



Botschaft des Regierungsrats zur Umsetzung der Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechts- gesetzgebung

vom 10. Januar 2017

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Entwürfe und Botschaft zur Umsetzung der Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Franz Enderli

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung.....	4
I. Ausgangslage.....	5
1. Vorgeschichte	5
2. Ziele des neuen Bürgerrechtsgesetzes	5
3. Die wichtigsten Änderungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes	6
II. Handlungs- und Regelungsbedarf	6
4. Handlungsbedarf aufgrund des neuen Rechts.....	6
4.1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	6
4.2 Operativer Handlungsbedarf.....	7
5. Weiterer Handlungsbedarf	7
6. Regelungsbedarf.....	7
III. Projektorganisation	8
7. Auftrag	8
8. Organisation	8
IV. Vernehmlassung	10
V. Grundzüge der kantonalen Revision	12
9. Änderung des Verfahrensablaufs	12
9.1 Geltender Verfahrensablauf.....	12
9.2 Neuer Verfahrensablauf.....	13
10. Einbürgerungsvoraussetzungen und Ausnahmen	15
10.1 Einbürgerungsvoraussetzungen	15
10.2 Ausnahmen.....	15
11. Neue Zuständigkeiten.....	16
11.1 Einbürgerung als Verwaltungsakt.....	16
11.2 Motion betreffend Einführung von Einbürgerungskommissionen.....	17
11.3 Kommunales „Auswahl-Modell“ und kantonales „Kommissions-Modell“	17
12. Ausführungsbestimmungen, Merkblätter und Formulare	20
12.1 Ausführungsbestimmungen	20
12.2 Merkblätter und Formulare	20
13. Gesetzgebungstechnik.....	21
VI. Erläuterungen zu den gesetzlichen Anpassungen.....	21
14. Nachtrag zur Kantonsverfassung	21
Art. 70 Sachbefugnisse	21
Art. 76 Regierungsbefugnisse	21
Art. 98 Befugnisse	21
15. Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz	22
Ingress	22
Art. 1 Geltungsbereich	22
Art. 1a Einbürgerungsorgane	22
Art. 4 Bürgerrechte	23
Art. 4a Erwerb.....	23
Art. 5 Aufenthalt und Wohnsitz	24
Art. 6, 6a und 7 Voraussetzungen und Prüfung.....	24
Art. 8 Eidgenössische Einbürgerungsbewilligung.....	25
Art. 9, 10, 14.....	25

Art. 16	Nichtigerklärung	25
Art. 17a	Anwendbares Recht	25
Art. 17b	Bearbeitung von Personendaten	26
Art. 17c	Amtshilfe	26
Art. 18	Akteneinsicht	26
Art. 18a	Rechtsmittel	26
Art. 26	Einbürgerung (Landleutegeschlechter)	27
Art. 31b	Übergangsbestimmungen zum Nachtrag vom	27
Art. 32	Vollzugsvorschriften	27
16.	Nachtrag zur Bürgerrechtsverordnung	27
Art. 1	Geltungsbereich	27
Art. 1a	Aufgabenteilung	27
Art. 2	a. Gemeinderat	27
Art. 3	b. Gemeindeversammlung	27
Art. 3a	c. Einbürgerungskommission	28
Art. 4	a. Zuständiges Amt	28
Art. 4a	b. Zuständiges Departement	28
Art. 5	b. Regierungsrat	29
Art. 6	Kantonsrat/kantonale Einbürgerungskommission	29
Art. 6a und 6b	Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen	29
Art. 6c – 6f	Vorverfahren	30
Art. 7	Gesuchseinreichung	31
Art. 7a	Vorabklärungsverfahren	32
Art. 8	Gesuchsbehandlung in der Gemeinde	32
Art. 9	Gesuchsbehandlung im Kanton	32
Art. 9a	Wegzug	32
Art. 11	Urnenabstimmungen	33
Art. 14	Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Person	33
Art. 18	Begründung	33
Art. 21	Rechtsmittel	33
Art. 23	Nichtigkeit	33
Art. 24	Entlassungsgesuch	33
Art. 25a	Vollzug	33
Art. 26	Übergangsbestimmung	33
17.	Fremdänderungen	34
	Verordnung zum Ausländerrecht vom 30. November 2007	34
	Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005	34
	Verordnung zum Allgemeinen Gebührengesetz vom 21. April 2005	34
VII.	Schlussbetrachtung	35

Zusammenfassung

Das neue eidgenössische Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 und die dazugehörige Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft.

Die Totalrevision des Bundesrechts führt zu einer Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen gegenüber dem bisherigen Recht. Die wichtigsten Änderungen in Bezug auf die Einbürgerung ausländischer Personen sind Folgende:

- Kürzung der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz auf 10 Jahre; Wegfall der Erleichterungen für Ehegatten;*
- Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung);*
- Definition der Integrationsvoraussetzungen im Gesetz;*
- Festlegung des Verfahrensablaufs; faktisch letzte Instanz des Einbürgerungsverfahrens ist neu der Bund;*
- Beschränkung der Aufenthaltsdauer in den Kantonen auf 5 Jahre; der Kanton bleibt auch bei Wegzug der gesuchstellenden Person zuständig, wenn ein bestimmtes Verfahrensstadium erreicht ist;*
- Prüfung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen bei Kindern ab dem 12. Altersjahr;*
- Einführung der Pflicht zur Amtshilfe unter den eidgenössischen und kantonalen Behörden.*

Die Totalrevision des Bundesrechts erfordert gesetzgeberische Anpassungen des kantonalen Rechts. Im Wesentlichen entsprechen das kantonale Recht und die kantonale Praxis bereits heute dem neuen Bundesrecht. Trotzdem ist eine teilweise Anpassung des kantonalen Rechts und der kantonalen Organisation erforderlich. Dies allerdings nur punktuell und im Wesentlichen bei den Verfahrensabläufen.

Die Grundzüge der kantonalen Revision betreffen einmal den Verfahrensablauf. Das kantonale Verfahren muss so geändert werden, dass nicht mehr der Kantonsrat, sondern der Bund den letzten massgebenden Einbürgerungsentscheid fällen kann. Weiter sind die bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen in zwei Punkten zu konkretisieren. Einerseits sollen die Sprachkompetenzen in der Amtssprache des Kantons Obwalden nachgewiesen werden, nämlich in Deutsch, andererseits sollen für das vom Bund geforderte Vertrautsein mit den massgebenden Verhältnissen auch die bisherigen Vorgaben für die Prüfung der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse gelten. Weiter schlägt der Regierungsrat eine Anpassung der kantonalen Zuständigkeiten vor. Auf Gemeindeebene soll die Wahlmöglichkeit bestehen, ob die Gemeindeversammlung, eine Einbürgerungskommission oder der Gemeinderat über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll. Auf kantonalen Ebene soll nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine kantonale Kommission alle Bürgerrechtsentscheide fällen. Schliesslich soll die Praxis des Kantons Obwalden, heute in den verschiedensten Grundlagen festgehalten, wo notwendig in die kantonale Gesetzgebung überführt werden.

Die neue Einbürgerungsgesetzgebung stellt strengere Anforderungen an die einbürgerungswilligen Personen. Als tatsächliche Folge ist zu erwarten, dass nur noch gut integrierte ausländische Personen eingebürgert werden. Finanzielle Folgen sind aus heutiger Sicht keine erkennbar.

I. Ausgangslage

1. Vorgeschichte

Mit Beschluss vom 20. Juni 2014 (BBI 2014 5133) hat das Bundesparlament der Totalrevision des geltenden Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) zugestimmt. Die Referendumsfrist ist am 9. Oktober 2014 unbenutzt abgelaufen.

Das geltende eidgenössische Bürgerrechtsgesetz ist in der Vergangenheit durch zahlreiche Revisionen geändert worden, worunter die Verständlichkeit und Lesbarkeit zunehmend gelitten haben. Ein grösserer Reformbedarf hat sich auch aufgrund des totalrevidierten Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) ergeben.

Zudem zeigte sich in zunehmendem Mass, dass nicht nur die Terminologie und die Begriffe neu definiert oder an die geänderten Erlasse angepasst werden müssen, sondern auch grundsätzliche Neuerungen an die heutige Zeit im Bürgerrechtsgesetz einzuführen sind.

Die Vorlage des Bundesrats war im Bundesparlament heftig umstritten und das Gesetz drohte verschiedene Male zu scheitern. Die Ablehnung wie auch die Ergreifung des Referendums unterblieben jedoch, nachdem sich alle bürgerlichen Fraktionen bzw. Parteien hinter die Revision gestellt haben. Die Totalrevision führte letztlich zu einer Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen gegenüber dem bisherigen Recht.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat mit Schreiben vom 21. August 2015 die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung über Entwurf und Bericht der neuen Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (E-BüV) eingeladen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 19. November 2015 (Unterlagen abrufbar unter www.admin.ch). Die Bürgerrechtsverordnung soll das Bürgerrechtsgesetz konkretisieren. Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht insbesondere bei den für die Einbürgerung massgebenden Integrationskriterien, bei den Verfahren in Bundeszuständigkeit sowie den Gebühren des Staatssekretariats für Migration (SEM, früher Bundesamt für Migration [BFM]) für erstinstanzliche Verfügungen auf dem Gebiet des Bürgerrechts. Der Regierungsrat hat sich dazu mit Schreiben vom 18. November 2015 (RRB vom 10. November 2015 [Nr. 187]) vernehmen lassen und verschiedene Anpassungen der neuen Bürgerrechtsverordnung beantragt. Die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden wurden in die Vernehmlassung des Regierungsrats einbezogen. Am 17. Juni 2016 hat der Bundesrat die neue Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht beschlossen.

Das neue Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 (nBüG) und die neue Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (nBüV) treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft.

2. Ziele des neuen Bürgerrechtsgesetzes

Gemäss Botschaft des Bundesrats (Botsch.-nBüG; BBI 2011 2825) betraf die Gesetzesrevision einen Grossteil des geltenden Bürgerrechtsgesetzes, weshalb dasselbe totalrevidiert wurde.

Die Totalrevision verfolgte in der Hauptsache nachstehende Ziele:

- Herstellung einer weitgehenden Kohärenz mit dem Ausländergesetz bezüglich Anforderungen an den Integrationsgrad und die Sprachkenntnisse;
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen (Amtshilfe; Gesuchsprüfung Jugendlicher bei Familiengesuchen); dadurch soll sichergestellt werden, dass nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erhalten;
- Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen;
- Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren in Bund und Kantonen.

3. Die wichtigsten Änderungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes

Aufenthaltsdauer in der Schweiz: Die Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz wird von zwölf auf zehn Jahre verkürzt. Der „Ehebonus“, wonach für den Ehegatten eine Mindestaufenthaltsdauer von 5 Jahren vorgeschrieben war, entfällt. Der „Jugendbonus“ wurde beibehalten, jedoch zeitlich verschoben. Neu werden die Jahre im Alter von 8 bis 18 Jahren doppelt gezählt (anstatt früher die Jahre im Alter von 10 bis 20 Jahren). Der tatsächliche Mindestaufenthalt in der Schweiz beträgt jedenfalls 6 Jahre.

Aufenthaltsstatus: Wer ein Einbürgerungsgesuch stellt, muss im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) sein. Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer wird – da der Fokus auf die Integration gerichtet ist – nicht mehr jeder Aufenthaltsstatus voll angerechnet, sondern grundsätzlich nur noch jener mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Die Zeit der vorläufigen Aufnahme wird zur Hälfte an die Aufenthaltsdauer angerechnet.

Integration: Das Gesetz führt die Kriterien auf, nach denen die Integration zu beurteilen ist und die für die Erteilung des Bürgerrechts zu erfüllen sind (Minimalgesetzgebung). Dazu gehören die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich im Alltag in einer Landessprache in Wort und Schrift zu verständigen, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie die Förderung und Unterstützung der Integration der übrigen Familienmitglieder (auch wer im erleichterten Verfahren eingebürgert wird, muss künftig die Kriterien für eine erfolgreiche Integration erfüllen).

Aufenthaltsdauer im Kanton: Die Kantone dürfen neu nur eine Wohnsitzfrist von zwei bis fünf Jahren vorsehen. Bei Wegzug der gesuchstellenden Person während des Einbürgerungsverfahrens bleibt der Kanton weiterhin zuständig.

Verfahren: In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Bewerber einbezogen, wenn sie mit diesen zusammenleben. Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen eigenständig zu prüfen. Weiter besteht nach der rechtskräftigen Nichtigerklärung einer Einbürgerung neu eine Wartefrist von zwei Jahren. Zudem besteht neu eine Pflicht zur Amtshilfe unter sämtlichen eidgenössischen und kantonalen Behörden.

II. Handlungs- und Regelungsbedarf

4. Handlungsbedarf aufgrund des neuen Rechts

Der Kanton Obwalden ist zur Umsetzung der Bundesgesetzgebung verpflichtet und zwar auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin (Art. 46 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]).

4.1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die Totalrevision des Bundesrechts erfordert gesetzgeberische Anpassungen des kantonalen Rechts. Im Wesentlichen entsprechen das kantonale Recht und die kantonale Praxis bereits heute dem neuen Bundesrecht. Trotzdem ist aufgrund der Totalrevision eine teilweise Anpassung des kantonalen Rechts und der kantonalen Organisation erforderlich. Allerdings bedarf es nur punktueller Änderungen des heutigen Bürgerrechtssystems; dies im Wesentlichen bei den Verfahrensabläufen. Die Anpassungen betreffen sämtliche Stufen der Gesetzgebung (Gesetz, Verordnung und Ausführungsbestimmungen). Nachdem im Vernehmlassungsverfahren die Variante der Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ bevorzugt wurde, ist auch die Kantonsverfassung anzupassen.

4.2 Operativer Handlungsbedarf

Aufgrund des neuen Rechts besteht auch ein operativer Handlungsbedarf. Die Anwendung des neuen Rechts in der Praxis wirft bereits heute verschiedene Fragen auf. Ebenso müssen die Kommunikations- und Informationsgrundlagen, wie beispielsweise die Gesuchsunterlagen, die Merkblätter und die Formulare, aber auch der Inhalt der polizeilichen Führungsberichte oder der Inhalt der Informationsveranstaltung für einbürgerungswillige Personen, an das neue Recht angepasst werden.

Diese tatsächlichen Konsequenzen sind durch die kommunalen und kantonalen Einbürgerungsbehörden umzusetzen. Dies wird voraussichtlich im Rahmen der Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Amt für Justiz als Koordinationsbehörde im Einbürgerungsverfahren, über die alljährlich stattfindende Plenarveranstaltung im Einbürgerungsrecht sowie allenfalls über die Informationsveranstaltungen für einbürgerungswillige Personen erfolgen. Dies soll im vorliegenden Bericht allerdings noch nicht Thema sein.

5. Weiterer Handlungsbedarf

Daneben hat sich – seit der letzten kantonalen Bürgerrechtsrevision im Jahre 2005 – weiterer punktueller Handlungsbedarf aus der Einbürgerungspraxis von Kanton und Gemeinden ergeben. Die Gesetzgebung ist daher auch in diesen wenigen Punkten anzupassen.

6. Regelungsbedarf

Nicht alle Kantone sind von der Totalrevision des Bürgerrechts im gleichen Ausmass betroffen. Im Kanton Obwalden sind lediglich punktuelle Änderungen im Sinne des beschriebenen Handlungsbedarfs notwendig.

Die neue Bundesgesetzgebung führt insbesondere zu folgendem Regelungsbedarf:

- Neuregelung des Verfahrensablaufs auf kommunaler und kantonalen Ebene (SEM-Entscheid neu am Schluss);
- Ausführungsbestimmungen zur Bürgerrechtsverordnung vom 8. November 2011 (AB BRV; GDB 111.211): Nebst der teilweisen Überführung in die Verordnungs- oder Gesetzesform ist insbesondere der Regelungsinhalt anzupassen (z.B. Definition der Sprachvorgaben, Organisation der Sprachprüfungen [neu schriftlich], Anpassung der Themen der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse, Überarbeiten des Instituts der Ausnahmegewilligungen);
- Weitere punktuelle Anpassungen der Bürgerrechtsgesetzgebung, redaktioneller oder inhaltlicher Art.

Die Erfahrungen aus der kantonalen Praxis zeigen, dass anlässlich der vorliegenden Revision insbesondere auch folgende Themen zu prüfen sind:

- Verschiebung der Zuständigkeiten auf kantonalen und/oder kommunaler Ebene;
- Weiterentwicklung des kantonalen Verfahrens (z.B. Verfahren im Kantonsrat, Konkretisierung der Mitwirkungspflicht, Wegzug während des Verfahrens);
- Einführung zusätzlicher kantonomer Integrationskriterien;
- Einführung einer der Gesuchseinreichung unmittelbar vorausgegangenen kantonalen und kommunalen Wohnsitzdauer;
- Ergänzung der Informationspflicht innerkantonomer Behörden;
- Anpassung der Regelungen für die Informationsveranstaltung (z.B. hinsichtlich Kindern).

III. Projektorganisation

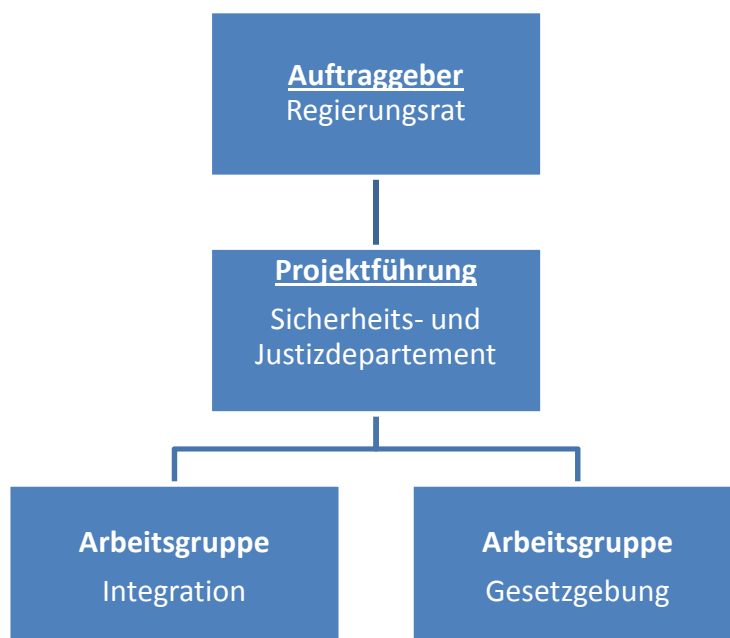
7. Auftrag

Gemäss dem Auftrag des Regierungsrats sind die Rechtsänderungen des Bundes sowie der weitere Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene umzusetzen. Dies wie folgt:

- die kantonalen Änderungen sollen sich in das Recht und die Praxis des Kantons Obwalden harmonisch einfügen;
- die Änderungen sollen in ihrem Umfang gering, aber effektiv sein;
- der Praxis ist der notwendige Spielraum zu belassen;
- die Kosten für die Umsetzung wie auch für die spätere Praxis sind bei allen Lösungsvarianten stets vor Augen zu halten.

8. Organisation

Die Projektorganisation zur Umsetzung der Bürgerrechtsrevision ist wie folgt aufgebaut:



Grafik 1: Organigramm

In der Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ sind die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden vertreten, deren Wissen und Erfahrung für das vorliegende Projekt unentbehrlich sind.

Die Gruppe „Integration“ besteht aus Vertretern der kantonalen Amtsstellen Migration (MIG) und Fachstelle Gesellschaftsfragen (FGF; Integration). Ihre Aufgabe ist es, das Zusammenspiel von Integrationsprozess und Einbürgerungsverfahren sicherzustellen.

Funktion	Besetzung	Aufgabe
<u>Auftraggeber</u>	– Regierungsrat	– Auftrag – Antragstellung an Kantonsrat
<u>Projektführung</u>		
Aufsicht:	– RR Maya Büchi-Kaiser (bis 30.06.2016) RR Christoph Amstad (ab 01.07.2016)	– politische und fachliche Steuerung – Verbindung zum Auftraggeber – Öffentlichkeitsarbeit
Projektleitung:	– André Blank	– Projektplanung/Projekt-Organisation – Überwachung Projekt-Ablauf – Koordination und Information (Aufsicht/Projektgruppen) – Präsentationen
<u>Arbeitsgruppe</u>		
Gesetzgebung:	– André Blank (Leitung)	– Ziel- und Qualitätssicherung (Teamführung, Aufgabenzuteilung, Variantenentscheid)
	– Einbürgerungsbehörden:	– Beratung und Unterstützung – Entwürfe samt Bericht erarbeiten
	○ Rechtspflegekommission (KR Lucia Omlin, KR Albert Sigrist)	
	○ Gemeindepräsidienkonferenz (GRP André Windlin, GR Peter Burch, BR Walter Hurschler)	
	○ Gemeindeverwaltungen (GS Toni Meyer, GS Max Rötheli)	
<u>Arbeitsgruppe</u>	– André Blank (Leitung)	– Ziel- und Qualitätssicherung (Koordination und Aufgabenzuteilung)
Integration:	– Sozialamt/Fachstelle für Gesellschaftsfragen (Pamina Sigrist)	– Beratung und Unterstützung – Entwürfe samt Bericht mit Integrationsprozess abgleichen
	– Abteilung Migration (Bruno Reinert)	

IV. Vernehmlassung

Für das Vernehmlassungsverfahren wurden verschiedene Varianten des Entwurfs ausgearbeitet. Der Grundentwurf des Amts für Justiz beinhaltete den minimalen Regelungsbedarf, mithin also jene Änderungen, die im Wesentlichen vom übergeordneten Recht her zwingend umzusetzen sind. Die Variante der Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ schlug ergänzend zum Grundentwurf eine Anpassung der kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten vor. Einerseits sollten die Gemeinden die Möglichkeit haben, die Zuständigkeit für die Aufnahme von Ausländern in das Gemeindebürgerrecht – auf ihre Verhältnisse abgestimmt – einem anderen Organ als der Gemeindeversammlung zu übertragen, nämlich dem Gemeinderat oder einer unabhängigen Kommission. Andererseits sollte auf kantonaler Ebene nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine unabhängige kantonale Kommission alle Bürgerrechtsentscheide fällen. Die Untervariante des Regierungsrats sah vor, dass der kantonalen Einbürgerungskommission (nach dem zuständigen Amt) auch das zuständige Departement und der Regierungsrat als abklärende und antragstellende Instanzen vorangehen sollten. Die Aufgaben des Regierungsrats sollte es sein, der Einbürgerungskommission die entsprechenden Anträge in Zusammenhang mit dem Bürgerrecht zu stellen.

Mit Schreiben vom 22. September 2016 lud der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements die Einwohnergemeinden, die politischen Parteien (SP, SVP, FDP, CVP, CSP, Junge CVP, Jungfreisinnige, Junge SVP und JUSO) sowie die Rechtspflegekommission ein, zum Bericht des SJD samt Entwurf bis am 2. Dezember 2016 Stellung zu nehmen. Die Rechtspflegekommission sowie die Parteien Junge CVP, Jungfreisinnige, Junge SVP und JUSO haben am Verfahren nicht teilgenommen.

Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartement sowie weitere Projektverantwortliche stellten die Revisionsvorlage am 24. Oktober 2016 anlässlich einer Informationsveranstaltung vor. Der Anlass wurde von zahlreichen Personen besucht.

Alle Vernehmlassungsteilnehmer waren sich einig, dass das kantonale Recht und die kantonale Praxis im Wesentlichen bereits heute dem neuen Bundesrecht entsprechen würden. Daher bestehe lediglich punktueller Handlungsbedarf, insbesondere im Verfahrens- und Organisationsbereich. Dem Vernehmlassungsentwurf stimmten grundsätzlich alle Teilnehmer zu. In Bezug auf die verschiedenen Varianten wurde einhellig die Meinung vertreten, dass die Variante der Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ den heutigen Gegebenheiten am besten Rechnung tragen würde, weshalb diese zu bevorzugen sei.

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich dafür aus, dass

- auf Gemeindeebene die Wahlmöglichkeit bestehen soll, die Gemeindeversammlung, eine Einbürgerungskommission oder den Gemeinderat über die Einbürgerungsgesuche entscheiden zu lassen;
- auf kantonaler Ebene eine unabhängige Einbürgerungskommission entscheiden soll;
- die Sprachkompetenzen in Deutsch nachzuweisen sind.

Die Untervariante des Regierungsrats wurde, ausgenommen von der CSP, von allen Vernehmlassungsteilnehmern abgelehnt. Dies sinngemäss mit der Begründung, der Mehrwert dieser zusätzlichen „Schleife“ könne zum heutigen Zeitpunkt nicht erkannt werden und führe zu einer unnötigen Aufblähung des Verfahrens.

Die Ausnahmeregelung, wonach zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen das zuständige Einbürgerungsorgan von den Sprachkompetenzen in Deutsch absehen und den Nachweis einer anderen Landessprache zulassen kann, wurde von einer grossen Mehrheit der Teilnehmer

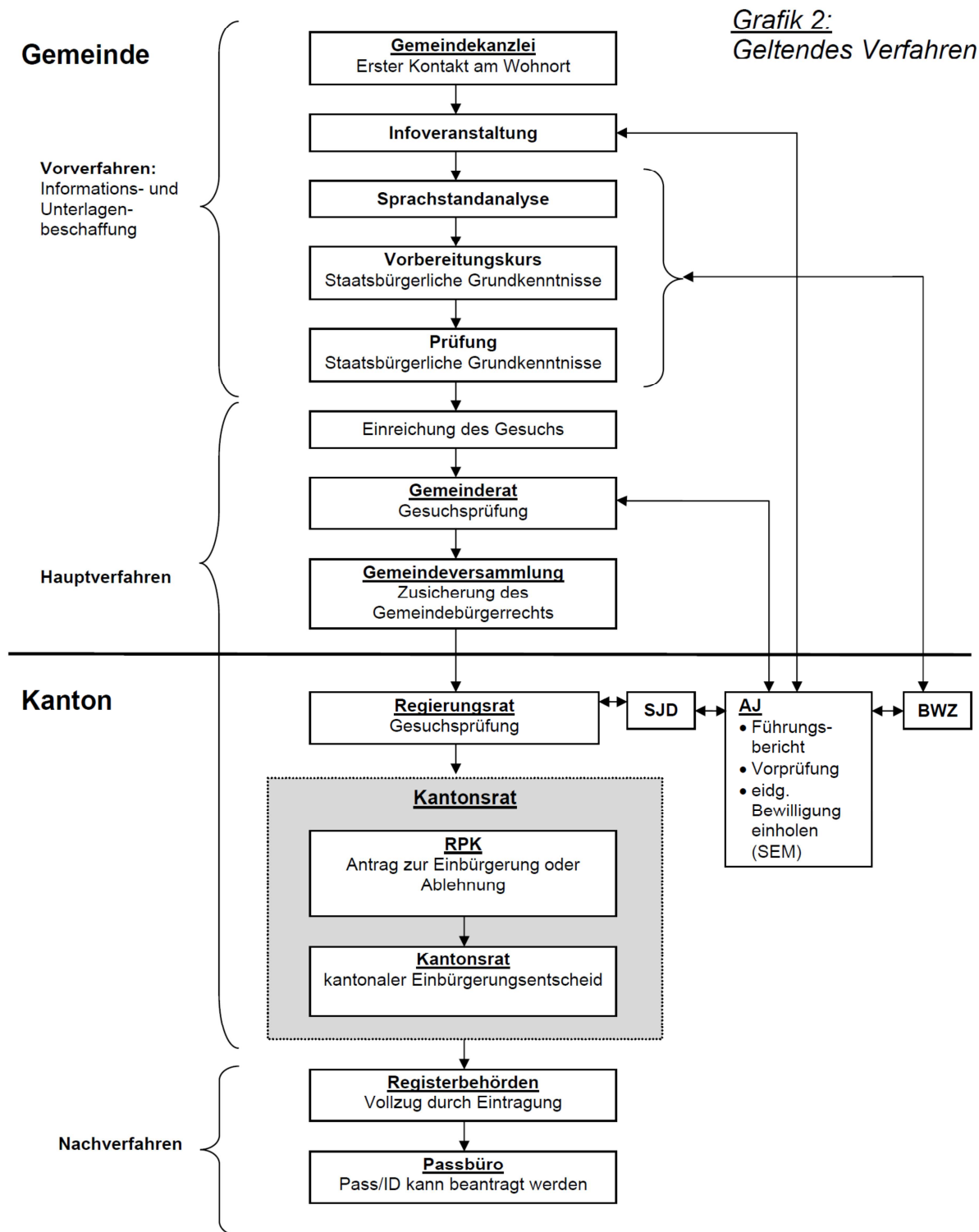
abgelehnt (Einwohnergemeinden Sachseln, Kerns, Giswil, Bürgergemeinde Engelberg, CVP, CSP, SP und SVP). Dies im Wesentlichen deshalb, weil die eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung keine weiteren Ausnahmen von der Sprachkompetenz zulasse, für die Kantone bestehe diesbezüglich kein Regelungsspielraum. Weiter weil die Einbürgerung der letzte Schritt einer erfolgreichen Integration sei und daher vorausgesetzt werde, dass die einbürgerungswilligen Personen die vor Ort gesprochene Sprache verstehen und sich mit der lokalen Bevölkerung unterhalten könnten. Und schliesslich weil diese Personen ihre durch das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erlangten Rechte bei Wahlen und Abstimmungen gar nicht ausüben könnten. Der Verzicht auf den Nachweis der Sprachkompetenz zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen führe zu einer Ungleichbehandlung, für die kein ausreichender sachlicher Grund vorliege. Eine Minderheit der Teilnehmer (Einwohnergemeinden Lungern, Sarnen, Alpnach, FDP) erachtete die Ausnahmeregelung als mit der Rechtsgleichheit vereinbar, sofern es sich um eine Landessprache handle.

Schliesslich wurden einzelne Praxisfragen und Änderungsbegehren eingereicht, die vor allem Detailpunkte betrafen. Alle Antworten wurden tabellarisch ausgewertet und fanden ihren Niederschlag in Botschaft und Entwürfen.

V. Grundzüge der kantonalen Revision

9. Änderung des Verfahrensablaufs

9.1 Geltender Verfahrensablauf



9.2 Neuer Verfahrensablauf

Das Bundesrecht sieht neu einen einheitlichen Verfahrensablauf für alle Kantone vor. Dies ist wohl die wichtigste Änderung für das kantonale Einbürgerungssystem.

Kann der Kanton die Einbürgerung zusichern, leitet er das Einbürgerungsgesuch nach Abschluss der kantonalen Prüfung an das Staatssekretariat für Migration (SEM) weiter. Sind alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, so erteilt das SEM die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung und stellt diese der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zu. Die kantonale Einbürgerungsbehörde trifft dann den Entscheid, den sogenannten kantonalen Einbürgerungsentscheid, innert einem Jahr (Art. 13 und 14 nBüG).

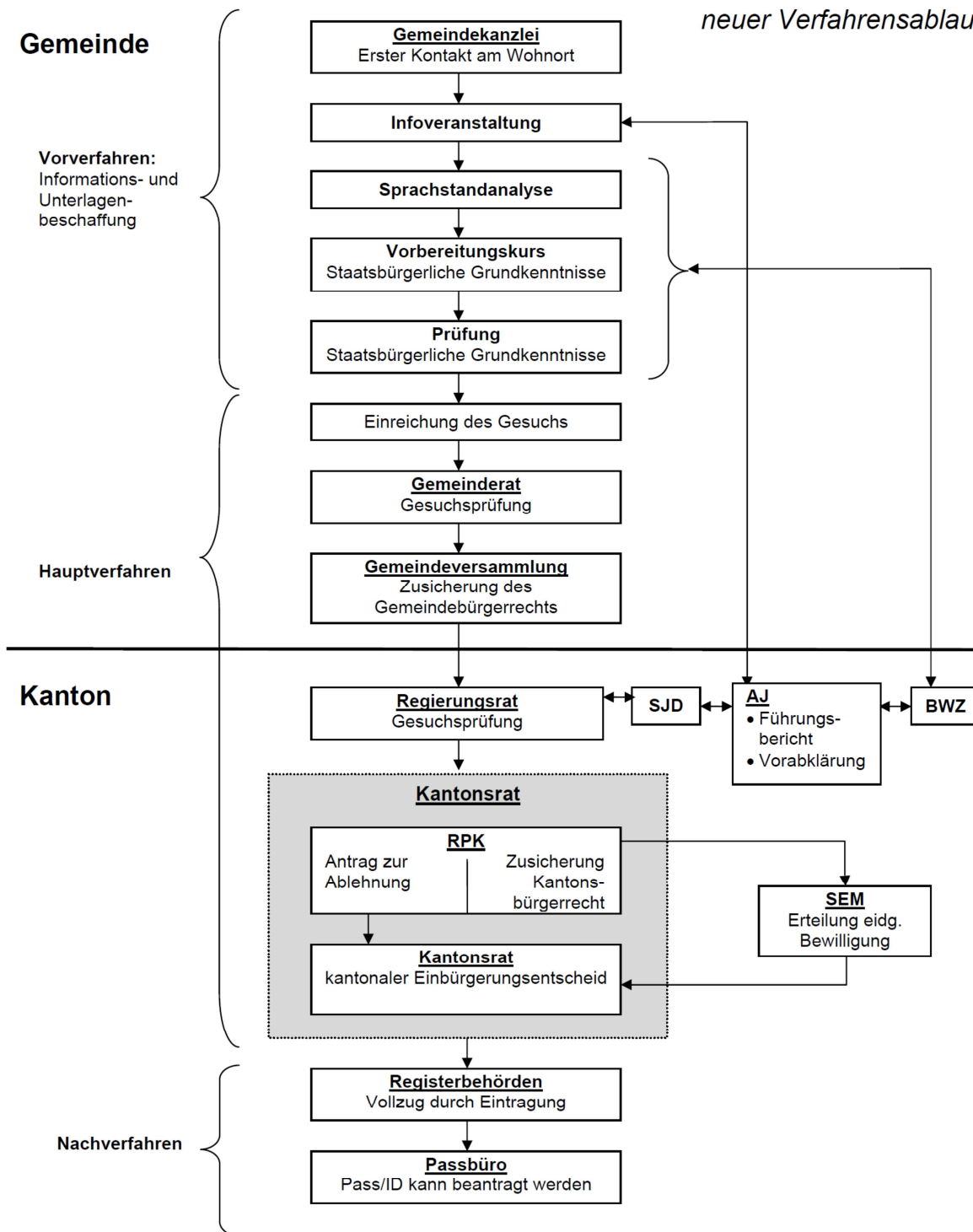
Neu kann also die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung nicht mehr zu Beginn, sondern muss praktisch am Schluss des kantonalen Verfahrens eingeholt werden. Damit verbunden ist eine verbindliche Zusicherung der Einbürgerung durch den Kanton. Im Normalfall wird daher mit der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung der letzte massgebende Einbürgerungsentscheid gefällt.

Wenn der Kanton das Gesuch für den kantonalen Einbürgerungsentscheid zurück erhält, ist die Zusicherung des Bürgerrechts auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene bereits erteilt. Der kantonale Einbürgerungsentscheid ist allerdings nicht ohne Bedeutung, denn er beinhaltet:

- die Beurteilung aller Tatsachen, die in der Zeit nach Abgabe der kantonalen Zusicherung bekannt werden;
- die Gutheissung der Einbürgerung und damit die Aktivierung aller drei Zusicherungen (geschieht dies nicht innert Frist, verwirken die Zusicherungen);
- alle Ablehnungen der Einbürgerung (diesfalls wird auf die Einholung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung verzichtet).

Die Zusicherung der Einbürgerung gegenüber dem SEM kann erst nach Abschluss der kantonalen Prüfung abgegeben werden. Heute tritt dieser Zeitpunkt ein, wenn die Gesuche von der Rechtspflegekommission des Kantonsrats geprüft worden sind (Art. 30 Abs. 1 Bst. f Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005 ([KRG]; GDB 132.1]). Kommt das Gesuch an den Kanton zurück für den kantonalen Einbürgerungsentscheid, wäre heute der Kantonsrat als kantonales Einbürgerungsorgan zuständig.

*Grafik 3:
neuer Verfahrensablauf*



10. Einbürgerungsvoraussetzungen und Ausnahmen

10.1 Einbürgerungsvoraussetzungen

Mit dem nBüG wurde das „Stufenmodell der Integration“ konsequent umgesetzt. Danach sind die Anforderungen an die Integration umso höher zu setzen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Ausgehend von diesem Grundsatz müssen bei einer Einbürgerung strengere Anforderungen gelten als für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, die unter neuem Recht eine „Vorstufe“ der ordentlichen Einbürgerung ist. Die Einbürgerung stellt die letzte Stufe einer erfolgreichen Integration dar (vgl. Erläuternder Bericht zum Entwurf einer Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016 [nachfolgend: nBüV-Bericht], S. 16).

Das Bundesrecht legt die Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerung fest (Art. 12 Abs. 3 nBüG). Es wird gefordert, dass die Bewerberin oder der Bewerber (Art. 11 nBüG)

- a. erfolgreich integriert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist und
- c. keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt.

Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere (Art. 12 Abs. 1 nBüG):

- a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c. in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;
- d. in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und
- e. in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

Dies entspricht einer Verschärfung des bisherigen Rechts und der bisherigen Praxis des Kantons Obwalden. Der Entwurf sieht vor, grundsätzlich auf die Voraussetzungen des Bundes abzustellen (sogenannte „Netto-Gesetzgebung“). Lediglich in zwei Punkten bedarf es einer Konkretisierung der bundesrechtlichen Voraussetzungen, nämlich einerseits bei den Sprachkompetenzen und andererseits beim Vertrautsein mit den massgebenden Verhältnissen:

- Während des gesamten Integrationsprozesses wird der Grad der Integration unter anderem daran gemessen, inwieweit die Ausländerin oder der Ausländer die am Wohnort gesprochene Sprache erlernt hat (vgl. u.a. Art. 4 Bst. b Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 [VIntA; SR 142.205]). Dies muss erst recht für die letzte Stufe einer erfolgreichen Integration, nämlich für die Einbürgerung gelten. Die am Wohnort gesprochene Sprache ist im Kanton Obwalden Deutsch. Der Entwurf statuiert daher, dass die bundesrechtlichen Sprachkompetenzen in Deutsch nachzuweisen sind (Art. 6a Abs. 1 E-BRG).
- Für das Vertrautsein mit den massgebenden Verhältnissen setzt das Bundesrecht unter anderem Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse voraus (Art. 2 Abs. 1 Bst. a nBüV). Der kantonale Entwurf soll diese allgemeine Aufzählung ergänzen mit den bisherigen Vorgaben in Art. 4b AB BRV. Danach werden zusätzlich auch die Grundkenntnisse über die allgemeinen Rechte und Pflichten, insbesondere jene, die aus dem Bürgerrecht fliessen, über den Aufbau und Inhalt des Staats- und Gemeinwesens sowie über die massgebenden Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche verlangt.

10.2 Ausnahmen

Der Situation von einbürgerungswilligen Personen, die bestimmte Integrationsvorgaben (Sprachkompetenzen und Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung) aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen

nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen (Art. 12 Abs. 2 nBÜG).

Die zuständige Behörde kann bei der Beurteilung der Integrationskriterien von diesen abweichen (Art. 9 nBÜV), aufgrund:

1. einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung;
2. einer schweren oder lang andauernden Krankheit;
3. anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen:
 - a. einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche,
 - b. Erwerbsarmut,
 - c. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
 - d. Sozialhilfeabhängigkeit zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

Gestützt auf diese Ausnahmegründe berücksichtigt das SEM die persönlichen Verhältnisse bei der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Da die Bewilligung auf die kantonale Zusicherung der Einbürgerung aufbaut, können die kantonalen Ausnahmen nur strenger ausfallen, aber nicht leichter. Dies gebietet die Verfahrensstringenz, denn leichtere oder andere Dispensationsgründe gelangen im bundesrechtlichen Verfahren nicht zur Anwendung. Strengere Gründe wiederum könnten allenfalls gegen das Diskriminierungsverbot verstossen (Art. 8 BV).

Im vorliegenden Entwurf wird daher für die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (Ausnahmen) vollumfänglich auf das Bundesrecht verwiesen.

11. Neue Zuständigkeiten

11.1 Einbürgerung als Verwaltungsakt

Seit dem Jahre 2003 qualifiziert das Bundesgericht die Einbürgerung materiell als Verwaltungsakt (vgl. BGE 129 I 217, 129 I 232). Am 26. Januar 2006 hat der Kantonsrat die Anpassung der Bürgerrechtsgesetzgebung an die neue Rechtsprechung beschlossen. Das dagegen von der SVP Obwalden am 6. März 2006 eingereichte Referendum wurde an der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 abgelehnt und der vom Kantonsrat beschlossene Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz mit rund 64 Prozent JA-Stimmen angenommen. Auf Bundesebene wurde die sich mit ähnlichem Inhalt befassende eidgenössische Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ am 1. Juni 2008 mit rund 64 Prozent NEIN-Stimmen abgelehnt; die eidgenössische Vorlage wurde auch im Kanton Obwalden mit rund 53 Prozent NEIN-Stimmen abgelehnt. Im Zuge der neuen Rechtsprechung wurde die eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung punktuell angepasst. Die totalrevidierte Bürgerrechtsgesetzgebung hat diesen Anpassungsprozess vorläufig abgeschlossen, ohne dass dagegen das Referendum ergriffen worden wäre.

Rechtlich gesehen ist also die Einbürgerung nicht ein politischer, sondern ein verwaltungsrechtlicher Akt. Tatsächlich wird auch im Kanton Obwalden, namentlich in den Gemeinden und im Kanton seit dem Jahre 2006 diesem Grundsatz nachgelebt. Charakteristisch dafür sind die als Verwaltungsakt ausgestalteten ablehnenden Entscheide der Gemeindeversammlungen oder des Kantonsrats, die über den ordentlichen Rechtsmittelweg angefochten werden können.

11.2 Motion betreffend Einführung von Einbürgerungskommissionen

Am 27. Januar 2011 wurde von der Fraktion SVP Obwalden die Motion betreffend Einführung von Einbürgerungskommissionen (52.11.02) eingereicht. Mit der Motion sollte der Regierungsrat beauftragt werden, den Entwurf für einen Nachtrag zur Bürgerrechtsverordnung zu erarbeiten, worin die Gemeinden zur Einsetzung von Einbürgerungskommissionen verpflichtet werden sollen.

Der Regierungsrat schlug damals in seiner Antwort eine andere Lösung vor, um unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Vorgaben das Verfahren effizienter und effektiver zu machen (Regierungsratsbeschluss vom 22. März 2011 [Nr. 447]): Konkret sei den Gemeinden die Autonomie zuzugestehen, in ihren Gemeindeordnungen festzulegen, welches Organ abschliessend über die Zusicherung des Bürgerrechts zu beschliessen habe. Dies könnten sein:

- die Gemeindeversammlung,
- der Gemeinderat,
- eine Einbürgerungskommission.

Die Entscheidungskompetenz, das nach Massgabe ihrer Organisation, politischen Kultur oder Rechtsgrundlage für sie effizienteste und effektivste Organ zu wählen, müsse bei den Gemeinden liegen. Die demokratische Legitimation komme so allen drei Organen zu. Allerdings sei für die Umsetzung dieses Ansinnens eine Verfassungsänderung und somit eine kantonale Volksabstimmung notwendig. Die Gesetzgebungsarbeiten seien dann mit der Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung zu koordinieren.

Im Ergebnis hat der Kantonsrat das Ansinnen der Fraktion SVP Obwalden wie auch jenes des Regierungsrats mit grosser Mehrheit abgelehnt (Kantonsratsprotokoll vom 14. April 2011, S. 22 ff.).

11.3 Kommunales „Auswahl-Modell“ und kantonales „Kommissions-Modell“

Auf eidgenössischer Ebene wie auch in vielen Kantonen besteht die Tendenz, die als Verwaltungsakt ausgestalteten Einbürgerungen den Exekutivorganen oder der Verwaltung zu übertragen. Auf kommunaler Ebene wird die Einbürgerung immer mehr den Exekutivorganen übertragen oder den Gemeinden eine entsprechende Wahlfreiheit belassen.

Nach dem Bericht der eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen statuiere die Gesetzgebung in 16 Kantonen das Exekutivmodell. Die auf kantonaler Ebene gewählte Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative stimme im Allgemeinen mit derjenigen auf Gemeindeebene überein (Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen, S. 55). Der Bericht datiert aus dem Jahr 2011. Die Tendenz, den Verwaltungsakt der Einbürgerungen den Exekutivorganen oder der Verwaltung zu übertragen, hat sich seither noch verstärkt.

Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat der Ansicht, die Zuständigkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene seien nochmals zu prüfen. Er schlägt vor:

- Auf Gemeindeebene soll die Wahlmöglichkeit bestehen, ob die Gemeindeversammlung, eine Einbürgerungskommission oder der Gemeinderat über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll.

Der ehemals politische Einbürgerungsentscheid der Gemeindeversammlung ist heute als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Die Gemeindeversammlung ist jedoch ein politisches Entscheidungsorgan. Ihr ist der Erlass von Verwaltungsakten fremd. Zu den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gehört es, dass sie an der Gemeindeversammlung

ihren freien Willen äussern können, ohne ihren Entscheid nach verfassungsrechtlichen Vorgaben begründen zu müssen. Die vom Bundesgericht definierten Anforderungen an einen Einbürgerungsentscheid stehen aber dazu gerade im Widerspruch. Auch ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Verfahren an der Gemeindeversammlung mündlich und ohne Schriftverkehr durchgeführt werden muss (vgl. aber Art. 15 Abs. 4 BRV). Die Wahrscheinlichkeit, dass formale oder inhaltliche Fehler passieren und dadurch Einbürgerungsentscheide anfechtbar werden, ist entsprechend gross.

Die Gemeindeversammlung ist nicht mehr das geeignete Organ, um einen Einbürgerungsentscheid zu beschliessen. Daher sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, die Zuständigkeit für die Aufnahme von Ausländern in das Gemeindebürgerrecht – auf ihre Verhältnisse abgestimmt – einem anderen Organ zu übertragen, beispielsweise dem Gemeinderat oder einer Kommission.

Die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen durch den Gemeinderat oder eine Kommission hat den Vorteil, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben viel eher eingehalten und ablehnende Entscheide besser vorbereitet werden können als durch die Gemeindeversammlung.

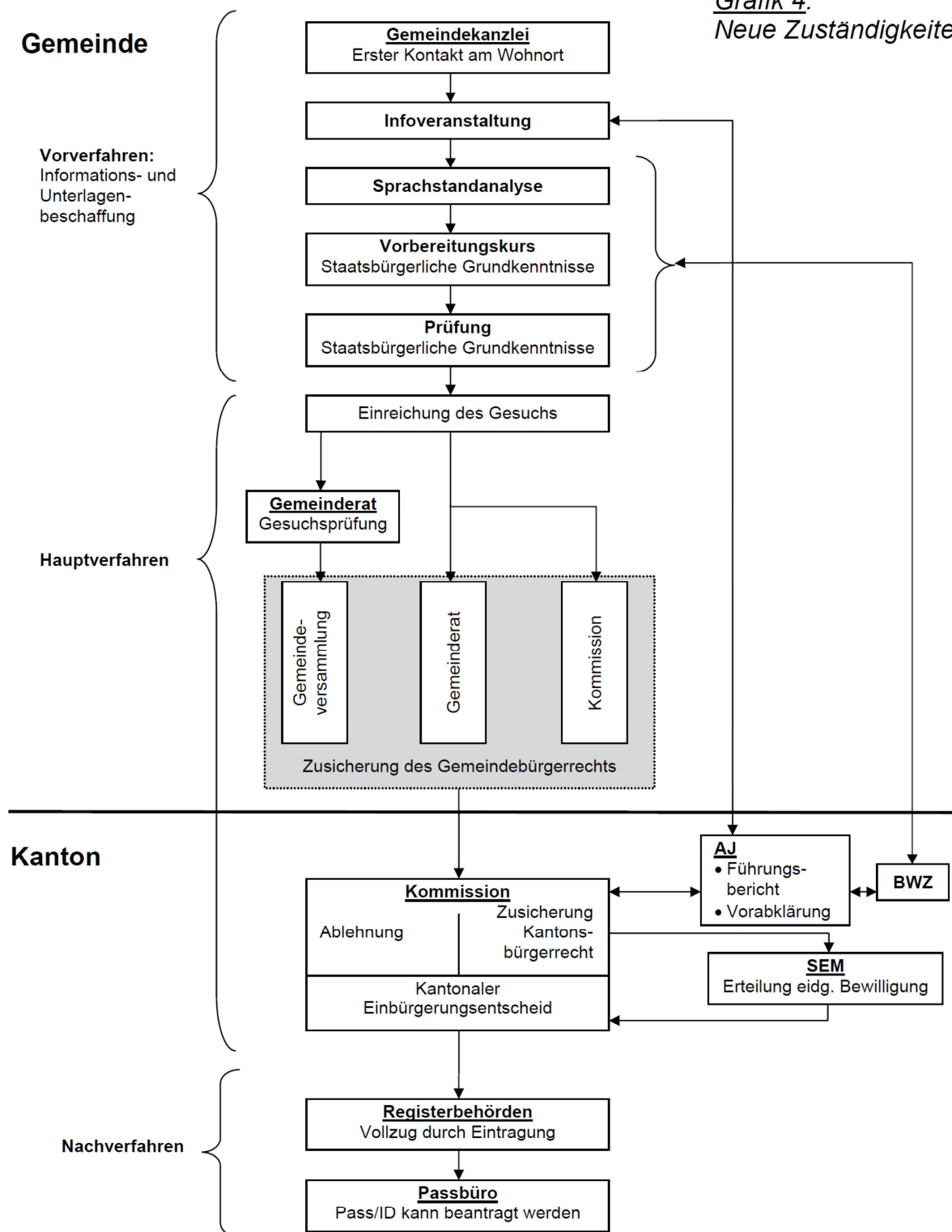
- Auf kantonomaler Ebene soll nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine kantonale Kommission alle Bürgerrechtsentscheide fällen.

Die Kommission soll unabhängig entscheiden können und daher vom Kantonsrat gewählt werden. Organisatorisch wäre die Kommission bei der kantonalen Verwaltung angegliedert (Amt für Justiz), also ausserhalb des Kantonsrats. Da dieser nicht mehr entscheidet, rechtfertigt sich auch der Einbezug einer kantonsrätlichen Kommission nicht. Das Sekretariat würde durch das Amt für Justiz erledigt, das wie bis anhin auch die Vorabklärungen durchführen würde.

Die Gründe für eine Anpassung der Zuständigkeiten auf der kommunalen Ebene lassen sich auch hier finden. Der Kantonsrat ist nicht mehr das geeignete Organ, um über den Verwaltungsakt der Einbürgerung zu entscheiden. Mit der Einsetzung einer Kommission würde der Verwaltungsakt entpolitisiert und versachlicht. Zwar würde damit ein Verlust an demokratischer Legitimation und an Kontrolle durch das Volk bzw. die Volksvertreter einher gehen. Allerdings wäre dieser Verlust nicht gänzlich, da die Wahl der Mitglieder und die Aufsicht über die Kommission nach wie vor durch den Kantonsrat wahrgenommen würden. Zudem würden durch die Zusammenlegung aller Entscheide im Bereich des Bürgerrechts bei einer Fachkommission auch Synergien geschaffen werden. Die Kommission könnte nach abgeschlossener Prüfung dem SEM eine verbindliche Einbürgerungszusicherung abgeben und nach Erhalt der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung auch gleich den kantonalen Einbürgerungsentscheid treffen (vgl. dazu die Ausführungen zum neuen Verfahrensablauf). Die Kommission würde zusammen mit dem Sekretariat alle Aufgaben übernehmen, die heute vom zuständigen Departement, vom Regierungsrat, von der Rechtspflegekommission und vom Kantonsrat wahrgenommen werden. Eine kantonale Einbürgerungskommission wäre flexibler als die heutige Organisation und könnte mit „Fachleuten“ besetzt werden, die ihr Know-how durch Routine aufbauen könnten.

Beide Regelungen erfordern eine Anpassung der Kantonsverfassung (vgl. Erläuterungen zu den gesetzlichen Anpassungen).

*Grafik 4:
Neue Zuständigkeiten*



12. Ausführungsbestimmungen, Merkblätter und Formulare

12.1 Ausführungsbestimmungen

Die AB BRV halten die neuere Praxis der Einbürgerungsbehörden zur Rechtsprechung des Bundesgerichts fest. Sie vereinheitlichen und konkretisieren so die Einbürgerungsstandards im Kanton Obwalden.

Allerdings sind sie nur ein Hilfsinstrument zur Überbrückung der Situation bis zur Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes. Dann sind sie soweit notwendig in die höherrangige kantonale Gesetzgebung zu überführen, um den Anforderungen des Legalitätsprinzips nachzukommen (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 3. März 2009 [Nr. 397], S. 3, vom 8. November 2011 [Nr. 203], S. 4, vom 11. Dezember 2012 [Nr. 244], S. 1 f. und vom 3. Februar 2015 [Nr. 302], S. 1).

Die vorliegende Revision sieht vor, die spezifisch kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen, wie Sprachkompetenzen und staatsbürgerliche Grundkenntnisse, aber auch die Pflicht zum Nachweis der entsprechenden Kompetenzen, aus den AB BRV in das BRG zu überführen. Die Regelung des Vorverfahrens soll in die BRV überführt werden. Verschiedene Bestimmungen, insbesondere die Ausnahmegewilligungen betreffend den Nachweis der Sprachkompetenzen und der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse, können ersatzlos gestrichen werden, da dies neu durch Bundesrecht geregelt wird (vgl. unter Einbürgerungsvoraussetzungen und Ausnahmen). Der Inhalt der AB BRV reduziert sich damit auf rein organisatorische und technische Regelungen, was der untergeordneten Gesetzesstufe der AB BRV entspricht.

12.2 Merkblätter und Formulare

Das Amt für Justiz hat zwecks Koordination der Bürgerrechtsverfahren im Kanton Obwalden folgende Dokumente geschaffen (teilweise abrufbar unter www.ow.ch):

- Merkblatt betreffend ordentliche Einbürgerung ausländischer Personen, Ausgabe vom 22. März 2016 (nachfolgend: Merkblatt für ausländische Personen; abrufbar unter www.ow.ch);
- Formular „Gesuch um Einbürgerung in der Schweiz, im Kanton Obwalden und in der Gemeinde“, Ausgabe vom 7. März 2016;
- Formular „Informationsveranstaltung Einbürgerung Anmeldung“, Ausgabe vom 10. September 2015;
- Formular „Sprachstandsanalyse 2016“, Ausgabe vom 24. September 2015;
- Formular „Staatsbürgerliche Grundkenntnisse 2016“, Ausgabe vom 28. Oktober 2015;
- Formular „Aufstellung über die Wohnorte, Schulorte und Arbeitsstellen“, Ausgabe vom 1. Januar 2011;
- Formular „Erklärung betreffend Beachten der Rechtsordnung“, Ausgabe vom 22. März 2016;
- Merkblatt betreffend Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch Personen mit Schweizerbürgerrecht, Ausgabe vom 23. April 2013 (abrufbar unter www.ow.ch);
- Formular „Gesuch eines Schweizerbürgers um Einbürgerung im Kanton Obwalden und in der Gemeinde“, Ausgabe 2013.

Die Merkblätter und Formulare setzen die heutige Bürgerrechtsgesetzgebung um, informieren die einbürgerungswilligen Personen über die Voraussetzungen, das Verfahren sowie die Kosten der Einbürgerung und halten die Praxis der Einbürgerungsbehörden fest.

Der Inhalt der Merkblätter und Formulare wird – wo eine gesetzliche Grundlage notwendig ist – in die BRV überführt.

13. Gesetzgebungstechnik

Für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts sieht die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung für Gesuche ausländischer Personen und für Gesuche von Personen mit Schweizer Bürgerrecht grundsätzlich die gleichen Bestimmungen vor. Lediglich punktuell bestehen spezifische Regelungen. Diesem Prinzip wurde auch anlässlich der vorliegenden Revision Rechnung getragen.

Die bestehende Gesetzgebung wurde nur wo nötig angepasst. Bestimmungen, die seit jeher aus Gründen der besseren Verständlichkeit die Bundesgesetzgebung wiederholen, wurden belassen, es sei denn, die Wiederholungen wären unkorrekt gewesen.

VI. Erläuterungen zu den gesetzlichen Anpassungen

14. Nachtrag zur Kantonsverfassung

Art. 70 Sachbefugnisse

Die Zuständigkeit des Kantonsrats zur Aufnahme von ausländischen Personen ins Kantonsbürgerrecht wird der kantonalen Einbürgerungskommission übertragen.

Art. 76 Regierungsbefugnisse

Die Zuständigkeit des Regierungsrats zur Aufnahme von Personen mit Schweizer Bürgerrecht ins Kantonsbürgerrecht und die Entlassung daraus wird der kantonalen Einbürgerungskommission übertragen.

Art. 98 Befugnisse

Die Zuständigkeiten für die Einbürgerung – von ausländischen Personen und Personen mit Schweizer Bürgerrecht – sind in der Kantonsverfassung unter dem Abschnitt über die Bürgergemeinden geregelt (Art. 96 ff. KV). Denn die Einbürgerung war schon immer eine Aufgabe der Bürgergemeinden. Mit Ausnahme der Bürgergemeinde Engelberg haben allerdings alle Bürgergemeinden auf ihre eigene Rechtspersönlichkeit verzichtet und die jeweilige Einwohnergemeinde mit der Wahrung ihrer Interessen beauftragt (Inkorporation; Art. 100 KV). Die Einwohnergemeinden erfüllen daher keine originäre, sondern eine delegierte Aufgabe. Die Anpassungen müssen somit im Abschnitt über die Bürgergemeinden, nicht unter jenem der Einwohnergemeinden erfolgen.

Abs. 1a: Die Gemeinden sollen eine Wahlmöglichkeit haben, die Aufnahme ausländischer Personen ins Gemeindebürgerrecht einem anderen Organ zu übertragen. Diese Kompetenz zur Einbürgerung steht seit jeher den Gemeindeversammlungen zu. Daher sollen sie in der Gemeindeordnung bestimmen können, wem die Aufgabe übertragen werden soll. Der konkrete Grund der Übertragung kann verschieden sein, spielt letztlich aber keine Rolle für die Zulässigkeit der Übertragung.

Abs. 1b: Wurde die Aufgabe einer Einbürgerungskommission übertragen, kann dieser auch die Aufnahme von Personen mit Schweiz Bürgerrecht ins Gemeindebürgerrecht übertragen werden, die heute dem Gemeinderat obliegt. Damit können Synergien genutzt und eine effiziente Organisation eingerichtet werden, durch Zusammenlegung sämtlicher Einbürgerungstätigkeiten bei einem Einbürgerungsorgan (wie dies auch auf kantonaler Ebene vorgeschlagen wird). Wird der Gemeinderat als Einbürgerungsorgan bestimmt, fallen beide Befugnisse ohnehin zusammen. Mit Blick auf die Tendenz, die Einbürgerungsaufgaben den Exekutivbehörden zu übertragen, wird auf eine Zusammenlegung beider Befugnisse bei der Gemeindeversammlung verzichtet.

15. Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz

Ingress

Der Ingress wird an die neusten bundesrechtlichen Gesetzesgrundlagen angepasst.

Art. 1 Geltungsbereich

In dieser Bestimmung wird der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt. Abs. 1 hält den Bereich fest, für welchen der Bund abschliessend zuständig ist. In Abs. 2 wird der Bereich der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung festgelegt und Abs. 3 sagt, welchen Bereich die Gemeinden regeln. Bezüglich Letzterem versteht sich von selbst, dass die Voraussetzungen und das Verfahren entsprechend dem Legalitätsprinzip im ordentlichen kommunalen Gesetzgebungsverfahren zu „regeln“ sind (vgl. VVGE 1971 – 1975 Nr. 36, 2005 und 2006 Nr. 5, 2009 und 2010, Nr. 18).

Abs. 2: Der Verweis auf das anwendbare Bundesrecht wird erneuert und erweitert auf die Ausführungserlasse des Bundes. Dies nachdem die nBüV unter anderem die Einbürgerungsvoraussetzungen konkretisiert und definiert.

Abs. 2a: Der Kanton verzichtet auf eine eigene Regelung und wendet in weiten Bereichen das Bundesrecht sinngemäss an (sogenannte „Netto-Gesetzgebung“). Das Bundesrecht spricht allerdings nicht von den kantonalen und kommunalen Verhältnisse, sondern hat im Wesentlichen die schweizerischen Verhältnisse im Fokus. Dies ist insbesondere bei den Vertrauseins- und Integrationskriterien erkennbar (z.B. Grundkenntnisse der Schweizerischen Verhältnisse, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz, Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern, Sprachkompetenz in einer Landessprache, Förderung der Familienmitglieder betreffend Integration in der Schweiz).

Die Formulierung in Abs. 2a stellt klar, wenn das Bundesrecht von den schweizerischen Verhältnissen spricht, dann sind auch die entsprechenden kantonalen und kommunalen Verhältnisse zu prüfen. Beispielsweise wenn gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c nBüV die Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern verlangt wird, hat z.B. die in Sachseln wohnhafte gesuchstellende Person auch Kontakte zu Obwaldner und Sachslern Einwohnerinnen und Einwohnern nachzuweisen (ausländische Personen, die ausschliesslich in ihrem Kulturkreis verkehren, erfüllen dieses Kriterium nicht und sollen daher von einer Einbürgerung ausgeschlossen bleiben). Dies entspricht der bisherigen kantonalen Praxis, wonach die Integration vor allem in der Wohngemeinde und im Wohnkanton stattfinden soll. Dies steht in Einklang mit der Möglichkeit der Kantone, weitere Integrationskriterien vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 nBüG; vgl. zum Ganzen: nBüV-Bericht, a.a.O., S. 8).

Art. 1a Einbürgerungsorgane

Die neue Gesetzgebung spricht an verschiedenen Orten der Einfachheit halber von den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsorganen (dies können sein: die Gemeindeversammlung, der Gemeinderat, die kommunale Einbürgerungskommission oder die kantonale Einbürgerungskommission). Ein grundsätzlicher Hinweis in den allgemeinen Bestimmungen des BRG auf die Einbürgerungsorgane rechtfertigt sich daher.

Die Bestimmungen der Kantonsverfassung gelten in Verbindung mit Art. 100 KV natürlich auch für die Einwohnergemeinden.

Art. 4 Bürgerrechte

Überschrift: Die Überschrift wurde getrennt, da der Erwerb des Bürgerrechts mit der Schaffung von Art. 4a E-BRG separat geregelt wurde. Art. 4 E-BRG regelt das Zusammenspiel der Bürgerrechte. Art. 4a E-BRG behandelt den Ablauf für den Erwerb der Bürgerrechte.

Abs. 3: Der Zweck der Frist war es bisher, die Schwebezeit zwischen der Zusicherung des kommunalen Bürgerrechts und der Erteilung des kantonalen Bürgerrechts auf eine bestimmte Frist zu beschränken. Soweit die Zusicherungen der Gemeinde und des Bundes vorlagen, sollte der Entscheid des Kantonsrats zügig an die Hand genommen werden und innert zwei Jahren erfolgen.

Das kantonale Recht benötigt auch weiterhin einen Automatismus, wonach der Entscheid des kommunalen Einbürgerungsorgans nach einer bestimmten Zeit seine Gültigkeit verliert und abgeschrieben werden kann. Es gibt Umstände, bei denen eine automatische Abschreibung des Gesuchs erforderlich ist (z.B. bei Verschollenheit). Eine analoge Regelung besteht übrigens für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 nBüG). Die kantonale Frist soll überdies um ein Jahr verlängert werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die bisherige Frist für Abklärungen auf kantonaler Ebene, insbesondere wenn diese sich auf laufende Verfahren anderer Behörden stützen, zu kurz ist. Auch soll die Frist neu nicht mehr an den Endentscheid gebunden sein, sondern an die Zusicherung des kantonalen Bürgerrechts gegenüber dem SEM. Einerseits weil unklar ist, wie viel Zeit die beiden anschliessenden Verfahrensabschnitte benötigen. Andererseits weil mit der kantonalen Zusicherung gegenüber dem SEM auch die Zusicherung des kommunalen Bürgerrechts gewährleistet wird.

Die Regelung hat im Kanton Obwalden schon lange bestand. Dabei geht es um eine Verwirkungsfrist, die weder gehemmt noch unterbrochen werden kann. Dies gilt allerdings nicht absolut. Es ist dem Zweck der Verwirkungsfrist Rechnung zu tragen. Eine Wiederherstellung kann trotz Verwirkung zugelassen werden, wenn die Frist beispielsweise während eines Rechtsmittelverfahrens endet (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 795).

Art. 4a Erwerb

Die Bestimmung regelt den Weg des Einbürgerungsgesuchs, die Zuständigkeiten und die Entscheide, die zu treffen sind im Einbürgerungsverfahren (auch für Gesuche von Personen mit Schweizer Bürgerrecht). Dies ist die Grundlage, für das in der BRV konkretisierte Verfahren.

Abs. 1 – 3: Für den angepassten Ablauf des Bürgerrechtserwerbs wird auf die Ausführungen über die Grundzüge der kantonalen Revision verwiesen. Wesentlich ist dabei, dass das SEM die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung nicht mehr als erste Instanz erteilt, sondern erst nachdem Kanton und Gemeinde bereits verbindlich die Einbürgerung zugesichert haben. Nach der Zusicherung des Bundes erfolgt der sogenannte kantonale Einbürgerungsentscheid. Dieser darf nur von den vorgängig erteilten Zusicherungen abweichen, wenn zwischenzeitlich neue Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung nicht erteilt worden wäre. Kann der Kanton nach erfolgter Prüfung die Zusicherung nicht erteilen (oder handelt es sich um das Gesuch eines Schweizer Bürgers), ist das Gesuch konsequenterweise direkt dem kantonalen Einbürgerungsorgan zu unterbreiten und nicht dem SEM zuzustellen.

Abs. 4 und 5: Wird der kantonale Endentscheid innert der bundesrechtlichen Frist nicht gefällt (Art. 14 Abs. 1 nBüG) oder wird das Gesuch abgelehnt, fällt auch die Zusicherung der Gemeinde dahin. Nach Erteilung der kantonalen Zusicherung (Art. 4a Abs. 3 E-BüG) hängt somit auch das Schicksal der kommunalen Zusicherung von der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und dem kantonalen Einbürgerungsentscheid ab. Die Einbürgerung tritt nach Erhalt der

Rechtskraftbescheinigung des Verwaltungsgerichts mit Wirkung auf den Zeitpunkt des Beschlusses des kantonalen Einbürgerungsorgans in Kraft.

Art. 5 Aufenthalt und Wohnsitz

Überschrift und Terminologie: Das neue Bundesrecht spricht nicht mehr vom Wohnsitz, sondern vom Aufenthalt. Die Aufenthaltserfordernisse der Ausländer werden in Art. 18 und 33 nBüG definiert (es werden grundsätzlich nur noch bestimmte Aufenthaltsstatus angerechnet). Für Schweizerbürger wird weiterhin der Wohnsitzbegriff verwendet (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 BRG), der sich nach dem Zivilgesetzbuch richtet. Art. 6 BRG in der geltenden Fassung kann gestrichen werden.

Abs. 1 und 3: Heute beträgt der erforderliche Aufenthalt im Kanton Obwalden für ausländische Personen fünf Jahre und der erforderliche Wohnsitz für Personen mit Schweizer Bürgerrecht drei Jahre. Aufenthalt und Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde sind nicht vorgeschrieben.

Erfahrungsgemäss bedarf es für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die kommunalen Einbürgerungsorgane einer bestimmten Wohnsitzdauer unmittelbar vor Gesuchseinreichung in der Gemeinde. Die Beurteilung insbesondere der Integration von gesuchstellenden Personen, die nie oder seit Jahren keinen Bezug mehr zur Gemeinde hatten, hat sich in der Praxis als sehr schwierig oder unmöglich erwiesen.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, dass die heute erforderliche Aufenthalts- bzw. Wohnsitzdauer unmittelbar vor Gesuchseinreichung in der Gemeinde nachgewiesen werden muss.

Abs. 2: Redaktionelle Anpassung des Verweises an die neue Artikelnummerierung des Bundesrechts.

Art. 6, 6a und 7 Voraussetzungen und Prüfung

Grundsätzlich kann an dieser Stelle auf die Ausführungen über die Grundzüge der kantonalen Revision verwiesen werden.

Art. 6: Die Einbürgerungsvoraussetzungen der Bundesgesetzgebung gelten auch für die Erteilung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts („Netto-Gesetzgebung“, Art. 1 Abs. 2 E-BRG), was in Art. 6 Abs. 1 E-BRG nochmals klar gestellt wird. Dies allerdings unter der Voraussetzung von Art. 1 Abs. 2a E-BRG (Berücksichtigung der kommunalen und kantonalen Verhältnisse) und dem Vorbehalt abweichender kantonalen Regelungen, insbesondere den kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen (vgl. Art. 6a E-BRG).

Wie bisher gelten die Einbürgerungsvoraussetzungen und der Ablauf des Einbürgerungsverfahrens grundsätzlich auf für Gesuche von Personen mit Schweizer Bürgerrecht. Es soll nun aber klarer geregelt sein, dass solche Personen nicht alle Voraussetzungen erfüllen müssen (nämlich nicht Art. 12 Abs. 1 Bst. b und e nBüG), da sie das Schweizer Bürgerrecht schon besitzen und sich daher eine Ungleichbehandlung bezüglich ausländischer Personen rechtfertigen lässt. Schliesslich sind einzelne Voraussetzungen im rein kantonalen Verfahren auch nicht überprüfbar (Art. 11 Bst. c nBüG). Personen mit Schweizer Bürgerrecht müssen auch keine Eignungsprüfungen absolvieren, da davon ausgegangen wird, dass sie diese Kenntnisse mitbringen. Die Überprüfung der Voraussetzungen wird im Rahmen der Erstellung des Führungsberichts, insbesondere anlässlich des dort stattfindenden Gesprächs mit der gesuchstellenden Person erfolgen.

Art. 6a: Im Integrationsprozess wird über die Regelstrukturen wie auch über die ergänzenden und spezifischen Integrationsförderungen die am Wohnort gesprochene Sprache gefördert. An den Sprachkenntnissen wird der Stand der Integration gemessen. Die Einbürgerung ist gemäss

dem Stufenmodell des Bundes die letzte Stufe einer erfolgreichen Integration. Es kann daher erwartet werden, dass die am Wohnort gesprochene Sprache von der gesuchstellenden Person beherrscht wird. Die am Wohnort gesprochene Sprache ist im Kanton Obwalden Deutsch. Der Entwurf statuiert daher, dass die bundesrechtlichen Sprachkompetenzen in Deutsch nachzuweisen sind. Hinzu kommt, dass es eine Hauptwirkung der Einbürgerung ist, dass ausländische Personen am politischen Prozess auf den drei Staatsebenen mitwirken können. Auf der Ebene Kanton und Gemeinde muss die Sprache und das Vertrautsein der ausländische Person mit den massgebenden Verhältnissen soweit reichen – und ist daher als Einbürgerungsvoraussetzung zu verlangen –, dass die Person gestützt auf die behördlichen Informationen in Deutsch sowie ihre Kenntnisse über die regionalen Verhältnisse am politischen Prozess mitwirken kann. Die Kenntnisse über die regionalen Verhältnisse sind in den staatsbürgerlichen Grundkenntnissen enthalten (Art. 6a Abs. 2 E-BRG).

Art. 7: Mit der Bestimmung über die Eignungsprüfung wird die Grundlage für die Prüfungspflicht in einem formellen Gesetz geschaffen (Art 2 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 nBüV). Die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse richtet sich nach der Bundesgesetzgebung. Diese ist abschliessend. Die nBüV sieht aufgrund der persönlichen Verhältnisse Ausnahmen nur im Bereich der Integrationsvoraussetzungen vor, nicht aber bei den Voraussetzungen des Vertrautseins (Art. 9 nBüV). Es kann allerdings angenommen werden, dass wer aufgrund der persönlichen Verhältnisse diese Voraussetzungen nicht oder nur erschwert erfüllen kann (z.B. staatsbürgerliche Grundkenntnisse), ebenfalls von deren Nachweis entbunden werden kann.

Art. 8 Eidgenössische Einbürgerungsbewilligung

Nur ausländische Personen benötigen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Der angepasste Verfahrensablauf schreibt vor, dass die Bewilligung nach der kantonalen Zusicherung und vor dem kantonalen Einbürgerungsentscheid beim SEM einzuholen ist (Art. 4a Abs. 3 Satz 1 E-BRG). Die Bestimmung wird an diesen Verfahrensablauf sowie an die neue Terminologie angepasst.

Art. 9, 10, 14

Redaktionelle Anpassung an das Bundesrecht.

Art. 16 Nichtigserklärung

Die Formulierung stimmt inhaltlich nicht mit dem Bundesrecht überein und ist daher anzupassen. Das Bundesrecht regelt die Nichtigserklärung umfassend, weshalb für die Voraussetzungen und den Umfang der Nichtigserklärung darauf verwiesen werden kann.

Gemäss Vorschlag des Regierungsrats sollen es auf kantonalen Ebene nicht mehr verschiedene, sondern nur noch ein Organ sein, das im Bereich des Bürgerrechts entscheidet. Die kantonale Einbürgerungskommission soll daher auch über die Nichtigserklärung entscheiden (Art. 1a Abs. 1 E-BRG).

Art. 17a Anwendbares Recht

Die Bestimmung stellt klar, dass auf alle kantonalen und kommunalen Verfahren in Zusammenhang mit dem Bürgerrecht das kantonale Verwaltungsverfahren anwendbar ist. Dies muss nicht nur die Einbürgerungsverfahren, sondern kann auch ein Entlassungs- oder Nichtigserklärungsverfahren betreffen.

Dies gilt auch für Abklärungen, die vom Kanton im Auftrag des SEM durchzuführen sind, beispielsweise in Zusammenhang mit der Erteilung der erleichterten Einbürgerung (Art. 34 Abs. 2 und 3 nBüV; Art. 17 ff. nBüV), jedenfalls solange der Bund hier noch keine Regelung aufstellt.

Art. 17b Bearbeitung von Personendaten

Da in Zusammenhang mit der Bearbeitung eines Einbürgerungsgesuches zahlreiche – auch besonders schützenswerte – Daten bearbeitet werden müssen, drängt sich der Erlass einer datenschutzrechtlichen Grundlage für Gemeinden und Kanton auf, analog Art. 44 nBüG.

Art. 17c Amtshilfe

Die Bestimmung wiederholt auf kantonaler Ebene das gesamtschweizerisch geltende Recht der kommunalen und kantonalen Behörden, die mit dem Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung betraut sind, unter dem Titel der Amtshilfe die Informationen, die für die Verfahren des Bürgerrechts erforderlich sind, von den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden inklusive deren Anstalten einzuholen. Es kann auf die Botsch.- nBüG, a.a.O., S. 2866, verwiesen werden.

Ob und wie ein Verfahren bei den zur Auskunft verpflichteten Behörden abgeschlossen wurde, muss dabei unerheblich bleiben. Wenn beispielsweise ein Verfahren bei der Staatsanwaltschaft durch Nichtanhandnahme- oder Einstellungsverfügung abgeschlossen wurde, aber der Polizeirapport oder das Einvernahmeprotokoll Hinweise auf den Stand der Integration geben, gelten diese Dokumente als erforderliche Information im Einbürgerungsverfahren und sind daher bekannt zu geben. Ob also eine Information erforderlich ist, kann in der Regel nur die mit dem Vollzug der Bürgerrechtsgesetzgebung betraute Behörde beurteilen.

An dieser Stelle ist auch auf die Meldepflicht der Kantonspolizei und der Abteilung Migration in Art. 7a Abs. 3 E-BRV hinzuweisen.

Art. 18 Akteneinsicht

In der Praxis wurde die Erfahrung gemacht, dass die gesuchstellenden Personen häufig bei den kantonalen Behörden um Akteneinsicht ersuchten, obwohl die Verfahrenszuständigkeit bei der Gemeinde oder beim Bund lag. Die Ergänzung von Art. 18 soll Klarheit schaffen, dass die Akteneinsicht bei der Behörde vorzunehmen ist, welche zurzeit die Verfahrenshoheit inne hat, zumal ein zentrales Einbürgerungsdossier besteht, das die verschiedenen Einbürgerungsstufen durchläuft.

Die Akteneinsicht erfolgt und kann eingeschränkt werden unter den Voraussetzungen von Art. 7 Verordnung über das Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren vom 29. Januar 1998 (VwVV; GDB 133.21) in Verbindung mit Art. 17a nBRG.

Art. 18a Rechtsmittel

Diese Bestimmung wird wegen ihrer grundlegenden Bedeutung von der BRV in das BRG verschoben.

Schon in der ursprünglichen Fassung des BRG aus dem Jahre 1992 wurde unter den Verfahrensbestimmungen im BRG der Weiterzug abgehandelt (bzw. ausgeschlossen). Heute ist die Rechtsmittelbestimmung in der BRV unter dem Kapitel „Einbürgerungsverfahren an der Gemeindeversammlung“ eingereiht. Da es auf dem Kantonsgebiet neu unterschiedliche kommunale Einbürgerungsorgane geben kann (Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Kommission), bedarf es einer Rechtsmittelbestimmung, die nicht nur die Gemeindeversammlung berücksichtigt, sondern auch die anderen Einbürgerungsorgane einbezieht. Diese einheitliche Rechtsmittelbestimmung ist sinnvollerweise im BRG und dort unter die Verfahrensbestimmung einzureihen.

Sollten die Gemeinden eine kommunale Einbürgerungskommission einsetzen, könnte man sich fragen, ob Art. 18a E-BRG genügt oder auch die Rechtsmittelbestimmung in Art. 88 Abs. 1 KV

um diese Vorinstanz ergänzt werden müsste. Die Verfassungsbestimmung erwähnt als Vorinstanzen lediglich die Gemeindeversammlung und den Gemeinderat.

Der vorliegende Entwurf verzichtet darauf, die Verfassung in diesem Punkt anzupassen. Einerseits geht es hier um eine delegierte Aufgabe der Gemeindeversammlung, welche als Vorinstanz erwähnt ist, andererseits kennt die kantonale Gesetzgebung auch andere „Durchbrüche“, wie beispielsweise in Art. 128 des kantonalen Bildungsgesetzes (GDB 410.1). Dass im Bürgerrecht solche Durchbrüche möglich sind, kann auch aus Art. 16 KV abgeleitet werden, wonach das Verfahren der Einbürgerung durch „Gesetz“ geregelt wird.

Art. 26 Einbürgerung (Landleutegeschlechter)

Gemäss Vorschlag des Regierungsrats sollen es auf kantonalen Ebene nicht mehr verschiedene, sondern nur noch ein Organ sein, das im Bereich des Bürgerrechts entscheidet. Dies ist die kantonale Einbürgerungskommission (Art. 1a Abs. 1 E-BRG).

Art. 31b Übergangsbestimmungen zum Nachtrag vom ...

Das Übergangsrecht soll sich nach dem Bundesrecht richten, so dass bei den noch hängigen Gesuchen eine Verfahrenskontinuität besteht. Hängige Gesuche werden somit nach dem bisherigen Recht beurteilt.

Art. 32 Vollzugsvorschriften

Der Kantonsrat hat in der BRV nicht nur die Zuständigkeiten, sondern auch das Verfahren geregelt. Dies soll hier noch erwähnt werden.

16. Nachtrag zur Bürgerrechtsverordnung

Art. 1 Geltungsbereich

Redaktionelle Ergänzung (vgl. dazu Art. 32 nBRG).

Art. 1a Aufgabenteilung

Die Bürgerrechtsverfahren sind mehrstufig, entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau. Dementsprechend wird hier klargestellt, dass Kanton und Gemeinden ihre Aufgaben im Bürgerrecht unabhängig voneinander erledigen und autonom entscheiden müssen (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 9 E-BRV betreffend die Gesuchbehandlung im Kanton).

Art. 2 a. Gemeinderat

Abs. 1 Bst. c: redaktionelle Anpassung.

Abs. 1 Bst. g: Nicht mehr die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat soll der kantonalen Einbürgerungskommission Antrag auf Nichtigerklärung einer Einbürgerung stellen können. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass in einem Nichtigerklärungsverfahren schnelle und professionelle Abklärungen ohne politischen Spielraum notwendig sind. Hinzu kommt oft noch eine anspruchsvolle Kommunikation. Auch wenn die Gemeinde diesen Prozess nicht selber durchführt, eignet sich der Gemeinderat besser für die Einleitung des Nichtigerklärungsverfahrens.

Abs. 2: Der Gemeinderat sichert auch ausländischen Personen das Gemeindebürgerrecht zu, soweit ihm die Gemeindeversammlung diese Aufgabe übertragen hat.

Art. 3 b. Gemeindeversammlung

Vgl. dazu Art. 98 Abs. 1a und 1b E-KV sowie die Ausführungen betreffend die neuen Zuständigkeiten unter dem Kapitel über die Grundzüge der kantonalen Revision.

Abs. 1 Bst. b: Vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 Bst. g E-BRV.

Art. 3a c. Einbürgerungskommission

Die kommunale und die kantonale Einbürgerungskommission sollen systematisch unter dem Abschnitt Geltungsbereich und Zuständigkeiten geregelt werden. Die beiden Kommissionen sind organisatorisch ähnlich geregelt.

Die Bestimmung von Art. 3a kommen nur zur Anwendung, wenn die Gemeindeordnung eine Kommission vorsieht. Bleibt die Gemeindeversammlung oder ist der Gemeinderat das zuständige Einbürgerungsorgan, gelangt die Bestimmung nicht zur Anwendung.

Soll eine kommunale Einbürgerungskommission entscheiden, so muss sie dies umfassend und unabhängig tun können. Insoweit soll sie die gesamte Bürgerrechtsgesetzgebung im kommunalen Zuständigkeitsbereich vollziehen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 3a Abs. 1 Bst. b E-BRV aber nur, wenn ihr dies gemäss Art. 98 Abs. 1b KV übertragen worden ist). Mit der Wahl durch die Gemeindeversammlung erhält die Kommission die notwendige Unabhängigkeit. Die Unvereinbarkeitsregelungen der Kantonsverfassung gelten auch hier. Beispielsweis können Mitglieder des Gemeinderats oder Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung nicht in die Kommission gewählt werden. Die Verhandlungsordnung soll sich nach jener der kantonalen Kommission richten, damit ein einheitliches Kommissions-Modell in den kommunalen und kantonalen Bürgerrechtsverfahren besteht. Die Kommission muss unabhängig die notwendigen Abklärungen treffen. Eine Kommission kann nur dann unabhängig wirken, wenn sie auch ressourcenmässig unabhängig organisiert ist. Hierfür hat der Gemeinderat der Kommission die notwendige Organisation zu unterstellen. Im Übrigen ist die Organisation der Kommission Sache der Gemeinden.

Art. 4 a. Zuständiges Amt

Praxisgemäss hat seit jeher das zuständige Amt die Bürgerrechtsgesetzgebung im kantonalen Zuständigkeitsbereich vollzogen, soweit keine andere Behörde oder Amtsstelle bezeichnet war. Es unterhält auch das Netzwerk zu den Bundesbehörden, zu den Gemeinden sowie zu den anderen Kantonen. Es stützte sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben teilweise auf die Kompetenzen des Departements, teilweise auf die AB BRV und teilweise auf weitere gesetzliche Grundlagen.

Die Aufgaben des zuständigen Amtes werden nun in einer Bestimmung zusammengefasst und entsprechend der geltende Praxis festgelegt.

Da neu die kantonale Einbürgerungskommission für alle Bürgerrechtsentscheide zuständig ist (Art. 1a Abs. 1 E-BRG), sollen die Aufgaben des Regierungsrats und des Kantonsrats diesem Organ und die Aufgaben des zuständigen Departements dem zuständigen Amt übertragen werden, das als Sekretariat der Kommission arbeitet.

Das Nichtigerklärungsverfahren wird regelmässig auf Amtsstufe eingeleitet, häufig aufgrund der Meldung einer Behörde. Die entsprechenden Abklärungen können umfangreich sein und über mehrere Jahre andauern. Deshalb soll dem zuständigen Amt explizit die Zuständigkeit zugewiesen werden, das Nichtigerklärungsverfahren durchzuführen bzw. den Antrag des Gemeinderats auf Nichtigerklärung einer nach kantonalem Recht erteilten Einbürgerung zu prüfen (Art. 4 Abs. 1 Bst. k E-BRV).

Art. 4a b. Zuständiges Departement

Das zuständige Departement vollzieht heute die Bürgerrechtsgesetzgebung, soweit es den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats oder des Kantonsrats betrifft. Gemäss dem kantona-

len Kommissions-Modell hat das zuständige Departement keine Aufgabe mehr in den Bürgerrechtsverfahren. Vgl. dazu die Ausführungen unter Art. 4 E-BRV.

Art. 5 b. Regierungsrat

Der Regierungsrat soll keine Aufgabe mehr in den Bürgerrechtsverfahren haben. Vgl. dazu die Ausführungen unter Art. 4 E-BRV.

Art. 6 Kantonsrat/kantonale Einbürgerungskommission

Abs. 1: Keine Bemerkungen.

Abs. 2: Der Kommission werden die Aufgaben des Regierungsrats sowie jene des Kantonsrats zugewiesen, um im Bereich des Bürgerrechts Synergien zu schaffen.

Die ehemals in Art. 5 Abs. 1 Bst. e und h BRV statuierten Bestimmungen wurden mit der Verschiebung zur Einbürgerungskommission gleichzeitig redaktionell an das neue Bundesrecht angepasst.

Abs. 3 - 5: Die Einbürgerungskommission soll unabhängig arbeiten können. Der Einbürgerungsentscheid sollte aufgrund von Sachkriterien gefällt werden. Aus den Erfahrungen der letzten Jahre ist eine vom Kantonsrat gewählte Kommission voraussichtlich eine geeignete Lösung. Die Kommission orientiert sich am Vorbild der Rechtspflegekommission. Dies wäre nicht eine komplette Entkoppelung von den heutigen Zuständigkeiten im Kantonsrat. Die Zahl der Mitglieder soll auf elf beschränkt sein. Ersatzmitglieder sollen keine vorgesehen werden, da diese praktisch kein Know-how aufbauen könnten. Die Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs erfolgt auf allen drei Staatsebenen. Alle Ebenen sollen absolut getrennt voneinander entscheiden. Zudem soll der Einbürgerungsentscheid entpolitisiert werden. Daher werden die Unvereinbarkeitsregelungen in der Kantonsverfassung durch Abs. 4 noch ergänzt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 2 KV): Wer eidgenössisch, kantonale oder kommunale Mitglied einer Behörde ist oder in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis steht, ist nicht wählbar. Präsidiale Kompetenzen für vorsorgliche Massnahmen sind notwendig, damit z.B. in Nichtigerklärungsverfahren schnell und flexibel reagiert werden kann.

Abs. 6: Das zuständige Amt soll als Sekretariat eingesetzt werden, daneben erledigt es noch die eigenen und die Aufgaben, die heute dem zuständigen Departement zugewiesen sind. Vgl. dazu die Ausführungen unter Art. 4 E-BRV.

Art. 6a und 6b Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen

Verfahrensgarantien (Art. 6a E-BRV): Die Verfahrensgarantien gelten nicht nur im Verfahren der Gemeindeversammlung, sondern für alle Verfahren im Bürgerrechtsbereich. Die Bestimmung, heute in Art. 11 BRV unter dem Kapitel „Einbürgerungsverfahren in der Gemeindeversammlung“ geregelt, wurde daher unter das Kapitel „Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen“ verschoben.

Mitwirkungspflicht (Art. 6b E-BRV): Die Mitwirkungspflicht gilt nicht nur im Verfahren der Gemeindeversammlung, sondern für alle Verfahren im Bürgerrechtsbereich. Der allgemeine Grundsatz der Mitwirkung, heute in Art. 14 BRV geregelt, wurde daher herausgelöst und in das Kapitel „Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen“ verschoben. Die Formulierung wurde an das Bundesrecht angepasst. Im Übrigen sind gemäss Art. 1 Abs. 2 BRG in Verbindung mit Art. 21 BÜV die konkreten bundesrechtliche Regelung auf das kantonale Verfahren anwendbar.

Art. 6c – 6f Vorverfahren

Entsprechend der heutigen Praxis sollen in der BRV die Verfahrensstadien Vorverfahren und Hauptverfahren abgebildet werden (vgl. die Verfahrensabläufe im Kapitel Grundzüge der kantonalen Revision).

Das Vorverfahren war bisher behelfsmässig in den Ausführungsbestimmungen geregelt und wird nun in die BRV überführt, wo es die Verfahrensbestimmungen ergänzt.

Informationen (Art. 6c E-BRV): Einbürgerungsgesuche sind bei der Wohnsitzgemeinde einzureichen (Art. 4a E-BRG, Art. 7 Abs. 1 BRV). Praxisgemäss sind diese Gemeinden auch zuständig für die Erteilung von Erstauskünften und für die Abgabe von weiterführenden Informationen im Hinblick auf die Gesuchseinreichung (vgl. Merkblatt für ausländische Personen, a.a.O., S. 4). Diese Praxis soll nun festgehalten werden, auch als Information für den Bürger.

Nachweis der Sprachkompetenzen und der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse (Art. 6d E-BRV): Dies war bisher in Art. 5 AB BRV geregelt. Gestützt auf Art. 6d Abs. 3 E-BRV kann der Regierungsrat über die Ausführungsbestimmungen Hilfsmittel und Kurse organisieren (Art. 25a Abs. 1 Bst. b E-BRV [Organisation der Prüfung]), welche die Erbringung der geforderten Nachweise ermöglichen (vgl. dazu die Forderung des Bundesrechts in Art. 2 Abs. 2 nBüV). Die Bestimmung dient beispielsweise als Grundlage für die Vorbereitungskurse betreffend die Prüfung über die staatsbürgerlichen Grundkenntnisse (heute in Art. 4c AB BRV, neu in Art. 3 E-AB BRV geregelt).

Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse (Art. 6e E-BRV): Die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse erfolgt im Entscheid des Einbürgerungsorgans über die Aufnahme ins Bürgerrecht. Damit dieses Verfahrensstadium erreicht werden kann, muss die instruierende Behörde die Möglichkeit haben, die einbürgerungswillige Person im Vorverfahren vom Nachweis der Sprachkompetenzen und der staatsbürgerlichen Grundkenntnis zu dispensieren. Sonst kann das Verfahren nicht weitergeführt werden. Der Dispensionsentscheid soll den entsprechenden Grund für die Dispensation festhalten (dies kann auch ein Grund nach Art. 6 Abs. 2 nBüV sein). Gelangt das Einbürgerungsorgan aufgrund der dargelegten Dispensionsgründe am Schluss zur Ansicht, die persönlichen Verhältnisse rechtfertigen ein Abweichen von den Vertrautseins- und Integrationskriterien nicht, hat die gesuchstellende Person die Nachweise nachträglich noch beizubringen, andernfalls das Gesuch abzulehnen ist. Die Gemeinden regeln, wer als instruierende Behörde die Dispensation erteilen kann. Die nBüV sieht ein Abweichen von den Einbürgerungsvoraussetzungen nur im Bereich der Integration vor (Art. 12 Abs. 2 nBüG; Art. 9 nBüV). Demgegenüber ist die Voraussetzung des Vertrautseins mit den massgebenden Verhältnissen (Art. 11 Bst. b nBüG; Art. 2 nBüV) offenbar ausnahmslos zu erfüllen. Mit Blick auf die Gesetzeskonstellation in der nBüV wie auch dem in der Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot kann allerdings angenommen werden, dass aufgrund der persönlichen Verhältnisse ein Abweichen von den Voraussetzungen des Vertrautseins teilweise möglich sein muss (da ansonsten z.B. behinderte Personen von der Einbürgerung ausgeschlossen wären). Jedenfalls soll im kantonalen Vorverfahren die Möglichkeit einer Dispensation betreffend den Nachweis der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse statuiert werden. Für den Inhalt und den Umfang der Ausnahmeregelung kann auf den betreffenden Abschnitt im Kapitel über die Grundzüge der kantonalen Revision verwiesen werden.

Das zuständige kantonale Amt prüft die persönlichen Verhältnisse ebenfalls und eigenständig. Dies entspricht der selbständigen Aufgabenerledigung je Einbürgerungsebene (Art. 1a BRV).

Registrierung (Art. 6f E-BRV): Im Einbürgerungsverfahren werden von der gesuchstellenden Person zahlreiche Dokumente benötigt. Ein Teil davon sind die zivilstandsamtlichen Ausweise

(Art. 7 Abs. 2 Bst. a BRV). Ausländische Personen haben gegebenenfalls folgende Dokumente dem Gesuch beizulegen:

- Geburtsurkunde;
- Eheschein;
- Auszug aus dem Gerichtsurteil über die Trennung, Scheidung, Ungültigerklärung oder Auflösung der Ehe;
- Todesschein des Ehepartners;
- Ausweis über die Staatszugehörigkeit.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Beibringung der zivilstandsamtlichen Ausweise von ausländischen Personen heute nicht befriedigend gelöst ist. Teilweise ist es schwierig (oder die gesuchstellende Person ist nicht gewillt), dem Gesuch die entsprechenden Ausweise im Original beizulegen. Damit zusammenhängend ist eine Echtheitsprüfung praktisch nicht möglich. Teilweise werden durch das Zivilstandsamt beim Vollzug der Einbürgerung, mithin also bei der Beurkundung und Eintragung im Zivilstandsregister, aktuellere, weitere oder andere Dokumente von der eingebürgerten Person verlangt. Diese muss dann nochmals Ausweise beschaffen. Alle Beteiligten stehen dabei unter einem erheblichen zeitlichen Druck, da die Eintragung des Bürgerrechts im Zivilstandsregister die Voraussetzung bildet, um einen Pass oder eine Identitätskarte beantragen zu können. Dies alles kann umgangen werden, wenn sich die einbürgerungswillige Person im Vorverfahren beim Zivilstandsamt registrieren lässt (Art. 15a Abs. 2 Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 [ZStV; SR 211.112.2; Fachprozess EAZW Nr. 30.3 vom 15. Dezember 2004, Beurkundung der Daten über den Personenstand ausländischer Staatsangehöriger [Aufnahme], S. 5 und 20; es wird darauf verzichtet, in der kantonalen Zivilstandsverordnung eine Pflicht des Zivilstandsamts zur Aufnahme ins Register zu statuieren). Die Beurkundung und Eintragung der massgebenden Personendaten findet dann vor Gesuchseinreichung statt und umfasst die Daten der oben genannten Ausweise. Der Auszug der Daten aus dem Zivilstandsregister gilt als zivilstandsamtlicher Ausweis (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BRV) und ist nachher dem Gesuch beizulegen. Die Gebühren im zivilstandsamtlichen Verfahren richten sich nach der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV; SR 172.042.110).

Art. 7 Gesuchseinreichung

Abs. 1: Das Gesuch kann erst eingereicht werden und die Gemeinde darf es erst entgegennehmen, wenn das Vorverfahren abgeschlossen ist und es alle vorgeschriebenen Dokument enthält (vgl. dazu auch die Auflistung auf der letzten Seite des kantonalen Gesuchformulars).

Abs. 2 Bst. b: redaktionelle Anpassung an Art. 18 und 33 nBüG.

Abs. 2 Bst. c: Anpassung an die aktuelle Praxis (vgl. Beilagen zum kantonalen Gesuchformular).

Abs. 2 Bst. g: redaktionelle Anpassung, vgl. Abs. 2.

Abs. 2 Bst. h: Neu ist der Besitz der Niederlassungsbewilligung eine zwingende Voraussetzung für die Gesuchseinreichung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a nBüG).

Abs. 2 Bst. k: Die Einreichung der Bestätigung über den Besuch der Informationsveranstaltung war bisher in Art. 6 Abs. 4 AB BRV geregelt.

Abs. 2 Bst. l: Anpassung an die aktuelle Praxis (vgl. Formular „Beachtung der Rechtsordnung“).

Das Thema Gesundheit wird heute zwar bei der Erstellung des Führungsberichts thematisiert. Der Gesundheitszustand einer gesuchstellenden Person wird aber bei der Prüfung der Integration nur dann benötigt, wenn darauf gestützt eine Abweichung von den Einbürgerungsvoraus-

setzungen beantragt wird. Soweit der Gesundheitszustand die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht beeinflusst, besteht für die gesuchstellende Person keine Pflicht, ihren Gesundheitszustand offenzulegen.

Abs. 3: Da für Personen mit Schweiz Bürgerrecht geringere Einbürgerungsvoraussetzungen gelten, reduziert sich auch deren Nachweispflicht. Es kann auf die Ausführungen unter Art. 6, 6a und 7 E-BRG (Voraussetzungen und Prüfung) verwiesen werden.

Art. 7a Vorabklärungsverfahren

Abs. 1 und 2: Das Vorabklärungsverfahren (heute: Vorprüfungsverfahren) ist bereits in der AB BRV geregelt und soll in die BRV überführt werden.

In der Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ wurde gefordert, dass der Begriff „Vorprüfung“ im ganzen Erlass ersetzt werden soll durch den Begriff „Vorabklärung“, da dies die Autonomie der Gemeinde besser widerspiegle. Im Rahmen der Vorabklärung stellt das zuständige Amt den Gemeinden während des kommunalen Verfahrens weiterführende Daten und Akten zur Verfügung. Der Kanton prüft die Gesuche aber nicht an Stelle der Gemeinden und gibt auch keine verbindliche Beurteilung ab. Die Vorabklärung als Datenbeschaffung ist eine Dienstleistung an die Gemeinden. Sie kann aber nur erfolgen, wenn die durch die Gemeinden eingereichten Dossiers vollständig sind. Andernfalls müssen sie ergänzt werden.

Abs. 3: Die Regelung wurde ergänzt durch die Meldepflicht der Abteilung Migration.

Art. 8 Gesuchsbehandlung in der Gemeinde

Abs. 1: Die instruierende Behörde führt das Vorverfahren und auch das Hauptverfahren durch. Wer instruierende Behörde ist, sollen die Gemeinden in ihrer Gesetzgebung selber regeln.

Abs. 2: Die Einbürgerungsbewilligung kann – nach neuem Bundesrecht – erst nach erfolgter Zusicherung des Kantonsbürgerrechts eingeholt werden. Die Bestimmung ist deshalb zu streichen.

Abs. 3 – 5: Die Regelungen sind zusammenzulegen und zu abstrahieren in dem Sinne, als vom zuständigen Einbürgerungsorgan gesprochen wird, da nach dem „Auswahl-Modell“ unterschiedliche Zuständigkeiten möglich sein werden.

Art. 9 Gesuchsbehandlung im Kanton

Abs. 1 und 3: In Ausführung des Grundsatzes, dass im Bürgerrechtsverfahren entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau jede Staatsebene ihre Aufgaben im Bürgerrecht unabhängig und selbstständig erledigt (Art. 1a E-BRV), wird die Regelung über die Gesuchsbehandlung auf kantonaler Ebene verdeutlicht. Der Grundsatz dürfte dann in einem verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Wirkung entfalten, wenn der angefochten Beschluss des kantonalen Einbürgerungsorgans von jenem des kommunalen Organs abweicht. Im Übrigen sind die Regelungen an das kantonale Kommissions-Modell anzupassen.

Art. 9a Wegzug

Das Bundesrecht regelt neu den Wegzug von gesuchstellenden ausländischen Personen. Ziehen diese während des Verfahrens in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton um, so soll die vom Kanton bezeichnete Behörde zuständig bleiben, wenn die Behörde die zur Zusicherung nach Art. 13 Abs. 2 BÜG notwendigen Abklärungen abgeschlossen hat (Art. 18 nBÜG und Art. 12 nBÜV).

Die Bundesbestimmung regelt die Fixierung der Zuständigkeit im interkantonalen Verhältnis. Die notwendigen Abklärungen für die Zusicherung nach Art. 13 Abs. 2 nBÜG sind erst abge-

geschlossen (Art. 12 nBüV), wenn auf kantonaler Ebene die Zusicherung erteilt wurde (Art. 4a Abs. 3 E-BRG).

Der kantonale Entwurf definiert nun, und zwar im inter- wie auch im innerkantonalen Verhältnis, wann die notwendigen Abklärungen je Stufe abgeschlossen sind:

- Im innerkantonalen Verhältnis (dann also kann in eine andere kantonale Gemeinde gezogen werden), wenn die instruierende kommunale Behörde nach Abschluss der notwendigen Abklärungen die Gesuche dem zuständigen kommunalen Einbürgerungsorgan zum Entscheid unterbreitet hat (z.B. wenn die Gesuche ausländischer Personen für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts bei der kommunalen Einbürgerungskommission traktandiert sind).
- Im interkantonalen Verhältnis (dann also kann in einen anderen Kanton gezogen werden), wenn der Beschluss der kantonalen Einbürgerungskommission bei ausländischen Personen über die Zusicherung des Kantonsbürgerrechts (Art. 6 Abs. 2 Bst. a dieser Verordnung) oder bei Personen mit Schweizerbürgerrecht über die Aufnahme ins Kantonsbürgerrecht (Art. 6 Abs. 2 Bst. b dieser Verordnung) vorliegt.

Die Fixierung im innerkantonalen Verhältnis wird zusätzlich geregelt, weil die Frage des Wegzugs in eine andere kantonale Gemeinde schon oft Gegenstand des Einbürgerungsverfahrens war (vgl. auch Art. 5 E-BRG betreffend den Aufenthalt und Wohnsitz).

Art. 11 Urnenabstimmungen

Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 6a E-BRV über die Verfahrensgarantien.

Art. 14 Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Person

Abs. 1 und 2: Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 6a und 6b über das Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen. Die Bestimmung wird inhaltlich nicht ergänzt, da Art. 21 nBüV zur Anwendung gelangt (Art. 1 Abs. 2 E-BRG).

Abs. 3: redaktionelle Anpassung, da die Frist im Bundesrecht von fünf auf acht Jahre erhöht wurde.

Art. 18 Begründung

Redaktionelle Anpassung an die Terminologie des neuen Bundesrechts (vgl. Art. 11 nBüG)

Art. 21 Rechtsmittel

Vgl. dazu die Ausführungen unter Art. 18a E-BRG über die Rechtsmittel.

Art. 23 Nichtigkeit

Vgl. dazu die Ausführungen unter Art. 2 E-BRV über den Gemeinderat.

Art. 24 Entlassungsgesuch

Die Regelungen sind an das kommunale „Auswahl-Modell“ und an das kantonale Kommissions-Modell anzupassen.

Art. 25a Vollzug

Der Regierungsrat ist für die „technische Umsetzung“ zuständig und erhält hierfür die notwendigen Gesetzgebungskompetenzen.

Art. 26 Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung in der BRV kann aufgehoben werden, da sich das Übergangsrecht nach Art. 31b E-BRG richtet.

17. Fremdänderungen

Verordnung zum Ausländerrecht vom 30. November 2007 (VV AuG; GDB 113.21)

Art. 29 und 32a Amtshilfe und Datenbekanntgabe; Datenbearbeitung

Die Arbeitsgruppe „Integration“ hat gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des Integrationsprozesses festgestellt. Der diesbezügliche Datenaustausch (und damit auch die Datenbearbeitung) zwischen der Fachstelle für Gesellschaftsfragen (FGF), im Sozialamt, und der Abteilung Migration (MIG), im Amt für Arbeit, soll geregelt und auf eine gesetzliche Grundlage abgestellt werden.

Die FGF führt in der ersten Phase der Wohnsitznahme im Kanton Obwalden mit den ausländischen Personen Gespräche durch; dies im Rahmen der spezifischen/ergänzenden Integrationsförderung. Die Gesprächsinformationen gelangen heute nicht zum MIG und somit auch nicht ins Einbürgerungsverfahren (letzte Stufe einer erfolgreichen Integration). Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens nimmt die Kantonspolizei Einsicht in die Dossiers der MIG, um Informationen über den Integrationsstand zu erhalten. Auch die MIG muss bei der Ausweiserteilung den Integrationsstand beurteilen.

Zusammen mit den Gesprächsinformationen der FGF würde sich aus dem Dossier der MIG der „Aussage-Verlauf“ einer Person über mehrere Jahre ergeben. Klar ist aber, dass die Informationen der FGF keinen Beweiswert haben. Sie können aber Anhaltspunkte dafür geben, ob vor dem Hintergrund des Integrationsprozesses die Aussagen einer Person über die Jahre hinweg stringenter sind.

Es erscheint daher sinnvoll, dass die bei der FGF festgehaltenen Informationen in Zusammenhang mit den Integrationsbemühungen einer ausländischen Person an die MIG weiter geleitet und bearbeitet werden können. Die Gespräche bei der FGF erhalten damit wohl auch eine höhere Verbindlichkeit. Die Informationen können dann im Einbürgerungsverfahren abgerufen und abschliessend beurteilt werden.

Für die Beurteilung der Integration durch MIG und Einbürgerungsbehörden sind auch Informationen aus den Regelstrukturen wichtig (vgl. Art. 5 Bst. c nBüV: Pflicht zum Schulbesuch). Die MIG ist daher auf die Amtshilfe kommunaler und kantonaler Behörden und Anstalten angewiesen (die Einbürgerungsbehörden beziehen dann später die Informationen wiederum über das Dossier beim MIG). Der Bezug der Daten aus den Regelstrukturen ist grundsätzlich schon durch das eidgenössische Ausländergesetz und seine Ausführungserlasse geregelt.

Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005 (KRG; GDB 132.1)

Art. 30 b. Rechtspflegekommission

Abs. 1 Bst. a, b und f: Die Regelungen sind an das kantonale Kommissions-Modell anzupassen. Danach ist der Kantonsrat das Wahl – und die Rechtspflegekommission das Kontrollorgan der kantonalen Einbürgerungskommission.

Verordnung zum Allgemeinen Gebührengesetz vom 21. April 2005 (GDB 643.11)

Art. 5 Staatskanzlei

Abs. 1 Zif. 1: Bürgerrechtsurkunden werden seit 2006 nicht mehr ausgestellt. Entsprechend dem Prinzip des Verwaltungsakts wurden die Urkunden durch eine Verfügung ersetzt, nämlich durch den Beschluss des Kantonsrats. Die Bestimmung ist daher zu streichen.

VII. Schlussbetrachtung

Die neue Einbürgerungsgesetzgebung stellt strengere Anforderungen an die einbürgerungswilligen Personen. Es ist zu erwarten, dass nur noch gut integrierte ausländische Personen eingebürgert werden. Die Praxis des Kantons Obwalden entspricht in weiten Bereichen schon der neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung, so dass die Anpassungen moderat ausfallen. Aus heutiger Sicht sind keine finanziellen Folgen erkennbar.

Beilagen:

- Nachtrag zur Kantonsverfassung (Bürgerrecht)
- Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz
- Entwurf Ausführungsbestimmungen zur Bürgerrechtsverordnung (zur Information)
- Vernehmlassungsergebnisse