

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/132 vom 23. September 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-09-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2019_132

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/132 du 23 septembre 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/132 del 23 settembre 2019

Regeste

Einbürgerung; Art. 9 und Art. 33 BüG, Art. 9 BRG. Der N-Ausweis stellt keine fremdenpolizeiliche Bewilligung im Sinne der verlangten Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung dar. Es handelt sich vielmehr um einen prozessualen Aufenthaltstitel, gestützt auf welchen sich Asylsuchende in der Schweiz aufhalten dürfen, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist. Die von einem Staat formulierten Voraussetzungen für die Verleihung seines Bürgerrechts gehören nicht zum in Art. 34 FK vorgeschriebenen Minimalstandard. Eine Verletzung von Art. 8 BV ist ebenfalls nicht gegeben: Angesichts des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums entbehrt es nicht jeder sachlichen Rechtfertigung, bei der Berechnung der Wohnsitzdauer die Art des Anwesenheitsrechts zu berücksichtigen. Schliesslich ist auch Art. 3 KRK nicht verletzt (Verwaltungsgericht, B 2019/132).

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer – ihre beiden noch minderjährigen Kinder, welche kein eigenständiges Gesuch gestellt haben, gelten in das Gesuchsverfahren miteinbezogen (vgl. Art. 30 f. des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0, BüG; Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht, sGS 121.1, BRG) – sind zur Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 21. Juni 2019 erfolgte rechtzeitig. Sie erfüllt sowohl formal, als auch inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2.1

Das Einbürgerungsverfahren ist dreistufig. Voraussetzung zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts ist die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts, des Kantonsbürgerrechts und der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Dabei müssen auf jeder Ebene sowohl formelle (namentlich Wohnsitzjahre) als auch materielle Einbürgerungsvoraussetzungen (insbesondere die Integration) erfüllt sein. Selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen besteht indes noch kein bundesrechtlicher Rechtsanspruch auf Einbürgerung (R. Kiener , in: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, N 24 zu § 28 - § 29). Besitzt eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller keinen Anspruch auf Einbürgerung, ist die Gemeinde zur Aufnahme in das Bürgerrecht berechtigt, nicht aber verpflichtet. Der Gemeinde kommt damit in diesem

Bereich Autonomie zu. Die kantonalen Behörden haben den der Gemeinde bei Einbürgerungsentscheiden zukommenden Ermessensspielraum zu wahren und dürfen einzig eingreifen, wenn die Gemeinde ihr Ermessen nicht pflichtgemäss, das heisst in Widerspruch zum Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung, ausübt (vgl. BGer 1D_5/2010 vom 30. August 2010 E. 3.2.3 f. mit weiteren Hinweisen; vgl. zum Ganzen auch die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in E. 2 des angefochtenen Entscheids, auf die – anstelle von Wiederholungen – verwiesen wird).

E. 2.2

Art. 38 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) regelt die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen beim Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. Nach Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Abs. 2 ergänzt Abs. 1, wonach der Bund den Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust aus anderen Gründen und die Wiedereinbürgerung regelt. Abs. 2 betrifft damit in erster Linie die ordentliche Einbürgerung, um die es auch im vorliegenden Fall geht (BGer 1D_3/2014 vom 11. März 2015 E. 2.2).

E. 2.3

Für die ordentliche Einbürgerung verlangt das Bundesrecht in formeller Hinsicht zum einen, dass die bewerbende Person bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt; zum andern, dass sie einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweist, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 BüG). Nach Art. 33 Abs. 1 BüG wird an die Aufenthaltsdauer angerechnet der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (lit. a), einer vorläufigen Aufnahme, wobei die Aufenthaltsdauer diesfalls zur Hälfte angerechnet wird (lit. b), oder einer vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ausgestellten Legitimationskarte oder eines vergleichbaren Aufenthaltstitels (lit. c). Auf kantonaler Ebene bestimmt Art. 9 BRG, dass Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen (Art. 34 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20, AIG), ein Gesuch um Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts stellen können, wenn sie fünf Jahre ununterbrochen im Kanton und in der politischen Gemeinde wohnen. Für die Feststellung, ob gesuchstellende und in die Einbürgerung einbezogene Personen die Voraussetzungen der Wohnsitzdauer erfüllen, ist der Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs massgebend (Art. 1 BRV).

E. 3

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführer im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, nachdem sie seit dem 1. August 2011, mithin seit mehr als fünf Jahren, ununterbrochen in der politischen Gemeinde X. __ wohnen. Die Vorgaben von Art. 9 Abs. 1 lit. a BüG und Art. 9 BRG sind somit erfüllt. Strittig ist dagegen, ob der N-Ausweis als Aufenthaltstitel an die Aufenthaltsdauer anzurechnen ist, da die Beschwerdeführer bejahendenfalls die formelle Voraussetzung der zehnjährigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b BüG erfüllen.

E. 3.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrundeliegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 140 II 129 E. 3.2). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend; andererseits vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt, auch wenn es das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umständen anpasst oder es ergänzt (BGer 4A_241/2016 vom 19. September 2017 E. 3).

E. 3.2

Art. 9 Abs. 1 lit. b BüG ist im Zusammenhang mit Art. 33 BüG zu sehen. Die Vorinstanz hat sich damit im angefochtenen Entscheid ausführlich auseinandergesetzt (vgl. E. 5.3 des angefochtenen Entscheids) und darin zu Recht erkannt, dass die Gliederung des ersten Kapitels des zweiten Titels des BüG ("Erwerb durch behördlichen Beschluss") keinen anderen Schluss zulässt, als dass die im vierten Abschnitt geregelten gemeinsamen Bestimmungen (Art. 30 - 36 BüG) auf die vorangehenden drei Abschnitte – und damit auch auf den ersten Abschnitt der ordentlichen Einbürgerung (Art. 9 - 19 BüG) – Anwendung finden.

E. 3.2.1

Der Wortlaut von Art. 33 Abs. 1 lit. a BüG, wonach an die Aufenthaltsdauer der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung angerechnet wird, ist klar und unmissverständlich. Ein N-Ausweis als Aufenthaltstitel wiederum stellt offenkundig keine Aufenthaltsbewilligung im verlangten Sinne dar. Nachdem ein Asylsuchender sein Gesuch eingereicht hat, ist und bleibt er bis zum Abschluss des Asylverfahrens lediglich vor der Wegweisung geschützt. Dieses Recht auf Anwesenheit wird mit dem N-Ausweis bescheinigt. Der Ausweis, der zunächst auf sechs Monate befristet, jedoch bei längerdauernden Asylverfahren regelmässig verlängert wird, stellt folglich keine fremdenpolizeiliche Bewilligung im Sinne der verlangten Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung dar. Es handelt sich vielmehr um einen prozessualen Aufenthaltstitel, gestützt auf welchen sich Asylsuchende in der Schweiz aufhalten dürfen, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist (vgl. Art. 42 des Asylgesetzes, SR 142.31, AsylG). Der N-Ausweis ist demnach lediglich eine Bestätigung dafür, dass die betreffende Person in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat und auf einen Entscheid des SEM wartet (Spescha/Kerland/Bolzli , Handbuch für Migration, 3. Aufl. 2015, S. 128, 400; N. Nesterenko , Die ausländer- und flüchtlingsrechtliche Stellung von in der Schweiz geborenen ausländischen Kindern, in: Achermann/Amarelle/Caroni/Epiney/Künzli/Ueber-sax [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017, S. 158; BVGE D-4742/2014 vom 17. November 2014 E. 5.5; vgl. auch www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtlicher-status/asylsuchende.html).

E. 3.2.2

Auch die Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des BüG (BBl 2010 2825 ff.) lässt keinen anderen Schluss zu. Diese sieht vielmehr vor, dass das Bürgerrecht als letzter Integrationsschritt die höchsten Anforderungen an die Integration stellen darf. Folgerichtig wird daher für die ordentliche Einbürgerung der stabilste ausländerrechtliche Status, das heisst die Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis), vorausgesetzt. Damit bleiben namentlich Asylsuchende (N-Bewilligung) oder vorläufig aufgenommene Personen (F-Bewilligung) vom Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen, da ihrem Aufenthaltsrecht nicht die erforderliche Dauerhaftigkeit und Stabilität zukommt (BBl 2010 2836). Zu Art. 33 BüG hält die Botschaft fest, dass der Aufenthalt aufgrund eines Asylverfahrens (Ausweis N) nicht anzurechnen sei, verbunden mit dem Hinweis auf die Regelung im Ausländergesetz, wonach Aufenthalte im Rahmen eines Asylverfahrens nicht an die Frist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung angerechnet würden (Art. 34 Abs. 2 lit. a AIG; BBl 2010 2860). Das SEM hält in seiner Weisung zum Bürgerrecht daher denn auch entsprechend fest, dass die Liste in Art. 33 BüG abschliessend zu verstehen sei. Dabei gelten die Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) sowie die vom EDA ausgestellte Legitimationskarte als Arten der zugelassenen Aufenthaltsstatus. Der Aufenthalt eines Asylsuchenden in der Schweiz mit einem Ausweis N kann demgegenüber nicht an die Aufenthaltsdauer in der Schweiz angerechnet werden (vgl. Handbuch Bürgerrecht für Gesuche ab 1.1.2018, Kapitel 3: ordentliche Einbürgerung, S. 9 f.). Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach die Gesetzesmaterialien die Sichtweise, dass für die Berechnung der Aufenthaltsdauer der N-Ausweis nicht zu berücksichtigen sei, bestätigen würden, ist demnach nicht zu beanstanden.

E. 3.3

Die dagegen vorgebrachten Einwendungen der Beschwerdeführer vermögen an diesem Ergebnis – wie nachstehend kurz aufzuzeigen ist – nichts zu ändern.

E. 3.3.1

Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, gemäss Art. 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30, FK [Flüchtlingskonvention]) hätten die Vertragsstaaten die Einbürgerung von Flüchtlingen zu erleichtern. Die von der Vorinstanz vertretene Auslegung stelle eine unzulässige Erschwerung der Einbürgerung von Flüchtlingen mit Asylstatus dar und verletze damit die Flüchtlingskonvention. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten der Flüchtlingskonvention, im Sinne von Art. 34 FK die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich zu erleichtern, ist zwar rechtlich verbindlicher Natur. Schon aus dem Wortlaut erhellt indessen, dass die Vertragsstaaten bei deren Umsetzung einen grossen Spielraum geniessen. Sie können nicht gezwungen werden, einem Flüchtling ihre Staatsangehörigkeit zu verleihen, selbst nach einer langen Wartefrist. Die möglichen Massnahmen zur Erleichterung von Einbürgerungen sind zudem vielfältig. Angesichts dessen kann der Bestimmung kein Verbot, bei der gesetzlich vorausgesetzten Wohnsitzdauer auf die Art des Anwesenheitsrechts abzustellen, entnommen werden. Art. 7 Abs. 1 FK verlangt unter Vorbehalt günstigerer Bestimmungen dieses Abkommens, dass jeder vertragsschliessende Staat den Flüchtlingen die Behandlung zuteilwerden lässt, die er Ausländern im Allgemeinen gewährt. Die Formulierung "im Allgemeinen" deutet bereits an, dass damit kein striktes Gleichbehandlungsgebot oder gar eine Meistbegünstigungsklausel gemeint ist. Das schweizerische Recht sieht denn auch in Bezug

auf das Aufenthaltsrecht keine einheitliche Behandlung von Ausländern vor, sondern eine klare Kategorisierung. In Art. 34 FK ist nur der Minimalstandard (explizit erwähnt bspw. herabgesetzte Verfahrenskosten, beschleunigte Verfahren, etc.) nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrecht angesprochen. Dieser Minimalstandard umfasst gemäss der Lehre ferner etwa einen Anspruch auf faire zivile und strafrechtliche Verfahren, angemessene Behandlung von Gefangenen, Schutz vor Gewalt und missbräuchlicher Deportation und Schutz des Eigentums mit Ausnahme von Fällen von Enteignungen zu einem öffentlichen Zweck und gegen angemessene Entschädigung. Die von einem Staat formulierten Voraussetzungen für die Verleihung seines Bürgerrechts gehören hingegen nicht zum dargelegten Minimalstandard (vgl. zum Ganzen BGer 1D_3/2014 vom 11. März 2015 E. 4.2 f. mit zahlreichen Hinweisen).

E. 3.3.2

Die Beschwerdeführer stellen sich weiter auf den Standpunkt, es liege ein Verstoß gegen den Rechtsgleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV vor, wenn anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus allesamt im Einbürgerungsverfahren gleichbehandelt würden, unabhängig davon, ob das Asylverfahren übermässig lange gedauert habe oder ob eine Person innerhalb angemessener Frist einen (positiven) Asylentscheid und damit einen B-Ausweis erhalte. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) sind verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Angesichts des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums kann vorliegend nicht gesagt werden, es entbehre jeder sachlichen Rechtfertigung, bei der Berechnung der Wohnsitzdauer die Art des Anwesenheitsrechts zu berücksichtigen. Im Übrigen wären angebliche Fehlleistungen der Asylorgane vor jenen Behörden geltend zu machen. Im Verfahren vor den für die Einbürgerung zuständigen Behörden können solche Vorbringen jedoch nicht gehört werden. Dies scheinen im Übrigen auch die Beschwerdeführer erkannt zu haben (vgl. act. 1 III.2). Insofern ist auf die im Zusammenhang mit dem Asylverfahren erhobenen Rügen im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht weiter einzugehen. Soweit die Beschwerdeführer die Einholung der Asyldokumente beantragten, ist dieser Antrag abzuweisen. Vorliegend stellt sich primär die Frage der Auslegung einer die Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrecht betreffenden Gesetzesbestimmung. Inwiefern Sachumstände aus dem Asylverfahren hierfür dienlich sein sollen, ist nicht ersichtlich.

E. 3.3.3

Die Beschwerdeführer rügen schliesslich eine Verletzung von Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107, Kinderrechtskonvention, KRK), indem das Prinzip des Kindeswohlvorrangs in allen Verfahren gelte. Die rechtlichen Ausführungen der Vorinstanz zu Art. 3 KRK sind zutreffend, weshalb anstelle von Wiederholungen darauf verwiesen werden kann (vgl. E. 5.4.1 des angefochtenen Entscheids). Zwar geniessen Kinder und Jugendliche gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BÜG eine gewisse Privilegierung, indem für die Berechnung der Aufenthaltsdauer die Zeit, während welcher die sich um das Bürgerrecht bewerbende Person zwischen dem vollendeten 8. und 18. Altersjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet wird. Diese Bestimmung rechtfertigt es jedoch nicht, die Eltern eines Kindes, welches gestützt darauf die zitierte formelle Voraussetzung der

zehnjährigen Aufenthaltsdauer erfüllt, ebenfalls von der Anforderung der zehnjährigen Aufenthaltsdauer zu entbinden. Den Kindern steht dagegen die Möglichkeit offen, sich bei gegebenen Voraussetzungen eigenständig um eine Einbürgerung zu bemühen. Vorliegend steht indes fest, dass die Tochter, welche bei der Gesuchseinreichung zwar bereits das 8. Altersjahr vollendet hatte, kein eigenständiges Gesuch gestellt hat, sondern lediglich gestützt auf Art. 30 BüG bzw. Art. 11 Abs. 1 BRG in das Einbürgerungsverfahren der Eltern miteinbezogen wurde.

E. 4

Zusammenfassend ergibt sich, dass der N-Ausweis zu Recht nicht an die Aufenthaltsdauer angerechnet worden ist. Damit verfügen die Beschwerdeführer mit der Aufenthaltsbewilligung B erst seit dem 12. April 2011 einen für die formellen Einbürgerungsvoraussetzungen massgeblichen Aufenthaltstitel. Die Vorinstanz hat daher zu Recht erkannt, dass die Beschwerdeführer die zehnjährige Aufenthaltsdauer in der Schweiz im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch nicht erfüllt haben und dass daher die Beschwerdegegnerin auf das Einbürgerungsgesuch denn auch zu Recht nicht eingetreten ist. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

E. 5

(...) Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem von ihnen in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin Züri

Blanc Gähwiler

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.