



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

GESETZ ÜBER DAS KANTONS- UND DAS GEMEINDEBÜRGERRECHT (KANTONALES BÜRGERRECHTS- GESETZ, kBüG)

Bericht an Landrat

Stans, 28. März 2017

Titel:	KANTONALES BÜRGERRECHTSGESETZ, kBüG	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht zur Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	10.04.17
Autor:	lic. iur. Rolf Brühwiler, Rechtsdienst / Hansjörg Vogel, Amt für Justiz	Status:		DruckDatum:	10.04.17
Ablage/Name:	Bericht an Landrat.docx			Registratur:	2014.NWJSD.43

Inhalt

1	Abkürzungsverzeichnis.....	4
2	Zusammenfassung	5
3	Ausgangslage	5
3.1	Bundesrechtliche Vorgaben.....	5
3.2	Bundesrechtliche Neuerungen.....	6
3.3	Kantonalrechtliche Neuerungen.....	7
3.3.1	Allgemein.....	7
3.3.2	Einbürgerungsbehörde	8
3.3.3	Koordinationsstelle, Zuständigkeiten	9
3.3.4	Einwendungsverfahren auf kantonaler Ebene.....	10
4	Grundzüge der Vorlage	10
5	Erläuterung zum neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz (revkBüG) ..	10
6	Erläuterungen zur neuen kantonalen Bürgerrechtsverordnung (revkBüV) (Entwurf / zur Orientierung).....	24
7	Auswirkungen.....	28
7.1	auf den Kanton	28
7.2	auf die Gemeinden	28
7.3	auf Dritte.....	28
8	Terminplan	29

1 Abkürzungsverzeichnis

BüG	Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0)
kBüG	Gesetz vom 27. April 1969 über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, kBüG; NG 121.1)
kBüV	Vollziehungsverordnung vom 14. Juni 1969 zum Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, kBüV; NG 121.11)
revBüG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (revBürgerrechtsgesetz, revBüG; revSR 141.0)
BüV	Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV; SR 141.01)
revkBüG	Gesetz vom xx. xxxxx 2017 über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (revKantonales Bürgerrechtsgesetz, revkBüG; revNG 121.1)
revkBüV	Vollzugsverordnung vom xx. xxxxx 2017 zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (revKantonale Bürgerrechtsverordnung, revkBüV; revNG 121.11)
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
SEM	Staatssekretariat für Migration

2 Zusammenfassung

Das geltende eidgenössische Bürgerrechtsgesetz (BüG) datiert vom 29. September 1952 und wurde in der Folge mehrfach geändert. Eine dazugehörige (eidgenössische) Bürgerrechtsverordnung existiert bislang nicht.

Am 20. Juni 2014 verabschiedeten die eidgenössischen Räte ein totalrevidiertes bundesrechtliches Bürgerrechtsgesetz (revBüG). Neben der Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren sowie der Angleichung des Integrationsbegriffs an das Ausländerrecht sind grundsätzliche Neuerungen eingeführt worden wie beispielsweise die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung, die Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von bisher 12 Jahren auf neu 10 Jahre, Ordnungsfristen für die Erstellung von Erhebungsberichten oder die Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen. Am 17. Juni 2016 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV).

Die neue eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung (revBüG und BüV) wird am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Auf diesen Zeitpunkt ist auch die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung in Kraft zu setzen.

Die kantonalen Vorschriften sind an die materiellen und formellen Vorgaben des Bundesrechts anzupassen. Dies betrifft insbesondere die detaillierteren Einbürgerungsvoraussetzungen und dabei vor allem die Integrationsvoraussetzungen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird die Stellung des Amtes für Justiz als zentrale Koordinationsstelle für alle Einbürgerungsverfahren gestärkt.

Die Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes mit den nicht unerheblichen materiellen und formellen Neuerungen hat zur Folge, dass auch das noch von der Landsgemeinde am 27. April 1969 beschlossene kantonale Bürgerrechtsgesetz und die am 14. Juni 1969 vom Landrat erlassene kantonale Bürgerrechtsverordnung, kBüV; NG 121.11) vollständig zu überarbeiten und verfassungskonform in ein Gesetz des Landrates (vgl. Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 der Kantonsverfassung, KV; NG 111) und eine Vollzugsverordnung des Regierungsrates (vgl. Art. 64 Abs. 1 Ziff. 1 KV) zu überführen sind.

3 Ausgangslage

3.1 Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht unterscheidet wie bis anhin zwei Arten, wie das Schweizer Bürgerrecht erlangt werden kann. Es ist dies einerseits der Erwerb durch Gesetz. Dies ist der Fall, wenn das Bürgerrecht durch Abstammung oder Adoption erlangt wird. Hier wird eine Person zum einen automatisch Schweizerin oder Schweizer und erwirbt zum anderen gleichzeitig auch das entsprechende Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Der Kanton hat in diesem Bereich nahezu keine Regelungskompetenz. Allein Art. 3 Abs. 2 revBüG lässt einen geringfügigen gesetzlichen Handlungsraum. Der Bund 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 (Einbürgerung). Dabei unterscheidet das Bundesrecht zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung einerseits sowie der Wiedereinbürgerung andererseits. Den Kantonen kommt bei den ordentlichen Einbürgerungen der grösste Spielraum für die Festlegung von eigenen Kriterien für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts zu. Gebunden sind sie dabei jedoch insbesondere bei der Bestimmung der Mindestaufenthaltsdauer im Kanton und in der Gemeinde, die gestützt auf Art. 18 Abs. 1 revBüG zwei bis fünf Jahre beträgt.

Die Kantone legen gestützt auf Art. 15 revBüG das kantonale und das kommunale Verfahren für die ordentliche Einbürgerung fest. Es steht ihnen dabei frei, dafür – wie im Kanton Nidwalden bis anhin der Fall – die Gemeindeversammlung als zuständiges Einbürgerungsgremium zu bezeichnen.

Das Bundesrecht legt in Art. 12 revBüG neu zahlreiche Integrationskriterien fest, insbesondere das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und das Respektieren der Werte der Bundesverfassung. Die Kantone können weitere Kriterien vorsehen (Abs. 3), wobei damit nicht nur zusätzliche Voraussetzungen aufgeführt werden können (vgl. dazu auch den Einleitungssatz von Abs. 1: „... Integration zeigt sich insbesondere:“), sondern auch eine Verschärfung der Voraussetzungen in Art. 12 Abs. 1 lit. a – e revBüG erfolgen kann.

Im Zusammenhang mit der Sprachregelung stellt sich die Frage, ob – in Anpassung an die schweizweit geltenden bundesrechtlichen Vorgaben für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts – nicht nur deutsch, sondern auch eine andere Landessprache anerkannt werden soll. Damit soll den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und der damit verbundenen erforderlichen Mobilität der Landesbewohnerinnen und –bewohner Rechnung getragen werden. Damit könnte neu im Zusammenhang mit der Erteilung des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts der Sprachnachweis auch mittels Verständigung in Wort und Schrift in einer Landessprache (deutsch, französisch, italienisch oder rätoromanisch) erbracht werden. Diesem regierungsrätlichen Ansinnen war jedoch kein Erfolg beschieden. Fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden – insbesondere auch sämtliche Parteien und alle Gemeinden – haben sich gegen eine entsprechende Änderung hinsichtlich der sprachlichen Erfordernisse ausgesprochen. Es soll für den Kanton Nidwalden nach wie vor die deutsche Sprachkompetenz – und nur diese – massgebend sein (vgl. die Ziffer 4 des Fragebogens).

Keinen speziellen Gesetzgebungsbedarf hat der Kanton bei der erleichterten Einbürgerung. Diese regelt fast abschliessend der Bund in den Art. 21 ff. revBüG. Den Kantonen steht dabei allein das Recht zu, zur erleichterten Einbürgerung angehört zu werden. Der häufigste Fall dieser Einbürgerungsart betrifft die Ehegattin eines Schweizer Bürgers beziehungsweise den Ehegatten einer Schweizer Bürgerin.

3.2 Bundesrechtliche Neuerungen

Das geltende bundesrechtliche Bürgerrechtsgesetz aus dem Jahre 1952 hat aufgrund seiner zahlreichen Revisionen bezüglich Verständlichkeit und Lesbarkeit zunehmend gelitten. Gleiches gilt auch für die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung vom 27. April 1969 (kBüG) beziehungsweise vom 14. Juni 1969 (kBüV). Auch zeigte sich auch in zunehmendem Masse, dass nicht nur die Terminologie und die Begriffe neu definiert oder an die geänderten Erlasse angepasst, sondern auch grundsätzliche Neuerungen im kantonalen Bürgerrechtsgesetz eingeführt werden müssen. Von der geplanten Gesetzesrevision des revBüG war ein Grossteil des geltenden Bürgerrechtsgesetzes betroffen, so dass eine Totalrevision an die Hand genommen wurde. Mit der Totalrevision ergingen folgende wichtigsten Änderungen:

a) Verfahrensvereinfachungen

Der Bund hat sich im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung, die den Kantonen obliegt, bislang stark zurückgehalten, dies vor allem aufgrund der Vorgaben der Bundesverfassung (BV, SR 101). Gemäss Art. 38 Abs. 1 BV regelt der Bund Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung. Wichtiger für den Handlungsspielraum bei Einbürgerungen ist indes Art. 38 Abs. 2 BV. Danach erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern¹ durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Dementsprechend bestimmt das jeweilige kantonale Recht in unterschiedlicher Weise, wo das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist, welches Gesuchformular dabei verwendet werden muss und wie und in welcher Phase die Unterlagen dem Bund zu unterbreiten sind. Demgegenüber können Leerläufe weitgehend vermieden werden, wenn die Einbürgerungsgesuche bei einer vom Kanton bezeichneten Behördenstelle eingereicht werden und die Gesuchsunterlagen anschliessend nur dann dem Bund unterbreitet werden, wenn Kanton und Gemeinde eine Einbürgerung befürworten. Die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erhält damit faktisch den Charakter einer Zustimmung des Bundes zur kantonalen und

¹ Ist in diesem Bericht von Einbürgerungsgesuchen volljähriger Ausländerinnen und Ausländern die Rede, gilt dieses auch für die in das Gesuch miteinbezogenen Kinder

kommunalen Einbürgerung. Damit einher gehen jedoch keine Verschiebung der Entscheidungskompetenz zwischen Kanton und Bund.

b) Eignungsvoraussetzungen

Bereits nach dem heutigen Recht bildet der Integrationsbegriff eine der massgebenden Voraussetzung für die ordentliche und erleichterte Einbürgerung. Dieser wird allerdings im revBüG nicht näher präzisiert; er setzt sich im Wesentlichen zusammen aus der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Respektierung der Werte der Bundesverfassung, der Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen sowie im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung. Diese Auflistung ist allerdings nicht abschliessend und erfährt für gewisse Personenkreise eine entsprechende Beschränkung. Dies ist etwa der Fall bei kognitiven Beeinträchtigungen, die das Erlernen einer Sprache und die Möglichkeit, sich in einer solchen zu verständigen, aber auch die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder den Erwerb von Bildung im Allgemeinen erschweren oder verunmöglichen. Deren Situation ist im Einbürgerungsverfahren angemessen Rechnung zu tragen.

c) Zulassung zum Einbürgerungsverfahren

Neu werden zum ordentlichen Einbürgerungsverfahren nur noch Personen zugelassen, die über eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) verfügen.

In einem weiteren Schritt hat der Bundesgesetzgeber die kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer harmonisiert. Die kantonale Gesetzgebung kann auf kantonaler und kommunaler Ebene eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen (Art. 18 Abs. 1 revBüG).

3.3 Kantonalrechtliche Neuerungen

3.3.1 Allgemein

Die Totalrevision der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung sieht keine grundlegenden materiellen Neuerungen vor. Die vorgesehenen Änderungen betreffen vor allem das Verfahren und die Zuständigkeiten. Bezüglich der neuen Integrationsvorschriften des Bundes kann unter Hinweis auf die kantonalen Einbürgerungsrichtlinien der Justiz- und Sicherheitsdirektion festgehalten werden, dass sich insofern bei der Prüfung der Integration mit Ausnahme des Sprachen-Referenzniveaus nur wenig ändert. Die derzeit noch gültigen kantonalen Einbürgerungsrichtlinien schreiben das Erlangen des Referenzniveaus B1 gemäss GER für Sprechen, Sprachverständnis und Lesen vor. Dieses soll neu auf das Niveau B2 angehoben werden. Bezüglich Schreiben liegt das aktuelle Referenzniveau bei A1, welches neu auf das Niveau B1 angehoben werden soll (vgl. § 3 revkBüV). Auch weiterhin werden die entsprechenden Abklärungen vom Amt für Justiz beziehungsweise von den Gemeinden vorgenommen.

Die neuen kantonalen Vorschriften bezüglich Erlangen des Sprachniveaus B2 sind nun jedoch nicht mehr nur auf die deutsche Sprache beschränkt. Inskünftig können sämtliche Personen, die fähig sind, sich im Alltag in Wort und Schrift in kompetenter Weise in einer Landessprache zu verständigen, zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden. Dafür haben sie sowohl betreffend Sprechen, Sprachverständnis, Lesen als auch betreffend Schreiben im Sprachnachweis das Niveau B2 zu erreichen. Im Vernehmlassungsverfahren wurden Befürchtungen geäussert, damit würden im Kanton Nidwalden auch Personen eingebürgert, welche keinerlei Deutschkenntnisse aufweisen würden. Dem ist indes nicht so. Soweit Bewerberinnen oder Bewerber den Sprachnachweis nicht in deutscher Sprache ablegen (können), haben sie zusätzlich einen Sprachnachweis auch in deutscher Sprache zu erbringen, dies sowohl im Sprechen, Sprachverständnis, Lesen als auch im Schreiben. In beiden Sparten haben sie das Niveau A1 zu erreichen. Daraus folgt, dass auch Bewerberinnen oder Bewerber, die hinreichend befähigt sind, italienisch, französisch oder rätoromanisch zu sprechen, auch ein angemessenes Mass an Deutschkenntnissen aufweisen müssen.

Die bisherigen Anpassungen des kantonalen Rechts, die kantonalen Richtlinien der Justiz- und Sicherheitsdirektion zu den Einbürgerungsvoraussetzungen und die regierungsrätlichen

Weisungen über das Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden unter Berücksichtigung der beiden Grundsatzurteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 in Sachen Einbürgerungsverfahren auf der Stufe der Gemeinden (Urteil "Emmen" betreffend die Nichteinbürgerung 1P.228/2002 und Urteil betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative in der Stadt Zürich „Einbürgerungen vors Volk“; vgl. RRB Nr. 663 vom 16. November 2003) haben bereits einschlägige Änderungen mit sich gebracht.

3.3.2 Einbürgerungsbehörde

Aufgrund der bundesgerichtlichen Vorgaben, wonach Einbürgerungen keine willkürlichen politischen Willensakte, sondern Verwaltungsakte darstellen, unterliegen sie verfassungsrechtlichen Vorgaben. Demzufolge ist das Einbürgerungsverfahren zu überdenken, soweit es – wie heute noch der Fall – für volljährige Ausländerinnen und Ausländer durch die Gemeindeversammlung oder durch den Landrat vorgenommen wird (vgl. dazu BGE 129 I 232, E. 3.3), worin das Bundesgericht Folgendes festgestellt hat:

„In der Vergangenheit wurden Einbürgerungsentscheide überwiegend als politische Entscheide verstanden (vgl. z.B. WALTER BOLLETER, Der Erwerb des aargauischen Bürgerrechts, Diss. Zürich, Aarau 1970, S. 79). Dementsprechend war – und ist heute noch in vielen Kantonen und Gemeinden – die Legislative für Einbürgerungen zuständig (vgl. BARBARA BONER, Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, Stand Dezember 1999, ZZW 2000 S. 321 ff., insbes. S. 323 ff.; Schweizerischer Gemeindeverband, Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden, Wabern, April 1998). Traditionell bestand weder ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung noch eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide (BURCKHARDT, a.a.O., S. 216 ff.). Dementsprechend wurde angenommen, der Entscheid liege im freien Ermessen des zuständigen Organs, das die Verleihung des Bürgerrechts auch dann ohne Begründung ablehnen könne, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien (BURCKHARDT, a.a.O., S. 217 ff.; ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 106 f.; URS BENZ, Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz, Diss. Zürich 1968, S. 114 und 129; kritisch GEORG MÜLLER, Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Festschrift Hans Huber, Bern 1981, S. 109-125, insbes. S. 119).

Diese Auffassung kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden: In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, 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 (so schon JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967, S. 361: Einbürgerungen als "acte administratif").

Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen - auch wenn es sehr weit ist - pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.

Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung: Sie haben Anspruch auf einen Entscheid über ihr Gesuch, d.h. auf verfassungsmässige Erledigung des Einbürgerungsverfahrens. Als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (zum engen Zusammenhang zwischen den Ansprüchen auf ein Verfahren und auf rechtliches Gehör vgl. MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 87 ff., insbes. S. 105 f.).“

Daraus folgt zwar nicht, dass die Legislative die Rechte der Betroffenen und die Verfahrensschranken nicht (mehr) zu gewährleisten vermag. Dennoch ist eine Mehrzahl der Kantone dazu hinübergewandert, Einbürgerungsentscheide nicht mehr dem Parlament (heute noch in 8 Kantonen und 1 parlamentarische Kommission) vorzubehalten, sondern einer Exekutivinstanz. Dies sind mehrheitlich die Kantonsregierungen (12 Kantone), in einigen Kantonen auch Direktionen beziehungsweise Departemente (5 Kantone).

Gestützt auf Art. 15 revBüG legen die Kantone das Verfahren für die Einbürgerungen fest. Es steht ihnen dabei auch frei, für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts den Landrat oder für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts die Gemeindeversammlung als zuständig zu erklären.

An dieser Konstellation wird im Kanton Nidwalden sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene festgehalten, indem weiterhin der Landrat beziehungsweise die Gemeindeversammlung für die Einbürgerung von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern zuständig ist.

Im Fragebogen (vgl. Frage Ziffer 2) wurde den Vernehmlassungsteilnehmenden sodann auch die Frage unterbreitet, ob die Gemeinden ermächtigt werden sollen, anstelle der bisher allein zuständigen Gemeindeversammlung in der Gemeindeordnung die Einbürgerung einer Exekutivbehörde wie dem Gemeinderat oder einer Einbürgerungskommission zuzuweisen. Im Ergebnis hat sich bezüglich dieser Befragung ergeben, dass sich zwar eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden für diese Möglichkeit ausgesprochen hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich zwei der drei grossen im Landrat vertretenen Parteien gegen diese Variante ausgesprochen haben. Wie der Regierungsrat befürwortet sie nach wie vor die ausschliessliche Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung. Der Einbürgerungsbeschluss soll nicht als reiner Verwaltungsakt ausgestaltet werden. An der Gemeindeversammlung besteht die Möglichkeit, die gesuchstellenden Personen und die Gründe für die Einbürgerung vorzustellen (durch den Gemeinderat oder allenfalls ergänzend durch die persönliche Anwesenheit). Dieses bewährte Vorgehen dient auch der Integration und dem Zusammengehörigkeitsgefühl.

3.3.3 Koordinationsstelle, Zuständigkeiten

Bezüglich der Zuständigkeiten ist zunächst festzuhalten, dass das Amt für Justiz als allgemeine Koordinationsstelle für alle Verfügungen, Entscheide und Amtshandlungen als zuständig erklärt wird, die nicht einer anderen Instanz zugewiesen sind. Einbürgerungen nimmt das Amt für Justiz jedoch keine vor.

Auf kommunaler Ebene sind wie bis anhin grundsätzlich die Gemeindeversammlung (dies aber allein zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts für volljährige Ausländerinnen und Ausländer) sowie der Gemeinderat für alle übrigen Einbürgerungsentscheide (Gemeindebürgerrecht für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, für Nidwaldner Bürgerinnen und Bürgern sowie für minderjährige Ausländerinnen und Ausländer) zuständig.

Auf kantonaler Stufe sind zuständig:

- a) der Landrat für die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts an volljährige Ausländerinnen und Ausländer beziehungsweise der Regierungsrat nach Art. 17 Abs. 2.
- b) der Regierungsrat für:
 - ba) die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an volljährige Ausländerinnen und Ausländer nach Art. 17 Abs. 1;
 - bb) die Nichtigerklärung einer ordentlichen Einbürgerung;
 - bc) die Zustimmung zum Entzug des Bürgerrechts;
 - bd) die Feststellung über den Besitz des Kantons- und Gemeindebürgerrechts.
- c) die Justiz- und Sicherheitsdirektion für:
 - ca) die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an minderjährige Ausländerinnen und Ausländer;
 - cb) die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger;
 - cc) die Entlassung aus dem Schweizer, Kantons- oder Gemeindebürgerrecht;

- d) das Amt für die Anhörung durch den Bund im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung und der Wiedereinbürgerung.

3.3.4 Einwendungsverfahren auf kantonaler Ebene

Die revidierte kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung kennt das Einwendungsverfahren nach Art. 19 kBüG (inkl. Publikation des Einbürgerungsgesuches) auf kantonaler Ebene nicht mehr. Dieses Verfahren führte einerseits zu einem nicht zu unterschätzenden administrativen Mehraufwand, zu zeitlichen Verzögerungen und ist letztlich nicht zielführend, da seit mehreren Jahren keine Einwendungen mehr eingegangen sind. Das Einwendungsverfahren erweist sich somit als nicht mehr zeitgemäss und kann abgeschafft werden. Die Einbürgerungsbehörden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene sowie das Amt für Justiz als Koordinationsstelle prüfen das Vorhandensein der Einbürgerungsvoraussetzungen ohnehin in jedem Stadium des Verfahrens.

4 Grundzüge der Vorlage

Das kantonale Bürgerrecht folgt, soweit erforderlich, der bundesrechtlichen Systematik, dies im Einzelnen:

- a) Erwerb von Gesetzes wegen;
- b) Erwerb durch behördlichen Beschluss (ordentliche Einbürgerung/erleichterte Einbürgerung/Wiedereinbürgerung/gemeinsame Bestimmungen);
- c) Verlust durch behördlichen Beschluss (Entlassung/Entzug);
- d) Feststellungsverfahren;
- e) Bearbeitung von Personendaten und Amtshilfe
- f) Rechtsschutz, Gebühren

5 Erläuterung zum neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz (revkBüG)

I. ALLGEMEIN

Art. 1 Gegenstand

Der Kanton regelt den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts. Das revkBüG regelt gestützt auf Art. 38 Abs. 1 BV den Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Es regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

Für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer ist der Bund zuständig (vgl. Art. 38 Abs. 2, 2. Satzteil BV). Das revkBüG enthält daher Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone (vgl. Art. 38 Abs. 2, 1. Satzteil BV). Damit sind die Kantone zwar nicht gänzlich, aber mehrheitlich frei in der Ausgestaltung der Vorschriften für den Erwerb des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts durch Ausländerinnen und Ausländer. Die kantonalen Einbürgerungsvorschriften für die Erteilung des Bürgerrechts an diese Personenkategorie dürfen daher die bundesrechtlichen Vorschriften nicht unterschreiten. Sie dürfen diese aber verschärfen, ohne dass damit den bundesrechtlichen Vorschriften nicht Genüge getan wäre.

Das revkBüG übernimmt die Struktur des revBüG. Auch wird weitgehend darauf verzichtet, Bundesrecht zu wiederholen oder auf dieses zu verweisen. Damit wird die neue Bürgerrechtsgesetzgebung möglichst schlank gehalten.

II. ERWERB VON GESETZES WEGEN

Art. 2 Findelkind

Art. 3 Abs. 2 revBüG enthält die einzige Gesetzgebungskompetenz an die Kantone im Rahmen des Bürgerrechtserwerbs von Gesetzes wegen. Der Kanton bestimmt, welches Gemeindebürgerrecht ein Findelkind erhält.

Abs. 1 entspricht dem geltenden Art. 2 Abs. 1 kBüG. Er regelt die Zuteilung des Gemeindebürgerrechts beim Auffinden eines gefundenen (bisher „ausgesetzten“) Kindes unbekannter Abstammung. Dabei erwirbt ein im Kanton gefundenes minderjähriges Kind unbekannter Abstammung das Bürgerrecht derjenigen Gemeinde, in welcher es aufgefunden worden ist. Das Bundesrecht schreibt in Art. 3 Abs. 1 revBüG bereits vor, dass das in der Schweiz gefundene minderjährige Kind unbekannter Abstammung das Bürgerrecht des Kantons erhält, in welchem es aufgefunden wurde. Damit erhält es auch das Schweizer Bürgerrecht. Hauptzweck dieser Bestimmung ist die Vermeidung von Staatenlosigkeit.

Das 1. Kapitel des revBüG regelt den Erwerb von Bürgerrechten von Gesetzes wegen. Mithin ist im Zusammenhang mit Findelkindern kein (kantonaler oder kommunaler) behördlicher Beschluss erforderlich. Gestützt auf Art. 38 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) hat, wer ein Kind unbekannter Abstammung findet, die nach kantonalem Recht zuständige Behörde zu benachrichtigen. Dies ist im Kanton Nidwalden gestützt auf Art. 18c des kantonalen Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EG ZGB; NG 211.1) die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Diese gibt dem Findelkind Familiennamen und Vornamen und erstattet dem Zivilstandsamt Meldung (Art. 38 Abs. 2 ZStV). Dieses nimmt hernach die Eintragungen des Schweizer, des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts vor.

III. ERWERB DURCH BEHÖRDLICHEN BESCHLUSS

A. Ordentliche Einbürgerung

Art. 3 Gesuch 1. allgemein

Soweit nicht von Bundesrechts wegen zwingend die Einreichung der Einbürgerungsgesuche beim Bund (SEM) vorgeschrieben ist (vgl. Art. 14 BÜV für die Gesuche um erleichterte Einbürgerung oder um Wiedereinbürgerung), sind alle Einbürgerungsgesuche, das heisst auch die Gesuche von Nidwaldner Bürgerinnen und Bürger, die einzig um Erteilung des Gemeindebürgerrechts nachsuchen, beim Kanton (Amt für Justiz als kantonale Koordinationsstelle in Sachen Einbürgerung) einzureichen (Abs. 1, Satz 1).

Satz 2 von Abs. 1 ermächtigt den Regierungsrat, die mit dem Einbürgerungsgesuch erforderlichen Unterlagen zu bestimmen. Dies erfolgt in der kantonalen Einbürgerungsverordnung.

Abs. 3 führt Tatbestände auf, bei deren Vorhandensein das Amt nicht auf das Gesuch eintritt. Es handelt sich dabei um Voraussetzungen sowohl formeller (unvollständiges Gesuch, Wohnsitzerfordernisse, fehlender Sprachnachweis) wie auch materieller Natur (Strafregistereintrag, ungenügender Sprachnachweis), die sich ohne speziellen Aufwand feststellen lassen.

Art. 4 2. Selbständige Einbürgerung von Minderjährigen und Personen unter umfassender Beistandschaft

Abs. 1, Satz 1 bestimmt in materieller Sicht, dass sich die aufgeführten Personenkategorien auch selbständig einbürgern lassen können. Eine sogenannte „Familieneinbürgerung“ ist für sie nicht nötig (vgl. auch die geltenden Art. 8 und 9 kBüG). In formeller Hinsicht bedingt dieses Vorgehen aber nach wie vor, dass sie im Einbürgerungsverfahren wie bis anhin durch die gesetzliche Vertretung vertreten sein müssen (Abs. 2).

Die Grenze für eine selbstständige Einbürgerung wurde beim erfüllten 16. Altersjahr gesetzt, weil jüngere Personen die Konsequenz ihres Handelns bei einer selbständigen Einbürgerung (noch) nicht vollständig erkennen können. Mit anderen Worten werden Jugendliche / Kinder unter 16 Jahren nicht zum selbständigen Einbürgerungsverfahren zugelassen, die primär zu jung sind, um abschätzen zu können, was eine Einbürgerung für sie bedeutet, was ihre Rechte und Pflichten sind etc. Zudem wird damit verhindert, dass minderjährige eingebürgerte Jugendliche Teil einer Familie sein können, die zwar über ein Anwesenheitsrecht verfügt, jedoch selbst nicht eingebürgert ist und damit die latente Gefahr besteht, das Anwesenheitsrecht zu verlieren. Die Grenze wird im Kanton Nidwalden somit bei einem Alter von 16 Jahren gezogen. Jüngeren Kindern steht nach wie vor die Einbürgerung im Verbund mit ihren Eltern oder Elternteilen offen.

Art. 5 Einbürgerungsvoraussetzungen

1. allgemein

Dieser Artikel übernimmt grossmehrheitlich die Vorgaben aus den kantonalen Einbürgerungsrichtlinien der Justiz- und Sicherheitsdirektion, die sich in der Praxis der letzten Jahre bewährt haben.

Abs. 1 bestimmt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen in formeller wie in materieller Hinsicht von jeder im Einbürgerungsgesuch aufgeführten Person ihrem Alter entsprechend während der gesamten Dauer der Hängigkeit des Einbürgerungsverfahrens zu erfüllen sind. Dies beginnt bei der Einreichung des Gesuches und endet mit dem rechtskräftigen Entscheid zur Erteilung des Bürgerrechts.

Verfahrensgegenstand ist ein Einbürgerungsgesuch. In diesem können eine oder mehrere Personen aufgeführt sein. Damit wird der Verfahrensinhalt bestimmt. Die entsprechenden formellen und materiellen Voraussetzungen haben demzufolge von allen im Gesuch involvierten Personen während der Dauer des Verfahrens erfüllt zu sein. Damit einher geht der Umstand, dass die kantonalen und kommunalen Instanzen in den bei ihnen jeweils hängigen Stadien des Einbürgerungsverfahrens prüfen, ob die gesetzlichen Erfordernisse für die Einbürgerung durch alle Bewerberinnen und Bewerber (nach wie vor) erfüllt sind. Erfüllt nun aber eine Bewerberin oder ein Bewerber die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht oder nicht mehr, so ist das Gesuch als Ganzes abzuweisen, mithin auch für alle übrigen in das Gesuch miteinbezogenen Personen (Abs. 2). Es ist den anderen im Gesuch miteinbezogenen Bewerberinnen und Bewerbern jedoch freigestellt, erneut gemeinsam oder aber auch eigenständig ein Einbürgerungsgesuch einzureichen, sofern diese die Voraussetzungen erfüllen.

Im Zentrum der Prüfung steht dabei während des Einbürgerungsverfahrens, das sich über mehrere Monate hinzieht, vor allem ein allfällig strafrechtlich relevantes Verhalten. So prüft das Amt unter anderem bei jedem Verfahrensschritt, ob gegen Bewerberinnen oder Bewerber ein Strafverfahren eröffnet worden ist (Abfrage im Strafregister). Die Eröffnung eines Strafverfahrens hat aufgrund der Unschuldsvermutung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens die Sistierung des Einbürgerungsverfahrens zur Folge. Ergibt sich aus dem hängigen Strafverfahren letztlich eine rechtskräftige Verurteilung mit Strafregistereintrag, wird das Einbürgerungsverfahren abgebrochen. Andernfalls wird das Einbürgerungsverfahren wieder aufgenommen und fortgeführt.

Art. 6 2. formelle Voraussetzungen

Bundesrechtlich sind die formellen Voraussetzungen in Art. 9 revBüG geregelt. Nach dessen Abs. 1 lit. a kann ein Gesuch um Einbürgerung nur stellen, wer im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) ist. Dies gilt für den Erwerb aller Bürgerrechte, mithin auch für das kantonale und das kommunale Einbürgerungsverfahren.

Art. 9 Abs. 1 lit. b revBüG definiert die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen für den Aufenthalt in der Schweiz (Aufenthaltsdauer neu 10 Jahre in der Schweiz, bis anhin 12 Jahre). Art. 9 Abs. 2 revBüG bestimmt nun, dass für die Berechnung der Aufenthaltsdauer nach Abs. 1

lit. b revBüG die Zeit, während welcher Bewerberinnen oder Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr (bis anhin zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr) in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet wird. In dem Sinne wurden auch die Lebensjahre im Kanton zwischen dem 10. und 20. Altersjahr an den erforderlichen Aufenthalt doppelt angerechnet. Bis anhin war es aber auch so, dass die gesuchstellende Person unmittelbar vor der Gesuchstellung tatsächliche sechs Jahre im Kanton und drei Jahre in der Gemeinde leben musste; für diese Voraussetzungen wurden die Jahre im besagten Altersbereich nicht doppelt gerechnet.

Aufgrund der Vorgabe des Bundes, wonach die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsieht (Art. 18 revBüG), haben Bewerberinnen und Bewerber sowohl im Kanton (bis anhin sechs Jahre) wie in der Gemeinde (bis anhin drei Jahre) Aufenthalt zu begründen. Wie bisher wird der unmittelbare Aufenthalt vor der Einreichung des Gesuches im Kanton und in der Gemeinde nicht doppelt gerechnet; hier zählt der tatsächliche Aufenthalt. Art. 9 Abs. 2 revBüG bezieht sich somit allein auf die bundesrechtliche Aufenthaltsdauer. Der Klarheit wegen wird die Nichtanwendbarkeit auf die kantonalen und die kommunale Mindestaufenthaltsdauer ausdrücklich in Abs. 2 aufgeführt.

Die massgebende Aufenthaltsdauer muss sich unmittelbar – und daher auch ununterbrochen – vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuches realisiert haben. Mit diesen ununterbrochenen Mindestaufenthalten soll erreicht werden, dass die Bewerberinnen und Bewerber in der Gemeinde – beziehungsweise im Kanton – hinreichend integriert sind. Die massgebende Aufenthaltsdauer im Kanton und in der Gemeinde wurde ebenfalls zum Inhalt des Fragebogens gemacht. Dabei hat sich ergeben, dass sich eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene für eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren ausgesprochen haben, dies offenbar aus Gründen einer hinreichenden Integration. Die Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren erweist sich unter Bezug auf die bundesrechtliche Vorgabe unter Art. 18 Abs. 1 revBüG mit 2 – 5 Jahren als mit den bundesrechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar.

Für die Partnerin oder den Partner, die oder der mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, sieht der Bund in Art. 10 revBüG eine verkürzte Aufenthaltsdauer vor. Diese Privilegierung hat bereits im gegenwärtigen Recht Bestand und wird ins neue Bundesgesetz übernommen. Die eingetragene Partnerin beziehungsweise der eingetragene Partner der Bewerberin beziehungsweise des Bewerbers muss im Zeitpunkt der Eintragung grundsätzlich im Besitz des Schweizer Bürgerrechts sein. Eine Ausnahme davon gilt nur dann, wenn sie oder er das Schweizer Bürgerrecht erst nach der Eintragung durch erleichterte Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung aufgrund der Abstammung von einem schweizerischen Elternteil erworben hat (nicht jedoch durch ordentliche Einbürgerung oder erleichterte Einbürgerung, welche nicht auf der Abstammung von einem schweizerischen Elternteil beruht). Massgebend für diese Interpretation ist die schweizerische Abstammung der schweizerischen Partnerin oder des schweizerischen Partners.

Die Voraussetzungen der kantonalen und kommunalen Wohnsitzdauer gelten auch für Bewerberinnen oder Bewerber, die mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger in eingetragener Partnerschaft leben. Die in Art. 10 revBüG vorgesehene spezielle Aufenthaltsdauer war auch bisher durch Bundesgesetz vorgegeben.

Mit diesen Regelung steht aber auch fest, dass sich die Bewerberinnen und Bewerber, die mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger eine eingetragene Partnerschaft eingegangen sind, im ordentlichen Verfahren einzubürgern haben, dies im Gegensatz zur Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung der Ehefrau eines Schweizers oder des Ehemanns einer Schweizerin (vgl. Art. 21 revBüG). Im Zuge dieser ordentlichen Einbürgerung macht es sodann auch Sinn, sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene identische Aufenthaltsdauern vorzusehen, wie sie in Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 aufgeführt sind.

Art. 7 3. materielle Voraussetzungen

a) allgemein

In Abs. 1 Ziff. 1 wird auf die bundesrechtlichen, materiellen Voraussetzungen von Art. 11 und 12 revBüG verwiesen. In Art. 11 Abs. 1 revBüG wird gefordert, dass Bewerberinnen oder Bewerber erfolgreich integriert und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen sowie keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen. Gemäss Art. 12 Abs. 1 revBüG zeigt sich eine erfolgreiche Integration insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung, in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung und in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird. Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen.

Gemäss kantonalem Gesetz ist in Ergänzung zum Bundesgesetz erfolgreich integriert, wer mit den schweizerischen, kantonalen und kommunalen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die Rechtsordnung beachtet und einen unbescholtenen Leumund besitzt, fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache in kompetenter Weise und in deutscher Sprache in elementarer Weise zu verständigen (bei Bedarf zwei Sprachnachweise, das heisst in einer Landessprache und – soweit der Sprachnachweis nicht in deutscher Sprache erfolgt ist – in deutscher Sprache), den Verpflichtungen nachkommt und voraussichtlich auch zukünftig nachkommen kann, sich wirtschaftlich erhalten kann und geordnete finanzielle Verhältnisse ausweist. Bereits nach Gesucheinreichung werden die ersten Abklärungen durch das Amt getätigt, indem unter anderem das Strafregister nach Einträgen abgerufen wird und Erhebungsberichte bei der Polizei eingeholt (beinhaltend auch Abklärungen bei Betriebs- und Steueramt) oder Nachfragen bezüglich Vorkommnissen bei Migration, Staats- und Jugendanwaltschaft getätigt werden. Nach diesen ersten Abklärungen wird das Dossier an die Gemeinde weitergeleitet, deren Einbürgerungsbehörde weiterführende Abklärungen tätigt und die Bewerberin oder den Bewerber zum Einbürgerungsgespräch vorlädt. Mittels vom Kanton zur Verfügung gestelltem Fragenkatalog werden die Bewerberin oder der Bewerber altersgerecht zur Prüfung der Integration befragt.

Abs. 1 Ziff. 3 bestimmt, dass Bewerberinnen oder Bewerber ihren Verpflichtungen nachzukommen haben. Den Inhalt dieser Gesetzesbestimmungen legt der Regierungsrat gestützt Abs. 2 in einer Verordnung fest.

Art. 8 b) im Besonderen

Vereinzelt reichen minderjährige Personen selbstständig ein Einbürgerungsgesuch ein (nach Art. 4 Abs. 2 revkBüG frühestens nach dem erfüllten 16. Altersjahr möglich). Diese Personen besuchen teils weiterführende Schulen oder absolvieren eine Berufslehre. Gemeinsam ist diesen Personen, dass sie in der Regel nicht über hinreichende finanzielle Verhältnisse verfügen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Sie stehen meist noch unter elterlicher Sorge im Sinne der Art. 296 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Sodann erweist es sich aus dieser Situation heraus als gerechtfertigt, die Inhaber der elterlichen Sorge bezüglich wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit und dem Nachkommen der Verpflichtungen (vgl. Art. 7 Ziff. 3 und 4) heranzuziehen (Abs. 1). Dies entspricht im Übrigen den geltenden kantonalen Einbürgerungsrichtlinien.

Ähnlich verhält es sich mit Bewerberinnen oder Bewerbern bis höchstens 25 Jahre, die sich in Ausbildung befinden. Möglicherweise vermögen sie mit entsprechenden Verdiensten oder einem bestehenden Vermögen die eigene Erhaltungsfähigkeit darzutun. Wenn nicht, ist diejenige der Eltern im Rahmen ihrer familienrechtlichen Unterhaltsansprüche zu belegen (Abs. 2).

Gemäss Abs. 3 ist der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. Eine körperliche, psychische oder geistige Behinderung, aber auch eine chronische Krankheit kann dazu

führen, dass eine Person aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Integrationskriterien wie Verständigung in deutscher Sprache oder Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung nicht oder nur teilweise erfüllen kann. Dies ist etwa der Fall bei kognitiven Beeinträchtigungen, die das Erlernen der deutschen Sprache und die Möglichkeit, sich in dieser zu verständigen, aber auch die Teilhabe am Wirtschaftsleben oder den Erwerb von Bildung im Allgemeinen erschweren oder verunmöglichen. Liegt eine solche Einschränkung aufgrund einer Behinderung vor, kann das Einfordern der Integrationskriterien zu einer Benachteiligung von Personen mit Behinderungen beim Erwerb des Bürgerrechts führen; in einigen Fällen mag die Einschränkung Personen mit einer Behinderung gar vollständig von der Möglichkeit, das Bürgerrecht zu erwerben, ausschliessen. Sofern sich eine Benachteiligung nicht mit qualifizierten Gründen rechtfertigen lässt, stellt dies eine nach Art. 8 Abs. 2 BV unzulässige (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung dar, wie das Bundesgericht im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit als Voraussetzung einer Einbürgerung festgestellt hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 16. Dezember 2008, BGE 135 I 49 ff.).

Art. 9 c) Sprachnachweis

Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c revBüG zeigt sich eine erfolgreiche Integration insbesondere in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen.

Neu wird im Kanton Nidwalden eine Landessprache gefordert, sodass nebst Deutsch auch Italienisch, Französisch oder Rätoromanisch zugelassen ist. Wenn die Landessprache nicht Deutsch ist, so wird zusätzlich eine minimale Kenntnis der deutschen Sprache vorausgesetzt (vgl. dazu auch Ziffer 3.3.1 [vorne]). Schriftsprache genügt, sodass eine Verständigung in Dialektsprache nicht Voraussetzung ist.

Um den Nachweis der erfolgreichen Verständigung in Wort und Schrift erbringen zu können, hat die Bewerberin oder der Bewerber wie bis anhin auf eigene Kosten einen Sprachnachweis in einer von der Direktion anerkannten Sprachinstitution zu absolvieren (Abs. 1).

Sind gewisse Voraussetzungen erfüllt, kann die Bewerberin oder der Bewerber von dieser Verpflichtung befreit werden (Abs. 2). Die Umstände regelt der Regierungsrat in der Verordnung. Sollte die Einbürgerungsbehörde jedoch feststellen, dass die Sprachkompetenz einer von dieser Verpflichtung befreiten Person nicht den Anforderungen entspricht, kann sie dennoch einen Sprachkompetenznachweis verlangen.

Der Sprachkompetenznachweis wird durch den Regierungsrat in einer Verordnung bezüglich des Inhalts des Sprachnachweises und des minimal nötigen Referenzniveaus nach dem GER bestimmt (Abs. 3).

Analphabeten sind nicht gänzlich von einem Sprachnachweis entbunden. Sie haben einen Alphabetisierungskurs zu absolvieren. Zusätzlich ist im mündlichen Bereich ein Sprachnachweis zu erbringen (Abs. 4).

Art. 10 Einbürgerungsverfahren **1. Gemeinsamer Bürgerrechtserwerb**

Abs. 1 sieht vor, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nur zusammen mit dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht erworben werden kann. Damit steht fest, dass das Einbürgerungsverfahren zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts ein länger andauernder Prozess ist, in dem diverse Verfahrensschritte zu begehen sind und mehrere Entscheidungsträger (Bund, Kanton, Gemeinde) auftreten. Somit steht auch fest, dass ein Einbürgerungsverfahren erst mit dem letzten Einbürgerungsentscheid (neu des Regierungsrates) abgeschlossen wird. Ist vorgängig ein Einbürgerungsentscheid nötig, kann dieser allein in Form einer (anfechtbaren) Zusicherung erfolgen (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 15). Das heisst, das betreffende Bürgerrecht wird erst definitiv mit dem Erwerb des das Verfahren abschliessenden Bürgerrechts (gestützt auf Art. 13 revBüG das Kantonsbürgerrecht) erworben.

Analog zu Abs. 1 können Schweizer Bürgerinnen und Bürger das Kantonsbürgerrecht nur zusammen mit dem Gemeindebürgerrecht erwerben. Dieses ist ihnen vorgängig durch die Gemeinde erstinstanzlich zuzusichern.

Art. 11 2. Zeitpunkt des Bürgerrechtserwerbs

Aufgrund der Mehrstufigkeit des Bürgerrechtsverfahrens können die nachgesuchten Bürgerrechte erst erworben werden, wenn die massgebenden Entscheide durch die letzte Instanz in Rechtskraft erwachsen sind.

Art. 12 3. Zuständigkeit **a) Gemeindebürgerrecht**

Abs. 1 entspricht Art. 18 kBÜG. Die Zuständigkeiten bleiben in den Gemeinden unverändert. Das heisst, die Gemeindeversammlung entscheidet ausschliesslich über Einbürgerungsgesuche für volljährige Ausländerinnen und Ausländer, der Gemeinderat über alle übrigen Gesuche (minderjährige Ausländerinnen und Ausländer sowie Schweizer und Nidwaldner Bürgerinnen und Bürger). Es wird davon abgesehen, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, diese Kompetenz auf kommunaler Ebene bei Bedarf an eine andere Behörde (Gemeinderat oder [Einbürgerungs-] Kommission) zu übertragen.

Art. 13 b) Kantonsbürgerrecht

Im Rahmen der Erteilung des Kantonsbürgerrechts ändert sich an den gegenwärtigen Zuständigkeitsvorschriften nur wenig. Über das Kantonsbürgerrecht entscheidet weiterhin die Direktion bei Gesuchen von ausserkantonalen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie von minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern. Bei Gesuchen volljähriger Ausländerinnen und Ausländern sichert der Landrat das Kantonsbürgerrecht zu. Er entscheidet damit auch faktisch über das Gesuch und vor allem über die Integration der Bewerberinnen oder Bewerber. Liegt auch die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vor, erteilt letztlich der Regierungsrat die Einbürgerungsbewilligung. Dieser kann die Einbürgerung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 revBÜG nur noch ablehnen, wenn ihr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes noch Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung nicht zugesichert worden wäre (beispielsweise strafbare Handlungen).

Art. 14 c) massgebender Zeitpunkt

Das Einbürgerungsverfahren, insbesondere bei volljährigen Ausländerinnen und Ausländern, kann sich aufgrund seiner Ausgestaltung (mehrere Gemeinwesen) oft über Monate hinweg erstrecken. Im Weiteren ist das Einbürgerungsverfahren bei Ausländerinnen und Ausländern möglicherweise dadurch geprägt, dass die Zuständigkeit mit Erreichen der Volljährigkeit ändert. Anstelle des Gemeinderates, der für die Gesuche minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer zuständig ist, entscheidet danach die Gemeindeversammlung (vgl. Art. 12 Ziff. 2 lit. b und Art. 12 Ziff. 3). Aufgrund dieser Ausgangslage sind Zuständigkeitsfragen vorprogrammiert. Um diesen Unsicherheit zu begegnen, wird neu ausdrücklich bestimmt, dass diejenige Instanz zuständig ist, deren Zuständigkeit im Zeitpunkt des Entscheides ausgewiesen ist. Damit steht fest, dass der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung für die Einbürgerungsverfahren bezüglich Zuständigkeit innerhalb des Gemeinwesens nichts zu begründen vermag (Abs. 1).

Eine Ausnahme findet sich bei Gesuchen von Erwachsenen, in die auch zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung deren minderjährigen Kinder miteinbezogen sind. Wenn ein einbezogenes Kind während des Einbürgerungsverfahrens volljährig wird, ist ein Einbezug in die Einbürgerung der Eltern trotzdem möglich, da auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung abgestellt wird (Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration SEM, Kapitel 4; Gemeinsame Voraussetzungen und Einbürgerungskriterien, Ziff. 4.3.2.2 Besonderheiten des Einbezuges bei der ordentlichen Einbürgerung).

Art. 15 4. Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Im Zuge des Einbürgerungsverfahrens erfolgt keine Änderung hinsichtlich der Reihenfolge der Gemeinwesen, wenn nicht nur das Gemeindebürgerrecht – und damit ein Bürgerrecht –, sondern auch das Kantonsbürgerrecht oder das Schweizer Bürgerrecht erworben werden soll.

Wird durch Schweizer Bürgerinnen oder Bürger um die Erteilung des Nidwaldner Kantonsbürgerrechts nachgesucht, ist auch ein Gemeindebürgerrecht zu erwerben. Darüber hat in einem ersten Schritt die Gemeinde (Gemeinderat) durch Zusicherung zu entscheiden.

Aufgrund der Tatsache, dass bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern insgesamt drei Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinden), bei der Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern zwei Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde) involviert sind, ist der Entscheid der ersten Instanz (Gemeinde) nicht bereits als Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu qualifizieren, sondern „nur“ als Zusicherung dieses Bürgerrechts. Zusicherung deshalb, weil dieser Entscheid von anderen Entscheiden abhängig ist, um das angestrebte Bürgerrecht letztlich zu erwerben. Erst mit dem rechtskräftigen Entscheid des Kantonsbürgerrechts wird die Schweizer Staatsbürgerschaft zusammen mit dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht besiegelt.

Wie der Bund in Art. 14 Abs. 1 revBüG die Gültigkeit seiner eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung auf ein Jahr befristet, ist eine Befristung auch für die kommunale Zusicherung nach dem kantonalen Recht gegeben (vgl. Abs. 2). Nach Ablauf von zwei Jahren verliert die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts ihre Gültigkeit, sofern bis dahin das Kantonsbürgerrecht noch nicht erteilt worden ist. Im Regelfall wird diese Frist ohne Weiteres eingehalten werden können. Ein Einbürgerungsverfahren kann sich jedoch in die Länge ziehen, wenn eingehendere Abklärungen getätigt werden müssen, sei dies im Zusammenhang mit Straftaten, finanziellen Verhältnissen, Hinweisen Dritter und dergleichen. Strafverfahren, die während eines Einbürgerungsverfahrens eröffnet werden, führen zu einer Sistierung des Einbürgerungsverfahrens, bis das rechtskräftige Urteil vorliegt. Ein rechtskräftiges Urteil mit einem entsprechenden Eintrag im Strafregister führt unmittelbar zum Abbruch des Einbürgerungsverfahrens. Bei einer Einstellung des Strafverfahrens wird das Einbürgerungsverfahren fortgeführt. Nach Ablauf von zwei Jahren verliert die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts jedoch seine Gültigkeit, wenn bis dahin die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts nicht erfolgt ist. Sollte sich ein Verfahren ausnahmsweise – und ohne von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller verschuldet zu sein – verzögern, kann der Gemeinderat die Frist um ein weiteres Jahr verlängern.

Art. 16 5. Verfahren innerhalb der Gemeindeversammlung

Am 9. Juli 2003 hat das Bundesgericht zwei Grundsatzurteile in Sachen Einbürgerungsverfahren auf der Stufe der Gemeinden gefällt (Urteil betreffend die Einwohnergemeinde Emmen betreffend Nichteinbürgerung 1P.228/2002 sowie Urteil betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative in der Stadt Zürich „Einbürgerungen vors Volk“ 1P.1/2003). Die beiden Urteile hatten direkte Auswirkungen auf die politischen Gemeinden, mithin auch in Nidwalden.

Ursprünglich hatte das Bundesgericht die Praxis, wonach Einbürgerungsentscheide rein politische Entscheide seien. Mit den obgenannten Entscheiden ging eine Abkehr von dieser Rechtsprechung einher. Neu war ein (ablehnender) Einbürgerungsentscheid gegenüber dem Betroffenen als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Der Betroffene ist Partei und hat somit ein Recht auf eine Begründung des negativen Entscheides (vgl. auch Art. 56 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG, NG 265.1]).

Das Bundesgericht hat damals entschieden, dass Volksabstimmungen über Einbürgerungen an der Urne (getrennt von der Gemeindeversammlung) den Anforderungen der Verfassung nicht genügen und daher unzulässig seien. Zu der in Nidwalden praktizierten Einbürgerung durch die Gemeindeversammlungen hat sich das Bundesgericht nicht geäußert, das heisst auch nicht entschieden, dass diese Form rechtswidrig wäre. Das Bundesgericht hielt aber fest, dass ein abweisender Entscheid begründet werden muss. Nach wie vor bestehe aber kein Recht auf Einbürgerung.

Mit Beschluss Nr. 663 vom 16. September 2003 erliess der Regierungsrat Weisungen zum Einbürgerungsverfahren von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern auf der Stufe der Gemeinden. Dabei wurde festgestellt, dass die Einbürgerung von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen der ordentlichen Gemeindeversammlung in einer Urnenabstimmung zulässig ist, dass das Verfahren aber verfassungskonform (Art. 8, 9 und 29 der Bundesverfassung [BV]) auszugestalten sei. Dies bedeutete, dass eine Urnenabstimmung nur erfolgt, wenn ein (hinreichend und zulässig) begründeter Antrag auf Ablehnung der Einbürgerung vorliegt. Damit ergibt sich auch, dass entweder durch den Gemeinderat oder aus der Mitte der Gemeindeversammlung ein ausdrücklicher Antrag auf Ablehnung eines Gesuchs bestehen muss. Mithin kann über ein Gesuch ohne Ablehnung nicht ohne Weiteres in geheimer Abstimmung entschieden werden. Wird kein begründeter Antrag auf Ablehnung des Gesuches gestellt, ist das Gesuch auf Einbürgerung angenommen.

Werden in einem Ablehnungsantrag Gründe vorgebracht, zu denen sich Bewerberinnen oder Bewerber bisher (noch) nicht äussern konnte und zu denen sich auch weder der Gemeinderat noch die damit beauftragte Kommission äussern konnte, zieht der Gemeinderat das Gesuch an der Gemeindeversammlung zur weiteren Abklärung durch ihn selbst beziehungsweise die Einbürgerungskommission zurück. Über dieses Gesuch wird sodann an der Gemeindeversammlung nicht entschieden. Die vorberatende Instanz gewährt der gesuchstellenden Person das rechtliche Gehör und traktandiert dieses Geschäft allenfalls an einer folgenden Gemeindeversammlung.

Art. 17 6. Beurteilung auf kantonaler Ebene

Speziell ist das Verfahren bei der Einbürgerung von (volljährigen und minderjährigen) Ausländerinnen und Ausländern, in das auch der Bund involviert ist. Wie bis anhin entscheiden als erstes die kommunal zuständigen Instanzen (Gemeindeversammlung [bei volljährigen Ausländern] oder Gemeinderat [bei minderjährigen Ausländern]) über das Gemeindebürgerrecht. Deren Entscheid erfolgt als anfechtbare und damit als eine mit einer Rechtmittelbelehrung versehene Zusicherung.

Ist das kommunale Einbürgerungsverfahren abgeschlossen, findet das Verfahren im Sinne eines Zwischenverfahrens vorerst auf kantonaler Ebene seinen Fortgang. Art. 13 Abs. 2 revBÜG sieht vor, dass erst dann, wenn nach erneuter kantonaler Prüfung nichts gegen eine Einbürgerung spricht – wenn also die zuständigen kantonalen Behörden das Einbürgerungsgesuch in der jeweils kantonalrechtlich vorgesehenen Form (positiver Antrag, Zusicherung etc.) unterstützen (vgl. dazu insbesondere auch die Botschaft vom 4. März 2011 im BBl 2011, 2852) – das Einbürgerungsgesuch durch den Kanton an das SEM weitergeleitet wird. Sinn und Zweck dieser bundesrechtlichen Vorschrift ist es, auszuschliessen, dass – wie bis anhin teilweise kantonal praktiziert – Einbürgerungsgesuche, denen der Kanton oder die Gemeinde ablehnend gegenübersteht, dennoch dem Bund zur Bearbeitung unterbreitet werden.

Das revBÜG sieht vor, dass bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern die (Justiz- und Sicherheits-)Direktion, bei volljährigen Ausländern der Landrat nach erfolgter Zusicherung des Gemeindebürgerrechts auf kantonaler Ebene zunächst die Zusicherung erteilt (oder verweigert). In diesem Stadium des Verfahrens ist die Prüfungsbefugnis der zuständigen Behörde nicht beschränkt. Das heisst, dass sowohl die Direktion wie auch der Landrat vor allem die Integration vollumfänglich überprüfen können. Sie sind somit nicht im Sinne von Art. 14 Abs. 2 revBÜG eingeschränkt (vgl. unten). Dies ist auch der massgebende Grund, den Landrat in diesem Stand des Verfahrens als zusichernde Behörde zu bezeichnen.

Hat die Direktion beziehungsweise der Landrat die Einbürgerung zugesichert, legt das Amt das Einbürgerungsgesuch dem SEM zur Weiterbearbeitung vor. Dieses prüft die Unterlagen und erteilt gestützt auf Art. 13 Abs. 3 revBÜG die auf ein Jahr befristete Einbürgerungsbewilligung des Bundes (vgl. Art. 14 Abs. 1, Satz 1 revBÜG), sofern alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt sind. Sie fällt dahin, wenn nicht innert eines Jahres das Kantonsbürgerrecht erteilt wird (vgl. Art. 14 Abs. 1, Satz 2 revBÜG). Die Bewilligung wird alsdann dem Kanton zum Entscheid über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zugestellt.

Liegt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vor, leitet sie das Amt an die zuständige Instanz, das heisst, an die Direktion bezüglich der minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer oder bezüglich der volljährigen Ausländerinnen und Ausländer an den Regierungsrat. Massgebend ist nun, dass sowohl die Direktion wie auch der Regierungsrat an die kantonale Zusicherung gebunden sind. Denn Art. 14 Abs. 2 revBüG sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde (Direktion beziehungsweise Regierungsrat) eine Einbürgerung nur noch dann ablehnen kann, wenn dieser Instanz nach der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung nicht zugesichert worden wäre.

Damit wird das Einbürgerungsverfahren abgeschlossen, das heisst, mit dem Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheides durch die zuständige kantonale Behörde werden das Gemeinde-, das Kantons- und das Schweizer Bürgerrecht erworben (Art. 14 Abs. 3 revBüG).

Art. 18 7. Meldepflicht

Das Einbürgerungsverfahren, insbesondere die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern bei Bund, Kanton und Gemeinde, erstreckt sich über Monate. Alsdann können sich Gegebenheiten ändern, die zum einen reine Formalien betreffen und zur Nachführung des Gesuches führen (vgl. Ziff. 1). Zum anderen können sich jedoch auch Tatsachen ergeben, welche die Einbürgerung beeinflussen können (vgl. Ziff. 2). Änderungen wie Tatsachen sind dem Amt zu melden.

Art. 19 8. Schutz der Privatsphäre

Gestützt auf Art. 17 Abs. 1 revBüG sorgen die Kantone dafür, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird. Sie berücksichtigen bei der Auswahl der Daten den Adressatenkreis (Art. 17 Abs. 3 revBüG). Soweit das Einbürgerungsgesuch einer volljährigen Person zu beurteilen ist, erfolgt die Beurteilung durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung. Im Zusammenhang mit der Meinungsbildung ist es erforderlich, dass den Stimmberechtigten hinreichende (Mindest-)Personendaten zur Verfügung stehen. Als solche gelten zunächst unter anderem Name, Vorname und Wohnadresse. Zudem soll ein Lebenslauf, der sich insbesondere auch über Schulen, Ausbildungen und Arbeitsstellen auslässt, sowie das Einbürgerungsmotiv aufzeigen, ob den erforderlichen Voraussetzungen an eine hinreichende Integration durch die massgebenden Gegebenheiten nachgelebt worden ist. Mit der Auflistung ist den gesetzlichen Voraussetzungen hinreichend Genüge getan, ohne aber in unzulässiger Weise in die Privatsphäre der Bewerberinnen oder Bewerber einzugreifen. Anderes zu vertreten hiesse, mangels Grundlagen auf ein Gesuch nicht eintreten zu können.

B. Erleichterte Einbürgerung

Art. 20 Irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht

Gestützt auf Art. 22 Abs. 2 revBüG bestimmt das Bundesrecht, welches Kantonsbürgerrecht eine Person erhält, die irrtümlich im Glauben gelebt hat, das Schweizer Bürgerrecht zu besitzen (vgl. Art. 22 Abs. 1 revBüG). Der für den Irrtum verantwortliche Kanton bestimmt sodann, welches Gemeindebürgerrecht gleichzeitig erworben wird. Dies wird in Art. 20 kaskadenhaft geregelt. Ist eine Nidwaldner Gemeinde für den Irrtum verantwortlich, wird deren Bürgerrecht erteilt (Ziff. 1). Als Weiteres folgt die Gemeinde, in der die Person zuletzt ihren Wohnsitz hatte (Ziff. 2). Und wenn auch diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wird auf diejenige Gemeinde abgestellt, in der sich die betreffende Person aufgehalten hat (Ziff. 3).

Art. 21 Anhörung

Als zuständige Instanz im Zusammenhang mit der Anhörung des Kantons im erleichterten Einbürgerungsverfahren vor dem Bund wird das Amt bezeichnet (Abs. 1). Ihr steht frei, ob sie von ihrer dieser Möglichkeit zur Vernehmlassung Gebrauch machen will.

Weil im Zuge der erleichterten Einbürgerung auch über das Gemeindebürgerrecht entschieden wird, kann bei Bedarf die betroffene Gemeinde angehört werden (Abs. 2).

C. Wiedereinbürgerung

Art. 22 Anhörung

Als zuständige Instanz im Zusammenhang mit der Anhörung des Kantons im Wiedereinbürgerungsverfahren vor dem Bund wird das Amt bezeichnet. (Abs. 1).

Weil im Zuge der Wiedereinbürgerung auch über das Gemeindebürgerrecht entschieden wird, kann bei Bedarf die betroffene Gemeinde angehört werden (Abs. 2).

D. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 23 Verfahrenskoordination

Zuständigkeitsregelung für das Amt für Justiz als allgemeine Koordinationsstelle in Sachen Einbürgerung (Abs. 1). Bezüglich Zuständigkeit ist festzuhalten, dass im Sinne eines Auffangtatbestandes das Amt für Justiz als eben diese Koordinationsstelle für alle Verfügungen, Entschiede und Amtshandlungen als zuständig erklärt wird, die nicht einer anderen Instanz zugewiesen sind (Abs. 2). Damit können allfällige Zuständigkeitslücken vermieden werden.

Art. 24 Nachträglicher Einbezug von Kindern

Folgerregelung von Art. 13 Abs. 4 revBüG (Abs. 1).

Ausdehnung der Regelung des nachträglichen Einbezugs von Kindern für das kommunale und das kantonale Einbürgerungsverfahren (Abs. 2).

Die Einbürgerungsbehörde, welche von der Geburt eines Kindes von Bewerberinnen oder Bewerbern während dem Einbürgerungsverfahren erfährt, orientiert unverzüglich die involvierten Amtsstellen (Abs. 3). In der Regel wird das Amt für die Weiterleitung der diesbezüglichen Daten besorgt sein. Mit diesem Vorgehen ist sicherzustellen, dass alle Amtsstellen im Einbürgerungsverfahren mit aktuellen Daten bedient sind.

Art. 25 Nichtigerklärung

Analoge Regelung von Art. 36 revBüG für das Nichtigerklärungsverfahren in Sachen Kantons- und das Gemeindebürgerrecht. Hierzu wird der Regierungsrat als zuständige kantonale Behörde für die Nichtigerklärung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 revBüG bestimmt (Abs. 1). Falls erforderlich, kann der Regierungsrat hierzu den Gemeinderat der betroffenen Gemeinde anhören (Abs. 2).

IV. VERLUST DURCH BEHÖRDLICHEN BESCHLUSS

A. Entlassung

Art. 26 Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht

Entspricht inhaltlich Art. 23 kBüG. Zuständig ist neu die Direktion (bisher Regierungsrat). Auch stellt die Direktion im Sinne von Art. 39 Abs. 1 revBüG die Entlassungsurkunde aus.

Art. 27 Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht
1. Zuständigkeit

Entspricht inhaltlich Art. 24 kBüG. Abs. 1 erklärt neu die Direktion (bisher Regierungsrat) als zuständig.

Art. 28 2. Minderjährige und umfassend verbeiständete Personen

Entspricht inhaltlich Art. 26 kBüG.

B. Entzug

Art. 29 Zustimmung

Entspricht inhaltlich grundsätzlich Art. 28 kBüG. Zustimmende Behörde ist wie bis anhin der Regierungsrat.

V. FESTSTELLUNGSVERFAHREN

Art. 30 Zuständigkeit

Entspricht inhaltlich Art. 29 kBüG.

In analoger Anwendung von Art. 43 revBüG betreffend Schweizer Bürgerrecht ist neu die Direktion (bisher der Regierungsrat) dafür zuständig, wenn fraglich ist, ob eine Person das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht besitzt (Abs. 1).

Weil im Zuge dieses Feststellungsverfahrens auch über das Gemeindebürgerrecht entschieden wird, ist die betroffene Gemeinde anzuhören (Abs. 2).

VI. BEARBEITUNG VON PERSONENDATEN UND AMTSHILFE

Art. 31 Bearbeitung von Personendaten

Analoge Vorschrift zu Art. 44 revBüG für die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden.

Art. 32 Amtshilfe, Auskünfte

Bisherige Regelung von § 10 kBüV (Abs. 1).

Hiermit wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass die Einbürgerungsbehörde insbesondere bei Schulen oder Arbeitgebern Auskünfte über Bewerberinnen oder Bewerber einholen kann (Abs. 2).

Damit das Amt für Justiz als kantonale Koordinationsstelle über den Stand der jeweiligen Einbürgerungsverfahren informiert ist, dies vor allem bei den Gemeinden, haben diese das Amt regelmässig über die hängigen Bürgerrechtsverfahren zu informieren (Abs. 3).

VII. RECHTSSCHUTZ, GEBÜHREN

Art. 33 Beschwerde

Im Zuge des Einbürgerungsrechts sind diverse kantonale und kommunale Instanzen involviert, dies vor allem im ordentlichen Einbürgerungsverfahren (Gemeinderat, Gemeindeversammlung, Direktion und Regierungsrat).

Mit einer am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Gesetzesrevision der Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung wurden die Rechtsschutzbestimmungen im formell neuen Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; NG 265.1) zusammengezogen. Spezialrechtliche Vorschriften sind – soweit erforderlich – jedoch nach wie vor zulässig.

Der Landrat und die Gemeindeversammlung nehmen im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung Verwaltungsbefugnisse wahr. Sie sind jedoch keine Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 4 VRG. Aufgrund der Begrifflichkeit der Art. 80 und 81 VRG sind die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde für diese Instanz nicht anwendbar, so dass eine spezialrechtliche Regelung in der Bürgerrechtsgesetzgebung für die Beschwerde gegen ablehnende Entscheide des Landrates (Abs. 2) und der Gemeindeversammlung (Abs. 1) erforderlich ist. Im Übrigen wird im Sinne eines rein deklaratorischen Zusatzes auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz verwiesen.

Was den Instanzenzug seit dem 1. Januar 2016 betrifft, wurden die folgenden Überlegungen angestellt: Die Verwaltungsbeschwerde war bereits bis anhin beim Regierungsrat möglich (vgl. Art. 29a kBüG). Auch lautet Art. 81 VRG dahingehend, dass grundsätzlich alle erstinstanzlichen Verwaltungsentscheide beim Regierungsrat angefochten werden können. Dies soll auch in der Bürgerrechtsgesetzgebung weiterhin der Fall sein. Der Regierungsrat ist zwar einerseits erstinstanzliche Beschlussbehörde, amtiert darüber hinaus jedoch auch als verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz.

Die Beschwerdemöglichkeit an den Regierungsrat betrifft zweierlei Aspekte. Da ist zunächst die formelle Komponente. Ist das Verfahren nicht korrekt durchgeführt worden, so kann jedermann beim Regierungsrat Beschwerde im Sinne einer Abstimmungsbeschwerde erheben (vgl. Art. 56 Abs. 2 Ziff. 7 der Kantonsverfassung). Ist das Verfahren aber korrekt durchgeführt worden, können sich gegen einen ablehnenden Entscheid nur die Bewerberinnen oder Bewerber mittels Beschwerde zur Wehr setzen. Wurde ein Einbürgerungsgesuch gutgeheissen, kann es auch von Dritten mangels Vorhandensein eines Rechtsschutzinteresses indes nicht (mehr) angefochten werden.

Art. 34 Beschwerde auf Bundesebene

Art. 47 Abs. 1 revBüG verweist bezüglich Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone und gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden des Bundes auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Abs. 2 postuliert eine Behördenbeschwerde und erklärt Kantone und Gemeinden als zur Beschwerde berechtigt. Art. 34 bestimmt somit allein, wer die kantonale beziehungsweise kommunale Beschwerdeberechtigung wahrnehmen kann. Dieses Beschwerderecht kann für den Kanton durch den Regierungsrat, für die Gemeinde durch den Gemeinderat wahrgenommen werden.

Art. 35 Gebühren, Vorauszahlung

Gegenwärtig sind die massgebenden Gebühren betreffend die Bürgerrechtsgesetzgebung in einem separaten Erlass enthalten, nämlich der regierungsrätlichen Vollzugsverordnung zum Bürgerrechtsgesetz betreffend die Gebühren (Gebührentarif Bürgerrecht, NG 121.111).

Mit Beschluss Nr. 788 vom 15. November 2016 hat der Regierungsrat unter anderem festgehalten, dass eine Überführung spezialrechtlicher kantonaler und kommunaler Vorschriften in einen allgemeinen Gebührentarif zweckmässig sei; Übersichtlichkeit und Auffindbarkeit der einzelnen Tarife würden vereinfacht. Deshalb seien die Tarife in den regierungsrätlichen Verordnungen in den allgemeinen Gebührentarif des Regierungsrates zu überführen. Dieses Gesetzgebungsprojekt wurde nach den regierungsrätlichen Leitsätzen gestartet. Das Inkrafttreten der entsprechenden Vorlage ist – wie die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung auch – auf den 1. Januar 2018 vorgesehen. Demzufolge wird hinsichtlich der Bürgerrechtsgebühren – wie in diversen anderen kantonalen Erlassen auch – im Gesetz allein auf die Gebührengesetzgebung verwiesen.

Um den Verlustausfall möglichst minimal zu halten, können die zuständigen Instanzen für ihre Verfahren einen Kostenvorschuss erheben, wenn Hinweise darauf bestehen, dass diese nicht einverlangt werden können (Abs. 2).

VIII. VOLLZUGS-, ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 36 Vollzug

Generelle Vollzugskompetenz des Regierungsrates in Abs. 1.

Um in den Nidwaldner Gemeinden einen einheitlichen Vollzug der Bürgerrechtspraxis anzustreben, kann die Direktion Richtlinien erlassen, die sich insbesondere an die Gemeinden richten (Abs. 2).

Art. 37 und 38 Alte Landleute von Obwalden

Vor der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahr 1848 existierte noch keine allgemeine Niederlassungsfreiheit. Das heisst, man konnte nicht frei umherziehen und sich dort niederlassen wo es einem beliebte. Vor allem konnte man am neuen Wohnort nicht die vollen Bürgerrechte geniessen, wie es heute möglich ist. Bürgerrechte hatte man nur dort, wo man zu den eingessenen Bürgern oder zu den Landleuten gehörte. Nur eingessene Landleute von Nidwalden konnten also an der Nidwaldner Landsgemeinde teilnehmen, nur Ürtegenossen (entspricht quasi den heutigen Korporationsbürgern) hatten das Wahlrecht in ihrem Dorf beziehungsweise in ihrer Ürte. Die politischen Gemeinden in ihrer heutigen Form bestanden vor 1848 noch nicht.

Die übrigen Einwohner ohne politische Mitwirkungsrechte wurden sogenannte „Beisässen“ genannt. Ihnen war es fast unmöglich, das Landrecht oder das Ürterrecht zu erwerben. Die Aufnahmegebühr war so hoch, dass sich dies nur einige wenige Personen überhaupt leisten konnten. Ab 1679 existierte sogar eine Aufnahmesperre für Beisässen ins Nidwaldner Landrecht.

Alte Landleute in Obwalden beziehungsweise in Nidwalden waren diejenigen Geschlechter, die seit alters her – das heisst seit dem Mittelalter – in Nidwalden beziehungsweise in Obwalden das Landrecht besaßen. Diese Geschlechter hatten gleichzeitig auch das Landrecht im jeweils anderen Ort, waren also in beiden Orten Landleute und durften sowohl in Obwalden wie in Nidwalden an der Landsgemeinde teilnehmen. Entsprechend privilegiert waren diese Familien. Nidwalden setzte die Grenze bei 1563 an (wer das Landrecht vorher erworben hatte, sollte alter Landmann sein), Obwalden bei 1570. Alte Landleute sind also Geschlechter, welche das Landrecht in Ob- oder in Nidwalden vor 1563 beziehungsweise vor 1570 besaßen haben. Landleute von Nidwalden dagegen sind Geschlechter, welche erst in der frühen Neuzeit – konkret nach 1563/1570, aber vor 1798 – das Nidwaldner Landrecht erworben haben. Diese Geschlechter hatten das Obwaldner Landrecht nicht mehr (vgl. dazu die Publikation „Wappen der Nidwaldner Geschlechter“ des Staatsarchivs Nidwalden vom 9. August 2011).

Aufgrund dieser Ausgangslage ist zwar eher ausgeschlossen, theoretisch aber noch möglich, dass auch heute noch alte Landleute von Obwalden ihren Anspruch auf Einbürgerung in Nidwalden geltend machen könnten. Die altrechtlichen Vorschriften von Art. 34 kBüG i.V.m. den §§ 23 - 24 kBüV werden demzufolge nahezu unverändert in die neurechtlichen Bestimmungen übernommen. Für die Feststellung, dass Bewerberinnen oder Bewerber Angehörige eines alten Landleutegeschlechts und deshalb ohne weiteres Kantonsbürgerinnen oder Kantonsbürger sind, ist neu die Direktion zuständig (bisher der Regierungsrat).

Art. 39 Übergangsrecht

Analoge kantonale Vorschrift im Sinne von Art. 50 Abs. 2 revBüG.

Art. 40 Änderung des Gemeindegesetzes

Notwendige Anpassungen der Verweise in Art. 35 Abs. 2 Ziff. 1, Art. 81 Abs. 1 und Art. 134 Ziff. 15 des Gesetzes über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetzes, GemG; NG 171.1) auf die massgebenden Vorschriften der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung, dies im Hinblick auf die Einbürgerung von volljährigen Ausländerinnen und Ausländern an der Urne innerhalb der Gemeindeversammlung.

Art. 41 Aufhebung bisherigen Rechts

Die von der Landsgemeinde (kBüG) und vom Landrat (kBüV) erlassenen, altrechtlichen Erlasse in Sachen Bürgerrechtsgesetzgebung aus dem Jahre 1969 können aufgehoben werden.

Art. 42 Inkrafttreten

Der Termin des Inkrafttretens des für die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung massgebenden eidgenössischen Bürgerrechts ist bekannt. Es ist der 1. Januar 2018. Auf diesen Zeitpunkt hin sind auch das revkBüG und die revkBüV in Kraft treten zu lassen.

6 Erläuterungen zur neuen kantonalen Bürgerrechtsverordnung (revkBüV) (Entwurf / zur Orientierung)

§ 1 Einbürgerungsgesuch 1. Inhalt, Einreichung

Art. 13 Abs. 1 revBüG bestimmt, dass der Kanton die Behörde bezeichnet, bei welcher das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist. Als kantonale Koordinationsbehörde in Sachen Einbürgerung wird das Amt für Justiz bezeichnet. Bei ihm laufen sämtliche Geschäfte in Sachen Einbürgerung zusammen (Gemeinde – Kanton – Bund). Demzufolge ist es auch naheliegend, dass alle Einbürgerungsgesuche beim Amt für Justiz einzureichen sind. Dies betrifft auch diejenigen Verfahren, in denen Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürger allein um die Erteilung des Bürgerrechts einer anderen Nidwaldner Gemeinde ersuchen, worüber der Gemeinderat zu entscheiden hat.

Im Übrigen entspricht die Vorschrift dem geltenden § 6 kBüV, neu insbesondere ergänzt mit dem neuen Sprachnachweis.

§ 2 2. Erhebungsbericht

Legiferierung der aktuellen Praxis, wonach die Kantonspolizei beauftragt ist, einen Erhebungsbericht zu erstellen. Neu sieht das eidgenössische Bürgerrecht in Art. 34 revBüG i.V.m. Art. 17 BüV vor, dass im ordentlichen Einbürgerungsverfahren ein Erhebungsbericht zu erstellen ist. An dieser Begrifflichkeit orientiert sich auch das kantonale Recht.

Der Erhebungsbericht wird – wie bis anhin der Führungsbericht – auch weiterhin durch die durch die Kantonspolizei erstellt. Er dient dem Amt für Justiz, aber insbesondere auch den Gemeinden beim Einbürgerungsgespräch mit den einbürgerungswilligen Personen, als eine massgebende Grundlage für die weiteren Schritte im Rahmen der Einbürgerungsverfahren. Gegenstand und Inhalt des Erhebungsberichts sind im Bundesrecht geregelt. Weitere Vorschriften im kantonalen Recht erübrigen sich somit. Die Kantone bestimmen letztlich nur noch, wer den Erhebungsbericht erstellt.

§ 3 Sprachnachweis

1. Inhalt, Mindestanforderungen

Inhalt

Art. 9 revkBÜG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c bestimmt, dass Bewerberinnen oder Bewerber einen Sprachnachweis in einer von der Justiz- und Sicherheitsdirektion anerkannten Sprachinstitution zu absolvieren haben. Der Regierungsrat legt weitere Bestimmungen in der Verordnung fest. § 3 präzisiert, was dieser Sprachnachweis zu enthalten hat. So hat dieser darüber Auskunft zu geben, ob Bewerberinnen oder Bewerber fähig sind in den Bereichen Lese-, Sprach- und Hörverständnis, Wortschatz und Grammatik sowie im Schreiben über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen (Abs. 1).

Wie schon erwähnt, bestimmt die Direktion, welche Sprachinstitutionen anerkannt sind. Die bisherige Praxis zeigte, dass nicht jede Sprachinstitution hinreichend detailliert Aussagen über die jeweiligen Bereiche im Lese-, Sprach- und Hörverständnis sowie in der Schreibfertigkeit erbringen konnte, was nachträglich eines weiteren Sprachnachweises in einer anderen Sprachinstitution bedurfte. So sollen insbesondere solche Sprachinstitute ausgeschlossen werden, welche die Sprache ausschliesslich in einem Multiple-Choice-Verfahren beurteilen. Denn solche Verfahren können dazu führen, dass Bewerberinnen oder Bewerber mehrmals auf gut Glück zum Test antreten kann. Dadurch, dass die Direktion die Sprachinstitution bestimmt, können die Rahmenbedingungen den Erfordernissen und den Angeboten auf dem Markt entsprechend klar geregelt werden; dies wiederum bietet eine fortlaufende Flexibilität.

Wie zu Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 revkBÜG ausgeführt, ist nicht mehr allein die deutsche Sprache für die Beurteilung des Sprachniveaus massgebend. Neu ist die Verständigung einbürgerungswilliger Personen auch in einer Landessprache möglich, um das Einbürgerungsverfahren erfolgreich zu absolvieren. Sofern deutsch nicht bereits die massgebende Landessprache ist, muss diese Person fähig sein, die deutsche Sprache auf einfachem Niveau (A1 im Sprechen, Sprachverständnis, Lesen einerseits sowie im Schreiben andererseits) zu verstehen (vgl. dazu auch die Ziffern 3.1 und 3.3.1).

Mindestanforderungen

Die derzeit gültigen kantonalen Einbürgerungsrichtlinien schreiben für das massgebende Sprachniveau in deutscher Sprache das Erlangen des Referenzniveaus B1 gemäss GER für Sprechen, Sprachverständnis und Lesen und A1 für Schreiben vor. Dies erfordert von den Bewerberinnen oder Bewerbern gegenwärtig folgende Fähigkeiten (vgl. Goethe Institut, Beschreibung des gemeinsamen Referenzniveaus, Tabelle 1 Globalskala und Tabelle 2 Raster zur Selbstbeurteilung, <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/303.htm>; letztmals eingesehen am 30. März 2017):

- B1 selbständige Sprachverwendung: Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.
- B1 Lesen: Ich kann Texte verstehen, in denen vor allem sehr gebräuchliche Alltags- oder Berufssprache vorkommt. Ich kann private Briefe verstehen, in denen von Ereignissen, Gefühlen und Wünschen berichtet wird.
- A1 Schreiben: Ich kann eine kurze einfache Postkarte schreiben, z. B. Feriengrüße. Ich kann auf Formularen, z. B. in Hotels, Namen, Adresse, Nationalität usw. eintragen.

Neu ist das Referenzniveau B2 beziehungsweise B1 nicht nur in deutscher, sondern für jede Landessprache vorgesehen, das folgende Fähigkeiten erfordert:

- B2 selbständige Sprachverwendung: Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne grössere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.

- B2 Lesen: Ich kann Artikel und Berichte über Probleme der Gegenwart lesen und verstehen, in denen die Schreibenden eine bestimmte Haltung oder einen bestimmten Standpunkt vertreten. Ich kann zeitgenössische literarische Prosatexte verstehen.
- B1 Schreiben: Ich kann über Themen, die mir vertraut sind oder mich persönlich interessieren, einfache zusammenhängende Texte schreiben. Ich kann persönliche Briefe schreiben und darin von Erfahrungen und Eindrücken berichten.

Die Anhebungen der Sprachnachweise von B1 auf B2 beziehungsweise von A1 auf B1 gelten inskünftig für alle Bewerberinnen und Bewerber, unabhängig davon, ob sie über hinreichende Sprachkenntnisse in deutscher Sprache verfügen oder aber in einer anderen Landessprache. Verfügen Bewerberinnen und Bewerber über hinreichende Sprachkenntnisse in Deutsch, ist das Verfahren hinsichtlich hinreichender Sprachkenntnisse abgeschlossen.

Für die übrigen Bewerberinnen und Bewerber (Italienisch, französisch oder rätoromanisch sprechend): diese haben darüber hinaus in Deutsch entsprechende Sprachkenntnisse nachzuweisen, dies generell im Referenzniveau A1:

- A1 selbständige Sprachverwendung: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen - z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben - und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.
- A1 Lesen: ich kann einzelne vertraute Namen, Wörter und ganz einfache Sätze verstehen, z. B. auf Schildern, Plakaten oder in Katalogen.
- A1 Schreiben: Ich kann eine kurze einfache Postkarte schreiben, z. B. Feriengrüße. Ich kann auf Formularen, z. B. in Hotels, Namen, Adresse, Nationalität usw. eintragen.

Die Erhöhung der sprachlichen Anforderungen wird damit begründet, dass sich in der Praxis im amtlichen Verkehr ergeben hat, dass mittels Referenzniveau B1 beziehungsweise A1 offenbar Schriftlichkeiten und mündliche Erklärungen und Informationen nicht verstanden worden sind, was zusätzliche Erläuterungen erforderte und den Verfahrensablauf erschwerte. Wie schon ausgeführt worden ist, trägt die Sprache wesentlich zur Integration bei, weshalb eine Erhöhung des Referenzniveaus angebracht ist.

Soweit das Erfordernis der Landessprache durch Bewerberinnen oder Bewerber in deutscher Sprache wahrgenommen wird, ändert sich gegenüber dem heutigen Zustand – ausser, was das Sprachniveau betrifft (neu B2 im Schreiben, Sprachverständnis und Lesen gemäss § 3 Abs. 2 Ziff. 1 beziehungsweise B1 im Schreiben nach § 3 Abs. 2 Ziff. 2) – nichts. Ist nun aber Italienisch, Französisch oder Rätoromanisch die Landessprache, hat die Bewerberin oder der Bewerber zusätzlich den Sprachnachweis in Deutsch zu erbringen, dies jedoch generell im Niveau A1, das heisst sowohl für Schreiben, Sprachverständnis und Lesen (§ 3 Abs. 3 Ziff. 1) als auch für Schreiben (§ 3 Abs. 3 Ziff. 2).

§ 4 2. Befreiung

Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 revkBüG kann der Regierungsrat in der Verordnung die Befreiung vom Nachweis der erfolgreichen Verständigung in Wort und Schrift vorsehen. Es betrifft dies Bewerberinnen und Bewerber:

- deren Muttersprache bereits eine Landessprache ist (wie insbesondere Italienerinnen und Italiener, Französischen und Franzosen, Deutsche sowie Österreicherinnen und Österreicher [vgl. Ziff. 1]);
- welche die Volksschule während mindestens 6 Jahren in einer Landessprache absolviert haben (vgl. Ziff. 2);
- die eine Berufslehre oder ein Studium in einer Landessprache abgeschlossen haben (vgl. Ziff. 3); oder
- Kinder, die in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen sind (vgl. Ziff. 4).

In all diesen Fällen wäre das Erfordernis des Sprachnachweises unverhältnismässig und durch nichts gerechtfertigt (Abs. 1).

Eine Befreiung von der Verpflichtung zur Erbringung des Sprachnachweises macht jedoch nicht nur hinsichtlich der Landessprache Sinn. Sie muss umso mehr gelten, als entsprechende Voraussetzungen hinsichtlich der deutschen Sprache erfüllt sind, deren Anforderungen geringer sind (Abs. 2).

§ 5 Erfüllen der Verpflichtungen

Wer das Kantons- oder das Gemeindebürgerrecht erwerben will, muss unter anderem auch seinen Verpflichtungen nachkommen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 revkBÜG). Bis anhin waren die nötigen Voraussetzungen betreffs Nachkommen der Verpflichtungen in den kantonalen Einbürgerungsrichtlinien eingehender definiert. Diese haben sich in der Praxis bewährt. Sie sind somit in die kantonale Gesetzgebung zu überführen. Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

§ 6 Prüfung der Integration

Das Einbürgerungsverfahren war bis anhin für die Gemeinden von den breit abgestützten kantonalen Einbürgerungsrichtlinien der Justiz- und Sicherheitsdirektion geprägt. Diese Richtlinien haben den Gemeinden als willkommene Praxishilfe gedient, um im kommunalen Einbürgerungsverfahren die Integration von Bewerberinnen und Bewerbern – vor allem der Ausländerinnen und Ausländer – prüfen zu können. Die neuen bundesrechtlichen Vorschriften sind ein Abbild dieser kantonalen Einbürgerungsrichtlinien, so dass sich in dieser Hinsicht in der bisherigen Praxis von Kanton und Gemeinden keine massgebenden Änderungen im Einbürgerungsverfahren ergeben werden.

Die Integration, vor allem die Art und Weise der Kommunikation, wird von den Gemeindevertretern in der Regel anhand eines persönlichen Gesprächs beurteilt. In dessen Verlauf kann auch anderen Aspekten wie unter anderem der Respektierung der Werte der Bundesverfassung nachgegangen werden. Wichtig ist im Einbürgerungsverfahren insbesondere auch die Einholung von Referenzauskünften bei Dritten. Sie sollen es ermöglichen, sich von den Bewerberinnen oder Bewerbern ein Gesamtbild zu machen. Dabei ist jedoch vor Augen zu halten, dass diese Referenzen immer subjektiv gefärbt sind.

Das Einbürgerungsverfahren bei Ausländerinnen und Ausländern wird – wie im Übrigen auch alle anderen Einbürgerungsverfahren – mit der Gesuchseinreichung beim Amt eröffnet. Nach der Prüfung der formellen und teils materiellen Voraussetzungen wird das Gesuch an die Gemeinde weitergeleitet. Diese prüft vertieft die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der Integration. Sind diese erfüllt, entscheidet je nach Ausgestaltung der Gemeindeordnung die Gemeindeversammlung, der Gemeinderat oder die (Einbürgerungs-)Kommission. Stellt die kommunale Einbürgerungsbehörde jedoch fest, dass Bewerberinnen oder Bewerber diese Voraussetzungen nicht erfüllen, gibt sie ihnen Gelegenheit, ihr Einbürgerungsgesuch zurückzuziehen. Wird es zurückgezogen, kann das Verfahren als erledigt abgeschlossen werden. Die spätere Einreichung eines neuen Gesuches bleibt vorbehalten. Hält die Bewerberin oder der Bewerber jedoch trotz fehlender Voraussetzungen am Einbürgerungsgesuch fest, wird darüber durch die kommunale Einbürgerungsbehörde entschieden.

§ 7 Zustellung von Beschlüssen

Damit das Amt für Justiz als kantonale Koordinationsstelle in Bürgerrechtsverfahren über die Beschlussfassung insbesondere der Gemeinden innert nützlicher Frist informiert ist, haben diese ihre Beschlüsse binnen einer Frist von 20 Tagen dem Amt zuzustellen. Es empfiehlt sich, dieses generell im Verteiler der Beschlüsse aufzuführen.

§ 8 Mitteilungen an das Zivilstandsamt

Entspricht § 21 der geltenden kBüV.

§ 9 Inkrafttreten

Die eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung (revBüG und BüV) treten am 1. Januar 2018 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hin ist auch die Inkraftsetzung der revidierten kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung (revkBüG und revkBüV) geplant (vgl. Ziffer 8 über den Terminplan).

7 Auswirkungen

7.1 auf den Kanton

Die revidierten eidgenössischen und kantonalen Vorschriften der Bürgerrechtsgesetzgebung erfuhren weder in materieller noch in formeller Hinsicht massgebende Änderungen. In verfahrenstechnischer Hinsicht wird aufgrund seiner Bedeutungslosigkeit sowie seines nicht nur unerheblichen administrativen Aufwandes das kantonale Einwendungsverfahren ersatzlos gestrichen. Die damit verbundenen personellen beziehungsweise finanziellen Entlastungen sind jedoch nicht gewichtig. Letztlich ist gesamthaft festzuhalten, dass die Gesetzesänderungen im Ergebnis keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Kanton haben.

Gegenwärtig nur schwierig abschätzbar und quantifizierbar sind die neuen Voraussetzungen hinsichtlich Sprachniveau und Landessprache. Insofern ist letztlich aber tendenziell mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen. Es sind nicht zuletzt Merkblätter und Formulare an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Zudem werden allenfalls auch sprachliche Weiterbildungen der Mitarbeiter nötig sein.

Aufgrund der bestehenden kantonalen Einbürgerungsrichtlinien haben die kantonalen (und kommunalen) Gremien neu nicht eine vertieftere Integrationsprüfung vorzunehmen. Dass nicht alle Kantone von den vorgesehenen Neuerungen in gleichem Ausmass betroffen sind, hat auch der Bund in seiner Botschaft (vgl. BBl 2011, 2869) erkannt. So kennt auch der Kanton Nidwalden bereits heute bei der ordentlichen Einbürgerung den im Rahmen der Revision vorgeschlagenen Verfahrensablauf sowie die vertiefte Integrationsprüfung.

7.2 auf die Gemeinden

Für die Gemeinden wird sich im Einbürgerungsverfahren nichts Massgebendes ändern. Sowohl der schriftliche Verkehr mit den einbürgerungswilligen Personen wie auch das Einbürgerungsgespräch wird in der Regel ohne Weiteres in deutscher Sprache durchgeführt werden können. Denn auch diejenigen Bewerberinnen und Bewerber, deren hinreichende Sprachkenntnisse in einer anderen Landessprache als in Deutsch erstellt sind, müssen sich zumindest auf dem Sprachniveau A1 verständigen können. Somit sind voraussichtlich auch nicht nennenswerte Mehraufwände verbunden.

7.3 auf Dritte

Durch die revidierten eidgenössischen und kantonalen Vorschriften der Bürgerrechtsgesetzgebung ändern sich vor allem die verfahrensrechtlichen Vorschriften. Was die Auswirkungen auf Dritte – mithin vor allem für die Bewerberinnen und Bewerber für das Gemeinde-, das Kantons- und/oder das Schweizer Bürgerrecht – betrifft, sind diese eher untergeordneter Natur. Massgebendste Änderung ist letztlich aufgrund seiner Bedeutungslosigkeit sowie seines nicht unerheblichen administrativen Aufwandes insbesondere die ersatzlose Streichung des kantonalen Einwendungsverfahrens.

Das Bundesrecht regelt neu die Integration beziehungsweise den Sprachnachweis ausführlicher. Für den Kanton Nidwalden ergeben sich aufgrund der bestehenden kantonalen Richtlinien jedoch keine erheblichen Veränderungen.

Die massgebendste Veränderung zur Integration im kantonalen Recht betrifft den Sprachnachweis. Zum einen wird der Fächer der massgebenden Sprachen in der Breite erweitert (neu Landessprache statt deutsche Sprache [vgl. dazu insbesondere auch die Ziffern 3.1 und 3.3.1]). Zum andern wird das massgebende Sprachniveau angehoben. Dieses wird für die Landessprache für „Sprechen, Hörverständnis und Lesen“ vom bisherigen Niveau B1 neu auf B2 angehoben, für „Schreiben“ erfolgt eine Anhebung des Niveaus von bisher A1 auf neu B1. Ist die Landessprache im massgebenden Verfahren nicht ohnehin schon deutsch, haben die Bewerberinnen und Bewerber im einen wie im anderen Bereich auch in deutscher Sprache einfache Kenntnisse gemäss dem Niveau A1 vorzubringen (vgl. dazu die umfassenden Ausführungen zu § 3 über den Sprachnachweis).

8 Terminplan

Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ergibt sich die folgende, weitere Terminplanung:

15. November 2016	Regierungsrat (Verabschiedung zu Handen der externen Vernehmlassung)
24. Februar 2017	Ende der Vernehmlassung
28. März 2017	Regierungsrat (Antrag an Landrat)
8. Mai 2017	Beratung in landrätlicher Kommission (SJS)
31. Mai 2017	1. Lesung im Landrat
28. Juni 2017	2. Lesung im Landrat
5. Juli 2017	Publikation im Amtsblatt
4. September 2017	Ablauf Referendumsfrist
24. Oktober 2017	Rechtsgültigkeit/Inkrafttreten kBüG / Erlass kBüV
1. Januar 2018	Inkrafttreten kBüG und kBüV

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Ueli Amstad

Landschreiber

Hugo Murer