

Regierungsratsbeschluss

vom 3. September 2013

Nr. 2013/1612

KR.Nr. VA 029/2013 (VWD)

Volksauftrag „Einführung geregelter Fristen für das Einbürgerungsverfahren“ (27.02.2013)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die notwendigen gesetzgeberischen Arbeiten an die Hand zu nehmen, um für die kantonalen und kommunalen Behörden die Dauer des Einbürgerungsverfahrens (d.h. Zeitraum zwischen Einreichung des vollständigen Einbürgerungsgesuchs und dem Bescheid darüber, ob das kantonale und kommunale Bürgerrecht erteilt wird) auf eine Frist von maximal zwei Jahren zu begrenzen.

2. Begründung

Ausländerinnen und Ausländer müssen mindestens 12 Jahre in der Schweiz¹ und mindestens sechs Jahre im Kanton Solothurn² gelebt haben, um ein Einbürgerungsgesuch einreichen zu können. Die Dauer des Einbürgerungsverfahrens ist heute je nach Wohnort sehr unterschiedlich und kann im Einzelfall bis zu fünf Jahre dauern, bis das ganze Verfahren abgeschlossen ist. Somit wird die Minstdauer des Aufenthalts als Voraussetzung für die Einbürgerung in den entsprechenden Wohnorten faktisch verlängert. Im kantonalen Bürgerrechtsgesetz und gemäss Auskunft der zuständigen Abteilung des Volkswirtschaftsdepartements gibt es von Seiten des Kantons keine Vorgaben oder Empfehlungen, innerhalb welcher Dauer das Einbürgerungsverfahren von Seiten der Behörden abgeschlossen werden muss. Wir sind der Meinung, dass dies nicht zeitgemäss ist. Aufgrund der heutigen Kommunikationsmittel ist es möglich, das Verfahren zu straffen und innerhalb einer maximalen Frist von zwei Jahren zu bearbeiten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass junge Menschen, die schweizerische Schulen absolviert haben, hier integriert sind und über die notwendigen sprachlichen Kompetenzen verfügen, naturgemäss häufig den Wohnort wechseln (Lehre/Studium auswärts, Praktika, Jobwechsel, etc.). Durch die Warterei während mehrerer Jahre und die Unsicherheit über die Dauer bis zum Bescheid über ihr Einbürgerungsgesuch wird diesen Menschen die Einbürgerung erschwert oder gar verunmöglicht, obwohl sie alle Voraussetzungen für eine Einbürgerung mitbringen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Bundes- und kantonalrechtliche Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung

Aus der Fragestellung ergibt sich, dass sich der Volksauftrag im Wesentlichen auf die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen- und Ausländern bezieht, sodass sich die nachfolgenden Ausführungen auf diese Art der Einbürgerung beschränken.

¹ vgl. Art. 15 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts.

² vgl. Art. 14 des kantonalen Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht.

Nach Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV) ist Schweizer Bürgerin oder Bürger, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt. Jede Schweizerin und jeder Schweizer besitzt somit drei Bürgerrechte, und es ist nicht möglich, nur eines oder zwei dieser drei Bürgerrechte zu besitzen (Hafner / Buser, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallander [Hrsg.], Rz. 3, mit weiteren Hinweisen). Nach Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren setzt die Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde voraus (Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952, Bürgerrechtsgesetz; BÜG; SR 141.0). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundesamtes für Migration vorliegt (vgl. Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BÜG). Sind die Wohnsitzerfordernisse erfüllt, wird die Einbürgerungsbewilligung erteilt, wenn die bewerbende Person zur Einbürgerung geeignet ist. Für diese Frage ist zu prüfen, ob die Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet und ob sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BÜG).

Bei den Vorschriften des Bundes handelt es sich um Mindestvorschriften. Die Kantone sind dementsprechend berechtigt, für die Erteilung des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts weitere Voraussetzungen vorzusehen. Der Kanton Solothurn hat von dieser Kompetenz bezüglich der Wohnsitzfristen im Kanton und in den Gemeinden Gebrauch gemacht, indem von den Gestuchstellern verlangt wird, dass sie mindestens sechs Jahre im Kanton und mindestens zwei Jahre in der entsprechenden Gemeinde Wohnsitz hatten (vgl. §§ 14 und 18 des Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 6. Juni 1993; BGS 112.11; K-BÜG).

3.2 Verfahren zur Erlangung des Bürgerrechts

Die Einbürgerung gliedert sich in folgende Verfahrensschritte:

- Bürgergemeinde: Erste Kontaktaufnahme, Information, Aushändigung der Formulare. Nach Einreichung des Einbürgerungsgesuchs Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen (unter anderem Sprachstandnachweis, Bestätigung absolvierter Neubürgerkurs).
- Oberamt: Erstellung des Erhebungsberichts.
- Kantonale Abteilung Bürgerrecht: 1. Vorprüfung bezüglich der Einbürgerungsvoraussetzungen und Vollständigkeit der Unterlagen. Mit diesem Schritt kann die Behandlung aussichtsloser Gesuche an der Bürgergemeindeversammlung vermieden werden.
- Bürgergemeinde: Zusicherung des Gemeindebürgerrechts durch die Gemeindeversammlung oder den Gemeinderat.
- Kantonale Abteilung Bürgerrecht: 2. Vorprüfung. Dieser Schritt ist für den Antrag an das Bundesamt notwendig.
- Bundesamt für Migration: Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.
- Schlussprüfung und Beschluss der Fachkommission Bürgerrecht: Die Fachkommission ist frei, Gestuchstellende zu einer Anhörung einzuladen oder weitere Abklärungen in Auftrag zu geben.

- Regierungsrat: Verleihung des eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Bürgerrechts.

3.3 Dauer des Verfahrens

Wie in den meisten anderen Verwaltungsverfahren existieren im Einbürgerungsverfahren keine gesetzlich geregelten Bearbeitungsfristen. Allerdings hat der Kantonsrat im Rahmen des Globalbudgets die verbindliche Vorgabe erteilt, dass die ordentlichen Einbürgerungsgesuche auf Stufe der Abteilung Bürgerrecht durchschnittlich innert 18 Monaten zu bearbeiten sind. Diese Vorgabe wird erfüllt.

Auf Bundesebene bestehen im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes Bestrebungen, wonach die kantonalen Behörden innert sechs Monaten nach Zusicherung des Schweizer Bürgerrechts durch das BFM über die Verleihung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts zu entscheiden haben.

Im Kanton Solothurn haben sich im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen in der kantonalen Bürgerrechtsabteilung aus personellen Gründen und aufgrund des Wegfalls der kommunalen Einbürgerungstaxen in den Jahren 2006 / 2007 Pendenzen angehäuft. Dies führte dazu, dass in den Folgejahren nebst dem ordentlichen Volumen stets ein Teil der Pendenzenlast abgetragen werden musste und sich dadurch die Verfahrensdauer verlängerte. Nachdem die Abteilung umstrukturiert und die nötigen Massnahmen ergriffen worden waren, wurde im Jahre 2012 der Turnaround geschafft und die aufgelaufenen Pendenzen konnten abgebaut werden. So wurde erstmals seit 2008 eine Mehrzahl der Gesuche in weniger als zwei Jahren bearbeitet. 2013 hat sich die Verfahrensdauer nochmals verkürzt: von 210 abgeschlossenen Verfahren wurden 153 innert einer Gesamtverfahrensdauer von 2 Jahren erledigt, und die kantonsrätliche Vorgabe von 18 Monaten auf kantonomer Ebene wurde eingehalten.

Dennoch wird es voraussichtlich auch in Zukunft eine gewisse Anzahl von Gesuchen geben, die nicht innert zwei Jahren bearbeitet werden können. Die Gründe für diese längeren Verfahren sind vielschichtig und kumulieren sich in vielen Fällen. So können bei der Bürgergemeinde Verzögerungen auftreten, die Gesuchsteller reichen die Unterlagen nicht vollständig ein, es entsteht zusätzlicher Klärungsbedarf seitens Fachkommission oder Bund oder es sind Beschwerdeverfahren durchzuführen. Auf die Bearbeitungsdauer kann der Kanton beim Bund keinen und bei den Gemeinden nur geringen Einfluss nehmen. Erfahrungsgemäss beträgt die Bearbeitungszeit beim Bund durchschnittlich ca. drei Monate. Bei den Gemeinden ist vor allem entscheidend, wie lange ein Antragsteller auf den Entscheid der Gemeindebehörden zu warten hat. Ist die Gemeindeversammlung für den Entscheid zuständig, kann dies bis zu sechs Monate dauern. Liegt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts jedoch in der Kompetenz des Gemeinderats, beträgt die Wartezeit durchschnittlich zwei Monate.

3.4 Varianten zur Verkürzung des Verfahrens

Die Einführung gesetzlicher Fristen ohne Anpassung des Verfahrens ist nicht zielführend. Voraussetzung für eine Anpassung wäre jedoch, dass die Mitwirkungsrechte der Bürger und der Fachkommission Bürgerrecht eingeschränkt würden. Denkbar wären folgende Massnahmen:

- Zusicherung des Gemeindebürgerrechts durch den Gemeinderat statt durch die Gemeindeversammlung. Nach den geltenden Bestimmungen können die Gemeinden selber festlegen, welches Organ über die Gesuche zu entscheiden hat. Durch die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zwingend durch den Gemeinderat könnte eine Kürzung des Verfahrens von bis zu vier Monaten erzielt werden. Damit wären sowohl ein Verlust der demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger als auch Einschränkungen in der Kompetenz der Gemeinden, ihre Organisation selber festlegen zu können,

verbunden. Aus diesen Gründen haben die Bürgergemeinden bisher auch dagegen opponiert.

- Wegfall der Fachkommission Bürgerrecht. Durch die Aufhebung der Fachkommission und Übertragung ihrer Aufgaben an die kantonale Verwaltung liesse sich das Verfahren um ca. drei Monate verkürzen, da Aktenzirkulation, zusätzliche Sachverhaltsabklärungen und die Fachkommissionssitzungen, welche drei- bis viermal jährlich stattfinden, wegfallen würden. Der Fachkommission ist allerdings ein hoher Stellenwert beizumessen. Durch sie wird sichergestellt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen vertieft und differenziert geprüft werden. Daher trägt die Fachkommission, nicht zuletzt wegen ihrer heterogenen Besetzung (Vertreter der verschiedenen Parteien und Institutionen), zur demokratischen Legitimation der Einbürgerungsentscheide auch auf kantonaler Ebene bei.

3.5 Schlussfolgerung

Der Kantonsrat hat für die Dauer des Bürgerrechtsverfahrens im Rahmen des Globalbudgets verbindliche Fristen festgelegt. Die mit dem Volksauftrag geforderte Begrenzung der Verfahrensdauer auf zwei Jahre wird bereits heute in einer grossen Mehrheit der Fälle erreicht. Angesichts dessen gibt es keinen Grund, die Kompetenzen der Bürgergemeinden oder der Fachkommission Bürgerrecht einzuschränken.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration
Amt für Gemeinden
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Tvrtko Brzovic, Obachstrasse 35, 4500 Solothurn