

Beschluss Nr. 242/2023

Schwyz, 28. März 2023 / ju

Interpellation I 31/22: Wie setzt der Kanton Schwyz die neue Einbürgerungsrechtsprechung um?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 11. Oktober 2022 haben Kantonsrat Elias Studer, Kantonsrat Martin Raña und Kantonsrätin Carmen Muffler folgende Interpellation eingereicht:

«In 2 neueren Urteilen vom 18. Dezember 2019 hält das Bundesgericht fest, dass bei der Beurteilung der Integration im ordentlichen Einbürgerungsverfahren immer eine Gesamtwürdigung aller relevanten Kriterien im Einzelfall vorgenommen werden muss (BGE 146 I 49 und Urteil des BGer 1D_7/2019). Diese Gesamtwürdigung muss auch dann vorgenommen werden, wenn kantonales Recht oder Bundesverordnungsrecht ein «Killerkriterium» festsetzt – in diesem Fall wird dem rechtlich untergeordneten Killerkriterium die Anwendung versagt. Selbst wenn eine so festgesetzte Mindestvoraussetzung nicht erfüllt ist, müssen also Gesuchsteller:innen eingebürgert werden, wenn ihre Integration bei einer Gesamtwürdigung als gut erscheint.

Diese Rechtsprechung wurde inzwischen mindestens von 2 kantonalen Verwaltungsgerichten nachvollzogen, unter anderem auch vom Schwyzer Verwaltungsgericht (VGer SZ, III 2021 188 vom 30. März 2022; sehr verständlich erklärt das Zürcher Verwaltungsgericht, warum gesetzeswidrige Mindestvoraussetzungen aus der Bürgerrechtsverordnung des Bundes nicht angewendet werden dürfen: VGer ZH, VB 2021.00542 vom 11. November 2021).

Beim Schwyzer Fall handelt es sich um eine Person, die beim Autofahren Sekundenschlaf hatte und in einen Pfosten fuhr, was als «Fahren in fahruntüchtigem Zustand» (Art. 91 SVG) ein Vergehen darstellt und nach Ansicht des Departements des Innern aufgrund der Schwyzer Bürgerrechtsverordnung ein Killerkriterium darstellt. Das Verwaltungsgericht hielt jedoch fest, dass auch in diesem Fall eine Gesamtwürdigung vorzunehmen ist, der Bürgerrechtsbewerber tatsächlich aussergewöhnlich gut integriert ist und eingebürgert werden muss.

Es ist davon auszugehen, dass dies kein Einzelfall ist, sondern auch andere Bürgerrechtsbewerber:innen vom zuständigen Departement des Innern (DI) aufgrund solcher – übergeordnetes

Recht verletzende – Killerkriterien in der Schwyzer Bürgerrechtsverordnung sistiert oder abgelehnt wurden. Darum bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Wie interpretiert der Regierungsrat die oben erwähnten Urteile?*
- 2. Wie hat der Regierungsrat auf diese Rechtsprechung reagiert und welche Massnahmen wurden konkret ergriffen, um die neue Rechtsprechung korrekt anzuwenden und in Zukunft keine widerrechtlichen Entscheide bzw. Sistierungen mehr zu produzieren?*
- 3. Wie viele Verfahren sind bisher betroffen, die neu beurteilt werden müssen bzw. mussten?*
- 4. Wie viele Verfahren hat das DI bereits anders entschieden und mit einem positiven Bericht ans Staatssekretariat für Migration (SEM) weitergeleitet?*
- 5. Momentan muss man die Rechtsprechung kennen, um sich im Schwyzer Einbürgerungsrecht zurechtzufinden, da die Bürgerrechtsverordnung zum Teil übergeordnetem Recht widerspricht. Zugunsten einer möglichst einfach verständlichen Rechtsordnung würde es Sinn machen, die bundesrechtswidrigen Mindestvoraussetzungen in der Bürgerrechtsverordnung zu streichen, bzw. zu relativieren. Hat der Regierungsrat geplant, die Bürgerrechtsverordnung im Sinne einer möglichst einfach verständlichen und kohärenten Rechtsordnung zu revidieren?*
- 6. Gerade für Milizbehörden ist es schwierig, bei sich widersprechenden Rechtsgrundlagen den Überblick zu behalten. Wie wurden und werden die Gemeinden vom Regierungsrat über Änderungen im Einbürgerungsrecht (d.h. auch in der Rechtsprechung) informiert?*

Wir bedanken uns für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Für das bessere Verständnis muss der von den Interpellanten ausgeführte «Schwyzer Fall» etwas konkreter dargestellt werden:

Die Einbürgerungsbehörde einer Schwyzer Gemeinde hat der erwähnten Person bzw. dem Gesuchsteller das Gemeindebürgerrecht im Juli 2020 erteilt. Nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides stellte die Einbürgerungsbehörde die Einbürgerungsakten dem Departement des Innern zur weiteren Bearbeitung zu.

Mit Strafbefehl vom 11. August 2020 verurteilte die Staatsanwaltschaft eines anderen Kantons den Gesuchsteller wegen Fahrens in fahrunfähigem Zustand, begangen am 23. Juni 2020, zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu Fr. 90.--, bedingt vollziehbar mit einer Probezeit von zwei Jahren, und einer Busse von Fr. 900.--.

Das Departement des Innern teilte dem Gesuchsteller daraufhin mit, dass aufgrund des Strafgestereintrages eine Weiterbehandlung des Einbürgerungsgesuches nicht möglich sei. Frühestens nach Ablauf der gesetzlichen Frist von fünf Jahren, d. h. am 11. August 2025, und bei Erfüllen aller Vorschriften, könne das Gesuch weiterbearbeitet und dem zuständigen SEM (Staatssekretariat für Migration) ein Antrag auf Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes eingereicht werden. Bis dahin bleibe das Einbürgerungsgesuch sistiert. Auf Ersuchen des Gesuchstellers hat das Departement des Innern dazu eine anfechtbare Verfügung erlassen. Daraufhin liess der Gesuchsteller Beschwerde beim Regierungsrat gegen die Verfügung des Departements des Innern erheben. Diese Beschwerde hat der Regierungsrat abgewiesen. Dagegen liess der Gesuchsteller fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichen.

Mit Entscheid III 2021 188 vom 30. März 2021 hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gutgeheissen und den angefochtenen Regierungsratsbeschluss aufgehoben. Gleichzeitig hat es das Departement des Innern angewiesen, das Einbürgerungsgesuch bis 11. August 2022 zu

sistieren und anschliessend weiterzubearbeiten. Die Begründung wird auf die folgenden Punkte zusammengefasst:

1. Vorliegend wurde das Einbürgerungsverfahren durch das Departement des Innern für fünf Jahre, d. h. zwei Jahre Probezeit und drei Jahre Wartefrist, sistiert. Soweit Art. 4 Abs. 3 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung, BÜV, SR 141.01) die Annahme einer erfolgreichen Integration während einer laufenden Probezeit ausschliesst, ist es nicht willkürlich, das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers für die Zeit der Probezeit zu sistieren.
2. Es ist nicht Sache des Kantons, die Voraussetzungen für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes zu prüfen und eine gegebenenfalls für das SEM beachtliche Wartefrist zu berücksichtigen. Soweit der Regierungsrat die über die Probezeit von zwei Jahren hinausgehende, total fünfjährige Verfahrenssistierung mit der im Handbuch Bürgerrecht vom und für das SEM geregelten Wartefrist begründet, hat dies unbeachtlich zu bleiben. Diese Wartezeit ist für die Zusicherung des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts nicht relevant. Der Kanton hat ausschliesslich die kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen zu prüfen, wozu die bundesrechtlichen Mindestanforderungen zählen. Zu diesen zählt auch das vorwurfsfreie Bestehen einer Probezeit gemäss Art. 4 Abs. 3 Satz 2 BÜV als Mindestanforderung.
3. Zu prüfen blieb noch, ob vor Ablauf von fünf Jahren kantonales Recht gegen eine Weiterleitung des Einbürgerungsgesuchs an das SEM spricht. Der Beschwerdeführer besitze zwar keinen tadellosen Leumund im Sinne von § 4 Abs. 2 Bst. c des (kantonalen) Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011 (KBüG, SRSZ 110.100). In Abwägung der gesamten vorliegend relevanten Umstände sei jedoch nicht erkennbar, wie sich der einmalige (fahrlässige) Fehltritt im konkreten Einzelfall, in dem alle übrigen Integrationsanforderungen als äusserst positiv zu beurteilen seien, negativ auf die erfolgreiche Integration auszuwirken vermöge, soweit sich der Beschwerdeführer in der Probezeit bewähre. Die Auferlegung einer über die Probezeit hinausgehende Wartezeit wäre vorliegend unverhältnismässig. Es sei unbestritten, dass der Beschwerdeführer bei diesem einmaligen Ereignis die schweizerische Rechtsordnung aus Grobfahrlässigkeit nicht beachtet habe, dennoch könne dabei von einer erheblichen Straffälligkeit, welche gemäss Bundesgericht bei der Beurteilung der Integration allenfalls für sich allein entscheidend ins Gewicht fallen kann, keine Rede sein.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 *Wie interpretiert der Regierungsrat die oben erwähnten Urteile?*

Der Regierungsrat hat den Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Schwyz zur Kenntnis genommen. Das zuständige Departement des Innern hat der Anweisung des Verwaltungsgerichtes im geschilderten Fall Folge geleistet, das Einbürgerungsgesuch bis am 11. August 2022 sistiert und anschliessend weiterbearbeitet. Mit Weiterbearbeitung ist konkret gemeint, dass das Departement des Innern das Gesuch um Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes gemäss Art. 13 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG, SR 141.0) dem dafür zuständigen SEM weitergeleitet hat.

Das SEM kommt hingegen unter Berücksichtigung von Bundesrecht und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sowie in Abweichung des Entscheids des Verwaltungsgerichtes des Kantons Schwyz zum Schluss, dass in einem solchen Fall die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration aufgrund eines getrübteten strafrechtlichen Leumunds nicht erfüllt seien und das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes gegenwärtig nicht erteilen könne. Das SEM verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (Urteil F-6551/2019 vom 18. Januar 2021 und Urteil F-5493/2021 vom 3. Januar 2023), wonach aus Art. 4 Abs. 3 BÜV nicht

abgeleitet werden könne, dass das SEM die Integrationskriterien nach Art. 12 BÜG einer Gesamtwürdigung unterziehe, zumal die genannten Kriterien kumulativ erfüllt werden müssten, was bedeute, dass die Nichteinhaltung der Rechtsordnung an sich ein Einbürgerungshindernis darstelle. Gleichzeitig anerkenne das Bundesverwaltungsgericht, dass die Praxis streng erscheinen möge, insbesondere, wenn sie auf eine Person angewendet werde, die sich, abgesehen von einem einzigen Vergehen, auf ein scheinbar vorbildliches Verhalten berufen könne. Es erinnere jedoch daran, dass das SEM zur Konkretisierung von Art. 4 Abs. 3 BÜV insbesondere aufgrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit eine Skala aufgestellt habe, welche die Schwere der verhängten Sanktion berücksichtige. Diesen Grundsatz erachte das Gericht als gerechtfertigt, da die neuen Integrationskriterien, die in der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen BÜV präzisiert wurden, darauf abzielten, die Einbürgerung zu verschärfen. Die Einbürgerung soll nach dem Willen des Gesetzgebers den höchsten Anforderungen unterliegen, da sie die letzte Stufe der Integration darstelle.

Im Kanton Schwyz ist die letzte Stufe des Einbürgerungsverfahrens die Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Gemäss § 12 KBÜG entscheidet der Kantonsrat über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts und Vorliegen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Offenbar besteht ein Problem an der Schnittstelle zwischen Bundeszuständigkeit und kantonaler Zuständigkeit bzw. zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht. Während durch die Gemeinde- und Kantonsbehörden eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Kriterien im Einzelfall vorzunehmen ist und auf dieser Stufe eine nicht erhebliche Straffälligkeit durch Stärken andererseits aufgewogen werden kann, müssen auf Stufe Bund die Integrationskriterien kumulativ erfüllt werden, was bedeutet, dass die Nichteinhaltung der Rechtsordnung an sich ein Einbürgerungshindernis darstellt. Über alles gesehen hat der Bund das letzte Wort, ohne Einbürgerungsbewilligung des Bundes gibt es kein Kantonsbürgerrecht bzw. kein Schweizer Bürgerrecht.

Der von den Interpellanten ebenfalls erwähnte Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürichs wird ebenfalls zur Kenntnis genommen.

2.2.2 Wie hat der Regierungsrat auf diese Rechtsprechung reagiert und welche Massnahmen wurden konkret ergriffen, um die neue Rechtsprechung korrekt anzuwenden und in Zukunft keine widerrechtlichen Entscheide bzw. Sistierungen mehr zu produzieren?

Das zuständige Departement des Innern hat den Entscheid des Verwaltungsgerichtes umgesetzt (vgl. Antwort Ziff. 2.2.1) und den Prozess der neuen kantonalen Rechtsprechung angepasst.

2.2.3 Wie viele Verfahren sind bisher betroffen, die neu beurteilt werden müssen bzw. mussten?

Es sind insgesamt auf Stufe der Gemeinden und des Kantons sechs Gesuche betroffen. Konkret handelt es sich um Gesuche, bei denen der Gesuchsteller zu einer Geldstrafe bis zu 90 Tagessätzen, bedingt vollziehbar, verurteilt worden und die Probezeit inzwischen abgelaufen ist. Die Frist von fünf Jahren gemäss § 8 Abs. 2 Bst. b der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 5. Juni 2012 (KBÜV, SRSZ 110.111) seit der Verurteilung ist bzw. war hingegen noch nicht verstrichen.

2.2.4 Wie viele Verfahren hat das DI bereits anders entschieden und mit einem positiven Bericht ans Staatssekretariat für Migration (SEM) weitergeleitet?

Vier der oben (Ziff. 2.2.3) aufgeführten Gesuche hat das Departement des Innern nach Ablauf der Probezeit dem SEM weitergeleitet.

2.2.5 Momentan muss man die Rechtsprechung kennen, um sich im Schwyzer Einbürgerungsrecht zurechtzufinden, da die Bürgerrechtsverordnung zum Teil übergeordnetem Recht widerspricht. Zugunsten einer möglichst einfach verständlichen Rechtsordnung würde es Sinn machen, die bundesrechtswidrigen Mindestvoraussetzungen in der Bürgerrechtsverordnung zu streichen, bzw. zu relativieren. Hat der Regierungsrat geplant, die Bürgerrechtsverordnung im Sinne einer möglichst einfach verständlichen und kohärenten Rechtsordnung zu revidieren?

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts ist nicht ersichtlich, dass die KBüV übergeordnetem Recht widersprechen würde. Das zuständige Departement des Innern beschäftigt sich mit der Frage einer Teilrevision der KBüV. Dabei muss jedoch nicht nur dem Entscheid des Verwaltungsgerichtes Beachtung geschenkt werden.

2.2.6 Gerade für Milizbehörden ist es schwierig, bei sich widersprechenden Rechtsgrundlagen den Überblick zu behalten. Wie wurden und werden die Gemeinden vom Regierungsrat über Änderungen im Einbürgerungsrecht (d.h. auch in der Rechtsprechung) informiert?

Die Gemeinden wurden und werden bilateral durch die zuständige Abteilung Bürgerrecht / Personenstand im Departement des Innern über den Entscheid des Verwaltungsgerichtes informiert. Dies geschieht im Rahmen der Abfrage des Strafregister-Informationssystem VOSTRA, welche die Abteilung Bürgerrecht / Personenstand für die Gemeinden macht. Wird dabei ein Sachverhalt festgestellt, welcher vom Entscheid des Verwaltungsgerichtes betroffen ist, erfolgen die entsprechenden Hinweise an die zuständige Person in der Gemeinde.

Im April findet ein Erfahrungsaustausch zwischen den Bürgerrechtssekretariaten der Gemeinden und Eingemeindebezirke sowie der Abteilung Personenstand / Bürgerrecht statt. An diesem Anlass wird die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ein zentrales Thema sein. Weiter ist im Auftrag des Verbandes Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) und unter Mitwirkung der Abteilung Bürgerrecht / Personenstand ein «Handbuch Bürgerrecht» in Erarbeitung, welches die massgeblichen Aspekte des Verwaltungsgerichtsentscheides aufnimmt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Gemeinden; Eingemeindebezirke.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

