Teilrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 28. Februar 2017, RRB Nr. 2017/372

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Geänderte Einbürgerungsbestimmungen auf Bundesebene	5
1.2 Umsetzung auf kantonaler Ebene	6
1.2.1 Vorbemerkungen	6
1.2.2 Wohnsitzfristen	6
1.2.3 Einbürgerungsvoraussetzungen	6
1.3 Aufnahme der Stimmberechtigten	7
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Auswirkungen	8
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
3.2 Vollzugsmassnahmen	8
3.3 Folgen für die Gemeinden	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches	10
6. Antrag	10

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Kurzfassung

Das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz ist totalrevidiert worden und tritt, wie die dazugehörige Vollzugsverordnung, per 1. Januar 2018 in Kraft. Hauptziele der Vorlage des Bundes sind die Herstellung einer weitgehenden Übereinstimmung mit dem Ausländergesetz bezüglich Anforderung an den Integrationsgrad und die Sprachkenntnisse, Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen, Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen sowie eine Reduktion des administrativen Gesamtaufwandes.

Da es sich beim eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz um ein Rahmengesetz handelt, sind die Kantone beauftragt, die notwendigen Änderungen innerhalb dieses Rahmens auf Kantonsebene nachzuvollziehen.

Zusätzlich soll eine explizite gesetzliche Grundlage für die Gelöbnisabnahme der neu Stimmberechtigten in das Bürgerrechtsgesetz aufgenommen werden, nachdem diese Grundlage mit der Aufhebung des Jungbürgergesetzes aufgehoben worden war.

Von der Vorlage sind keine wesentlichen finanziellen oder personellen Auswirkungen zu erwarten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Teilrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz).

1. Ausgangslage

Am 20. Juni 2014 stimmte das Parlament des Bundes der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht ((Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0) vom 29. September 1952 zu. Der Bundesrat hat am 17. Juni 2016 die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht verabschiedet und die Inkraftsetzung von Bürgerrechtsgesetz und -verordnung auf den 1. Januar 2018 beschlossen.

Beim Bürgerrechtsgesetz des Bundes handelt es sich um ein Rahmengesetz, welches hauptsächlich die Voraussetzungen für Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts regelt und den Kantonen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts eine gewisse Bandbreite vorgibt. Zudem enthält das Bürgerrechtsgesetz des Bundes Ausführungen zum Einbürgerungsverfahren und zu den Zuständigkeiten.

1.1 Geänderte Einbürgerungsbestimmungen auf Bundesebene

Das revidierte Bürgerrechtsgesetz sieht unter anderem in den Artikeln 9 - 11 vor, dass eingebürgert werden kann, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt, seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz lebt, integriert und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist und keine Gefährdung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellt. Die Kantone dürfen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts neu Aufenthaltsfristen zwischen zwei und fünf Jahren voraussetzen.

Bis anhin wurden für eine Einbürgerung mindestens zwölf Jahre Aufenthalt in der Schweiz verlangt, unabhängig davon, ob eine Person über eine Niederlassungsbewilligung, eine Aufenthaltsbewilligung oder eine vorläufige Aufnahme verfügt. Die Kantone waren frei, welche Wohnsitzfristen sie für die Erlangung des Kantonsbürgerrechts voraussetzen wollten.

Die bisherigen verkürzten Wohnsitzfristen für Ehepartner von eingebürgerten oder einbürgerungswilligen Personen gelten im neuen Recht nicht mehr. Zudem wird bei der Berechnung der Fristen neu die Zeit zwischen dem 8. und 18. Altersjahr doppelt gerechnet statt wie bisher die Zeit zwischen dem 10. und 20. Altersjahr.

Das bisherige Bürgerrechtsgesetz enthielt die Einbürgerungsvoraussetzungen, blieb aber teilweise wenig konkret. Als integriert gilt nach dem neuen Gesetz, wer sich über Sprachkenntnisse in einer Landessprache ausweist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung beachtet, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt und sich um die Integration seiner Familie kümmert.

Die Integrationskriterien hat der Bund in seiner Verordnung konkretisiert. Über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt demnach, wer in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen im Niveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen im Niveau A2 nachweist. Die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird anhand der Vorstrafen und des finanziellen Leumunds (keine Steuerschulden oder Betreibungen) geprüft. Die Werte der Bundesverfassung beachtet, wer insbesondere die rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien und Werte, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau achtet und die Pflichten zu Militär- oder Zivildienst sowie zum Schulbesuch achtet. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben erfüllt, wer

seinen Lebensunterhalt mit Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht, bestreiten kann, oder eine Ausbildung absolviert. Wer Sozialhilfe bezieht, erfüllt diese Voraussetzung nicht. Die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen kann aufgrund eines Neubürgerkurses getestet werden und zeigt sich unter anderem im Kontakt mit der heimischen Bevölkerung und der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben. Schliesslich dürfen Personen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, organisierte Kriminalität oder verbotenen Nachrichtendienst gefährden. Letztlich zeigt sich eine erfolgreiche Integration auch darin, dass Familienmitglieder in ihrer Integration unterstützt oder gefördert werden.

Der Bund hat, nebst den Einbürgerungsvoraussetzungen, auch Änderungen am Verfahrensablauf und im Bereich der Gebühren, die den Bund betreffen, vorgenommen. So soll bei den ordentlichen Einbürgerungen neu die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erst dann eingeholt werden, wenn die zuständigen kantonalen Instanzen die Zusicherung bereits erteilt haben. Bis anhin konnte die Zusicherung des Bundes auch zu einem früheren Zeitpunkt eingefordert werden. Neu ist weiter, dass die Kantone für ein Einbürgerungsgesuch auch nach dem Wegzug des Gesuchstellers zuständig bleiben, wenn sie die Einbürgerungsvoraussetzungen abschliessend geprüft haben. Bis anhin war diese Frage ungeklärt und wurde dementsprechend unterschiedlich gehandhabt.

1.2 Umsetzung auf kantonomer Ebene

1.2.1 Vorbemerkungen

Die geänderten Bestimmungen des Bundes haben teilweise auch Änderungen des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, kBüG; BGS 112.11) vom 6. Juni 1993 zur Folge. Einige Bundesbestimmungen, insbesondere die geänderten Verfahrensbestimmungen, sind hingegen direkt anwendbar und bedingen keine Anpassungen des kantonalen Rechts. Ebenfalls keine Anpassung bedingen diejenigen Einbürgerungsvoraussetzungen, welche im Kanton Solothurn bereits vor der Änderung des Bundesrechts zur Anwendung gelangten. Die Vorlage soll per 1. Januar 2018 in Kraft treten.

1.2.2 Wohnsitzfristen

Anzupassen ist die Wohnsitzfrist, welche für die Erlangung des Kantonsbürgerrechts vorausgesetzt werden darf. Bis anhin musste eine einbürgerungswillige Person grundsätzlich mindestens sechs Jahre im Kanton Solothurn Wohnsitz begründet haben, bevor sie ein Einbürgerungsgesuch stellen durfte. Gemäss dem neuen Bundesrecht darf diese Frist neu noch zwischen zwei und fünf Jahren betragen. Es scheint sinnvoll, diese Frist auf vier Jahre festzulegen. Diese Regelung trägt zum einen der verkürzten Aufenthaltsfrist auf Bundesebene Rechnung, aber auch der heute von Arbeitnehmenden verlangten Mobilität. Zudem kommt sie der bisherigen Regelung nahe und erweist sich auch in der Umsetzung als praktikabel, da die Aufsplittung nach Monaten bei der Doppelberechnung entfällt und mit ganzen Jahren gerechnet werden kann. Bei den Wohnsitzfristen für eingetragene Partnerschaften wurde insbesondere darauf geachtet, dass diese im gleichen Verhältnis zur Bundesregelung bleiben wie bis anhin.

Entsprechend der Regelung des Bundes gilt bei einer Abmeldung oder einem tatsächlichen Aufenthalt im Ausland oder einem anderen Kanton von mehr als sechs Monaten der Wohnsitz als aufgegeben. Bei einem kurzfristigen Verlassen der Schweiz mit der Absicht auf Rückkehr unter einem Jahr wird der Wohnsitz nicht unterbrochen.

1.2.3 Einbürgerungsvoraussetzungen

Die im Bundesrecht neu definierten und konkretisierten Einbürgerungsvoraussetzungen sind Mindestanforderungen zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts. Es macht Sinn, die neuen Vo-

raussetzungen, soweit nicht schon vorhanden, ins kantonale Recht zu übernehmen. So wird zum einen Klarheit geschaffen, unter welchen Voraussetzungen eine Person eingebürgert werden kann, und zum andern wird bei der Übernahme der Bundesregelungen zur schweizweiten Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen zur Erlangung des Kantonsbürgerrechts beigetragen. Als neue Einbürgerungsvoraussetzungen sollen somit analog zur Bundesregelung die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung aufgenommen werden sowie der Nachweis, dass einbürgerungswillige Personen die Integration ihrer Familienmitglieder fördern und unterstützen. Zudem soll im kantonalen Recht die auf Bundesebene geltende Voraussetzung, wonach für eine Einbürgerung eine Niederlassungsbewilligung C benötigt wird, abgebildet werden.

Die Voraussetzung der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zielt auf die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit ab. Die gesuchstellende Person soll im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit in der Lage sein, ihren Lebensunterhalt aus Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht, zu bestreiten (vgl. Botschaft des Bundes, BBl 2011, 2825, S. 2835). Dies ist gemäss Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht dann nicht der Fall, wenn eine Person in den drei Jahren vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig rückerstattet. Im Kanton Solothurn war bis anhin eine Einbürgerung während eines Sozialhilfebezugs ebenfalls nicht möglich, allerdings mit einer Karenzfrist von einem statt drei Jahren. Mit der neuen Bestimmung soll die Regelung analog der Mindestvorschriften des Bundesrechts unter dem Aspekt der Teilnahme am Wirtschaftsleben in das geltende kantonale Recht aufgenommen werden.

Ebenfalls analog der bundesrechtlichen Regelung soll neu der Nachweis der Förderung und Unterstützung der Familienmitglieder verlangt werden. Einbürgerungswillige Personen sollen sich nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Bereits heute wird eine solche Integrationsförderung in der Praxis geprüft: stellen die zuständigen Behörden fest, dass zum Beispiel der gesuchstellende Ehemann die Integration seiner Ehefrau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, indem er ihr Sprachkurse oder Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern verweigert, gilt er als nicht integriert und die Einbürgerung kann abgelehnt werden. Die Voraussetzung der Förderung und Unterstützung der Integration der Familienmitglieder soll beispielsweise dann als erfüllt gelten, wenn die einbürgerungswillige Person ihr Familienmitglied unterstützt beim Erwerb einer Landessprache, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz oder anderen Aktivitäten, die zur Integration beitragen. Die Förderbereiche sind allerdings alternativ zu verstehen: Integrationsförderung kann nur dort erfolgen, wo auch Förderbedarf besteht. Weiter wird integrationsunwilliges Verhalten der Familienmitglieder der einbürgerungswilligen Person nicht zur Last gelegt.

In das kantonale Bürgerrechtsgesetz soll neu analog der Regelung auf Bundesebene eine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen werden, wonach den individuellen Verhältnissen der einzelnen Personen bei der Erfüllung der Integrationsvoraussetzungen Rechnung getragen wird. Behinderungen oder Krankheiten oder andere gewichtige Umstände sollen bei der Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs angemessen berücksichtigt werden.

Weitere Anpassungen im Bereich der Integrationsvoraussetzungen erübrigen sich, da die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes bereits im kantonalen Recht abgebildet sind. Die neuen Anforderungen im Bereich Sprache beispielsweise gelten im Kanton Solothurn schon seit dem 1. August 2014.

1.3 Aufnahme der Stimmberechtigten

Seit der Aufhebung des Jungbürgergesetzes 2004 fehlte der Gelöbnisabnahme für Neu- und Jungbürgerinnen und -bürger die explizite Grundlage auf Gesetzesebene. Die damals beschlos-

sene formale Anbindung der Verordnung über das Jung- und Neubürgerwesen an das Gesetz über die Berufsbildung und die Erwachsenenbildung ging bei dessen späteren Revision ebenfalls verloren. Mit einer neuen Bestimmung im Bürgerrechtsgesetz soll diese Grundlage wieder geschaffen werden.

Das Bürgerrechtsgesetz regelt grundsätzlich Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. Auch wenn es bei den Jungbürgerinnen und Jungbürgern nicht um den Erwerb des Bürgerrechts geht, macht eine Anbindung im Bürgerrechtsgesetz aufgrund der symbolischen Bedeutung Sinn, wenn man nicht wieder ein eigenes Jungbürgergesetz schaffen will. Da zu den jeweiligen Feiern auch die eingebürgerten Personen eingeladen sind, kann die gemeinsame Gelöbnisabnahme durchaus auch als letzter Akt im Einbürgerungsverfahren angesehen werden.

Materiell lehnt sich die aufzunehmende Bestimmung an die bisherige Regelung in der Verordnung über das Jung- und Neubürgerwesen an.

2. Verhältnis zur Planung

Bei dieser Vorlage handelt es sich um kein eigentliches Legislaturziel, sondern um den Nachvollzug von Bundesrecht auf kantonaler Ebene.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Es sind bei der Umsetzung dieser Vorlage keine massgeblichen personellen und finanziellen Konsequenzen zu erwarten. Angesichts der wenigen Änderungen bzw. weil die Änderungen im Bereich der Integrationsvoraussetzungen im Kanton Solothurn in der Praxis bereits angewendet werden, ist von keinen grossen Schwankungen im Gebührenerlös bei den Einbürgerungen auszugehen. Mehrkosten zieht die Änderung keine nach sich.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die Erhebungsberichte über die Einbürgerungsgespräche, welche das Oberamt mit den Einbürgerungswilligen durchführt, sind entsprechend der leicht geänderten Einbürgerungsvoraussetzungen anzupassen. Weiter werden wenige Änderungen der kantonalen Bürgerrechtsverordnung zum Verfahren nötig sein.

Für die zuständigen Behördenmitglieder auf kantonaler und kommunaler Ebene sind Informationsveranstaltungen geplant.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden haben die Einbürgerungsgesuche für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts nach den neuen Voraussetzungen zu beurteilen. Verfahrenstechnisch oder finanziell hat die Vorlage kaum Auswirkungen auf die Gemeinden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 3 Absatz 1

Materiell gibt es keine Änderung. Es wird neu auf das revidierte eidgenössische Bürgerrechtsgesetz verwiesen, und nicht mehr auf das ältere vom 29. September 1952.

§ 8 Absatz 1

Der ohnehin nicht korrekte Verweis erweist sich als unnötig und kann gestrichen werden. Materiell ändert sich nichts.

§ 14 Absatz 1

Das Gesetz des Bundes gibt in Artikel 18 vor, dass die kantonale Gesetzgebung neu eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorzusehen hat.

Bis anhin wurde im Kanton Solothurn ein Wohnsitz von mindestens von sechs Jahren verlangt, was nun nicht mehr bundesrechtskonform wäre. Der Vorschlag von vier Jahren ist angesichts der heute von Arbeitnehmern geforderten Mobilität als eher lang zu bezeichnen, kommt aber der heute im Kanton geltenden Regelung doch nahe. Die Frist von vier Jahren erweist sich auch in der Praxis (Doppelberechnung nach § 14 Absatz 2) als praktikabel, da mit ganzen Jahren gerechnet werden kann und die Aufsplittung nach Monaten, wie sie bei einer ungeraden Zahl nötig wäre, entfällt.

§ 14 Absatz 2

Die Doppelberechnung auf Bundesebene ist, wie bis anhin, auch auf kantonaler Ebene mit den geänderten Fristen anzuwenden.

§ 14 Absatz 3 und 3^{bis}

Die bisherigen verkürzten Wohnsitzfristen für Ehepartner eines Eingebürgerten oder eines Einbürgerungswilligen wurden auf Bundesebene aufgehoben. Dies ist auf kantonaler Ebene entsprechend nachzuvollziehen.

Demgegenüber bleiben die bisher geltenden verkürzten Wohnsitzfristen für eingetragene Partnerinnen oder Partner von Schweizer Bürgerinnen oder Bürgern bestehen. Diesen verkürzten Fristen ist auch auf kantonaler Ebene Rechnung zu tragen.

§ 14 Absatz 4

Die Regelung auf Bundesebene wurde in Gesetz und Verordnung präzisiert. Für das kantonale Recht drängen sich zur Regelung des Bundes keine Abweichungen auf, sodass diese in kürzerer Form übernommen werden kann. Insbesondere wurde die Präzisierung in Artikel 16 der Verordnung des Bundes, wonach der Aufenthalt im Ausland für höchstens ein Jahr im Auftrag des Arbeitgebers oder zu Aus- oder Weiterbildungszwecken als kurzfristiges Verlassen der Schweiz mit Absicht auf Rückkehr im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 des Bundesgesetzes gilt und damit den Aufenthalt nicht unterbricht, analog in das kantonale Gesetz übernommen.

§ 15 Absatz 1, Buchstaben f, g und h

Hier handelt es sich um neue bundesrechtlich vorgeschriebene Einbürgerungs- und Integrationsvoraussetzungen, die ins kantonale Recht zu übernehmen sind.

§ 15 Absatz 2

Diese im Bundesrecht vorgesehene Bestimmung soll dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit explizit Rechnung tragen und ist im kantonalen Recht abzubilden.

§ 28^{quinquies}

Wie bis anhin sollen die Einwohnergemeinden die Neubürgerinnen und Neubürger sowie Jungbürgerinnen und Jungbürger mit einem Gelöbnis in das Stimmrecht aufnehmen, wobei die Teilnahme daran freiwillig ist.

§ 34

Die Übergangsbestimmung des Bundes ist sinnvollerweise analog ins kantonale Recht zu überführen.

5. Rechtliches

Mit dieser Vorlage wird Bundesrecht auf Kantonsebene nachvollzogen. Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden (3)
Staatskanzlei (3; eng, rol, ett)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS