KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Dezember 2021

Nr. 2021/1913
KR.Nr. K 0215/2021 (VWD)

Kleine Anfrage Daniel Urech (Grüne, Dornach): Tiefe Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Im Rahmen des Abstimmungskampfs über die Volksinitiative zur Erweiterung der Gemeindeautonomie bei der Vergabe des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Ebene wurde von Gegnerinnen und Gegnern der Initiative die Ansicht geäussert, dass der Königsweg für die politische Mitsprache über die Einbürgerung führe, und dass die Einbürgerungsverfahren relativ einfach und kostengünstig seien. Nachdem diese Volksinitiative deutlich abgelehnt worden ist, drängt sich die Frage auf, wie es mit den tatsächlichen Einbürgerungsmöglichkeiten im Kanton Solothurn bestellt ist. Es gehört zum Kern einer Demokratie, dass von den Gesetzen Betroffene auch bei der Erarbeitung dieser Gesetze mitbestimmen können.

Die Statistiken zur ordentlichen Einbürgerung in unserem Kanton zeigen, dass der Kanton Solothurn sowohl gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt wie auch gegenüber den meisten Nachbarkantonen deutlich abfällt, was die Zahl der Einbürgerungen angeht. Während im schweizerischen Durchschnitt letztes Jahr jede 79. ausländische Person ordentlich eingebürgert wurde, war es im Kanton Solothurn lediglich jede 150. Im Kanton Aargau beispielsweise wurden pro Einwohner und Einwohnerin mehr als doppelt so viele Menschen eingebürgert wie im Kanton Solothurn.

Vor diesem Hintergrund ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass eine allzu tiefe Einbürgerungsquote vor dem Hintergrund der Idee des demokratischen Staatssystems problematisch sein kann?
2. Auf welche Gründe ist die niedrige Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn zurückzuführen?
3. Ist die im Kanton Solothurn wohnhafte ausländische Bevölkerung derart viel schlechter integriert als in anderen Kantonen mit einer höheren Einbürgerungsquote?
4. Mit welchen Massnahmen könnte die Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn erhöht werden?
5. Wie hoch sind die kommunalen Gebühren gemäss §21 des Bürgerrechtsgesetzes respektive wie stark unterscheiden sie sich?
6. Wie stark unterscheidet sich im Übrigen die Einbürgerungspraxis zwischen den einzelnen Gemeinden in unserem Kanton?
7. Wird die Dauer der Einbürgerungsverfahren und der einzelnen Verfahrensschritte statistisch erhoben? Wenn ja, was sind die Erkenntnisse aus dieser Erhebung; wenn nein, weshalb nicht?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Bei der Beantwortung dieses Vorstosses gehen wir von den Zahlen aus, wie sie vom Bundesamt für Statistik periodisch erhoben werden. Nach diesen Zahlen wurden vom September 2020 bis September 2021 im Kanton Solothurn total 764 Personen von 65'443 Personen der ausländischen Wohnbevölkerung eingebürgert, davon 566 im ordentlichen Verfahren. Dies ergibt eine rohe Einbürgerungsziffer von total 1.2 und 0.9 im ordentlichen Verfahren. Demgegenüber wurden im Kanton Aargau von 178'033 ausländischen Personen total 2'440 Personen eingebürgert, davon 1'777 im ordentlichen Verfahren. Dies ergibt eine rohe Einbürgerungsziffer von total 1.4 und 1.0 im ordentlichen Verfahren. Es trifft somit nicht zu, dass der Kanton Solothurn gegenüber dem im Vorstoss genannten Kanton Aargau oder gegenüber den anderen Nachbarkantonen deutlich abfällt. Betrachtet man die rohen Einbürgerungsziffern der gesamten Einbürgerungen der letzten Jahre, so bewegt sich der Kanton Solothurn schweizweit im hinteren Mittelfeld und in der Nähe seiner Nachbarkantone.

Rohe Einbürgerungsziffer*

	2017	2018	2019	2020
Solothurn	1.6	1.2	1.5	1.0
Bern	1.9	1.5	1.4	1.8
Basel-Landschaft	1.6	1.3	1.3	0.9
Aargau	1.8	1.6	2.1	1.9
Jura	2.1	2.3	1.7	1.1

*Personen, die das Schweizer Bürgerrecht erwerben, je 100 Niedergelassene und Aufenthalterinnen und Aufenthalter (Ausweise C und B) am Jahresanfang.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass eine allzu tiefe Einbürgerungsquote vor dem Hintergrund der Idee des demokratischen Staatssystems problematisch sein kann?

Je mehr Personen über das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht verfügen, umso mehr Personen können sich theoretisch für das Gemeinwesen engagieren und beispielsweise ein Amt in einer Gemeinde oder im Kanton übernehmen und in Angelegenheiten mitbestimmen, die alle betreffen. Im Einbürgerungsverfahren geben immerhin einige Personen als Einbürgerungsmotiv an, sich am politischen Prozess beteiligen zu können. Für andere stehen emotionale Motive oder praktische Gründe im Vordergrund. Wie bei der Schweizer Bevölkerung ist allerdings auch bei der ausländischen Bevölkerung festzustellen, dass sich ein grosser Teil kaum oder gar nicht für Politik interessiert und über dementsprechend wenig Kenntnisse verfügt.

Aus unserer Sicht ist es wünschenswert, dass sich möglichst viele Menschen am politischen Prozess beteiligen. Das heute praktizierte Einbürgerungsverfahren bildet jedoch für integrierte Personen keine hohe Hürde, sodass die Möglichkeit, sich nach erfolgter Einbürgerung politisch beteiligen zu können, interessierten Personen offensteht.

3.2.2 Zu Frage 2:

Auf welche Gründe ist die niedrige Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn zurück zu führen?

Wie einleitend erwähnt, befindet sich der Kanton Solothurn im Mittelfeld und weist deshalb keine niedrige Einbürgerungsquote auf.

Ausländische Personen lassen sich aus den verschiedensten Gründen nicht einbürgern. Manche Personen erfüllen die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht, andere wollen eine ausländische Staatsbürgerschaft nicht verlieren. Etliche haben kein Interesse und es besteht für sie auch keine Notwendigkeit, den Schweizer Pass zu erlangen, weil sie im Rahmen des Freizügigkeitsabkommen in vielen Dingen nicht schlechter gestellt sind als Schweizerinnen und Schweizer.

3.2.3 Zu Frage 3:

Ist die im Kanton Solothurn wohnhafte ausländische Bevölkerung derart viel schlechter integriert als in anderen Kantonen mit einer höheren Einbürgerungsquote?

Nein, dafür sehen wir keine Anzeichen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Mit welchen Massnahmen könnte die Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn erhöht werden?

Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind bundesrechtlich geregelt, wobei die Kantone für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts in einzelnen Bereichen konkretisierende und weitergehende Anforderungen stellen können. Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz hat der Kanton Solothurn im Bereich Wohnsitzfristen und bezüglich Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (vgl. Art. 11 Bst. b des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 [BüG; SR 141.0] i.V.m. Art. 2 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 [BüV; SR 141.01]) entsprechende Konkretisierungen getroffen, welche teilweise unterschiedlich zu anderen Kantonen sind und einen Einfluss auf die Einbürgerungsquote haben können. Weiter sind die kantonalen Verfahren unterschiedlich ausgestaltet, sodass Massnahmen insbesondere in diesem Bereich denkbar wären.

- Gemäss Art. 18 Abs. 1 BüG haben die Kantone für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts eine kantonale Wohnsitzfrist im Rahmen von zwei bis fünf Jahren vorauszusetzen. Der Kantonsrat hat bestimmt, dass diese Frist im Kanton Solothurn vier Jahre betragen soll. Würde diese Frist zwei Jahre betragen, wäre die Einbürgerung für bestimmte Personen zwei Jahre früher möglich. Weiter ist es gerade bei jungen Menschen der Fall, dass die Integration in die Arbeitswelt höhere Anforderungen an die Mobilität stellt bzw. Wohnsitzwechsel erfordert. Die Wohnsitzfristen beginnen in solchen Fällen stets wieder von neuem zu laufen.

- Gebührenrahmen: Auf Kantons- und Gemeindeebene werden die Gebühren nach Aufwand in Rechnung gestellt. Während der kantonale Gebührentarif vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) in § 35 Abs. 1 lit. a für das kantonale Verfahren Gebühren zwischen 200 bis 3'000 Franken vorsieht, gibt es auf kommunaler Ebene keine Obergrenze. Denkbar wäre, auch die kommunalen Gebühren auf einen bestimmten Betrag zu limitieren.

- Zuständigkeit beim Bürger- bzw. Gemeinderat: Im Kanton Solothurn können die Gemeinden selber bestimmen, ob die Exekutive oder die Gemeindeversammlung über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Würde die Zuständigkeit zwingend der Exekutive zugewiesen, hätte dies eine wesentliche Verkürzung der Verfahrensdauer zur Folge.

3.2.5 Zu Frage 5

Wie hoch sind die kommunalen Gebühren gemäss § 21 des Bürgerrechtsgesetzes respektive wie stark unterscheiden sie sich?

Gemäss § 21 kBüG können die Bürgergemeinden für das Verfahren Gebühren nach Aufwand erheben. Einen Gebührenrahmen gibt der kantonale Gesetzgeber nicht vor, die meisten Einbürgerungsreglemente der Gemeinden sehen einen Rahmen von 200 bis 3'000 Franken vor und halten sich dabei an die Empfehlung des Kantons. Die Gemeinden sind in der Festlegung der Gebühren autonom.

Da die Kosten nach Aufwand zu erheben sind und in der Praxis je nach Gemeinde unterschiedlicher Aufwand betrieben wird, unterscheiden sich die in Rechnung gestellten Gebühren stark. Die Bandbreite bei den kommunalen Gebühren reicht von 300 Franken bis 4'500 Franken.

3.2.6 Zu Frage 6

Wie stark unterscheidet sich im Übrigen die Einbürgerungspraxis zwischen den einzelnen Gemeinden in unserem Kanton?

Die Bürger- und Einheitsgemeinden haben sich bei der Beurteilung, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind, an den geltenden gesetzlichen Grundlagen zu orientieren. Per 1. Januar 2018 ist das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz des Bundes in Kraft getreten und die kantonalen Bestimmungen wurden entsprechend angepasst. Ziel der Revision war unter anderem, die Einbürgerungsvoraussetzungen konkreter zu definieren. Für von den bundesrechtlichen oder kantonalrechtlichen Vorgaben abweichende Einbürgerungskriterien besteht auf kommunaler Ebene kein Raum.

Bei einzelnen Kriterien besteht für die anwendenden Behörden ein gewisser Ermessensspielraum. Aber auch dort, wo ein gewisser Ermessensspielraum besteht, haben sich die Behörden auf den abgeklärten Sachverhalt abzustützen und das Ermessen korrekt auszuüben. Wenn eine Person die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, hat die zuständige Behörde das entsprechende Bürgerrecht zuzusichern.

Aus unserer Sicht nehmen die kommunalen Einbürgerungsbehörden ihre Aufgaben bei der Verleihung des Bürgerrechts grösstenteils seriös wahr. Wir stellen im Ergebnis keine grossen Unterschiede in der Einbürgerungspraxis fest, zumal aufgrund der konkreten Einbürgerungskriterien kaum Spielraum besteht.

Prozessual ist jedoch das Verfahren auf kommunaler Ebene unterschiedlich ausgestaltet. Der Weg zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts kann von Gemeinde zu Gemeinde divergieren. Es gibt Gemeinden, welche die Einbürgerungswilligen zu einem Gespräch einladen, andere stellen den interessierten Personen einzig die Einbürgerungsunterlagen zu.

Die Art und Weise, wie das Gespräch geführt wird, ist wie die Gemeindelandschaft heterogen. Mancherorts führt die Bürgerschreiberin oder der Bürgerschreiber das Gespräch, andernorts wird vor ein Gremium eingeladen, in welchem die Einbürgerungsvoraussetzungen mehr oder weniger tief abgeklärt werden. Weiter befindet in vielen Fällen die Gemeindeversammlung über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, in anderen Gemeinden entscheidet der Bürger- oder Gemeinderat. Manche Gemeinden sehen auch spezielle Einbürgerungskommissionen vor. Die Ausgestaltung des Verfahrens hat wesentlichen Einfluss auf die Verfahrensdauer und den kostenmässigen Aufwand. Hier sehen wir in den Gemeinden gewisse Unterschiede.

3.2.7 Zu Frage 7

Wird die Dauer der Einbürgerungsverfahren und der einzelnen Verfahrensschritte statistisch erhoben? Wenn ja, was sind die Erkenntnisse aus dieser Erhebung; wenn nein, weshalb nicht?

Im Rahmen des Geschäftsberichts rapportiert der Regierungsrat gegenüber dem Kantonsrat über die Verfahrensdauer auf Stufe Kanton. Gleichzeitig wird erhoben, wie lange das Verfahren auf allen involvierten Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund gesamthaft dauert. Die einzelnen Verfahrensschritte werden statistisch nicht ermittelt, da auf die Verfahrensfristen auf den Stufen Gemeinde und Bund vom Kanton nicht direkt Einfluss genommen werden kann. Die zuständige Amtsstelle erkundigt sich jedoch routinemässig bei den einzelnen Gemeinden, wenn Gesuche nicht innert nützlicher Frist beurteilt wurden. Sie bietet Unterstützung oder Beratung an, wenn eine Gemeinde in fachlicher Hinsicht an die Grenzen stösst.

In den letzten beiden Jahren kam es insbesondere auf kommunaler und kantonaler Ebene zu Verzögerungen und einer erhöhten Pendenzenlast, weil die Gemeindeversammlungen aufgrund der Pandemie nicht stattfinden und damit während einer gewissen Zeit keine Zusicherungen erfolgen konnten. Dies wirkte sich negativ auf die Bearbeitungszeit aus.

Mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes hat die Anzahl der zu prüfenden Einbürgerungskriterien nochmals zugenommen. Dies hat eine Verlängerung der Verfahrensdauer zur Folge, da von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern oft weitere Unterlagen eingefordert werden müssen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5631)
Amt für Gemeinden (3; GRO, FLU, EGG)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat