

REGIERUNGSRAT

18. Januar 2023

22.305

Motion Harry Lütolf, Mitte, Wohlen (Sprecher), Monika Baumgartner, Mitte, Tegerfelden, Roland Büchi, SVP, Wohlen, Mario Gratwohl, SVP, Niederwil, Hans-Ruedi Hottiger, parteilos, Zofingen, René Huber, Mitte, Leuggern, Beat Käser, FDP, Stein, Désirée Stutz, SVP, Möhlin, Michael Wetzler, Mitte, Ennetbaden, und Urs Winzenried, SVP, Aarau, vom 8. November 2022 betreffend Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zur künftigen Vermeidung von stossenden Einbürgerungen; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1. Vorbemerkungen

Die vorliegende Motion verlangt eine Verschärfung der rechtlichen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Personen durch eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen im Bereich des strafrechtlichen Leumunds. Anlass für die Motion bildet der Verwaltungsgerichtsentscheid vom 3. Oktober 2022, welcher den abweisenden Beschluss des Grossen Rats zu einem Einbürgerungsgesuch aufgehoben hat. Die Motionärinnen und Motionäre werfen dem Verwaltungsgericht vor, dass es in unzulässiger Weise sein eigenes Ermessen anstelle des Ermessens der Kommission gesetzt habe. In Anbetracht des zu respektierenden Gewaltenteilungsprinzips sowie der umfassenden Begründung des Verwaltungsgerichts in besagtem Entscheid ist der Regierungsrat über diese Aussage erstaunt.

Das Verwaltungsgericht überprüft angefochtene Entscheide im Rahmen der Beschwerdeanträge auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen (§ 48 Abs. 2 und 55 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007); eine Ermessenskontrolle findet nicht statt (§ 55 Abs. 3 VRPG e contrario; § 30 Abs. 2 Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht [KBüG] vom 12. März 2013). Dabei sind der Rechtskontrolle nur qualifizierte Ermessensfehler (Ermessensüber- beziehungsweise Ermessensunterschreitung sowie Ermessensmissbrauch) zugänglich. Es reicht dabei nicht, wenn der Entscheid nur unzweckmässig oder unangemessen ist. Ein Ermessensmissbrauch liegt erst vor, wenn der Entscheid unhaltbar ist und damit im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes steht. Insgesamt beurteilte das Verwaltungsgericht den hier angefochtenen Entscheid des Grossen Rats als unhaltbar, weil darin relevante Aspekte unbeachtet geblieben, ihm

unzutreffende Interpretationen zugrunde gelegt worden seien und der Grosse Rat entscheidende Abwägungen teilweise gar nicht vorgenommen habe. Der Entscheid basiere in entscheidendem Masse auf einer unsachlichen und dem Zweck der einschlägigen Vorschriften teilweise zuwiderlaufenden Ermessensbetätigung. Unter diesen Umständen sei die Ablehnung des Gesuchs des Beschwerdeführers als geradezu willkürlich einzustufen. Mit dem festgestellten Ermessensmissbrauch durch den Grossen Rat liege eine vor Verwaltungsgericht justiziable Rechtsverletzung vor. Eine Anfechtung des Verwaltungsgerichtsentscheids durch den Grossen Rat oder dessen Kommission ist nicht möglich.

Weiter erachten die Motionärinnen und Motionäre die Tatsache, dass der geltende § 8 KBüG vor dem neuen bundesrechtlichen Bürgerrechtsgesetz und insbesondere vor dem Art. 4 der Bürgerrechtsverordnung beschlossen wurde und bis heute in seiner damaligen Fassung gilt, als Grund für eine Anpassung des KBüG. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der Grosse Rat im Jahr 2017 in erster Beratung eine vom Regierungsrat unterbreitete Teilrevision ablehnte, welche unter anderem die in § 8 KBüG geregelten Voraussetzungen im Bereich des strafrechtlichen Leumunds zum Gegenstand hatte. Damals sollte eine Angleichung an das Bundesrecht erfolgen (vgl. [17.29] Botschaft vom 25. Januar 2017).

Die Motionärinnen und Motionäre sehen zudem einen Änderungsbedarf des KBüG aufgrund des neuen Bundesgesetzes vom 17. Juni 2016 über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG), welches auf den 23. Januar 2023 in Kraft treten wird. Im Strafregistergesetz werden zum Teil neue Regelungen betreffend die Erfassung von Delikten im VOSTRA und die Entfernung von Daten aus dem VOSTRA (je mit neuen Fristen) festgelegt. Das KBüG wie auch auf Bundesebene die Bürgerrechtsverordnung (BüV) nehmen auf die Einträge im VOSTRA Bezug. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Einträge nach bisherigem oder künftigem Recht erfolgen. Das KBüG und die BüV verweisen denn auch nicht auf die Rechtsgrundlage des VOSTRA, sondern einzig auf die Registereinträge selbst. Die Neuerungen in der Rechtsgrundlage für das VOSTRA werden folglich ohne Weiteres durch das kantonale Recht berücksichtigt und ergeben für sich keinen Grund zu einer Anpassung des kantonalen Rechts.

2. Vorgeschlagene Rechtsänderung in der Motion und aktuelle Rechtsprechung

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen eine wesentliche Verschärfung im Bereich des strafrechtlichen Leumunds, bei dessen Nichteinhaltung eine ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen sein soll und keine weitere Auseinandersetzung mit den restlichen Integrationskriterien zu erfolgen habe.

Bereits vor der Einführung des neuen kantonalen Rechts hat das Verwaltungsgericht in einem obiter dictum in seinem Entscheid vom 25. April 2014 (WBE.2014.20) ausgeführt, dass die damals vom Gesetzgeber gewünschte Schematisierung zu einer Vereinfachung und einem rechtsgleich handhabbaren Einbürgerungsregime mit klaren Abgrenzungen zwischen Bagatelldelikten und zwingend zur Ablehnung führenden Delikten nicht zulässig sei. Selbst bei festgestellten Vergehen sieht das Verwaltungsgericht die Stufe der Bagatelldelikte noch nicht zwingend überschritten, da es auch subjektive Komponenten der Tat mitberücksichtigt haben will.

Im Entscheid vom 12. Mai 2015 (WBE.2015.25) bestätigte das Verwaltungsgericht seine bereits geäusserte Ansicht nach altem Recht. Seine Prüfung nach neuem Recht ergab sodann, dass im Licht einer bundesrechtskonformen Auslegung von § 8 KBüG, "die dort aufgestellten Erfordernisse nicht als starre Bedingungen auszulegen [sind], sondern als Bedingungen, bei deren Erfüllung – vorausgesetzt alle übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt – die Einbürgerung nicht verweigert werden darf". So würde eine andere Auslegung von § 8 Abs. 2 KBüG dazu führen, dass – unabhängig von der tatsächlichen Schwere der Tat, des Verschuldens und von der zu stellenden Kriminalprognose – der betroffene Jugendliche erst fünf beziehungsweise zehn Jahre nach Begehung des Delikts wieder ein neues Einbürgerungsgesuch stellen könnte. Folglich liege es auf der Hand, dass damit der durch Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

und Art. 14 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) gezogene Rahmen klar überschritten wäre. Das Verwaltungsgericht folgerte sodann, dass eine Bewährungs- beziehungsweise Wartefrist von drei Jahren angezeigt sei.

Das Verwaltungsgericht merkte zudem in der Entscheid vom 28. März 2018 (WBE.2017.437) – obschon es die Beschwerde abgewiesen hatte – an, dass die Vorinstanz fehlerhaft, wenn sie annimmt, § 8 Abs. 5 KBüG belasse ihr keinen Spielraum in der Frage, wie lange die Beschwerdeführerin von der Möglichkeit der Einbürgerung ausgeschlossen sei. Eine solche Auslegung von § 8 Abs. 5 KBüG könne im Einzelfall zu Ergebnissen führen, die den bundesrechtlich gezogenen Rahmen sprengen und die Einbürgerung übermässig erschweren würden (Art. 38 Abs. 2 BV, Art. 14 a BüG; vgl. auch schon Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Mai 2015 [WBE.2015.25], Erw. II/5.1). Auch mit Blick auf das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verbiete es sich, die Erfordernisse von § 8 Abs. 5 KBüG als absolute Bedingungen auszulegen.

Im Vergleich zu anderen Kantonen ist festzuhalten, dass jene zumeist die Mindestanforderungen des Bundes übernehmen und, wenn sie darüber hinausgehen, die vom aargauischen Verwaltungsgericht verlangte Gesamtbetrachtung bei der Gesuchsprüfung vornehmen. Dies entspricht auch der Praxis des Bundesgerichts, welche schon verschiedentlich festgehalten hat, dass bei der Beurteilung der Integration als Ganzes die kantonalen und kommunalen Behörden den einzelnen Kriterien eine gewisse eigene Gewichtung beimessen dürfen. Insgesamt muss die Beurteilung aber ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte beruhen. Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, es sei denn, dieses falle, wie etwa eine erhebliche Straffälligkeit, bereits für sich allein entscheidend ins Gewicht. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden (vgl. BGE 146 I 49, E. 4.4 mit weiteren Hinweisen).

So verlangt denn auch das Verwaltungsgericht in der Motion zitierten Entscheid eine Gesamtbetrachtung über die Integration des Gesuchstellers. Es bezeichnet die erfolgte Ermessensbetätigung und Begründung des Grossen Rats als einseitig und damit rechtswidrig. Insofern bleibt jede Konkretisierung und Verschärfung auch im Bereich von klaren gesetzlichen Grenzen der erfolgten strafrechtlichen Verurteilungen im § 8 KBüG unter dem Vorbehalt der deutlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des Verwaltungsgerichts zur Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundsätze.

Zu erwähnen ist auch, dass der in der Motion enthaltene Entwurf eines geänderten § 8 KBüG in der Praxis zu Rechtsungleichheiten führen würde, wenn beispielsweise auch nicht im VOSTRA eingetragene – und damit nur durch Zufall in Erfahrung gebrachte – Verurteilungen wegen Übertretungen ohne weitere Abwägungen der Gesamtsituation zu einer Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs führen müssten. Auch die vorgeschlagene Neuerung betreffend pendente Eintragungsgesuche bei der Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) dürfte in der Praxis den gewünschten Effekt nicht erreichen, da die vorgeschriebenen Fristen für die Eintragungen kurz sind und das VOSTRA im Laufe des Einbürgerungsverfahrens ohnehin mehrfach bis zum Beschluss des Grossen Rats beziehungsweise der Einbürgerungskommission überprüft wird. Der Zusatzaufwand für die Erhebung von pendenten Einträgen wäre angesichts der verschwindend kleinen Zahl möglicher Fälle zudem unverhältnismässig hoch, wenn eine entsprechende Auskunftserteilung durch die KOST rechtlich überhaupt zulässig wäre.

In dem für die Einbürgerungsbehörden einsehbaren Strafregisterauszug VOSTRA bleiben auch Delikte mit geringem Unrechtsgehalt lange Zeit erkennbar. Die Mindestdauer der Sichtbarkeit beträgt bei Erwachsenen 10 Jahre (Art. 38 StReG). Angesichts der vorstehend erwähnten Verwaltungsgerichtsurteile dürfte eine solch lange Wartefrist in Einzelfällen wohl als unverhältnismässig taxiert werden und könnte folglich nicht als schematische Voraussetzung für die Beurteilung der Integration verwendet werden.

Die von den Motionärinnen und Motionären verlangte zusätzliche Wartefrist nach einem negativen Einbürgerungsentscheid – unklar ist, ob diese Wartefrist nur für Ablehnungen aufgrund eines Vorstosses gegen § 8 KBüG oder ganz generell gelten soll – ist zudem nicht angezeigt. Sollten die Einbürgerungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt des Entscheids erfüllt sein, ist kein Grund ersichtlich, weshalb das Gesuch dennoch abzulehnen ist. Zudem ist zu beachten, dass Einbürgerungsverfahren in der Regel ohnehin rund ein bis zwei Jahre dauern (teilweise auch länger). Die im Bundesrecht verankerte Wartefrist von zwei Jahren bezieht sich denn auch lediglich auf Einbürgerungen, die nichtig erklärt wurden. Eine Nichtigerklärung setzt voraus, dass die Einbürgerung unter falschen Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Dies ist bei einer Ablehnung nicht der Fall.

3. Fazit

Den Argumenten der Motionärinnen und Motionäre ist grundsätzlich nicht zu folgen. Mit dem bestehenden kantonalen Recht kann unter Berücksichtigung des Bundesrechts weiterhin eine verfassungskonforme Ermessungsausübung erfolgen. Eine Umsetzung der Motion könnte dagegen dazu führen, dass Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die in der Praxis aufgrund des entgegenstehenden Verfassungsrechts (Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit) nicht angewendet werden dürfen. Die Motion ist folglich abzulehnen.

Festzuhalten ist dagegen, dass einzelne Formulierungen im KBüG aufgrund der seit dem 1. Januar 2018 geltenden Bestimmungen des Bundesrechts nicht optimal sind. Der Regierungsrat wollte deshalb auch nach Bekanntwerden der entsprechenden bundesrechtlichen Normen mit der Botschaft vom 25. Januar 2017 diesen Umstand beheben, was der Grosse Rat jedoch in erster Beratung ablehnte. In der Anwendung haben die Bestimmungen nicht zu grösseren Problemen geführt, da im Falle von Widersprüchen die bundesrechtlichen Bestimmungen vorgehen. Ein gewisser Revisionsbedarf der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung aufgrund des Bundesrechts ist dennoch nicht gänzlich auszuschliessen. Dieser bedarf allerdings einer vertieften Prüfung mit möglichen Lösungen und weiteren zweckmässigen Anpassungen an das Bundesrecht sowie der Darstellung des daraus resultierenden Mehraufwands in einem Bericht. Dieses Vorgehen kommt auch dem Wunsch von Gemeindeseite entgegen, welche im Rahmen der Vernehmlassungen zu den letzten Rechtsänderungen wiederholt geäussert hat, dass nach einer "gewissen gesetzgeberischen Hektik" im Einbürgerungsbereich nun eine Stabilität im Vordergrund stehen sollte, da die Anpassungen immer auch mit einem grösseren Aufwand und zusätzlichen Fehlerquellen verbunden seien.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Mit der Umsetzung der Motion sind keine Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung zu erwarten.

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses als Motion bedingt die Vorlage einer Gesetzesänderung (vgl. § 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990), da die Motionärinnen und Motionäre explizit die Änderung des § 8 KBüG verlangen. Dafür würde eine dreijährige Frist gelten, innert welcher dem Grossen Rat die Botschaft zur 1. Beratung zu unterbreiten wäre (vgl. § 42 Abs. 3 lit. a GVG).

Sollte der Vorstoss wie vom Regierungsrat beantragt als Postulat überwiesen werden, wäre gemäss den Ausführungen unter Ziffer 3 ein Bericht an den Grossen Rat zu erstellen. Dafür würde eine zweijährige Frist gelten (vgl. § 42 Abs. 3 lit. b GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'156.—.

Regierungsrat Aargau