

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 13. August 2007

Nr. 2007/1344

KR.Nr. A 047/2007 VWD

**Auftrag Roman Stefan Jäggi (SVP, Fülenbach): Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts  
(14.03.2007)**

**Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat ändert die Einbürgerungsvoraussetzungen und Einbürgerungspraxis im Kanton Solothurn wie folgt: Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erhält nur, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

### **2. Begründung**

Es kommt immer häufiger vor, dass Personen eingebürgert werden, die nie über eine Niederlassungsbewilligung oder eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung verfügt haben. Meist haben sie einen Antrag auf Asylstatus gestellt, das Gesuch ist abgelehnt worden. In der Folge zogen sie diesen Entscheid durch alle Instanzen, was jeweils mehrere Jahre dauerte. Nach 12 Jahren, bei Kindern nach fünf Jahren, können sie einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Denn die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel verhalf ihnen zu einem faktischen Aufenthaltstatus (einer so genannten provisorischen Bewilligung F).

Im Abstimmungsbüchlein vom 26. September 2004 schreibt der Bundesrat: «laut der geltenden Praxis muss das Bürgerrecht auch Kandidaten mit provisorischer Aufenthaltsbewilligung zugestanden werden»...«die Revision schlägt vor, dass wie bisher sämtliche legale Aufenthalte in der Schweiz, also auch jene Aufenthalte mit provisorischer Bewilligung (...) bei der Berechnung des Aufenthalts auf dem Territorium der Eidgenossenschaft berücksichtigt werden». Die beiden Vorlagen für erleichterte Einbürgerungen sind bekanntlich vor dem Volk gescheitert, auch die solothurnischen Stimmberechtigten haben sie wuchtig mit 67.6 beziehungsweise 62.8 % abgelehnt. Doch umgesetzt ist der Volkswille in der solothurnischen Einbürgerungspraxis noch nicht.

Der hohe Ausländeranteil in der Schweiz wird vielfach mit der restriktiven Einbürgerungspraxis erklärt. Alleine von 1990 bis Ende 1999 sind über eine Million Ausländerinnen und Ausländer neu in die Schweiz eingewandert und haben eine definitive Aufenthaltsbewilligung erhalten. Auch der Hinweis, dass über 40 % der in der Schweiz lebenden Ausländer aufgrund der Wohnsitzdauer das Schweizer Bürgerrecht beanspruchen könnten, es aber nicht tun, lässt keine Schlüsse auf die Qualität der schweizerischen Einbürgerungspraxis zu. In der Regel handelt es sich bei diesen Ausländern um gut integrierte Bürger, die aber zu ihrer Herkunft stehen und gar kein Interesse am Schweizer Pass haben. Umgekehrt führt eine Weiterführung dieser vom Volk abgelehnten Praxis dazu, dass die Schweiz für mittellose und unqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer attraktiv bleibt. Ein proportio-

naler Vergleich mit den anderen europäischen Staaten zeigt, dass die Schweiz bei den jährlichen Einbürgerungen mittlerweile einen Spitzenplatz einnimmt.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

#### 3.1 Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 26. September 2004

Mit Abstimmung vom 26. September 2004 wurden Volk und Ständen die Anpassung der Art. 38 Abs. 2 und 2bis der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wie folgt beantragt:

<sup>2</sup> *Er legt die Grundsätze für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone fest.*

<sup>2bis</sup> *Er erleichtert die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone.*

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden von Volk und Ständen abgelehnt.

Die von den Auftraggebern zitierte Formulierung "«laut der geltenden Praxis muss das Bürgerrecht auch Kandidaten mit provisorischer Aufenthaltsbewilligung zugestanden werden»...«die Revision schlägt vor, dass wie bisher sämtliche legalen Aufenthalte in der Schweiz, also auch jene Aufenthalte mit provisorischer Bewilligung (...)" findet sich hingegen nicht in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 26. September 2004.

Eine ähnliche Formulierung findet sich einzig auf Seite 1945 der Botschaft des Bundesrates zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2001 (Bundesblatt; BBL 2002 1911). In diesem Kontext bezogen sich die benannten Erläuterungen aber bloss in ergänzendem Sinn auf Art. 36 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Bürgerrechtsgesetz; BüG; SR 141.0). Diese Bestimmung war jedoch nie Gegenstand bisheriger Revisionen.

Es kann jedoch in aller Klarheit festgestellt werden, dass diese in keinem Zusammenhang mit der erwähnten Volksabstimmung steht. Demgemäss ergibt sich daraus auch in keiner Weise Handlungsbedarf bezüglich der kantonalen Gesetzgebung.

#### 3.2 Praxis des Bundes

Im Zusammenhang mit der Auftragsbegründung macht es jedoch Sinn, die Praxis des Bundes entsprechend zu erläutern. Dem Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) und des Bundesamtes für Migration (BFM) über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20.12.2005 lässt sich dazu auf Seiten 15 ff. folgendes entnehmen:

##### 3.2.1 Ausgangslage

Das schweizerische Einbürgerungsverfahren weist die Besonderheit auf, dass es neben den eidgenössischen verschiedenen lange kantonale und kommunale Wohnsitzfristen gibt, welche zusätzlich zur eidgenössischen erfüllt sein müssen. Die Erfüllung der Wohnsitzvoraussetzungen spielt eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass, wer längere Zeit hier gelebt hat, grundsätzlich hinreichend integriert ist. Die bundesrechtliche Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung beträgt gemäss Artikel 15 BÜG zwölf Jahre. Für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BÜG). Nebst dieser Regelung kennt das Bürgerrechtsgesetz reduzierte Wohnsitzfristen zum Beispiel in den Fällen von Artikel 15 Absatz 3 (gemeinsame Gesuchstellung durch beide Ehegatten), 27 Absatz 1 (Ehegatte eines Schweizer Bürgers), 31 (Kind eines schweizerischen Vaters), 58a und 58b (Kinder einer Schweizerin) sowie bei der Wiedereinbürgerung gemäss Artikel 18 – 23 und 58 BÜG.

### 3.2.2 Historische Entwicklung

1848 gab es noch keine eidgenössischen Wohnsitzfristen für die ordentliche Einbürgerung. Es wurde den Kantonen überlassen, nach welcher Frist Ausländer die Einbürgerung beantragen konnten. Das Bürgerrechtsgesetz vom 3. Juli 1876 sah eine Wohnsitzfrist von zwei Jahren vor und überliess es den Kantonen, diese Frist noch zu verlängern. Damit sollte den grössten Missbräuchen, insbesondere anstössiger "Verschacherung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts", ein Riegel geschoben werden. Auch das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 25. Juni 1903 sah nach wie vor bloss einen zweijährigen Mindestwohnsitz in der Schweiz vor. Eine Änderung brachte das Bundesgesetz vom 26. Juni 1920. Mit dem Ziel, eine bessere Gewähr für die "schweizerische Gesinnung" und die "Assimilation" der Bürgerrechtsbewerber zu schaffen, sah das Gesetz vor, die bundesrätliche Bewilligung nur solchen Bewerbern zu erteilen, die in den letzten 12 Jahren vor Einreichung des Gesuchs während mindestens 6 Jahren gestützt auf eine ordentliche Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung tatsächlich in der Schweiz gewohnt haben. In der Schweiz geborenen Ausländern, die bis zum erfüllten 20. Lebensjahr mindestens zehn Jahre in der Schweiz gewohnt hatten, konnte die Einbürgerungsbewilligung erteilt werden, wenn sie in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre tatsächlich in der Schweiz gewohnt hatten; in jedem Fall aber musste der Bewerber während der letzten zwei Jahre fortdauernd in der Schweiz gewohnt haben.

Erst das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952, in Kraft seit dem 1. Januar 1953, sah eine wesentlich strengere Wohnsitzfrist vor. Das Gesuch um Bewilligung konnten nach Artikel 15 Absatz 1 BÜG nur noch Ausländer stellen, die oder der während insgesamt 12 Jahren in der Schweiz gewohnt hatten, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Absatz 2 sah jedoch vor, dass für die Zwölfjahresfrist die Zeit, während welcher die Bewerber zwischen ihrem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hatten, doppelt gerechnet wurde. Diese Regelung gilt auch heute noch.

### 3.2.3 Die Definition des Wohnsitzes nach Bundesrecht

Der Wohnsitz im Sinne des Bürgerrechts ist definiert als Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BÜG). Der kurzfristige Aufenthalt im Ausland mit der Absicht auf Rückkehr unterbricht den Wohnsitz nicht (Art. 36 Abs. 2 BÜG). Eine fremdenpolizeiliche Abmeldung oder ein Auslandsaufenthalt von mehr als sechs Monaten beendet den bürgerrechtlichen Wohnsitz (Art. 36 Abs. 3 BÜG). Aus dieser Bestimmung zieht die Praxis den Schluss, dass für denjenigen, der sich während eines Jahres mehr als sechs Monate im Ausland aufgehalten hat, der bürgerrechtliche Wohnsitz in der Schweiz unterbrochen worden ist und nur

die tatsächlich während dieses Jahres in der Schweiz verbrachte Zeit als Aufenthalt gilt. Für denjenigen, der sich während eines Jahres auch nur etwas mehr als sechs Monate in der Schweiz aufgehalten hat, zählt hingegen das ganze Jahr als schweizerischer Aufenthalt.

Der Wohnsitz besteht daher aus zwei Elementen: Einem tatsächlichen Element – dem tatsächlichen Aufenthalt – und einem rechtlichen – der fremdenpolizeilichen Zulässigkeit des Aufenthalts. Es genügt nicht, wenn nur eines der Elemente vorliegt. Wer sich tatsächlich in der Schweiz aufhält, ohne dass dieser Aufenthalt fremdenpolizeilich zulässig ist, oder wer nur über eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltserlaubnis verfügt, ohne sich tatsächlich in der Schweiz aufzuhalten, erfüllt die bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen nicht.

Grundsätzlich zählt jeder legale tatsächliche Aufenthalt in der Schweiz als Anwesenheit im Sinn der Einbürgerungsvoraussetzungen. Aufgrund von Beweisschwierigkeiten wird jedoch in der Regel verlangt, dass es sich um einen behördlich bestätigten Aufenthalt handelt. Dies betrifft insbesondere Personen, die sich wiederholt als Touristen in der Schweiz aufhalten.

Die Erfahrung der Praxis hat es erforderlich gemacht, zwischen dem tatsächlichen Aufenthalt in der Schweiz vor Erfüllung der bundesrechtlichen Zwölfjahresfrist (gegebenenfalls mit Doppelzählung) und dem tatsächlichen Aufenthalt nach Erfüllung dieser Frist zu unterscheiden. Bis die bundesrechtliche Frist erfüllt ist, müssen die Bewerber im Sinne von Artikel 36 des Bürgerrechtsgesetzes tatsächlich in der Schweiz anwesend sein. Vom Moment an, wo die gesuchstellende Person diese Voraussetzung erfüllt, wird von ihr jedoch nur noch verlangt, dass sich ihr zivilrechtlicher Wohnsitz, das heisst das Zentrum ihrer Lebensverhältnisse, in der Schweiz befindet. Jeder legale Aufenthalt in der Schweiz gilt als fremdenpolizeilich zulässiger Aufenthalt.

Über einen solchen Aufenthalt verfügt daher grundsätzlich derjenige Ausländer, der eine Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweise B und C) oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) besitzt oder dessen Anwesenheit im Rahmen eines Asylverfahrens (Ausweis N) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) geregelt ist. All diese Aufenthalte zählen für die Erfüllung der eidgenössischen Wohnsitzfrist. Der legale Aufenthalt muss zudem auch im Zeitpunkt der Einbürgerung bestehen.

Weshalb verlangt das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz als Voraussetzung zur Einbürgerung bloss legalen Aufenthalt und nicht ein dauerndes Aufenthaltsrecht aufgrund einer Niederlassungs- oder zumindest einer Aufenthaltsbewilligung? Der Grund liegt zum einen darin, dass das Bürgerrechtsgesetz die effektive Verbundenheit mit der Schweiz, die sich aus dem tatsächlichen Aufenthalt ergibt, höher wertet als die dauernde Aufenthaltsberechtigung. Der tatsächliche Aufenthalt wird aber nur berücksichtigt, sofern er nicht illegal ist. Der zweite Grund besteht darin, dass es sich bei den Wohnsitzvoraussetzungen um formelle Voraussetzungen der Einbürgerung handelt, die lediglich das Eintreten auf ein Gesuch erlauben. Sind sie gegeben, muss weiter untersucht werden, ob die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung – das heisst die gesellschaftliche Integration, das Vertrautsein mit unseren Lebensverhältnissen, die Beachtung der Rechtsordnung – erfüllt sind. Die Ablehnung eines Gesuches soll für Personen, die sich während Jahren gestützt auf die schweizerische Rechtsordnung in unserem Land aufgehalten haben, nur erfolgen, sofern sich aus der individuellen Prüfung ihres Falles ergibt, dass sie die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllen.

Vorläufig aufgenommene Bewerber (Inhaber eines Ausländerausweises F) erfüllen das Kriterium des legalen Aufenthaltes in der Schweiz. Der Umstand, dass sie noch kein definitives Aufenthaltsrecht in

der Schweiz besitzen, ändert nichts daran, dass sie nach einem langjährigen Aufenthalt intensive, tatsächliche Beziehungen zu unserem Land geknüpft haben, die im Rahmen der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zu berücksichtigen sind. In der Regel erfüllen jedoch nur ihre Kinder, die in der Schweiz die Schulen besucht haben, aufgrund der Doppelzählung der Aufenthaltsdauer für die im Alter zwischen 10 und 20 Jahren in der Schweiz verbrachte Zeit die eidgenössischen Wohnsitzfristen.

Vorläufig aufgenommene Bewerber müssen aber auch im Zeitpunkt der Einbürgerung über einen legalen Aufenthalt in der Schweiz verfügen. Dies ist zum Beispiel dann nicht der Fall, wenn der Status der vorläufigen Aufnahme aufgehoben wurde, ihnen eine definitive Ausreisefrist gesetzt wurde und diese Frist bereits vor der Einbürgerung abgelaufen ist. Sofern vorläufig aufgenommene Personen in genügendem Masse in der Schweiz integriert sind – was insbesondere auf Kinder, welche unsere Schulen besuchen, zutrifft –, ist es angesichts des strengen eidgenössischen Wohnsitzerfordernisses gerechtfertigt, dass sie die Möglichkeit haben, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben.

Nach der konstanten Praxis des Bundesamtes für Migration ist die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zudem grundsätzlich davon abhängig, dass im Zeitpunkt des Entscheids eine minimale Stabilität des schweizerischen Wohnsitzes besteht. Diese ist nicht gegeben, wenn sich ein Gesuchsteller lediglich aufgrund eines noch nicht abgeschlossenen Asylverfahrens in der Schweiz aufhält. Sein Gesuch kann daher grundsätzlich erst behandelt werden, wenn Klarheit über den Ausgang des Asylverfahrens besteht. Das Gesuch wird damit in der Regel bis zum Abschluss des Asylverfahrens suspendiert.

### 3.3 Kantonale Praxis

Der Kanton Solothurn vollzieht bei der Beurteilung der Wohnsitzfristen Bundesrecht, soweit sich dies nicht auf die Unterbrechungsfristen für kantonale und kommunale Wohnsitzfristen bezieht (§ 14 Abs. 4 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Juni 1993; Bürgerrechtsgesetz; BGS 112.11). Demgemäss kann festgestellt werden, dass die kantonale Praxis, auf Gesuche von Bürgerrechtsbewerbern mit F-Ausweis einzutreten, in keiner Weise im Widerspruch zu Bundesrecht steht. Vielmehr ist diese kongruent mit der gefestigten, langjährigen Praxis der zuständigen Bundesbehörde.

Auch unter diesem Blickwinkel ergibt sich kein Anlass, von der bisherigen Praxis abzuweichen.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

**Vorberatende Kommission**

Justizkommission

**Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (2)

Aktuarin JUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat