justizkommission betreffend Änderung des Einbürgerungsverfahrens ausgeführt, 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 bei der Abteilung Zivilstandsamt und Bürgerrecht (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 die Abteilung Zivilstandsamt und Bürgerrecht sogleich die formelle Prüfung und die ersten Abklärungen bei diversen Ämtern 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.

Damit steht fest, dass es sich bei positiv zu beurteilenden Einbürgerungsgesuchen, die in der Regel bereits durch die Einbürgerungsbehörden und häufig ein kommunales Einbürgerungsgremium eingehend geprüft worden sind, anlässlich der Gemeindeversammlung nur um einen formellen Akt handelt, wie dies auch beim Landrat auf Kantonsstufe der Fall ist.

2.4 Vorteile einer Änderung des Einbürgerungsverfahrens

Die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts erfolgt in vielen anderen Kantonen (beispielsweise Aargau, Solothurn, Wallis, Zug, Glarus, St. Gallen, Schwyz, Freiburg und Appenzell Ausserrhoden) bereits durch den Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission. Einige Kantone, welche die Zusicherung des Gemeindegliederrechts durch die Gemeindeversammlung gesetzlich vorsehen, legen in ihren kantonalen Bürgerrechtsgesetzen jedoch fest, dass die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung von den einzelnen Gemeinden auch auf den Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission übertragen werden kann (beispielsweise Uri, Basel-Landschaft, Solothurn und Luzern).

In der Begründung der Motion Grendelmeier wurde bereits ausgeführt, dass die Gemeindeversammlungen in der Regel nur zwei Mal im Jahr (Juni und November) stattfinden. Über Gesuche, welche einer Gemeinde beispielsweise im Oktober vom Amt überwiesen werden, kann nicht mehr an der Gemeindeversammlung im November entschieden werden. Bisweilen trifft dies auch für Gesuche zu, die erst Mitte bzw. Ende September einer Gemeinde vorgelegt werden. Einbürgerungsgesuche, welche ca. ein bis zweieinhalb Monate vor einer stattfindenden Gemeindeversammlung bei der Gemeinde eingegeben werden, werden somit erst an der nächsten Gemeindeversammlung, das heisst erst im Juni – mithin bis zu acht Monate nach Eingabe – beurteilt. Diese teilweise lange Bearbeitungszeit kann signifikant verkürzt werden, wenn der Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission in Zukunft das Gemeindebürgerrecht zusichern würde.

Wie bereits unter Ziffer 2.3 obenstehend dargelegt, werden die Einbürgerungsgesuche zunächst von der Abteilung Zivilstandsamt und Bürgerrecht anlässlich eines ersten Gespräches sowie bei der Gesuchseinreichung hinsichtlich der formellen und – durch Abklären bei diversen Ämtern – teilweise auch der materiellen Einbürgerungskriterien überprüft. Erst wenn keine Einbürgerungshindernisse mehr bestehen, werden die Gesuche an die jeweils zuständigen Gemeinden überwiesen. Dort werden die Gesuche abermals durch eine Einbürgerungskommission in Bezug auf die materiellen Einbürgerungskriterien umfassend überprüft. Zudem findet ein Einbürgerungsgespräch und in diesem Rahmen auch ein Einbürgerungstest statt, mit welchen die geforderte Integration beurteilt wird. Erst wenn die Einbürgerungskommission der Gemeinde aufgrund deren Prüfung die Einbürgerung empfehlen kann, vertritt der Gemeinderat das Gesuch befürwortend vor der Gemeindeversammlung. Dieses Verfahren kann vereinfacht und verkürzt werden, wenn in Zukunft die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der Exekutivbehörde übertragen wird. Ob es sich bei dieser Exekutivbehörde um den Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission handeln soll, ist anlässlich der Revision der kantonalen Gesetzgebung auszuarbeiten.

Da die einzelnen Einbürgerungsgesuche hinsichtlich der Erfüllung der formellen und materiellen Voraussetzungen durch die Abteilung Zivilstandsamt und Bürgerrecht sowie der zuständigen Gemeinden bereits heute umfassend geprüft werden, sind nach wie vor keine Qualitätseinbussen beim Einbürgerungsverfahren zu erwarten. In diesem Sinne bleiben auch die bisherigen Koordinations- und Kontrolltätigkeiten von der Motion Grendelmeier unverändert.

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

- Der Verfahrensablauf wird vereinfacht, indem auf Stufe Gemeinde ausschliesslich die Exekutive (Gemeinderat) 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 Qualitätseinbussen;
- die Verfahrensdauer einer Einbürgerung kann deutlich reduziert werden;
- die Gemeindeversammlungen werden entlastet;
- an der Koordination und der Kontrolltätigkeit im Einbürgerungsverfahren ändert sich nichts.

2.5 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Änderung des Einbürgerungsverfahrens, wonach die Gemeindeversammlungen nicht mehr am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind, aus Sicht des Regierungsrates ausschliesslich positive Aspekte mit sich bringt. Es macht Sinn, aufgrund des besagten Verwaltungsakts die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts auf Stufe der Exekutive durchzuführen. Es soll der aktuell laufende Gesetzgebungsprozess im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion der Justizkommission in Sachen Änderung des Bürgerrechtsgesetzes genutzt werden, um mit den Gemeinden zu klären, ob mit der Neuregelung des Einbürgerungsverfahrens auch eine Neuregelung des Einbürgerungsverfahrens auf kommunaler Ebene erfolgen soll. Hierbei soll auch abgeklärt werden, ob zukünftige der Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts auf kommunaler Ebene zuständig sein soll.

In dem Sinne steht der Regierungsrat der Motion positiv gegenüber.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, der Motion von Landrat Florian Grendelmeier, Stans, sowie Mitunterzeichnenden betreffend des Einbürgerungsverfahrens zuzustimmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Florian Grendelmeier, Buochserstrasse 36a, 6370 Stans
- Landratssekretariat
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Elzli



Landschreiber Armin Eberli