



Bericht des Regierungsrats zu den Kantonsratsanträgen betreffend Erteilung des Kantonsbürgerrechts

15. März 2016

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht über die Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern, welche sich um die Aufnahme in das Bürgerrecht des Kantons Obwalden bewerben, mit dem Antrag darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Voraussetzungen

Nach Art. 70 Ziff. 11 der Kantonsverfassung (GDB 101.0) ist der Kantonsrat zuständig für die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern ins Kantonsbürgerrecht. Gemäss Art. 8 des Gesetzes über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 17. Mai 1992 (BRG; GDB 111.2) müssen diese für die Erlangung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Besitz der Einbürgerungsbewilligung des Staatssekretariats für Migration (SEM) sein. Eine solche Bewilligung können nur Ausländerinnen oder Ausländer erlangen, die während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizerischen Bürgerrechts [BüG; SR 141.0]). Stellen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch um Bewilligung und erfüllt der eine die Erfordernisse von Art. 15 Abs. 1, so genügt für den anderen eine Wohnsitzdauer von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem anderen Ehegatten lebt (Art. 15 Abs. 3 BüG). Diese Fristen gelten auch für gesuchstellende Personen, deren Ehegatten bereits allein eingebürgert worden sind (Art. 15 Abs. 4 BüG). Voraussetzung für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts sind sodann gemäss Art. 4 Abs. 2 BRG die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts sowie gemäss Art. 5 Abs. 1 BRG, dass von den in der Schweiz verbrachten Jahren mindestens fünf im Kanton verlebt sein müssen. In die Einbürgerung werden in der Regel die unmündigen Kinder des Bewerbers einbezogen (Art. 33 BüG; Art. 10 BRG).

Der Regierungsrat unterbreitet die Gesuche mit seinem Antrag zum Entscheid innerhalb von zwei Jahren dem Kantonsrat (Art. 4 Abs. 3 BRG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 BRV).

Unmündige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. Wenn sie unter Vormundschaft stehen, ist die Zustimmung der vormundschaftlichen Behörden nicht erforderlich. Über 16 Jahre alte Bewerberinnen oder Bewerber haben zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts schriftlich zu erklären (Art. 34 BüG; Art. 10 BRG).

Nach Art. 7 BRG ist schliesslich zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere, ob sie oder er die Eignungsbedingungen des Bundesrechts erfüllt. Der kantonale Gesetzgeber verweist damit auf Art. 14 BüG, der als Eignungsbedingungen insbesondere verlangt, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Zum Vertrautsein gehört die Kenntnis der ortsüblichen Sprache, die eine Schlüsselfunktion im Integrationsprozess inne hat. Genügende Sprachkenntnisse werden angenommen, wenn die gesuchstellende Person in der Amtssprache des Kantons (Deutsch) für die Bereiche Hören und Sprechen die Minimalanforderung B1 („Einstieg in die selbstständige Sprachverwendung“) des Europäischen Sprachenportfolios erfüllt. Die Sprachkenntnisse werden im Einbürgerungsverfahren seit 2008 durch die kommunalen und kantonalen Behörden über Sprachprüfungen abgeklärt („Sachbearbeitermodell“). Zum Zwecke der Gleichbehandlung aller gesuchstellenden Personen werden die Sprachkenntnisse seit 2012 durch einheitliche Sprachstandsanalysen geprüft, welche durch das Berufs- und Weiterbildungszentrum Obwalden (BWZ) durchgeführt werden (Art. 1 ff. Ausführungsbestimmungen zur Bürgerrechtsverordnung vom 8. November 2011 [AB BRV; GDB 111.211]). Weiter gehören zum Vertrautsein seit jeher auch Kenntnisse über die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung, um später als Bürgerin bzw. Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können. Seit 2013 werden diese Kenntnisse ebenfalls durch das BWZ geprüft (Art. 4a ff. AB BRV).

2. Aus der Praxis

2.1 Plenarveranstaltung im Einbürgerungsrecht

Am 10. September 2015 fand die Plenarveranstaltung im Einbürgerungsrecht statt. Das Sicherheits- und Justizdepartement lädt zu dieser Veranstaltung periodisch ein, um eine Plattform für den Erfahrungsaustausch anzubieten sowie Neuerungen, Ideen und Standards zu besprechen. Sie richtet sich vor allem an die zuständigen Einbürgerungsbehörden, aber auch an die am Verfahren beteiligten Behörden, wie die Kantonspolizei, das Zivilstandsamt oder die Fachstelle Gesellschaftsfragen (Integration).

An der Veranstaltung im Herbst 2015 war die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes das zentrale Thema. Weitere Themen waren die Einbürgerungen von behinderten Personen (vgl. nachstehend) sowie die Ausnahmegewilligungen von den Einbürgerungsprüfungen. Ebenso wurde über ein Urteil des Verwaltungsgerichts informiert.

2.2 Informationsveranstaltung

Auch im Jahr 2015 führte das Amt für Justiz die Informationsveranstaltung für einbürgerungswillige Personen zweimal durch. Wiederum sind die Veranstaltungen auf reges Interesse gestossen. Am 10. März 2015 nahmen 41 Personen und am 8. September 2015 29 Personen teil.

Mit der Veranstaltung wird sichergestellt, dass einbürgerungswillige Ausländer und Ausländerinnen über die Voraussetzungen der Einbürgerung und das diesbezügliche Verfahren ausreichend informiert werden. Beispielsweise wird über den erforderlichen Sprachlevel, die notwendigen staatsbürgerlichen Grundkenntnisse, die Kriterien der Eingliederung oder die anfallenden Kosten informiert.

Mit der Veranstaltung wurde in den letzten Jahren erreicht, dass sich die einbürgerungswilligen Personen bewusster auf die Einbürgerung vorbereiten. Die damit für das Verfahren geschaffene Transparenz wird geschätzt. Auch die kantonalen und kommunalen Behörden profitieren von gut informierten Gesuchstellenden. Letztlich können damit die Verfahrensabläufe reibungsloser und schneller abgewickelt werden.

2.3 Sprachstandsanalysen und Prüfungen der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse

Im Einbürgerungsverfahren besteht die Pflicht zur Ablegung einer Sprachstandsanalyse und einer Prüfung über die staatsbürgerlichen Grundkenntnisse. Damit wird die Einbürgerungsvoraussetzung des „Vertrautseins“ kantonal einheitlich abgeklärt, was sich sehr bewährt hat. Die Prüfungsorganisation hat sich gut eingespielt. Die Prüfungsinhalte und die Prüfungsmassstäbe werden laufend überprüft.

Das BWZ bietet einen freiwilligen Vorbereitungskurs betreffend die staatsbürgerlichen Grundkenntnisse an. Der Inhalt ist auf den Prüfungsstoff abgestimmt. Ganz allgemein hat der Kurs aber auch integrative Wirkung. Im Jahre 2015 wurde der Vorbereitungskurs zweimal durchgeführt mit gesamthaft 17 Personen. Der Vorbereitungskurs kann allen gesuchstellenden Personen empfohlen werden.

Die Prüfung der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse wurde in 11 Blöcken durchgeführt. Dabei wurden 61 Kandidaten à je 30 Minuten geprüft. Es haben 56 Personen (91,8 %) die Prüfung bestanden.

Die Sprachstandsanalyse wurde in 10 Blöcken durchgeführt. Dabei wurden 24 Kandidaten à je 60 Minuten geprüft. Es haben 15 Personen (62,5%) bestanden, mithin also mündlich ein B1 des europäischen Sprachenportfolios (ESP) erreicht. Im Jahre 2014 hatten alle teilnehmenden Personen (100%) die Sprachstandsanalyse bestanden.

2.4 Änderungen des Bundesrechts

Sei 2011 wird im Bundesparlament die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) behandelt. Am 20. Juni 2014 wurde das neue Bürgerrechtsgesetz von der Bundesversammlung angenommen. Die Referendumsfrist ist am 9. Oktober 2014 unbenutzt abgelaufen. Bis zum 19. November 2015 lief die Vernehmlassung zur Bürgerrechtsverordnung (BüV). Im Jahre 2016 wird der Bundesrat über die BüV und die Inkraftsetzung des neuen Bürgerrechts beschliessen. Das Inkraftsetzungsdatum wird frühestens auf das Frühjahr 2017 fallen. Mit den Konzeptarbeiten für die Anpassung der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung an das neue Bundesrecht wurde begonnen.

2.5 Einbürgerungen von behinderten Personen

Eine körperliche, psychische oder geistige Behinderung kann dazu führen, dass eine Person aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Teilaspekte der Integration nicht oder nur teilweise erfüllen kann.

Das kantonale Recht regelt die Behandlung solcher Personen im Einbürgerungsverfahren nur hinsichtlich der Einbürgerungsvoraussetzung des Vertrautseins (Ausnahmebewilligungen von der Sprachstandsanalyse und der Prüfung der staatsbürgerlichen Grundkenntnisse), nicht aber hinsichtlich der Einbürgerungsvoraussetzung der Integration im Sinne der Eingliederung.

Der Regierungsrat musste sich im Jahr 2015 mit einem solchen Fall im Rahmen einer Beschwerde befassen und erwog dabei Folgendes: Bei der Beurteilung der Einbürgerungskriterien sind die konkreten Fähigkeiten der behinderten Personen zu berücksichtigen (BGE 139 I 169, 135 I 49). Bei Urteilsunfähigkeit gilt der mutmassliche Einbürgerungswille (BGE 139 I 169), der sich im Interesse erschöpfen kann, als Staatsbürger an der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Stabilität und Sicherheit in der Schweiz teilzuhaben (BGE 139 I 169, 135 I 49). Bei der Beurteilung der Integration ist jede Art der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde und der Region massgeblich, insbesondere auch der Besuch einer Behinderteneinrichtung (BGE 138 II 305). Entsprechend den persönlichen Einschränkungen der behinderten Person sind die Anforderungen an die Integration tiefer anzusetzen (BGE 138 II 305). Der starke Bezug zu den betreuenden (aber nicht eingebürgerten) Eltern stellt keine mangelnde Integration dar (BGE 139 I 169). Auch ein zurückgezogenes Leben auf Gemeindeebene stellt nicht automatisch eine mangelnde Integration dar (BGE 138 I 242). Wer aber bewusst auf jegliche Teilnahme am öffentlichen Leben verzichtet und keine Integrationsbestrebungen unternimmt (obwohl er könnte), darf als nicht integriert bezeichnet werden (BGE 138 I 305 a.E.). Schliesslich stellt (nach heutigem Recht) mangelnde Selbsterhaltungsfähigkeit keinen Ablehnungsgrund dar (BGE 135 I 49).

2.6 Nichtigerklärung

Der Kantonsrat erteilte 2012 einem in Obwalden wohnhaften Mann das Schweizer Bürgerrecht. Im September 2013 wurde der Mann von der Jugendanwaltschaft Obwalden wegen Raub und mehrfachem Raubversuch, begangen im Dezember 2011, zu einer bedingten Geldstrafe verurteilt.

In der Folge wurde gegen den Mann ein Nichtigerklärungsverfahren eröffnet. Das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz besagt, dass eine Einbürgerung innert acht Jahren nach deren Erwerb nichtig erklärt werden kann, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

Nach Ansicht des Regierungsrats sei für den Mann bereits im Einbürgerungsverfahren erkennbar gewesen, dass sein Verhalten strafbar gewesen sei und somit einer Erteilung des Kantonsbürgerrechts entgegengestanden habe. Erschwerend sei hinzugekommen, dass der Mann im

Einbürgerungsverfahren eine Integration in die lokalen Verhältnisse vorgespiegelt habe, die so nicht bestanden habe. Indem er über die tatsächlichen Gegebenheiten nicht informiert und sich passiv verhalten habe, seien die Einbürgerungsbehörden in einem falschen Glauben gelassen worden und hätten das Bürgerrecht erteilt. Der Mann habe somit wesentliche Tatsachen verheimlicht, weshalb die Einbürgerung als erschlichen zu gelten habe. Die Nichtigerklärung erweise sich nach Ansicht des Regierungsrats klar als vom Gesetzeszweck gedeckt und verhältnismässig.

Der Entscheid des Regierungsrats wurde durch das Verwaltungsgericht bestätigt. Zurzeit ist offen, ob dagegen Beschwerde an das Bundesgericht geführt wird.

3. Kantonsbürgerrechtserteilung

3.1 Verfügung

Das Schweizerische Bürgerrecht ist dreiteilig. Dies widerspiegelt sich auch in der gesetzlichen Kompetenzordnung, wonach Bund, Gemeinde und Kanton je autonom die Eignung zur Einbürgerung beurteilen.

Die Eignung wird von den kantonalen Behörden umfassend und ausführlich geprüft (Art. 4 Bst. b und Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Verordnung zum Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 5. Juni 1992 [Bürgerrechtsverordnung, BRV; GDB 111.21]). Aufschluss über die Eignung geben einerseits die zu den persönlichen Verhältnissen der Bewerberinnen und Bewerber beigezogenen Akten, die persönlichen Lebensläufe aber auch die Berichte und Beschlüsse der Einbürgerungsgemeinde (vgl. Art. 7 BRV). Soweit es die kantonalen Behörden hinsichtlich der Beurteilung für notwendig erachten, verlangen sie eine Ergänzung der Ausweise und tätigen weitere Abklärungen (Art. 9 Abs. 1 Satz 2 BRV).

Aus Gründen der Einheitlichkeit und der Effizienz geben die vorliegenden Verfügungsentwürfe aber nur Auskunft über folgende Kriterien:

- a. Zivilstandsamtliche Daten der gesuchstellenden Personen (Art. 7 BRV);
- b. Vorliegen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung des SEM (Art. 8 BRG) und der Zusicherung des Bürgerrechts der Gemeinde (Art. 4 BRG) und damit implizit Bestätigung der Erfüllung der eidgenössischen Wohnsitzerfordernisse (Art. 15 BüG) und der Einbürgerungseignung der Bewerberinnen und Bewerber (Art. 14 BüG) durch Bund und Gemeinde (Art. 12 BüG; Art. 7 BRG; Art. 8 BRV);
- c. Erfüllung des kantonalen Wohnsitzerfordernisses (fünf Jahre; Art. 5 Abs. 1 BRG);
- d. berufliche oder schulische Tätigkeit (vgl. Art. 7 BRV);
- e. Bestätigung der Einbürgerungseignung der Bewerberinnen und Bewerber (Art. 14 BüG; Art. 7 BRG) durch den Kanton (Art. 9 Abs. 1 BRV);
- f. Höhe der kantonalen Einbürgerungsgebühren (Art. 19 ff. BRG, Art. 25 Bst. a BRV; Art. 7 Abs. 1 AB BRV).

3.2 Zustellung des Berichts und der Anträge: Einberufung der Rechtspflegekommission
Bericht und Anträge zu den Einbürgerungsgesuchen werden den Mitgliedern des Kantonsrats spätestens eine Woche nach der vorhergehenden Kantonsratssitzung zugestellt, damit Fragen zu Gesuchen wenn möglich nicht erst im Plenum, sondern bereits in der Rechtspflegekommission besprochen und abgeklärt werden können. Die Aktenordnungen werden der Präsidentin der Rechtspflegekommission nach der Verabschiedung durch den Regierungsrat übergeben. Die Gesuche werden vom Einbürgerungsausschuss der Rechtspflegekommission im Einzelnen geprüft und anschliessend in der Kommission vorberaten.

4. Gesuchstellende Personen

Folgende Ausländerinnen und Ausländer haben das Gesuch um Einbürgerung gestellt:

Mit Gemeindebürgerrecht von Alpnach:

1. CAJIC, Daniel, Staatsangehöriger von Bosnien und Herzegowina
2. CAJIC, Sasa, Staatsangehöriger von Bosnien und Herzegowina
3. KRASNOPOLSKA, Gabriela, Staatsangehörige von Polen
4. KRASNOPOLSKA, Katarzyna Weronika, Staatsangehörige von Polen
5. MARRAS, Daniele, Staatsangehöriger von Italien
6. ROSA MOREIRA DA COSTA, Ana Paula, ROSARIO DA COSTA, Carlos Alberto, MOREIRA DOS SANTOS, Sabrina und MOREIRA DA COSTA, Cristiano, alle Staatsangehörige von Portugal
7. WIECHERT FERREIRA, Nicole, Staatsangehörige von Deutschland

Mit Gemeindebürgerrecht von Engelberg:

8. DERVISHAJ, Arijeta, Staatsangehörige von Kosovo
9. DURAKU, Agnesa, Staatsangehörige von Kosovo
10. PERCONTI, Elisabeth Rosa und deren Tochter PERCONTI, Mara Lena, beide Staatsangehörige von Deutschland
11. SHING, Kar Hon, Staatsangehöriger von Grossbritannien
12. VALORIANI, Alessandro, Staatsangehöriger von Italien

Mit Gemeindebürgerrecht von Giswil:

13. BRNIC, Ivo, BRNIC, Mara und deren Kinder BRNIC, Anto und BRNIC, Ivan, alle Staatsangehörige von Kroatien
14. BRNIC, Matea, Staatsangehörige von Kroatien
15. MALIQI, Agron, Staatsangehöriger von Kosovo

Mit Gemeindebürgerrecht von Kerns:

16. GOLLA, Fabijan, Staatsangehöriger von Kosovo
17. GOLLA, Selim und dessen Töchter GOLLA, Fatjana, GOLLA, Fabienne Nushe und GOLLA, Vanessa, alle Staatsangehörige von Kosovo

Mit Gemeindebürgerrecht von Sachseln:

18. HERBST, Maximilian Karl Johannes, Staatsangehöriger von Deutschland und HERBST, Ganna, Staatsangehörige der Ukraine
19. TANGANHO URBANO, Manuel Jose, SARDINHA DOS SANTOS URBANO, Isabel Maria und URBANO DOS SANTOS, Miriam, alle Staatsangehörige von Portugal

Mit Gemeindebürgerrecht von Sarnen:

20. AL ABOUDI, Ahmed, Staatsangehöriger von Irak
21. AL ABOUDI, Muhamed, Staatsangehöriger von Irak
22. AL ABOUDI, Nour, Staatsangehörige von Irak
23. AZEVEDO DE SOUSA, Alberto, MARQUES VAZ, Carla Alexandra, VAZ DE SOUSA, Lukas und VAZ DE SOUSA, Laila, alle Staatsangehörige von Portugal
24. DAG, Hakan, Staatsangehöriger der Türkei
25. LUDWIG, Elon Daniel, Staatsangehöriger von Schweden
26. PALUMBO, Loredana, Staatsangehörige von Italien
27. RUNTAS, Adriana, Staatsangehörige von Kroatien
28. RYBOVIC, Peter, Staatsangehöriger von Deutschland
29. VUCICEVIC, Dejan, Staatsangehöriger von Serbien

Alle diese gesuchstellenden Personen erfüllen die Voraussetzungen für die Erteilung des Obwaldner Bürgerrechts sowohl nach dem eidgenössischen Recht als auch nach dem kantonalen Recht.

5. Beschlussanträge

Die Beschlussanträge für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts in Form von Verfügungen des Kantonsrats mit den notwendigen Angaben zur Erfüllung der Voraussetzungen finden sich im Anhang zu diesem Bericht.

Anhang:

- Anträge zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts