



Stans, 18. Februar 2025

Nr. 115

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrätin Verena Zemp, Stans, und Mitunterzeichnende betreffend Kürzung Aufenthaltsdauer in Gemeinde und Kanton beim Einbürgerungsverfahren sowie Erlass der Einbürgerungsgebühren für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Am 25. September 2024 reichten die Landrätinnen Verena Zemp, Stans, und Mitunterzeichnende, beim Landratsbüro eine Motion betreffend die Änderung des kantonalen Gesetzes über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (kantonales Bürgerrechtsgesetz [kBüG; NG 121.1]) ein. Darin verlangten sie, es seien die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass:

- «1. ein ununterbrochener Aufenthalt von fünf Jahren im Kanton nachzuweisen ist;
2. für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre keine kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgebühren erhoben werden.»

1.2

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2024 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion von Landrätin Verena Zemp, Stans und Mitunterzeichnenden dem Regierungsrat zur Stellungnahme binnen einer Frist von sechs Monaten überwiesen (§ 108 Abs. 2 des Landratsreglements [LRR; NG 151.11]).

2 Erwägungen

2.1 Herabsetzung der Wohnsitzdauer (Antrag 1)

2.1.1 Rechtsgrundlagen

Gestützt auf das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz [BüG; SR 141.0]) wird das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde durch das kantonale Recht geregelt (Art. 15 Abs. 1 BüG). Hinsichtlich der erforderlichen kantonalen und kommunalen Aufenthaltsdauer sieht die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vor (Art. 18 Abs. 1 BüG).

Im Kanton Nidwalden haben Bewerbende unmittelbar vor der Einreichung eines Gesuches einen ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren sowohl im Kanton als auch in der Gemeinde nachzuweisen (Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 kBüG). Indessen ist Art. 9 Abs. 2 BüG, wonach der Aufenthalt zwischen dem 8. und 18. Lebensjahr doppelt gerechnet wird, für die Berechnung der Aufenthaltsdauer in der Gemeinde nicht anwendbar (Art. 6 Abs. 2 kBüG).

2.1.2 Gegenstand der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre beantragen, die gesetzlichen Grundlagen für Einbürgerungen dahingehend zu ändern, «dass ein ununterbrochener Aufenthalt von fünf Jahren im Kanton nachzuweisen ist». Der Motionstext bezieht sich allein auf die Fünfjahresfrist im Zusammenhang mit der kantonalen Wohnsitzdauer. Aus der Intention der Motion ist jedoch ersichtlich, dass offenbar nur noch eine einheitliche, kantonale Mindestwohnsitzdauer von fünf Jahren Voraussetzung für eine Einbürgerung sein soll, ohne zusätzlich eine Mindestwohnsitzdauer in der Gemeinde vorauszusetzen.

2.1.3 Begründung der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre begründen ihren Vorstoss mit dem Rückgang der Anzahl Einbürgerungen im Kanton. Die Anforderung der Wohnsitzpflicht von fünf Jahren in einer Nidwaldner Gemeinde für die Erlangung einer Einbürgerung stelle eine hohe Hürde für einbürgerungswillige Personen dar, dies insbesondere im kleinräumigen Kanton. Im Weiteren verweist die Motion auf eine Studie vom Mai 2024 (Ordentlich einbürgern in der Schweiz – Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung), welche die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) in Auftrag gegeben hat. Gemäss dieser sei die ordentliche Einbürgerung aufgrund der hohen Anforderungen an die Einbürgerungsbedingungen noch restriktiver und selektiver geworden. Mit der Umsetzung der Motion werde eine schnellere und bessere Anerkennung von Ausländerinnen und Ausländern und damit einen einfacheren Weg zur Mitsprache, Demokratie und schliesslich zur Einbürgerung gefordert.

2.1.4 Beurteilung der Motion

2.1.4.1 Bundesrechtliche Vorgabe

Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht schreibt zwingend vor, dass **mindestens zwei** und höchstens fünf Jahre kommunale Wohnsitzdauer Voraussetzung für eine Einbürgerung sind. Eine vollständige Streichung des gemeindebezogenen Wohnsitzes ist auf kantonalen Stufe somit bundesrechtswidrig. Es steht dem Kanton höchstens offen, die Frist zwischen zwei bis fünf Jahren festzulegen.

2.1.4.2 Entwicklung der Einbürgerungszahlen

Die Statistik des Zivilstandsamtes und Bürgerrecht, Fachabteilung Bürgerrecht, zeigt, dass die Anzahl der Gesuche für die ordentliche Einbürgerung **seit 2022** ansteigt:

- 2020: 28 Gesuche;
- 2021: 28 Gesuche (pandemiebedingte Stagnation);
- 2022: 43 Gesuche;
- 2023: 54 Gesuche;
- 2024: 66 Gesuche.

Vor allem die Pandemiejahre 2020 und 2021 führten zu Verzögerungen und Rückgang; seither sind die Zahlen jedoch spürbar angestiegen. Betrachtet man die Entwicklung seit Inkrafttreten des neuen BÜG (2018), lässt sich insgesamt kein klarer, längerfristiger Rückgang erkennen.

2.1.4.3 Einschränkende Wirkung der kommunalen Wohnsitzfrist

Die Motionärinnen und Motionäre argumentieren, dass die fünfjährige Wohnsitzpflicht in einer Nidwaldner Gemeinde eine hohe Hürde für einbürgerungswillige Personen darstelle, insbesondere im kleinräumigen Kanton. Diese Argumentation überzeugt jedoch nur bedingt. Gerade die Kleinräumigkeit von Nidwalden spricht eher für eine gewisse Beständigkeit des

Wohnsitzes in einer Gemeinde, da die lokale Integration und Verwurzelung in einem überschaubaren sozialen Umfeld eine besondere Bedeutung haben.

Zudem zeigt die Statistik der Fachabteilung Bürgerrecht deutlich, dass die Anzahl der Einbürgerungsgesuche seit 2022 kontinuierlich steigt. Während die Gesuche in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt konstant bei 28 lagen, ist seither ein signifikanter Anstieg zu verzeichnen: 43 Gesuche im Jahr 2022, 54 im Jahr 2023 und bereits 66 im Jahr 2024. Diese Entwicklung widerspricht der These, dass die Wohnsitzpflicht eine unüberwindbare Hürde darstellt. Vielmehr deutet sie darauf hin, dass sich trotz der geltenden Regelung immer mehr Personen für die Einbürgerung interessieren und die Anforderungen erfüllen.

In Anbetracht dieser Zahlen besteht kein Handlungsbedarf, die geltenden Vorgaben anzupassen. Die aktuelle Regelung gewährleistet, dass sich einbürgerungswillige Personen nicht nur mit dem Kanton, sondern auch mit ihrer jeweiligen Gemeinde identifizieren und nachhaltig in die lokale Gemeinschaft integriert sind. Eine Reduktion der Wohnsitzpflicht auf den gesamten Kanton könnte diesen integrativen Aspekt schwächen und den engen Bezug zur jeweiligen Gemeinde lockern.

2.1.5 Zwischenfazit zu Antrag 1

Der Regierungsrat lehnt eine Reduktion der kommunalen Mindestwohnsitzdauer ab. Die steigende Anzahl an Einbürgerungsgesuchen zeigt, dass die bestehende Wohnsitzpflicht keine unüberwindbare Hürde darstellt. Vielmehr dient sie der Integration in die lokale Gemeinschaft. Eine Reduktion der Wohnsitzpflicht auf den gesamten Kanton würde den Bezug zur jeweiligen Gemeinde abschwächen, ohne dass ein klarer Bedarf für eine Änderung ersichtlich ist. Daher besteht kein Anlass, die bestehende Regelung anzupassen.

Die Motion wird bezüglich der kommunalen Mindestwohnsitzdauer abgelehnt.

2.2 Gebühren (Antrag 2)

2.2.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 35 Abs. 1 und 2 BÜG können die zuständigen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene Gebühren erheben. Diese Gebühren dürfen höchstens kostendeckend sein.

Auf kantonaler Ebene regelt das Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührengesetz, GebG; NG 265.5) zusammen mit der Verordnung zum Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührenverordnung, GebV; NG 265.51) die Erhebung und Höhe von Verwaltungsgebühren folgendermassen:

- **Art. 7 Abs. 1 GebG:**
Für alle Amtshandlungen und Dienstleistungen wird eine Gebühr erhoben, wenn nicht die Unentgeltlichkeit vorgesehen ist.
- **Art. 10 GebG:**
Gebühren werden nach dem massgeblichen Aufwand sowie nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Rechtsgleichheit festgesetzt.

Der Anhang A1 der Gebührenverordnung legt für das Einbürgerungsverfahren Mindest- und Höchstansätze sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene fest. Die Gemeinden haben bei der konkreten Festlegung ihrer Gebühren innerhalb dieser Bandbreiten einen gewissen Ermessensspielraum. Minderjährige Einzelpersonen profitieren bereits heute von reduzierten Gebühren, da ihrer eingeschränkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen wird.

<i>Tarif-Nr.</i>	<i>Bezeichnung</i>	<i>Gemeinde</i>	<i>Kanton</i>
1.1	Bürgerrechtsgesetzgebung (NG 121.1)		
1.1.1	Einbürgerung von Ausländerinnen oder Ausländern		
1.1.1.1	Volljährige Einzelperson	1'400.– bis 1'600.–	1'000.– bis 1'500.–
1.1.1.2	Minderjährige Einzelperson	1'060.– bis 1'260.–	800.– bis 1'300.–
1.1.1.3	Ehepaar	2'100.– bis 2'300.–	1'300.– bis 1'800.–
1.1.1.4	Minderjährige Person, zusammen mit Elternteil	340.– bis 540.–	200.– bis 400.–

In dieser Tabelle ist ersichtlich, dass minderjährige Einzelpersonen bereits jetzt von einer reduzierten Einbürgerungsgebühr – um bis zu Fr. 400.- auf kommunaler und um bis zu Fr. 200.- auf kantonaler Ebene – gegenüber volljährigen Einzelpersonen profitieren.

2.2.2 Zum Motionstext

Die Motionärinnen und Motionäre beauftragen den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen für Einbürgerungen dahingehend zu ändern, "dass für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre keine kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgebühren erhoben werden."

2.2.3 Begründung der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre begründen ihren Antrag damit, dass der finanzielle Aufwand (zu) hoch sei. Für minderjährige Einzelpersonen beliefen sich die kommunalen und kantonalen Gebühren zusammen auf bis zu Fr. 2'500.- pro Person. Dieser Aufwand sei gerade für junge Menschen mit eingeschränkten Ressourcen eine Hürde. Der Aufwand, sich einbürgern zu lassen solle niederschwellig sein. Zudem wird betont, dass eine frühe Einbürgerung für die politische und gesellschaftliche Teilhabe förderlich sei und somit zur Integration beitrage.

2.2.4 Beurteilung der Motion

Im zweiten Antrag der Motion wird gefordert, sämtliche Einbürgerungsgebühren für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr zu streichen. Dies wirft verschiedene Fragen in Bezug auf das Gebührengesetz und die Kostendeckung auf:

1. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip

Nach Art. 7 Abs. 1 GebG sind Gebühren für jede in Anspruch genommene Amtshandlung zu erheben, und zwar in einem Ausmass, das den effektiven Aufwand abdeckt (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip). Einbürgerungsgesuche von Minderjährigen oder jungen Erwachsenen verursachen im Regelfall denselben Prüf- und Abklärungsaufwand wie jene von Erwachsenen. Dass minderjährige Einzelpersonen bereits heute tiefere Gebühren entrichten, trägt ihrer eingeschränkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung – ohne jedoch den Grundsatz der Kostendeckung zu verletzen.

2. Keine genügende sachliche Rechtfertigung für einen generellen Erlass

Die Motion bringt kein stichhaltiges Zahlen- oder Datenmaterial vor, welches belegen würde, dass trotz bestehender Reduktionen und Hilfsinstrumente (z.B. Ratenzahlungen) gerade junge Gesuchstellende bis 25 Jahre von den Gebühren übermässig stark betroffen sind. Angesichts des Gleichbehandlungsgebots sowie der gesetzlichen Pflicht zur Gebührenerhebung ist ein vollständiger Verzicht auf sämtliche kommunalen und kantonalen Gebühren in diesem Alterssegment nicht gerechtfertigt.

Aus diesen Überlegungen lehnt der Regierungsrat den geforderten generellen Erlass aller Einbürgerungsgebühren bis 25 Jahre ab. Eine Beibehaltung der bereits bestehenden reduzierten Tarife für minderjährige Gesuchstellende sowie die Möglichkeit gezielter finanzieller Erleichterungen bei nachgewiesener Notlage werden als ausreichend und verhältnismässig erachtet.

2.2.5 Zwischenfazit zu Antrag 2

Ein genereller und uneingeschränkter Erlass sämtlicher kommunaler und kantonaler Gebühren für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre ist – unter Berücksichtigung des geltenden Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips – nicht gerechtfertigt. Zudem wird die Aufrechterhaltung eines ausgewogenen kommunalen und kantonalen Finanzhaushaltes angeführt.

3 Fazit

3.1 Antrag 1

Ein Wegfall der kommunalen Mindestwohnsitzdauer ist bundesrechtswidrig (Art. 18 Abs. 1 BÜG). Die steigende Zahl der Einbürgerungsgesuche zeigt, dass die Wohnsitzpflicht keine unüberwindbare Hürde darstellt. Eine Änderung ist daher nicht erforderlich, da sie den lokalen Integrationsgedanken schwächen würde.

3.2 Antrag 2

Ein vollständiger Gebührenerlass für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre ist abzulehnen und in diesem Sinne auch Antrag 2 der Motion. Die bestehenden Gebühren sind kostenbasiert, bereits heute für Minderjährige reduziert.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Verena Zemp, Stans, und Mitunterzeichnenden betreffend Kürzung Aufenthaltsdauer in Gemeinde und Kanton beim Einbürgerungsverfahren sowie Erlass der Einbürgerungsgebühren für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Verena Zemp, Stans
- Landrätin Elena Kaiser, Stansstad
- Landratssekretariat
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Direktionsekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

