

Schwyz, 7. Februar 2012



Vernehmlassungsverfahren / Erläuterungen

Kantonale Bürgerrechtsverordnung Erläuterungsbericht zum Vernehmlassungsverfahren

1. Ausgangslage

An der Volksabstimmung vom 27. November 2011 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schwyz das neue Bürgerrechtsgesetz (kBüG) deutlich mit 29 384 Ja (69.6%) zu 12 818 Nein (30.4%) angenommen (Abl. 2011, S. 2502).

Grundsätzlich ist der Regierungsrat mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt (§ 22 Abs. 3 kBüG). Im Besonderen wird aber der Regierungsrat beauftragt, die Eignungsanforderungen für eine Einbürgerung, den Inhalt der Charta sowie die Einzelheiten des Verfahrens und der einzureichenden Unterlagen zu bestimmen (§ 4 Abs. 3 und § 7 Abs. 3 kBüG).

Alle Ausführungsbestimmungen zum neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz werden in einem Erlass, nämlich einer neuen kantonalen Bürgerrechtsverordnung (kBüV), zusammengefasst.

2. Grundzüge der Verordnung

2.1 Inhalt

Die Verordnung gliedert sich in folgende vier Teile:

- Zuständigkeiten,
- Ordentliche Einbürgerung: (Materielle Voraussetzungen, Formelle Voraussetzungen, Abschluss des Verfahrens),
- Weitere Bürgerrechtsverfahren,
- Gebühren.

2.1.1 Zuständigkeiten

Hier geht es in erster Linie darum, die Obliegenheiten aufgrund der Bürgerrechtsbestimmungen des Bundes wie des Kantons zwischen Regierung und Departement nach deren Bedeutsamkeit entsprechend zu trennen und zu regeln.

Aufgrund des neuen Bürgerrechtsgesetzes ist für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts neu in jeder Gemeinde eine Einbürgerungsbehörde zuständig. Deren Zusammensetzung und Wahlbehörde ist in § 10 kBüG geregelt. Es empfiehlt sich deshalb, in allen Gemeinden mit Beginn der neuen Amtsperiode der Behörden und Kommissionen am 1. Juli 2012 auch die Einbürgerungsbehörde zu wählen.

2.1.2 Ordentliche Einbürgerung

Für die ordentliche Einbürgerung durch die Gemeinden und den Kanton kann das kantonale Recht die Zuständigkeit und das Verfahren regeln und die bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen präzisieren. Dieser Spielraum wird mit den neuen kantonalrechtlichen Bestimmungen im Gesetz und in der Verordnung genutzt. In der Bürgerrechtsverordnung werden die einzelnen, klar strukturierten formellen und materiellen Voraussetzungen im Detail umschrieben. Im Bürgerrechtsgesetz kann dies aus verständlichen Überlegungen und der wandelbaren Voraussetzungen wegen, nur mittelbar geschehen. Mit den in der Verordnung stipulierten materiellen Eigenschaftsanforderungen sollen diese Voraussetzungen von Gemeinde zu Gemeinde vereinheitlicht oder zumindest angeglichen werden. Es betrifft dies insbesondere die Kriterien, Sprache, Integration und staatsbürgerliche Kenntnisse.

Während bisher zu Beginn des ganzen Einbürgerungsverfahrens die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung eingeholt werden musste, geschieht dies neu nach der Erteilung des Gemeindebürgerrechts, und erst im letzten Schritt wird das Kantonsbürgerrecht erteilt (§ 35 KV). Dieser neue Verfahrensablauf vereinfacht vor allem für die Gemeinden das Einbürgerungsverfahren. So müssen die Einbürgerungsdossiers auch weniger zwischen den Gemeinden und den kantonalen sowie eidgenössischen Stellen zirkulieren.

Die formellen Voraussetzungen sind geprägt mit der Abwicklung der Gesuche, d.h. der Gesuchstellung sowie den -unterlagen, insbesondere auch mit der Publikation der eingegangenen Einbürgerungsgesuche im Amtsblatt und schliesslich mit der Anhörung der Gesuchsteller.

Nach der Erteilung des Gemeindebürgerrechts und der anschliessenden Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sowie nach erfolgter Aufnahme ins Kantonsbürgerrecht wird das Verfahren mit der Ausstellung einer Bürgerrechtsurkunde abgeschlossen. Erst damit wird die Einbürgerung rechtskräftig.

2.1.3 Weitere Bürgerrechtsverfahren

Gesuche um Wiedereinbürgerung und erleichterte Einbürgerung werden vom Bundesamt für Migration entschieden, wobei die Gemeinden, deren Bürgerrecht erworben wird, angehört werden können.

Hat jemand mehrere schwyzerische Gemeindebürgerrechte oder sogar mehrere Gemeinde- sowie Kantonsbürgerrechte, so kann er auf sein Schwyzer Kantonsbürgerrecht oder Gemeindebürgerrecht verzichten. Schweizer Bürger mit einer zusätzlichen ausländischen Staatsangehörigkeit können auf Gesuch hin gleichzeitig auch aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen werden. Das Verfahren liegt auf Kantonsstufe.

2.1.4 Gebühren

Gemäss eidgenössischem Bürgerrechtsgesetz können die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens Gebühren erheben, welche die Verfahrenskosten decken. Die kantonalen Gebührensätze sind in der vorliegenden Bürgerrechtsverordnung zu regeln. Für das kommunale Einbürgerungsverfahren erlassen die Gemeinderäte eigene Gebührenordnungen. Diese bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 90 GOG).

2.2 Zielsetzung

Die neuen bürgerrechtlichen Bestimmungen in Gesetz und Verordnung setzen klare Bedingungen für den Erwerb des Bürgerrechts in Kanton und Gemeinden. Die Wohnsitzfristen und materiellen Eignungsvoraussetzungen sind teilweise sehr streng, können aber von ernsthaften Gesuchstellern erfüllt werden. Die kommunalen Einbürgerungsbehörden werden nach Ausschreibung der Gesuche und verschiedenen Abklärungen einen begründeten Entscheid treffen können. Die Gemeindeversammlungen werden von Einbürgerungsgesuchen entlastet.

Das Einbürgerungsverfahren wird gestrafft, die Verfahrensrechte der Beteiligten werden garantiert. Mit den Vorschriften besteht Gewähr, dass jene das Schweizer Bürgerrecht erhalten, die die Voraussetzungen auch tatsächlich erfüllen.

Mit der vorliegenden Bürgerrechtsverordnung wird das Ablaufverfahren verbessert, transparenter und vereinfacht. Sie trägt auch zur Vereinheitlichung der Verfahren in den Gemeinden bei.

3. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 1 Allgemeines

Keine besonderen Bemerkungen.

§ 2 Regierungsrat

Der Regierungsrat wird überall dort für zuständig erachtet, wo es in Ausübung des Bundesrechts um konkrete Entscheidungen zum Besitz oder Nichtbesitz des Schweizer Bürgerrechts geht.

§ 3 Departement des Innern

In allen anderen Fällen des Bürgerrechts, d.h. ausser jenen, in welchen nicht aufgrund von entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Regierungsrat oder die Gemeinden zuständig sind, liegt die Zuständigkeit beim Departement des Innern. Nach § 2 der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei (SRSZ 143.111) sind dem Departement des Innern Aufgaben betreffend „Personenstand, Bürgerrecht“ zugeteilt. Soweit der Bund bei erleichterten Einbürgerungen oder Wiedereinbürgerungen Erhebungsaufträge an den Kanton erteilt, entscheidet das Departement des Innern, ob die Erhebungen nach dem vom Bund vorgegebenen Muster durch die kommunale Einbürgerungsbehörde oder die Polizei durchgeführt wird (§ 3 Abs. 1 Bst. b). Dies entspricht der Vorgabe von § 15 Abs. 2 kBÜG.

§ 4 Einbürgerungsbehörde

Bei ordentlichen Einbürgerungen kann die Einbürgerungsbehörde, die - unter Beachtung des Mitwirkungsgrundsatzes - den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären hat, die Abklärungen selbst vornehmen oder dazu die Polizei beauftragen.

§ 5 Deutschkenntnisse

Auch wenn ausreichende schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse nur eine der Eignungsvoraussetzungen darstellen, ist die Verständigung in der am Wohnort gesprochenen Landessprache eines der wichtigsten Einbürgerungskriterien. Nur genügende Sprachkenntnisse ermöglichen die Verständigung und den Austausch mit der hiesigen Bevölkerung. Auch für die Ausübung der politischen Rechte sind ausreichende Deutschkenntnisse unabdingbar.

Die Beurteilung der Deutschkenntnisse erfolgt heute in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Mit der Verordnung wird deshalb ein einheitliches Sprachniveau bestimmt. Zum einen werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse kantonal einheitlich festgelegt und zum andern wird von den Einbürgerungswilligen der Nachweis ihrer Sprachkenntnisse verlangt. Die Beurteilung der Sprache soll gestützt auf den „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen“ erfolgen. Die verlangten sprachlichen Fähigkeiten umfassen schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse. Im mündlichen Teil stehen die umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen im Vordergrund. Beim Schreiben geht es darum, einfache Sachverhalte in eigenen Worten schriftlich wiederzugeben, beispielsweise ein Formular auszufüllen oder einen einfachen Brief zu schreiben.

Der Nachweis der Deutschkenntnisse kann - nebst der deutschen Muttersprache - auf verschiedene Weise erbracht werden. Wer während mindestens sieben Jahren in der Schweiz den Unterricht auf Volksschulstufe oder Sekundarstufe II in deutscher Sprache besucht hat, kann einen Bildungsnachweis vorlegen. Weiter gelten als Sprachnachweis anerkannte Sprachdiplome. In allen übrigen Fällen ist Norm, dass die Einbürgerungswilligen eine speziell für dieses Verfahren entwickelte Sprachprüfung durch Fachleute bestehen (z.B. TELC), die auf die realen Kommunikationsbedürfnisse ausgerichtet ist und auf Kosten des Bürgerrechtsbewerbers geht.

§ 6 Gesellschaftliche und politische Kenntnisse

Anders als bei der Sprache steht für die Beurteilung der gesellschaftlichen und politischen Grundkenntnisse kein anerkannter und erprobter Referenzrahmen zur Verfügung, der es erlauben würde, ein einheitliches Anforderungsprofil festzulegen. Die Verordnung beschränkt sich deshalb darauf, bestimmte Eckwerte des gesellschaftlichen und politischen Wissens aufzuzeigen.

Die Gemeinden entscheiden in diesem Bereich selber, ob sie die Absolvierung einer Staatskundeprüfung auf Kosten der Bürgerrechtsbewerber verlangen oder ob sie die Staatskundekenntnisse anlässlich eines Gesprächs selber prüfen wollen. Anbieter von Staatskundetests sind verfügbar.

Die Verordnung regelt überdies die Fälle, in denen die gesuchstellenden Personen vom Nachweis der gesellschaftlichen und politischen Grundkenntnisse befreit sind. Es erscheint als sachgerecht, Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerber davon auszunehmen, wenn sie während mindestens sieben Jahren in der Schweiz den Unterricht der Volksschulstufe oder Sekundarstufe II besucht haben.

§ 7 Finanzielle Verhältnisse

Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. f kBüG müssen für eine Einbürgerung geordnete finanzielle Verhältnisse gegeben sein. Um eine einheitliche Praxis in den Gemeinden zu erreichen, legt die Verordnung die Anforderungen an die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit detailliert fest. Das Unterlassen der Bezahlung von öffentlich-rechtlichen Schulden, wie Steuern bzw. zivilrechtlichen Verpflichtungen (z.B. Unterhaltsbeiträge) sowie Betreibungen und Konkurse können als Negativindikatoren gelten und zur Verweigerung des Bürgerrechts führen. So darf der Bürgerrechtsbewerber u.a. in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuches auch keine Sozialhilfe bezogen haben. Die Einbürgerung setzt im Grundsatz voraus, dass die gesuchstellende Person in der Lage ist, für sich und ihre Familie aufzukommen. Die Gesuchsteller haben deshalb nachzuweisen (§ 12), dass sie ihre Lebenskosten und Unterhaltspflichten im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit durch Einkommen, Vermögen und Leistungen Dritter decken können.

§ 8 Leumund

Gesetz und Verordnung gehen von einem „tadellosen“ strafrechtlichen Leumund aus, was bundesrechtskonform ist. Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Erwachsenen ist der Strafregisterauszug für Privatpersonen ausschlaggebend. Er darf keinen Eintrag aufweisen und kein hängiges Strafverfahren vermerken. Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds von Jugendlichen wird bei den Delikten angeknüpft. Jugendliche, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, müssen eine Wartefrist von fünf Jahren einhalten, bis eine Einbürgerung möglich ist. Massgebend ist ein korrektes Verhalten während einer bestimmten Zeitdauer, so namentlich auch, wenn „keine anderen straf- oder disziplinarrechtlichen Vorfälle bekannt sind“, denn nur unter dieser Voraussetzung kann ein tadelloser Leumund attestiert werden. Dazu gehören auch kantonal- und bundesrechtliche Strafsteuerverfahren der letzten fünf Jahre.

§ 9 Beachtung der Rechtsordnung

Die Einbürgerung setzt des Weiteren voraus, dass die gesuchstellenden Personen die schweizerische Rechtsordnung beachten. In dem Sinne haben sie eine Charta zu unterzeichnen, worin sie sich zu den grundlegenden Werten der Verfassung bekennen müssen. Eine direkte Rechtsfolge wird an die Nichtbeachtung der Charta nicht geknüpft, da die Voraussetzungen der Nichtigterklärung einer Einbürgerung im Bundesrecht abschliessend geregelt sind.

Dem Gesuchsteller steht frei, ob er die Charta mit oder ohne Anrufung Gottes unterzeichnen will.

§ 10 Ausnahmen

Gestützt auf § 4 Abs. 3 kBüG können auch Ausnahmen vorgesehen werden. Dies vor allem fallbezogen für Personen, wenn diese das Schweizer Bürgerrecht bereits haben, oder die einzelnen Anforderungen wegen einer Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit nicht erfüllen. Altersbedingte Ausnahmen können ebenso in Betracht gezogen werden, sei es bei urteilsfähigen Jugendlichen unter 16 Jahren oder Personen in bereits fortgeschrittenem Alter.

§ 11 Gesuch

Die Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts sind bei der jeweiligen Einbürgerungsgemeinde, d.h. Wohngemeinde einzureichen. Es ist hiefür ein amtliches Formular vorgesehen, in dem auch die gleichzeitig beizubringenden Unterlagen genannt sind. Dass die Gemeinden dem Departement des Innern eine Kopie des Gesuches zu unterbreiten haben, dient einer geschäfts- und ablaufbedingten Kontrollfunktion.

§ 12 Unterlagen

Dem Regierungsrat kommt im Rahmen seiner Vollzugskompetenz die Befugnis zu, die einzureichenden Unterlagen detailliert zu bestimmen. Diese Unterlagen sollen einen Bezug zu den in den bundes- wie kantonalrechtliche Bestimmungen genannten Einbürgerungsvoraussetzungen haben und müssen geeignet sein, diese Voraussetzungen zu überprüfen. Die Verpflichtung, Unterlagen einzureichen, ist Ausfluss des Mitwirkungsgrundsatzes gemäss § 19 VRP. Die für die Einbürgerung zuständigen Stellen können im Bedarfsfall ergänzende Unterlagen einfordern.

Dabei ist vorgesehen, dass gewisse Formulare z.B. für die Bescheinigung der Steuerbehörden, die Erklärung betreffend hängiger Strafverfahren usw. geschaffen werden. Diese sollen dem Gesuchsteller und insbesondere den angefragten kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Behörden die Auskunfterteilung erleichtern.

§ 13 Publikation

Die Pflicht zur Publikation und deren Inhalt ergibt sich aus § 8 kBÜG. Die Veröffentlichung der in Betracht fallenden Einbürgerungsgesuche hat innerhalb von drei Monaten nach Gesuchseingang zu erfolgen.

Ist jedoch eine der drei in § 7 Abs. 2 kBÜG genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, so wird ohne Anhörung auf das Gesuch nicht eingetreten. Damit soll verhindert werden, dass ein Verfahren weiter geführt wird, bei dem die Minimalvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Ist rechtskräftig auf ein Gesuch nicht eingetreten worden, so muss bei Erfüllen der Voraussetzungen ein vollständig neues Gesuch eingereicht werden.

§ 14 Anhörung

Die Verpflichtung zur persönlichen Anhörung der Bürgerrechtsbewerberinnen und Bürgerrechtsbewerber hat sich seit deren Einführung im Jahr 2003 bewährt. Diese Anhörung bezieht sich, von Kleinkindern abgesehen, auf alle in ein Einbürgerungsgesuch einbezogenen Personen, da die Einbürgerungsvoraussetzungen auch für jede Person individuell geprüft werden müssen.

Die persönliche Anhörung bietet auch die Gelegenheit, den Gestuchstellern das rechtliche Gehör zu den aufgrund der Publikation nach § 8 kBÜG und § 13 der Verordnung möglicherweise eingegangenen Einwänden und Bemerkungen zu gewähren.

§ 15 Personenstandsregister

Die rechtskräftige Einbürgerung ist ein Ereignis, das im schweizerischen Personenstandsregister „Infostar“ beurkundet werden muss. Vorgängig hat bis spätestens zum Abschluss des Verfahrens in der Einbürgerungsgemeinde die Registeraufnahme der einzubürgernden Person beim zuständigen Zivilstandsamt zu erfolgen, sofern diese im Infostar noch nicht eingetragen ist.

§ 16 Verlauf

Gemäss § 35 KV erteilt nach wie vor der Kantonsrat das Kantonsbürgerrecht, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt ist und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt.

Im Anschluss an die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (vgl. § 10 bzw. 11 kBÜG) ist das Einbürgerungsdossier automatisch dem Departement des Innern zur weiteren Veranlassung zuzustellen. Nach einer ergänzenden Prüfung der Bürgerrechtsbewerbungen durch das Departement werden die Akten dem zuständigen Bundesamt zur Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung übermittelt. Aufgrund der Einbürgerungsbewilligung stellt der Regierungsrat dann dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts (vgl. auch § 12 kBÜG). Mit dem Vollzug wird das Departement des Innern beauftragt.

§ 17 Bürgerrechtsurkunde

Sind das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erteilt, und liegt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vor, so wird die Einbürgerung rechtskräftig, wenn auch alle Gebühren bezahlt sind. Mit der Feststellung der Rechtskraft der Einbürgerung können die erforderlichen Eintragungen im schweizerischen Personenstandsregister vorgenommen werden (siehe vorne bei § 15) und wird dem Neubürger durch den Regierungsrat eine Bürgerrechtsurkunde ausgestellt.

Die bisherige Regelung in § 17 des Gesetzes vom 19. Februar 1970 über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, wonach der bisher ausländische Neubürger vor dem Regierungsrat unter Eid oder Handgelübde zu versprechen hat, dass er alle Pflichten eines Kantons- oder Schweizerbürgers treu und gewissenhaft erfüllen wolle, ist fallen gelassen worden. Ersatz dafür nimmt in dem Sinne die Charta nach § 4 kBÜG ein.

§ 18 Wiedereinbürgerung und erleichterte Einbürgerung

Die Zuständigkeit für Wiedereinbürgerungen oder erleichterten Einbürgerungen liegt beim Bundesamt für Migration. Entsprechende Gesuche sind auch dort einzureichen. Für diesbezüglich weitergehende Regelungen siehe vorstehende Erläuterungen bei § 4.

§ 19 Bürgerrechtsentlassung

Siehe vorne bei Ziff. 2.1.3 Abs. 2; sonst keine weiteren Bemerkungen.

§ 20 Gebühren

Keine besonderen Bemerkungen. Was die Höhe der Gebühren anbelangt siehe vorne bei Ziff. 2.1.4. Eigentliche Einkaufsgebühren sind demnach nicht mehr gestattet. Die bundesrechtliche Regelung gilt bereits heute für alle Einbürgerungsverfahren.

§ 21 Aufhebung früheren Rechts

Keine besonderen Bemerkungen.

§ 22 Inkraftsetzung

Vorgesehen ist, die Bürgerrechtsgesetzgebung auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Diese grössere zeitliche Vorgabe für deren Umsetzung bzw. die vorgängig noch zu erledigenden Vollzugsaufgaben aller Art dürften den verschiedenen Instanzen wohl besser entgegenkommen und ins Konzept passen als eine vorprogrammierte, eher nur knapp verbleibende Vorlaufzeit. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzgebung müssen bei allen hängigen Gesuchen die neuen Voraussetzungen erfüllt sein (§ 19 kBüG). Dies bedeutet, dass sowohl eine Niederlassungsbewilligung erforderlich und ein fünfjähriger dauernder Wohnsitz im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nachzuweisen sind (§ 3 kBüG). Ebenso müssen die weiteren formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt sein. Dies betrifft auch die Deutsch- und staatspolitischen Kenntnisse. Bei letzteren ist insofern eine Erleichterung möglich, als die Einbürgerungsbehörden selbst die Kenntnisse prüfen können (§ 6 Abs. 2) bis eine entsprechend anerkannte Prüfung zur Verfügung steht.