

An den Landrat

Glarus, 22. Dezember 2015

Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes an ihrer Sitzung vom 22. Dezember 2015 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Mathias Zopfi, Engi, Präsident (Vorsitz)

Mitglieder: LR Dr. Matthias Auer, Netstal
LR Marco Banzer, Ennenda
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Roland Goethe, Glarus
LR Marco Hodel, Glarus
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Marc Ziltener, Mollis

Entschuldigt: LR Gabi Meier Jud, Niederurnen

LR Roland Goethe, Glarus, ersetzte die entschuldigte LR Gabriela Meier Jud, Niederurnen.

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz, Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga, Kommissionssekretär Arpad Baranyi, welcher auch für die Protokollführung besorgt war, sowie der Hauptabteilungsleiter Justiz, Manfred Arm, teil.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 8. Dezember 2015, inkl. Beilagen (Gesetzestext)
- Vernehmlassungsantworten.

1. Allgemeine Bemerkungen

Das alte kantonale Bürgerrechtsgesetz weist einen grösseren "Aufräumbedarf" auf. Zwar wurde erst gerade im Jahre 2014 das Projekt „Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung“ abgeschlossen bzw. die entsprechende Vorlage von der Lands-

gemeinde verabschiedet. Der Regierungsrat sparte das kantonale Bürgerrechtsgesetz jedoch hiervon aus. Grund dafür bildete, dass im Bundesparlament zum gleichen Zeitpunkt die Vorlage für ein totalrevidiertes Bürgerrechtsgesetz beraten wurde. Es war zudem unklar, ob das Referendum ergriffen wird. Durch das Zuwarten mit der Anpassung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes sollten die Änderungen auf Bundesstufe in die Revision einbezogen werden. Mittlerweile ist das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom Bundesparlament verabschiedet. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Die Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes konnte somit an Hand genommen werden.

Das Bundesrecht unterscheidet zwei Arten, wie das Schweizer Bürgerrecht erlangt werden kann. Einerseits den Erwerb durch Gesetz. Dies ist der Fall, wenn man das Bürgerrecht durch Abstammung oder Adoption erlangt. Hier wird eine Person automatisch Schweizer. Der Kanton hat grundsätzlich keine Regelungskompetenz. Nur ein Artikel lässt einen kleinen Spielraum offen: Art. 3 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes überlässt es dem Kanton zu bestimmen, welches Gemeindebürgerrecht ein Findelkind erhalten soll. Die zweite Art zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts ist diejenige durch behördlichen Beschluss, also durch die sogenannte Einbürgerung. Hier unterscheidet das Bundesrecht zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung. Bei der ordentlichen Einbürgerung kommt den Kantonen ein grösserer Spielraum für die Festlegung von eigenen Kriterien für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts zu. So können sie im Rahmen des Bundesrechts die Mindestaufenthaltsdauer festlegen. Diese kann zwischen zwei und fünf Jahre betragen. Der Regierungsrat schlägt in seiner Vorlage fünf Jahre, also das Maximum, vor.

Weiter legen die Kantone gemäss Art. 15 BÜG das Verfahren für die Einbürgerungen fest. Es steht ihnen dabei auch frei, die Gemeindeversammlung für die Einbürgerung als zuständig zu erklären. Davon wird in der Vorlage aber abgesehen. Die Begründungspflicht in Art. 16 BÜG und der Schutz der Privatsphäre in Art. 17 BÜG stellen sehr hohe Anforderungen für eine praktikable Umsetzung an einer Gemeindeversammlung. Das Bundesrecht legt weiter in Art. 12 BÜG zahlreiche Integrationskriterien fest, insbesondere das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und das Respektieren der Werte der Bundesverfassung. Die Kantone können weitere Kriterien vorsehen. Der Regierungsrat tut dies in seiner Vorlage entsprechend. Den Einbürgerungswilligen sollen die örtlichen Lebensgewohnheiten bekannt sein. Neu werden auch staatsbürgerliche Kenntnisse vorausgesetzt. Die Gemeinden sollen zudem weitere Kriterien vorsehen können.

Keinen Gesetzgebungsbedarf hat der Kanton bei der erleichterten Einbürgerung. Diese regelt der Bund abschliessend in den Art. 21 ff. BÜG. Die meisten Fälle der erleichterten Einbürgerung betreffen die Ehefrau eines Schweizerers oder den Ehemann einer Schweizerin.

Das kantonale Bürgerrechtsgesetz unterscheidet ebenfalls zwischen zwei Kategorien des Bürgerrechts. Nämlich die Einbürgerung von Ausländern, wo die oben aufgeführten Kriterien zum Tragen kommen, und die Einbürgerung von Schweizern. Hinsichtlich der Einbürgerung von Schweizern, also der Erteilung des Glarner Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts, ist der Kanton in der Regelung der Voraussetzungen weitgehend frei. Zu erwähnen bleibt schliesslich, dass die Gebühren für die Einbürgerung künftig gemäss Vorlage durch den Regierungsrat festgelegt werden sollen, weshalb der bisherige vom Landrat erlassene Gebührentarif zur Aufhebung beantragt wird.

2. Eintreten

Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga wies darauf hin, dass mit der vorgelegten Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes in einem in der Bevölkerung und der Politik regelmässig kontrovers diskutierten Bereich aktuelle Grundlagen geschaffen würden. Es erfolge dadurch einerseits die Umsetzung des neuen Bürgerrechtsgesetzes in das kantonale Recht und andererseits eine gegenüber dem bisherigen Erlass notwendige übersichtlichere

Gestaltung der Bestimmungen. Den kantonalen Gegebenheiten sei dabei grosse Beachtung geschenkt worden. Dies liesse sich insbesondere darin erkennen, dass bisher Bestehendes, soweit bundesrechtlich möglich und zweckmässig, inhaltlich beibehalten worden sei. Dazu zählten auch die heute vorhanden Kompetenzen der Gemeinden im Einbürgerungsverfahren. Im Namen des Regierungsrates beantragte Dr. Andrea Bettiga auf die Vorlage einzutreten und dieser zuzustimmen.

In der Kommission war Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

3. Detailberatung

3.1 Bericht des Regierungsrates (Ziff. 1 - 3)

Ziff. 2. Konzept der Vorlage

Ein Kommissionsmitglied bemängelte, dass die Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz nicht schon erstellt worden sei. Das Vorliegen der Verordnung erwiese sich für die Kommission bei der Beratung einer Gesetzesvorlage als sehr hilfreich. Vor allem liesse sich dadurch erkennen, was der Regierungsrat im Konkreten noch zu regeln gedenke. Gesetze seien oftmals sehr allgemein gehalten. Dies erschwere es, die Bedeutung einer Bestimmung zu erfassen, gerade wenn es sich um Kompetenzdelegationen an den Regierungsrat handle. In einer Vernehmlassungsantwort sei auf diese Problematik zumindest indirekt hingewiesen worden. Vom Departement wurde erklärt, dass es regelmässig schlicht an den Ressourcen fehle, mit einer Vorlage für eine Totalrevision auch noch gleich die dazugehörige Verordnung zu liefern. Dies gelte auch im vorliegenden Fall. Es sei zudem effizienter, mit den Arbeiten zur Verordnung erst zu beginnen, wenn das Gesetz endgültig verabschiedet worden sei. Änderungen von Letzterem hätten meist stets auch Anpassungen auf Verordnungsstufe zur Folge. Dies berge das Risiko doppelter Arbeit.

Das Departement verwies auf ein differenziertes Vorgehen, um die gewünschte Transparenz zu schaffen. Es sei dafür zwischen den zwei Arten von Verordnungen zu unterscheiden, nämlich den sogenannten gesetzesvertretenden Verordnungen und den Vollziehungsverordnungen. Gesetzesvertretende Verordnungen fügten der sich auf das Grundsätzliche beschränkenden Regelung im Gesetz neue Normen hinzu. Voraussetzung für solche Verordnungen bildete eine Bestimmung im Gesetz, welche die weitere Rechtssetzung an den Regierungsrat auf Verordnungsstufe delegiere. Vollziehungsverordnungen hingegen zeichneten sich dadurch aus, dass sie das im Gesetz schon Bestimmte den konkreten praktischen Gegebenheiten anpassen. Sie führten bereits durch das Gesetz begründete Verpflichtungen und Berechtigungen näher aus. Vollziehungsverordnungen könne der Regierungsrat in eigener Kompetenz gestützt auf die Verfassung erlassen, gesetzesvertretende Verordnungen aber, wie vorstehend erwähnt, nur gestützt auf eine spezielle Delegationsnorm.

Aufgrund dieser Unterscheidung bestehe deshalb eigentlich nur ein Interesse der Kommission an der Kenntnis des konkreten Inhalts von gesetzesvertretenden Verordnungen. Ausführungsverordnungen enthielten keine das Gesetz inhaltlich ergänzenden Normen. Um dem Interesse der Kommission Rechnung zu tragen, sich ein Bild über das Ausmass einer Delegationsnorm im sogenannten gesetzesvertretenden Bereich zu machen, erwiese es sich aber nicht als zwingend erforderlich, jeweils den fertigen Verordnungstext vorzulegen. Es genüge ganz im Gegenteil vielmehr in den Erläuterungen zur entsprechenden Gesetzesbestimmung auf die Übertragung der Regelungskompetenz an den Regierungsrat hinzuweisen und die in der Verordnung vorgesehene Stossrichtung in den Grundzügen zu skizzieren. Dies werde als die effizientere Methode angesehen, allfällige abstrakte Delegationsnormen transparent zu machen.

Das Kommissionsmitglied erklärte sich mit diesem Vorgehen grundsätzlich einverstanden. Er begrüsse es jedoch, wenn inskünftig auch noch ein kurzer separater Abschnitt im erläutern-

den Bericht zur Vorlage eingebaut werde, der eine Übersicht über die an den Regierungsrat delegierten Regelungskompetenzen vermittele. Anträge erfolgten nicht. In der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz wird in Art. 14 Abs. 2 (Zuständige kantonale Behörden) und Art. 22 Abs. 5 (Gebühren, Kostenvorschuss) die Regelung explizit dem Regierungsrat überlassen. In den Erläuterungen zu den betreffenden Bestimmungen auf Seite 9 bzw. 10 des Berichts finden sich Ausführungen zum möglichen Inhalt der vorgesehenen regierungsrätlichen Verordnung zu diesen Punkten. Im Übrigen wird die Verordnung technische Bestimmungen gesetzesvollziehender Natur aufweisen.

Ziff. 3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Durch den Kommissionspräsidenten wurde darauf hingewiesen, dass den Mitgliedern die im Rahmen der Vernehmlassung zur Vorlage eingegangenen offiziellen Stellungnahmen der eingeladenen Adressaten vorgängig zur Kenntnis zugestellt wurden. Hinsichtlich der Gemeinde Glarus gelte es allerdings speziell zu erwähnen, dass eine Stellungnahme des Gemeinderates und eine Stellungnahme des Einbürgerungsrates eingingen. Zugestellt sei den Kommissionsmitgliedern jedoch nur die Stellungnahme des Gemeinderates worden. Grund dafür bildete, dass diese darin explizit betonte, dass ihre Vernehmlassung die einzige offizielle Verlautbarung der Gemeinde Glarus darstelle. Auf Wunsch der Kommissionsmitglieder wurde die Stellungnahme des Einbürgerungsrates in der Folge ebenfalls ausgehändigt und bei der Beratung berücksichtigt. Der Einbürgerungsrat der Gemeinde Glarus wurde ebenfalls schon bei der Ausarbeitung der Vorlage von der zuständigen Verwaltungsstelle begrüsst. Ein Kommissionsmitglied teilte weiter für die SVP des Kantons Glarus mit, dass deren Stellungnahme insofern zu berichtigen sei, als dass eine Festlegung der Einbürgerungsgebühren durch den Landrat befürwortet werde, während der Bericht suggeriere, man sei für eine diesbezügliche Kompetenz des Regierungsrates.

Zum Bericht (Ziff. 1 – 3) wurden durch die Kommission keine zusätzlichen Fragen mehr gestellt. Ebenfalls erfolgten keine Änderungsanträge. Die Kommission ging zur Detailberatung des Gesetzestextes über.

3.2 Detailberatung der Gesetzesvorlage

Gesetzestitel

Ein Kommissionsmitglied brachte vor, dass der Kurztitel des Gesetzes „Bürgerrechtsgesetz“ und die Abkürzung „BüG“ zu Missverständnissen führen könnten, da auch das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht denselben Kurztitel und dieselbe Abkürzung aufweisen. Er stellte deshalb den Antrag, den Ausdruck „Kantonal“ in den Kurztitel bzw. in die Abkürzung des Gesetzes einzubauen. Dies entspräche auch besser dem vollständigen Titel „Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht“.

Die Kommission beschloss einstimmig dem Landrat zu beantragen, den Titel (Kurztitel und Abkürzung) des Gesetzes wie folgt anzupassen:

Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (**Kantonales** Bürgerrechtsgesetz, KBüG)

Artikel 7

Seitens des Departements wurde darauf hingewiesen, dass bei dieser Bestimmung eine Divergenz zwischen der Gesetzesbestimmung und dem erläuternden Bericht auf Seite 6 bestehe. Gemäss den Ausführungen im Bericht schadeten allfällige zeitliche Unterbrüche für die Erfüllung der vorgeschriebenen Wohnsitzdauer nicht. Das Gesetz hingegen halte in Abs. 1 fest, dass Schweizer Bürger, die um das Glarner Bürgerrecht nachsuchten, die letzten

drei Jahre im Kanton und die letzten zwei Jahre in der Gemeinde zu wohnen hätten. Ein Unterbruch, z. B. infolge Wegzugs, dürfe somit nicht vorliegen. Dasselbe gelte für die in Abs. 2 der Bestimmung geregelte Anspruchseinbürgerung von Schweizer Bürgern. Dort beliefen sich die Wohnsitzfristen auf fünf Jahre im Kanton und drei Jahre in der Gemeinde. Diese Divergenz gelte es zu bereinigen und zu entscheiden, ob ein Wegzug dazu führe, dass die Frist wieder von Neuem zu laufen beginne oder die im Kanton bzw. in der Gemeinde schon verbrachte Zeit angerechnet werde.

Aus der Mitte der Kommission wurde hierauf die Frage aufgeworfen, ob bei Schweizer Bürgern die in der vorliegenden Bestimmung getroffene Unterscheidung zwischen zwei Einbürgerungsarten überhaupt zweckmässig sei. Abs. 1 sehe vor, dass jemand nach drei Jahren um das Glarner Bürgerrecht nachsuchen könne. Gemäss Abs. 2 bestehe sodann nach fünf Jahren ein Anspruch auf die Einbürgerung. Wenn jemand also aufgrund von Abs. 1 nicht eingebürgert werde, versuche er es einfach zwei Jahre später nochmals. Dann habe er einen Anspruch darauf. In der Praxis dürfte es wohl deshalb inskünftig ohnehin meistens zu Einbürgerungen gemäss Abs. 2 kommen. Ein Kommissionsmitglied hielt dem entgegen, dass Schweizer Bürgern beide in der vorliegenden Bestimmung umschriebenen Möglichkeiten offen stehen sollten. Wenn sich jemand schon nach drei Jahren einbürgern lassen möchte, sollte er dies tun können. Es gebe keine wesentlichen Gründe, die dagegen sprächen. Es wurde in der Folge von einem Kommissionsmitglied der Antrag gestellt, Abs. 1 zu streichen und für die Erteilung des Glarner Bürgerrechts an Schweizer Bürger nur noch die Anspruchseinbürgerung vorzusehen.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 3 Stimmen, dem Landrat die Streichung von Abs. 1 zu beantragen.

Die Kommissionsmitglieder nahmen anschliessend die Bereinigung der Divergenz zwischen Bericht und Gesetzestext an Hand. Nach längerer kontrovers geführter Diskussion wurde aus der Mitte der Kommission der Antrag gestellt, die Wohnsitzdauer im Kanton liberal, in der Gemeinde jedoch strikt zu handhaben. Bei der Verleihung des Glarner Bürgerrechts sollte auch für einen Schweizer Bürger ein einigermaßen fester Bezug zur Gemeinde bestehen. Ein solcher könne nur bei einer mehrjährigen ununterbrochenen Aufenthaltsdauer angenommen werden. Die strikte Handhabung der Wohnsitzdauer in der jeweiligen Gemeinde sei deshalb ohne Weiteres vertretbar, insbesondere auch angesichts deren heutigen Grösse. Die Aufenthaltsdauer im Kanton liesse sich hingegen liberaler regeln. Ein vorübergehender Wegzug sollte nicht schaden. Mobilität und Kleinheit des Kantons könnten so Rechnung getragen werden. Die Diskussion weitete sich darauf auch auf die Wohnsitzdauer an sich aus. Neben den in der Vorlage für die Anspruchseinbürgerung unterbreiteten Aufenthaltsdauern von fünf Jahren im Kanton und drei Jahren in der Gemeinde wurden aus der Runde der Kommissionsmitglieder Wohnsitzdauern von fünf bzw. drei Jahren im Kanton und zwei Jahren in der Gemeinde vorgeschlagen. Als Begründung wurden im Wesentlichen die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und die Grösse des Kantons genannt.

Das Departement wies darauf hin, dass mit einer Aufenthaltsdauer von gesamthaft fünf Jahren im Kanton, wovon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in einer Gemeinde, eine kongruente Regelung zur Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen geschaffen würde. Es verwies hierzu auf Art. 8 Abs. 2 Bst. g des Gesetzesentwurfes zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz. Ausländische Staatsangehörige hätten allerdings gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes für die Beantragung des Schweizer Bürgerrechts zudem einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachzuweisen. Zu beachten gelte es grundsätzlich, Schweizer Bürger hinsichtlich der zeitlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung im Kanton Glarus nicht schlechter zu stellen als ausländische Staatsangehörige. Dies wäre im Ergebnis dann der Fall, wenn für jene strengere Anforderungen an den Aufenthalt in Kanton und Gemeinde gestellt würden als in Art. 8 Abs. 2 Bst. g KBüG für ausländische Staatsangehörige. Die gestellten Anträge bzw. gemachten Vorschläge beinhalteten Erleichterungen, weshalb sie sich mit Blick hierauf als unproblematisch erwiesen.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 3 Stimmen dem Landrat zu beantragen, Art. 7 wie folgt anzupassen:

¹ ~~Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche die letzten drei Jahre vor der Gesuchseinreichung im Kanton und die letzten zwei Jahre in der Gemeinde Wohnsitz hatten und in geordneten Verhältnissen leben, können um Aufnahme in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nachsuchen.~~

² ¹ Schweizer Bürgerinnen und Bürger haben unter den gleichen Voraussetzungen Anspruch auf die Aufnahme ins Bürgerrecht in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht, wenn sie die letzten fünf Jahre im Kanton **bei der Einreichung des Gesuchs in geordneten Verhältnissen leben und gesamthaft während fünf Jahren im Kanton gewohnt haben**, und die letzten drei Jahre vor der Gesuchseinreichung in der Gemeinde Wohnsitz hatte **wovon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird.**

Ein Kommissionsmitglied betrachtete die beschlossenen Anpassungen als viel zu weit gehende Erleichterungen gegenüber dem alten kantonalen Bürgerrechtsgesetz in der Erteilung des Bürgerrechts, selbst wenn es vorliegend ausschliesslich um Schweizer Bürger gehe. Er stellte deshalb im Sinne einer Kompromisslösung den Antrag, nur Abs. 1 der Bestimmung zu ändern, und zwar dahingehend, dass um eine Einbürgerung nachsuchen könne, wer die letzten zwei Jahre in einer glarnerischen Gemeinde gelebt habe. Eine weitere Erleichterung brauche es nicht. Die Anspruchseinbürgerung gemäss Abs. 2 sei unverändert, so wie im vom Regierungsrat vorgeschlagenen Gesetzestext stehend, zu belassen. Es sollten beide Arten der Einbürgerung möglich sein.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 3 Stimmen die Ablehnung des Antrages.

Artikel 8

Aus der Mitte der Kommissionmitglieder wurde vorgebracht, dass es in Abs. 1 betreffend die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen heisse, dass jene um das Bürgerrecht nachsuchen könnten, wenn sie integriert seien. Dies genüge nicht. Es müsse eine erfolgreiche Integration bestehen. Es wurde Antrag um entsprechende Ergänzung von Absatz 1 gestellt.

Die Kommission beschloss einstimmig dem Landrat zu beantragen, Abs. 1 der Bestimmung wie folgt anzupassen:

¹ Um Aufnahme in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht kann ersuchen, wer zur Einbürgerung geeignet und **erfolgreich** integriert ist.

Ebenfalls zu Abs. 1 führte ein Kommissionsmitglied an, dass bei den Einbürgerungsvoraussetzungen für ausländische Staatsangehörige explizit festgehalten werden müsse, dass kein Anspruch auf Einbürgerung für ausländische Staatsangehörige bestehe. Von einem anderen Kommissionsmitglied wurde darauf hingewiesen, dass sich dies gestützt aus dem Bundesrecht und dem vorliegenden kantonalen Gesetzesentwurf herleiten lasse. Die ausdrückliche Erwähnung des Nichtbestehens eines Anspruchs auf Einbürgerung erwiese sich deshalb als überflüssig. Ein anderes Kommissionsmitglied sprach sich dafür aus, dass Gesetze klar und deutlich formuliert sein sollten, damit sie vom Bürger auch ohne viel Rechtskenntnis verstanden werden könnten.

Die Kommission beschloss mit 5 zu 4 Stimmen dem Landrat zu beantragen, Absatz 1 der Bestimmung weiter wie folgt anzupassen:

¹ Um Aufnahme in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht kann ersuchen, wer zur Einbürgerung geeignet und erfolgreich integriert ist. **Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.**

Hinsichtlich Abs. 2 wünschte dasselbe Kommissionsmitglied, dass im Katalog der Eignungs- bzw. Integrationskriterien für die Einbürgerung ausdrücklich genannt werde, dass nur Personen eingebürgert würden, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügten. Von einem Kommissionsmitglied wurde erwidert, dass mehrere Gründe gegen die Aufnahme dieses zusätzlichen Kriteriums sprechen würden. Erstens werde in Art. 9 Abs. 1 Bst. a des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes das Vorliegen der Niederlassungsbewilligung bereits explizit als formelle Voraussetzung für die Einbürgerung bezeichnet. Das KBüG halte in Art. 8 Abs. 2 Bst. a sodann fest, dass die Voraussetzungen des Bundes für die Einbürgerung (Art. 9 – 12 BÜG) erfüllt sein müssten. Dieser Verweis beinhalte somit auch die Niederlassungsbewilligung, womit das Anliegen des Antragsstellers inhaltlich bereits erfüllt sei. Wiederholungen von Bundesrecht seien im Rahmen des Projekts der Verwesentlichung der Rechtssetzung bewusst gestrichen worden. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung im kantonalen Recht würde diesem Grundsatz zuwidergehandelt und das Gesetz letztlich verwirrender, nicht lesbarer.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Landrat zu beantragen, Absatz 2 der Bestimmung wie folgt anzupassen:

² Die Eignung und Integration sind insbesondere gegeben, wenn die Gesuch stellende Person:

- a. die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllt, **insbesondere bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt;**
- b. mit den Lebensgewohnheiten im Kanton vertraut und in die Gesellschaft eingegliedert ist;
- c. die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt;
- d. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zur Ausübung der politischen Bürgerrechte sowie zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung verfügt;
- e. die Rechtsordnung, insbesondere Verfassung und Gesetze, beachtet;
- f. den Lebensunterhalt für sich und die im gleichen Haushalt lebenden Familienangehörigen, für die sie zu sorgen hat, aus eigenen Mitteln zu bestreiten vermag;
- g. bei der Einreichung des Gesuches gesamthaft während fünf Jahren im Kanton gewohnt hat, wovon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird.

Das gleiche Kommissionsmitglied wollte den Kriterienkatalog in Abs. 2 zudem dahingehend erweitert wissen, dass keine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren vorliegen dürfe. Seitens des Departements wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere Bst. e von Abs. 2, aber auch Art. 12 Abs. 1 Bst. a des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes diesen Punkt allgemeiner umschrieben aufgreifen. In der Praxis würden heute Personen, die sich beispielsweise in einem laufenden Strafverfahren befinden, gar nicht erst zur Einbürgerung zugelassen. Dies werde sich unter dem neuen Recht kaum ändern. Bei der Festlegung einer Grenze bei Freiheitsstrafen gelte es bei der Formulierung zudem zu beachten, dass daraus nicht abgeleitet werde, dass weniger streng geahndete Delikte kein Hindernis für eine Einbürgerung darstellten. Heute könnten auch solche durchaus zur Ablehnung einer Einbürgerung führen. Strafregistereinträge hätten im Übrigen ohnehin praxisgemäss negative Entscheide zur Folge. Bei der vorgeschlagenen Ergänzung des Kriterienkatalogs stehe zudem ein Konflikt mit dem Bundesrecht im Raum. Das betreffende Kommissionsmitglied nahm darauf Abstand von seinem Antrag.

Ein anderes Kommissionsmitglied warf zu Abs. 3 die Frage auf, inwiefern es zweckmässig sei, den Gemeinden eine Kompetenz zum Erlass eigener Eignungs- und Integrationskriterien für die Erteilung des Bürgerrechts einzuräumen. Angesichts der Grösse des Kantons Glarus erwiese sich der Sinn, in drei verschiedenen Gemeinden unterschiedliche Kriterien für die Einbürgerung haben zu können, zumindest als diskutabel. Wenn jemand beispielsweise in der Gemeinde Glarus Süd integriert sei, dürfte dies wohl auch in der Gemeinde Glarus Nord

der Fall sein. Durch das Departement wurde erklärt, dass die betreffende Gemeindekompetenz mit dem schweizerischen System des Einbürgerungswesens korrespondiere. Danach würde das Schweizer Bürgerrecht von drei verschiedenen Körperschaften verliehen, nämlich dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Letztere seien für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig. Insbesondere mit Blick auf die Gemeindeautonomie erwiese es sich deshalb als konsequent, ihnen Raum für den Erlass von eigenen Bestimmungen zu geben. Denkbar seien beispielsweise kommunale Bestimmungen, die verlangen, dass Kenntnisse über örtliche Gebräuche in einer Gemeinde bestünden. Ebenfalls gebe es die Möglichkeit genauere Regelungen zu den Sprachkenntnissen zu erlassen, beispielsweise sogenannte Sprachniveaus gemäss dem gängigen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (<http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>). Zugegebenermassen sei der Gestaltungsspielraum für die Gemeinden nicht sehr gross. Das Bundes- und Kantonsrecht beinhalte schon das Notwendige. Dennoch sollte den Gemeinden die Möglichkeit offen stehen, selber Einbürgerungsvoraussetzungen zu definieren, sofern sie darin ein Bedürfnis sehen, wenn auch nur in dem vom übergeordneten Recht eng gesetzten Rahmen. Ein anderes Kommissionsmitglied bemerkte hierzu kritisch, dass mit der Einräumung einer eigenen Regelungskompetenz die Gemeinden eventuell dazu verleitet würden, Bestimmungen zu erlassen, die für die Integration gar nicht wesentlich seien. Die schon bestehenden Vorgaben, insbesondere im vorgelegten Entwurf zum neuen Kantonalen Bürgerrechtsgesetz genügten. Aus der Mitte der Kommission kam der Antrag auf Streichung von Abs. 3.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 3 Stimmen eine Streichung von Abs. 3 abzulehnen.

Artikel 13

Auf Anfrage eines Kommissionsmitglieds wurde vom Departement erklärt, dass unter dem Begriff „Einzelfall“ in dieser Bestimmung gemeint sei, dass Personendaten jeweils für einen konkreten Fall, für eine einmalige Datenbearbeitung verlangt werden könnten. Generelle bzw. umfassende und regelmässige Datenbekanntgaben, z. B. in Form eines Online-Zugriffs (Abrufverfahren) seien nicht möglich und aus datenschutzrechtlichen Überlegungen auch nicht angezeigt. Der Informationsfluss erwiese sich mit der vorgeschlagenen Regelung als ausreichend gewährleistet. Es wurde kein Antrag gestellt.

Artikel 22

Das Departement erläuterte auf Anfrage eines Kommissionsmitglieds, dass mit der vorgeschlagenen Regelung die Gebühren für die Einbürgerung inskünftig auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat festgelegt werden sollen. Dies sei in der Weise vorgesehen, dass ein maximaler Rahmen, je für die beiden Gemeinwesen, nach Rück- und Absprache mit den Gemeinden definiert werde. Die maximal zulässige Gemeindegebühr dürfte voraussichtlich irgendwo im Bereich von 1'500 bis 2'000 Franken zu liegen kommen. Die Gemeinden würden dann über die jeweilige kostendeckende Einbürgerungsgebühr innerhalb des Maximalrahmens im Einzelfall selber entscheiden. Entsprechendes gelte für die Gebühren des Kantons. Es sei mit einer Verteuerung der Einbürgerungen zu rechnen, zumal die Kostendeckung der gesamten damit zusammenhängenden administrativen Dienstleistungen schon gemäss heutigem Recht fraglich sein dürfte. Ein Antrag wurde nicht gestellt.

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 8 zu 1 Stimmen, die Gesetzesvorlage "Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht" mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



Mathias Zopfi, Engi
Kommissionspräsident