

Regierungsratsbeschluss

vom 25. August 2008

Nr. 2008/1472

KR.Nr. A 074/2008 (VWD)

Auftrag Fraktion FdP: Angleichung der Praxis bei Einbürgerungen und Erteilung der Niederlassungsbewilligung (14.05.2008)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Praxis bezüglich der Auslegung und der Ermessensausübung im Verfahren der Einbürgerung und der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) anzugleichen und die zuständigen Stellen entsprechend zu instruieren; und zwar so, dass die restriktivere Handhabung angewandt wird.

2. Begründung

Bei der Behandlung des Auftrags von Roman Stefan Jäggi betreffend Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts tauchte die Frage auf, ob es möglich ist, dass eine Person die Voraussetzungen zur Einbürgerung eher erfüllt als diejenigen zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Da diese Frage für die Behandlung des damaligen Auftrags nicht von entscheidender Bedeutung war, waren die diesbezüglichen Antworten der zuständigen Stellen nicht abschliessend. Es kristallisierte sich dabei indes heraus, dass bezüglich der gesetzlichen Kriterien «Aufenthaltsdauer» bzw. «Wohnsitzdauer» und «keine Schulden» bzw. «ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen» verschiedene Massstäbe angewandt werden. Gemäss Auskunft der zuständigen Stellen wird bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Verfahren zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung der Aufenthalt mit einem F-Ausweis (vorläufige Aufnahme) nicht mitberücksichtigt, während im Einbürgerungsverfahren dieser Aufenthalt im F-Status an die Wohnsitzdauer angerechnet wird. Ebenso sollen im Verfahren zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung bezüglich des Kriteriums «keine Schulden» strengere Anforderungen gestellt werden als im Einbürgerungsverfahren bezüglich des Kriteriums «ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen». Es ist stossend, dass diese unterschiedliche Auslegung und Ermessensausübung tatsächlich dazu führen kann, dass eher eine Einbürgerung vorgenommen als die Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Mit einer Angleichung der entsprechenden Praxis bezüglich der erwähnten Kriterien ist dieser stossende Zustand zu beseitigen. Dabei ist jeweils die restriktivere Handhabung anzuwenden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einbürgerungsvoraussetzungen nach eidgenössischem Recht

Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung (Art. 38 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV; SR 101). Zudem erlässt er Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV). Das Nähere ist im Bürgerrechtsgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Eidg. Bürgerrechtsgesetz; BüG; SR 141.0) geregelt. Es unterscheidet zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung.

Das Verfahren der erleichterten Einbürgerung gilt im Wesentlichen für die Einbürgerung einer Person, die mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger verheiratet ist, ferner bei der Einbürgerung des ausländischen Kindes, das nicht in die Einbürgerung eines Elternteils einbezogen wurde bzw. welches das Schweizer Bürgerrecht nicht erwerben konnte, weil ein Elternteil vor der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht verloren hat (Art. 27 und 31a f. BüG). Im Rahmen der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 1 BV entscheidet das Bundesamt für Migration (BFM) abschliessend über die erleichterte Einbürgerung. Es hört den Kanton vorher dazu an (Art. 32 BüG).

Die Einbürgerung anderer Ausländerinnen und Ausländer erfolgt im ordentlichen Verfahren. Diese setzt die Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde voraus (Art. 12 Abs. 1 BüG). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundesamtes für Polizeiwesen vorliegt (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BüG). Letztere wird erteilt, wenn die bewerbende Person zur Einbürgerung geeignet ist. Für diese Frage ist insbesondere 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). Ferner muss die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse gemäss Art. 15 BüG erfüllen, was der Fall ist, wenn die Person während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 15 Abs. 1 BüG). Für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während deren die Person zwischen zehn und zwanzig Jahre alt war, doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BüG). Als Wohnsitz im Sinne des Bürgerrechtsgesetzes gilt die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BüG; dazu auch RRB 2007/ 1344 mit weiteren Hinweisen).

3.2 Einbürgerungsvoraussetzungen nach kantonalem Recht

Die Kantone sind berechtigt, für die Erteilung des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts strengere Voraussetzungen vorzusehen. Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Solothurn zum einen mit Blick auf das Wohnsitzerfordernis Gebrauch gemacht. Die §§ 14 und 18 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Juni 1993 (Kant. Bürgerrechtsgesetz; K-BüG; BGS 112.11) schreibt vor, dass ausländische Staatsangehörige ein Gesuch um Aufnahme in das Kantonsbürgerrecht stellen können, wenn sie sechs Jahre im Kanton Wohnsitz hatten, wovon drei Jahre unmittelbar vor der Gesuchstellung (§ 14 Abs. 1 K-BüG). Analog zu Art. 15 BüG wird für die Frist von sechs Jahren die Zeit, während welcher der Bewerber oder die Bewerberin zwischen dem vollendeten 10. und 20. Altersjahr im Kanton gelebt hat, doppelt gerechnet.

Stellen ausländische Ehegatten sowie durch eingetragene Partnerschaft verbundene Personen ein Gesuch um gemeinsame Einbürgerung und erfüllt der eine die Erfordernisse von §14 Abs. 1 oder 2

K-BüG, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt drei Jahren während der Ehe beziehungsweise eingetragenen Partnerschaft im Kanton, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung. Dies gilt auch für ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen, deren Ehegatte oder deren eingetragener Partner oder eingetragene Partnerin das Schweizer Bürgerrecht bereits besitzt.

Die kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen sind ferner in dem Sinne strenger, als verlangt wird, dass die gesuchstellenden Personen die schweizerische Rechtsordnung beachten (§ 15 lit. b K-BüG), ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen (§ 15 lit. c K-BüG), genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzen (§ 15 lit. d K-BüG), die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und verstehen (§ 15 lit. e K-BüG) und mit den örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sein müssen (§ 15 lit. f K-BüG).

3.3 Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) kann Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie sich insgesamt mindestens 10 Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltswilligung in der Schweiz aufgehalten haben und sie während der letzten fünf Jahre ununterbrochen im Besitz der Aufenthaltswilligung waren, sowie wenn keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 AuG vorliegen (Art. 34 Abs. 2 AuG).

In Abweichung dazu, haben die Ehegatten eines Schweizer Bürgers sowie die Ehegatten einer Person mit Niederlassungsbewilligung grundsätzlich Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren (Art. 42 Abs. 3 AuG; Art. 43 Abs. 2 AuG). Kinder unter zwölf Jahren haben Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 42 Abs. 4 AuG; Art. 43 Abs. 3 AuG).

Grundsätzlich gilt das AuG für Drittstaatsangehörige und ist infolge fehlender Regelung im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) auch auf Bürger aus einem der EU-/EFTA-Mitgliedstaaten anwendbar. Mit vielen EU-Staaten bestehen jedoch Niederlassungsverträge, wonach die Frist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf 5 Jahre festgesetzt worden ist.

Selbst wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 34 AuG erfüllt sind, bleibt die Erteilung der Niederlassungsbewilligung jedoch ein Ermessensentscheid. Vor Erteilung ist das bisherige Verhalten sowie der Grad der Integration zu prüfen (Art. 60 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE; SR 142.201). Gemäss Art. 51 Abs. 1 AuG erlöschen die Ansprüche aus Art. 42 und 43 AuG, wenn sie einerseits rechtsmissbräuchlich geltend gemacht werden oder wenn Widerrufsgründe vorliegen.

Die Migrationsbehörde hat im Rahmen einer Einzelfallprüfung zwingend zu prüfen, ob keine Widerrufsgründe vorliegen. Widerrufsgründe stellen Straffälligkeit, Fürsorgeabhängigkeit, Schuldenwirtschaft, mangelnde Integration sowie täuschendes Verhalten dar. Ist ein Gesuchsteller sozialhilfeabhängig geworden oder verfügt über Schulden, so ist die Niederlassungsbewilligung zu verweigern. Unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und nach pflichtgemässen Interesse wird geprüft, ob wei-

terhin die Aufenthaltsbewilligung erteilt wird oder ob gar eine Wegweisung aus der Schweiz zu prüfen ist.

Im Gegensatz zu Art. 36 Abs. 1 BÜG geht aus der Formulierung von Art. 34 AuG indessen hervor, dass andere Aufenthaltsarten – beispielsweise als Flüchtling (Ausweis N) oder als vorläufig aufgenommene Person (Ausweis F) – nicht an die anrechenbare Dauer für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung angerechnet werden dürfen (vgl. dazu Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 08. März 2002, AS 02.024, Seite 3789). Zudem bestimmt Absatz 5 des besagten Artikels, dass Kurzaufenthalte, welche von vorneherein nur vorübergehender Natur sind – wie Aufenthalte zwecks Aus- und Weiterbildung – nicht an die Aufenthaltsdauer angerechnet werden können.

Für anerkannte Flüchtlinge gilt eine spezifische Regelung, wonach nach 5 Jahren Anwesenheit ein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht. In diesem Fall wird die Anwesenheit im Rahmen des Asylverfahrens mitberücksichtigt (Art. 60 Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG; SR 142.31). Eine Verweigerung darf nur erfolgen, wenn eine längerfristige Freiheitsstrafe angeordnet wurde oder eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit besteht.

3.4 Nur bedingte Kompatibilität der Entscheidkriterien bei der Erteilung des Bürgerrechts bzw. der Niederlassungsbewilligung

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass bei der Beurteilung der Kriterien Aufenthalts- bzw. Wohnsitzdauer bereits auf Stufe Bundesgesetzgebung stark von einander abweichende Rechtsgrundlagen bestehen. Zusätzlich kompliziert wird diese Ausgangslage durch die im Ausländerrecht zusätzlich zu beachtenden Staatsverträge, welche eine unterschiedliche rechtliche Behandlung von Ehegatten und Kinder aus Drittstaaten einerseits und von Bürgern aus den meisten EU-/EFTA-Mitgliedstaaten andererseits erforderlich machen. Eine Praxisangleichung bei den Kriterien Aufenthalts- bzw. Wohnsitzdauer bezüglich der Erteilung des Bürgerrechts bzw. der Niederlassungsbewilligung ist aufgrund der übergeordneten Bundesgesetzgebung faktisch verunmöglicht. Eine entsprechende Harmonisierung könnte nur über eine Anpassung der Bundesgesetzgebung erreicht werden.

Im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern werden auf Kantons- und Gemeindeebene umfangreiche Erhebungen durchgeführt, um die kantonalen und eidgenössischen Voraussetzungen einer Einbürgerung zu prüfen. Analog dazu prüft die Migrationbehörde beim Gesuch auf Erteilung der Bewilligung der Niederlassungsbewilligung in jedem Einzelfall zwingend, ob keine Hinderungsgründe vorliegen. Ist ein Gesuchsteller sozialhilfeabhängig geworden oder verfügt er über unregelmässige Schulden, so ist die Niederlassungsbewilligung, gleich wie die Einbürgerung, zu verweigern.

Der Regierungsrat anerkennt das Bestreben der Verfasser des Vorstosses, dort eine Vereinheitlichung der Entscheidkriterien zu erzielen, wo in beiden Verfahren ähnliche Lebenssachverhalte geprüft werden und bei denen der beurteilenden Behörde ein tatsächlicher Ermessensspielraum zusteht. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass bereits im Nachgang zur Behandlung des Auftrags von Roman Stefan Jäggi betreffend Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts die oben beschriebene Problematik erkannt worden ist. Der Informationsaustausch und die Möglichkeit gegenseitig Akteneinsicht zu nehmen, wurde zwischen den betroffenen Amtsstellen seither stark intensiviert. Eine Anglei-

chung der Einbürgerungspraxis an die Praxis bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung macht zweifellos dort Sinn, wo im Fall einer Einbürgerung geringerer Anforderungen bestanden haben. Eine Überprüfung der Entscheidkriterien ist deshalb bereits vorgenommen worden und hat geringfügigen Anpassungsbedarf bezüglich des Kriteriums „seinen finanziellen Verpflichtung nachkommen“ (§ 15 lit. c K-BüG) ergeben. So wird der Fachkommission Bürgerrecht beantragt werden, die Praxis bei der Beurteilung von Verlustscheinen so zu revidieren, dass in Abweichung zur bisherigen Praxis Verlustscheine, welche mehr als fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung entstanden sind, ebenfalls als absoluter Hinderungsgrund für eine Einbürgerung zu gelten habe.

Demgegenüber macht es hingegen keinen Sinn, die übrigen Kriterien nach § 15 K-BüG, welche regelmässig strenger oder zumindest gleich streng gehandhabt werden, auch auf das Verfahren bezüglich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung zur Anwendung zu bringen. Gerade bei der Beurteilung der Integration und der Sprachkompetenz der Gesuchsteller kommt es immer wieder vor, dass auch Personen mit Niederlassungsbewilligung eine Einbürgerung aufgrund einer ungenügenden Beurteilung verwehrt bleibt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen die erforderlichen Praxisanpassungen bereits erfolgt sind oder sich im Begriff der Umsetzung befinden. Das Begehren der Verfasser des Vorstosses kann deshalb im engeren Sinn als bereits umgesetzt betrachtet werden. Die darüber hinausgehenden Harmonisierungsabsichten bei der Beurteilung der massgeblichen Wohnsitzdauer erweisen sich hingegen als nicht umsetzbar, zumal dadurch geltendes Bundesrecht verletzt würde bzw. die kantonalen Behörden sich in Widerspruch zur gefestigten Entscheidpraxis des Bundes begeben würden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration
Amt für Gemeinden

Aktuariat JUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat