

Dringliche Motion Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann/Cristina Anliker-Mansour, GB): Einbürgerungen im Rahmen der kantonalen Regelung!

In seiner Antwort vom 23. Juni 2016 auf die kleine Anfrage „Welche Bundesgerichtsentscheide verbieten Umzug“ führt der Gemeinderat als Begründung für das Verbot eines Umzugs während der Behandlung eines Einbürgerungsgesuchs den Bundesgerichtsentscheid 140 II 65 an. Dieser besagt: „Alle Einbürgerungsvoraussetzungen müssen sowohl im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung als auch in demjenigen der Einbürgerungsverfügung erfüllt sein“. Das BG bezieht sich dabei auf die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung. Diese Voraussetzung ist u.E. mitnichten vergleichbar mit einer Wohnsitzpflicht.

Doch auch die Wohnsitzvoraussetzung ist zum Zeitpunkt der Einbürgerungsverfügung nach wie vor erfüllt, auch wenn die einbürgerungswillige Person im Anschluss an die Gesuchseinreichung Wohnsitz wechselt. Denn die Voraussetzung ist klar „ein ununterbrochener Wohnsitz von mindestens zwei Jahren in der Einbürgerungsgemeinde unmittelbar vor Einreichung des Gesuches“ (Wegleitung Kantonale Einbürgerungsverfahren, S. 14, Hervorhebung Motionärinnen). Die Voraussetzung gilt explizit nicht mehr für den Zeitpunkt nach Gesuchseinreichung. Für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren muss dieser zweijährige Wohnsitz nicht einmal unmittelbar vor Gesuchseinreichung gegeben sein. Es ist also nicht – wie in der Antwort auf die KA behauptet – eine Ausnahme zur Wohnsitzpflicht nach der Gesuchseinreichung.

Ebenfalls in der Antwort auf die kleine Anfrage führt der Gemeinderat Sparargumente auf. Sparen bei der Erteilung politischer Rechte zur Teilhabe und Mitsprache, ist eindeutig Sparen am falschen Ort.

Wir fordern deshalb den Gemeinderat auf, unmittelbar dafür zu sorgen, dass die Wohnsitzpflicht bei Einbürgerungen korrekt im Rahmen der kantonalen Vorgaben angewendet wird, und Einbürgerungswilligen nach Gesuchseinreichung den Umzug zu erlauben.

Begründung der Dringlichkeit

Ein solches Vorgehen entgegen der kantonalen Regelungen geht auf Kosten zahlreicher Einbürgerungswilligen, deren Gesuche zurzeit hängig sind (512 per Ende 2015). Das Warten auf die revidierte nationale Einbürgerungsverordnung ist ihnen nicht zumutbar, der rechtmässige Zustand muss schnellstmöglich hergestellt werden.

Bern, 30. Juni 2016

Erstunterzeichnende: Regula Bühlmann, Cristina Anliker-Mansour

Mitunterzeichnende: Katharina Gallizzi, Seraina Patzen, Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Franziska Grossenbacher, Christa Ammann, Luzius Theiler, Daniel Egloff, Mess Barry, Nora Krummen, Michael Burkard, Peter Marbet, Fuat Köçer, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Patrizia Mordini, Lena Sorg, Michael Sutter, David Stampfli, Stefan Jordi, Lukas Meier, Benno Frauchiger, Gisela Vollmer, Patrik Wyss, Janine Wicki, Danielle Cesarov-Zaugg, Matthias Stürmer, Regula Tschanz, Ursina Anderegg

Antwort des Gemeinderats

Für die Erteilung oder Zusicherung des Bürgerrechts der Stadt Bern ist der Gemeinderat die zuständige Behörde. Auf Verfahrensebene liegt die Zuständigkeit bei der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie sowie bei der ständigen vorberatenden gemeinderätlichen Einbürgerungs-

kommission. Diese Instanzen setzen die kommunalen, kantonalen und Bundesvorgaben um. Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft demnach inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Grundsätzlich verweist der Gemeinderat auf die Antwort zur „*Interpellation Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann/Cristina Anliker-Mansour, GB): Einbürgerungen in der Stadt Bern*“ sowie derjenigen zur „*Kleine Anfrage Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann/Cristina Anliker-Mansour, GB): Welche Bundesgerichtsentscheide verbieten Umzug?*“. Darüber hinaus weist der Gemeinderat darauf hin, dass die durch den Kanton im Rahmen der Bernischen Systematischen Information Gemeinden (BSIG Nr. 1/121.1/1.1 vom 24. Juni 2014) erarbeitete Wegleitung betreffend Einbürgerungsverfahren keinen bindenden Charakter im Sinne einer Weisung hat, sondern als Leitfaden zu verstehen ist. Die Einbürgerungsbehörden organisieren das Verfahren weitestgehend nach dieser Wegleitung, weichen jedoch in der Frage des Wohnsitzerfordernisses während des Verfahrens davon ab. Diese Vorgehensweise wurde nun auch durch den Entscheid BD 249/15 vom 4. Juli 2016 der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) bestätigt. In diesem nicht veröffentlichten Entscheid wurde eine ordentliche Einbürgerung nichtig erklärt und in den Erwägungen wurde ebenfalls die Passage aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 140 II 65 zitiert: „Alle Einbürgerungsvoraussetzungen müssen sowohl bei der Einreichung des Gesuchs als auch anlässlich der Einbürgerungsverfügung erfüllt sein.“ Der Gemeinderat vertritt entschieden dieselbe Auffassung wie die POM. Demnach sind unter „alle Einbürgerungsvoraussetzungen“ neben den materiellen, wie beispielsweise die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung, auch formelle Voraussetzungen, wie beispielsweise das Wohnsitzerfordernis, zu verstehen.

Aufgrund und bis zum Abbau der Rückstände werden jedoch alle Gesuche von Personen, die während der Wartezeit nach der Gesuchstellung umziehen und die die weiteren formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, bewilligt. Seit Ende 2013 werden Wegzüge aus der Stadt Bern bei der Gesuchbearbeitung nicht mehr berücksichtigt und somit wird dem Anliegen der Motionärinnen seither entsprochen. Besondere Umstände sowie Härtefälle werden durch die Einbürgerungsbehörde im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt.

Des Weiteren darf nicht vergessen werden, dass die normalerweise angewandte Praxis der Stadt Bern das Ziel hat, die Einbürgerungsverfahren möglichst speditiv und effizient zu erledigen, um den Gesuchstellenden eine bestmögliche Dienstleistung zu bieten. Zudem wird - wie oben erwähnt - momentan aufgrund der Gesuchrückstände ein Einbürgerungsantrag nach erfolgreicher Prüfung der weiteren Einbürgerungsvoraussetzungen trotz Wegzug bewilligt.

Am 1. Januar 2018 werden das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141) und die Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01) in Kraft treten. Die neuen gesetzlichen Grundlagen sehen in Artikel 18 Absatz 2 nBÜG und Artikel 12 nBÜV vor, dass der Kanton und die Gemeinde bei einem Wegzug der gesuchstellenden Person in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton für ein hängiges Einbürgerungsverfahren zuständig bleiben, wenn die nach kantonalem Recht zuständige Behörde die für eine Zusicherung der Einbürgerung notwendigen Abklärungen vollständig abgeschlossen hat. Das bedeutet unter anderem auch, dass gemäss Artikel 12 nBÜG abschliessend geprüft werden muss, ob die gesuchstellende Person integriert ist, ansonsten ist bei einem Wegzug die neue Wohnsitzgemeinde zuständig. Die am Bürgerrecht Interessierten müssten demnach in der neuen Wohnsitzgemeinde ein Gesuch stellen. Sofern also kein „zusicherungsreifes Gesuch“ vorliegt, führt ein Wohnsitzwechsel dazu, dass Einbürgerungswillige

das durch das kantonale Recht ausgestaltete Wohnsitzerfordernis am neuen Wohnort erneut erfüllen müssen. Das nBüG bestimmt dabei, dass die kantonale Gesetzgebung, die momentan in der Vernehmlassung ist, eine Mindestaufenthaltsdauer von mindestens zwei bis maximal fünf Jahren vorsieht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bundesgesetzgeber einen Wohnsitzwechsel nach der Gesuchseinreichung nur dann zulässt, wenn ein zusicherungsreifes Gesuch vorliegt, das heisst alle nötigen Abklärungen bereits getroffen werden konnten. Damit wird die Praxis der Stadt Bern durch die neue Bürgerrechtsgesetzgebung bestätigt und gestützt. Der Gemeinderat erachtet es darum als nicht zielführend und stossend, wenn nun eine dem gesetzgeberischen Willen zuwiderlaufende Praxis in der Stadt Bern beschlossen würde, die aufgrund des übergeordneten Bundesrechts ab 1. Januar 2018 wieder geändert werden müsste.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Gemeinderat die Ablehnung der Motion. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 14. September 2016

Der Gemeinderat

Beilage:

- Auszug aus dem Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) BD 249/15 vom 4. Juli 2016

ren hat einfließen lassen können. Die Gehörsverletzung in Form der unzulänglichen Eröffnung und der Nichtanhörung der Beschwerdeführenden 2 und 3 wiegt daher nicht schwer. Zu berücksichtigen ist überdies, dass den Beschwerdeführenden durch die mangelhafte Eröffnung kein Rechtsnachteil erwuchs (vgl. Art. 44 Abs. 6 VRPG). Sie könnten innerhalb der Rechtsmittelfrist bei der zuständigen Behörde Beschwerde erheben und im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens – wenn nicht sogar teilweise bereits im vorinstanzlichen Verfahren durch den nicht sorgeberechtigten Vater – ihre Interessen ins Verfahren einbringen. Damit ist die Verfügung vom 1. Oktober 2015 nicht als nichtig zu qualifizieren und das Rechtsbegehren 2 erweist sich somit als unbegründet.

e. Die vorliegende Verfügung kam aufgrund der aufgezeigten Mängel rechtsfehlerhaft zustande (vgl. E. 2c vorstehend). Eine Gehörsverletzung führt – entsprechend der formellen Natur des Gehörsanspruchs – ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Praxisgemäss können allerdings Gehörsverletzungen unter bestimmten Voraussetzungen geheilt werden (vgl. BGE 138 II 77 E. 4; BVR 2014 S. 508 [VGE 2013/433 vom 15.7.2014] unpubl. E. 3.5, 2012 S. 28 E. 2.3.5, 2009 S. 328 E. 2.3, 2008 S. 97 E. 2.2.3). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die Gehörsverletzung wog nicht besonders schwer. Zudem konnten die Beschwerdeführenden 2 und 3 zur Nichtigerklärung der Einbürgerung Stellung beziehen (vgl. E. 2d vorstehend). Die POM verfügt über volle Überprüfungsbefugnis und damit über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz (vgl. E. 1; Art. 66 VRPG). Schliesslich ist die Heilung auch unter verfahrensökonomischen Gründen zu begrüssen, zumal den Beschwerdeführenden dadurch keine Nachteile entstanden sind. Die Aufhebung der Verfügungen aufgrund formeller Mängel rechtfertigt sich daher nicht. Eine Rückweisung der Sache käme sodann einem formalistischen Leerlauf gleich und würde zu unnötigen Verzögerungen führen, die mit den Interessen an einer beförderlichen Beurteilung der Sache und prozessökonomischen Verfahrensführung nicht zu vereinbaren wären. Der Gehörsverletzung ist jedoch im Kostenpunkt Rechnung zu tragen (vgl. E. 12 nachstehend).

3. a. In der Sache ist umstritten, ob die ordentliche Einbürgerung des Beschwerdeführers 1 zur Recht für nichtig erklärt wurde. Gemäss Art. 15 BÜG müssen Ausländerinnen und Ausländer, die um die ordentliche Einbürgerung nachsuchen, insgesamt während 12 Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches (Abs. 1). Zu erfüllen sind darüber hinaus die übrigen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung (kantonale und kommunale Voraussetzungen; Eignung gemäss Art. 14 BÜG). Bei Ehegatten, die gemeinsam ein Gesuch stellen und bei denen nur einer die obigen Voraussetzungen erfüllt, genügt für den anderen ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem anderen Ehegatten lebt (Abs. 3). Dies gilt auch dann, wenn der andere Ehegatte bereits eingebürgert worden ist (Abs. 4). Alle Einbürgerungsvoraussetzungen müssen sowohl bei der

Einreichung des Gesuchs als auch anlässlich der Einbürgerungsverfügung erfüllt sein (BGE 140 II 65 E. 2.1). Will sich eine ausländische Person daher auf die erleichterten Wohnsitzerfordernisse gemäss Art. 15 Abs. 3 BÜG berufen, muss im Zeitpunkt des Einbürgerungsentscheids eine eheliche Gemeinschaft vorliegen, ansonsten er nicht von der verkürzten Frist profitieren darf.

b. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedeutet der Begriff der ehelichen Gemeinschaft im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung nach Art. 27 BÜG (Ehegatte eines Schweizer Bürgers) mehr als nur das formelle Bestehen einer Ehe. Verlangt wird vielmehr die tatsächliche Lebensgemeinschaft, getragen vom beidseitigen Willen, die Ehe auch künftig aufrecht zu erhalten. Zweifel am Willen der Ehegatten, die eheliche Gemeinschaft aufrecht zu erhalten, können sich dann ergeben, wenn kurze Zeit nach der erleichterten Einbürgerung die Trennung erfolgt oder die Scheidung eingeleitet wird (BGE 135 II 161 E. 2.), der Gesuchsteller während der Ehe ein aussereheliches Kind zeugt (vgl. Urteil des BGer vom 21. März 2011 E. 6.4.1) oder eine Zweitehe schliesst, der Prostitution nachgeht oder sich in einer anderen Weise verhält, die in grossem Widerspruch steht zum traditionellen Bild der Ehe als einer ungeteilten, von Treue und Beistand getragenen Geschlechtergemeinschaft zwischen Mann und Frau (vgl. Urteil des BVGer C-7291/2014 vom 22. April 2016 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Gestützt auf den gleichen Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 BÜG („eheliche Gemeinschaft“) und den Sachzusammenhang rechtfertigt es sich vorliegend, die für Art. 27 BÜG entwickelte Rechtsprechung zur ehelichen Gemeinschaft auch auf das verkürzte Wohnsitzerfordernis nach Art. 15 Abs. 3 BÜG anzuwenden.

c. Nach Art. 41 Abs. 1 BÜG kann die Einbürgerung vom Bundesamt mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Einbürgerung nach den Artikeln 12-17 auch von der kantonalen Behörde nichtig erklärt werden (Art 41 Abs. 2 BÜG). Die Nichtigerklärung der Einbürgerung setzt demnach voraus, dass diese „erschlichen“, das heisst mit einem unlauteren und täuschenden Verhalten erwirkt worden ist (BGE 132 II 113 E. 3.1). Arglist im Sinne des strafrechtlichen Betrugstatbestands ist nicht erforderlich. Immerhin ist notwendig, dass der Betroffene bewusst falsche Angaben macht bzw. die Behörde bewusst in einem falschen Glauben lässt und so den Vorwurf auf sich zieht, es unterlassen zu haben, die Behörde über eine erhebliche Tatsache zu informieren (BGE 135 II 161 E. 2, 132 II 113 E 3.1).

d. Bei der Nichtigerklärung einer Einbürgerung ist deshalb von der Behörde zu untersuchen, ob die Ehe im massgeblichen Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und der Einbürgerung tatsächlich gelebt wurde. Im Wesentlichen geht es dabei um irnere Vorgänge, die der Behörde oft nicht bekannt und schwierig zu beweisen sind. Sie kann sich daher veranlasst sehen, von bekannten Tatsachen (Vermutungsbasis) auf unbekanntes (Vermutungsfolge) zu schliessen. Es handelt sich dabei um Wahrscheinlichkeitsfolgerungen,