

REGIERUNGSRAT

17. Januar 2018

17.262

Interpellation Marianne Binder-Keller, CVP, Baden, vom 7. November 2017 betreffend Rolle und Verantwortung des Departements für Volkswirtschaft und Inneres (DVI) im Zusammenhang mit den Vorgaben an die Einbürgerungsbehörden in Aargauischen Gemeinden, im Speziellen bezogen auf den "Fall Buchs"; Beantwortung

I.

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

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Gesetzgeber hat in § 5 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 12. März 2013 festgelegt, dass eine gesuchstellende Person als erfolgreich integriert gilt, wenn sie unter anderem nachweist, dass sie mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde vertraut ist. Eine ähnliche Bestimmung ist auch in § 12 des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom 20. Juni 2014 (in Kraft seit 1. Januar 2018) enthalten. Somit muss dieser Punkt im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens abgeklärt werden.

Das elektronische Handbuch zu den ordentlichen Einbürgerungen, welches von der Abteilung Register und Personenstand des Departements Volkswirtschaft und Inneres den Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, enthält verschiedene Hinweise und Empfehlungen für die Gemeinden. Es wurde im Hinblick auf die neuen kantonalen Rechtsgrundlagen im Jahr 2013 erstellt und den Gemeinden anlässlich von Informationsveranstaltungen vorgestellt. Das Handbuch wird regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst. Gründe für Anpassungen sind Entscheide des Bundesgerichts, des Verwaltungsgerichts und des Regierungsrats, neue Erkenntnisse aufgrund des Austauschs mit anderen Kantonen und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie Rückmeldungen von Gemeinden. Anpassungen erfolgten seit der 1. Fassung vom November 2013 bisher dreimal. Im Hinblick auf die neuen bundesrechtlichen Vorgaben, welche per 1. Januar 2018 in Kraft treten, fand eine vollständige Überarbeitung des Handbuchs statt. Das überarbeitete Handbuch wurde für die Gemeinden Anfang Dezember 2017 aufgeschaltet.

Die zur Diskussion stehende Protokollvorlage wurde im Rahmen eines Pilotprojekts in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Fachstellen im Hinblick auf die Totalrevision des kantonalen Bürgerrechts in den Jahren 2011/12 erarbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Die Protokollvorlage mit möglichen Fragen wurde im November 2013 in das Handbuch (gültig ab 1. Januar 2014) als

Anhang aufgenommen. Im Handbuch wird dazu ausgeführt, dass die in der Protokollvorlage enthaltenen Fragen Vorschläge sind, die an die konkrete Situation angepasst und ergänzt werden können. Zudem wird im Handbuch darauf aufmerksam gemacht, dass bei nervösen und eingeschüchterten Personen Lockerungsfragen gestellt werden sollen, die nicht unmittelbar mit dem Einbürgerungsgespräch zu tun haben.

Der Fragenkatalog im Handbuch ist ein Hilfsmittel und war als solches bisher politisch unbestritten. Auch von Seiten Gemeinden kamen keine negativen Rückmeldungen. Allerdings wurde bei der aktuellen Überarbeitung des gesamten Handbuchs schon vor der Diskussion zum Einbürgerungsfall Buchs festgestellt, dass die Protokollvorlage dazu verleiten kann, ein zu schematisches Gespräch zu führen. Auch ist die Protokollierung nicht optimal, wenn nur die Protokollvorlage verwendet wird. Deshalb ist im überarbeiteten Handbuch nur noch ein Katalog mit möglichen Fragen und Schlüsselbegriffen enthalten.

Der Fragenkatalog soll als Hilfestellung für die Gemeinden bestehen bleiben. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei weiterhin, dass im Gespräch das Alter, die Lebensumstände und die Ausbildung der gesuchstellenden Person berücksichtigt werden. Wie bereits bisher im Handbuch festgehalten, soll das Einbürgerungsgespräch so gestaltet werden, dass die Kommunikation mit der gesuchstellenden Person erleichtert wird. Es handelt sich weder um einen Test mit starrer Fragestellung noch um ein Verhör. Zu vermeiden ist eine reine "Abfragerei" mit Detailfragen.

Zentral für den Entscheid darüber, ob eine gesuchstellende Person hinreichend integriert ist, ist eine Gesamtwürdigung aller Umstände. Im Handbuch wird dazu ausgeführt: *"Wird eine gestellte Frage nicht richtig beantwortet, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die gesuchstellende Person nicht integriert ist. Werden jedoch mehrere oder elementare Fragen nicht richtig beantwortet, kann das ein Indiz für eine ungenügende Integration sein. [...] Im Bereich der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen haben die Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum. Es ist wichtig, dass sie diesen Ermessensspielraum sorgfältig nutzen, ihren Entscheid nachvollziehbar begründen und nicht willkürlich handeln."*

Bei Gesuchstellenden, die hier aufgewachsen sind, hier die Schulen besucht und die Lehre gemacht haben, geht es denn auch weniger um den Nachweis einer genügenden Integration durch die betroffene Person. Vielmehr hat die Gemeinde in solchen Fällen bei einem abschlägigen Entscheid aufzuzeigen, aus welchen Gründen diese Person trotz des Aufwachsens und des Schulbesuchs in der Schweiz (ausnahmsweise) nicht hinreichend integriert ist. So ist gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts (vgl. [WBE.2010.254] Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2010 E. 7.2.2.) grundsätzlich davon auszugehen, dass eine gesuchstellende Person, die ihre ganze Schulzeit in der Schweiz verbracht hat und fließend Deutsch spricht, mit den hiesigen Lebensverhältnissen ausreichend vertraut ist. Gelangt die Vorinstanz zu einem anderen Ergebnis, muss sie dies nachvollziehbar und schlüssig aufzeigen. Dabei darf von den Gesuchstellenden nicht mehr an Kenntnissen verlangt werden als von Personen, die erst nach ihrer Schulzeit in die Schweiz eingereist sind oder von "durchschnittlichen" Schweizerinnen und Schweizern. Nach der Rechtsprechung müssen in solchen Fällen klare Indizien für eine mangelnde Integration vorliegen, so etwa das Fehlen jeglicher Aussenkontakte, Aussagen, die auf ein eigentliches Desinteresse an den schweizerischen Verhältnissen hindeuten oder Schwierigkeiten in der Schule oder am Arbeitsplatz.

Im von der Interpellantin erwähnten Fall sind Gemeinderat und Einwohnerrat aufgrund einer erneuten Überprüfung selber zum Schluss gelangt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen entgegen den ersten Einschätzungen erfüllt sind. Der zuständige Einwohnerrat hat der Gesuchstellerin zwischenzeitlich das Gemeindebürgerrecht zugesichert.

Zur Frage 1

"Wie beurteilt das DVI die Umsetzung seiner eigenen Protokollvorlagen beziehungsweise seiner eigenen Musterfragen durch die Buchser Behörden, insbesondere in den folgenden konkreten Beispielen?"

Erstens: Protokollvorlage DVI, Themenblock "Wohnen". Vorschlag für vertiefende Fragen:

"Was wissen Sie über die Abfallentsorgung in der Gemeinde?"

Als Schlüsselbegriffe beim Thema Wohnen werden u. a. genannt: Abfallsäcke (gebührenpflichtig), Grünabfuhr, Glas, Pet-Flaschen, Altmetall, Altpapier, Öl, Batterien, Sperrgutentsorgung, Kehrrichtverbrennungsanlage (KVA).

Die EBK Buchs hat daraus die viel kritisierte Frage abgeleitet, wo das Altöl entsorgt werden muss.

Zweitens: Protokollvorlage DVI, Themenblock "Leben in der Schweiz". Vorschläge für vertiefende Fragen:

"Wann und wie wird Ostern in der Schweiz gefeiert?"

"Welche Sportarten oder kulturelle Anlässe sind in der Schweiz verbreitet, die es in anderen Ländern nicht gibt?"

Beide Fragen hat die Einbürgerungskommission (EBK) Buchs so gestellt – und wurde dafür in den Medien massiv kritisiert.

Drittens: Protokollvorlage DVI, Themenblock "Leben im Kanton Aargau". Vorschlag für vertiefende Fragen:

"Welche regionalen Feste im Aargau kennen Sie?"

Gestützt auf diese Musterfrage wurde die Frage gestellt, ob Frau Y. den "Bachfische" in Aarau kenne – Aarau ist immerhin seit der Kindheit für Frau Y. die Nachbargemeinde.

Viertens: Protokollvorlage, Themenblock "Leben in der Gemeinde". Vorschlag für vertiefende Fragen:

"Welche öffentlichen Gebäude in der Gemeinde kennen Sie?"

Abgeleitet davon wurde gefragt, welche Einkaufsmöglichkeiten Frau Y. in Buchs kennt.

Fünftens: Auf dem Merkblatt zur ordentlichen Einbürgerung (Elektronisches Handbuch für ordentliche Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Aargau, Kapitel 3, Merkblatt) steht:

"Eingebürgert werden kann nur, wer mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde vertraut ist."

Der EBK Buchs wurde vorgeworfen, sie hätte bei einer so jungen Frau gar keine Fragen zur Gemeinde stellen sollen. Junge Menschen seien mobil und kaum mehr mit der Gemeinde verbunden.

Sechstens: zusätzliche Frage zur Beurteilung. Protokollvorlage Themenblock "Soziale Kontakte". Wie sollen die Behörden, die Antwort auf die Frage: "Wo kommen Sie in Kontakt mit Menschen Ihrer Gemeinde?" Mit wem kommen Sie in Kontakt...? objektiv beurteilen?"

Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, sind die im Handbuch respektive in der Protokollvorlage aufgeführten Fragen als Hilfestellungen zu verstehen und an die konkrete Situation anzupassen. Insbesondere geht es dabei auch um die Berücksichtigung der konkreten Lebensumstände. Auch der Mobilität von jungen Personen ist Rechnung zu tragen. Zudem ist eine altersgerechte Auswahl der Themen und Fragen unerlässlich. So stehen beispielsweise für junge Personen, die allenfalls noch bei den Eltern wohnen, Fragen des Mietrechts oder der Altersvorsorge nicht im Vordergrund.

Eine Mischung von offenen und geschlossenen Fragen soll ein Gespräch ermöglichen. Auf die Antworten der gesuchstellenden Person ist entsprechend einzugehen. Die in der Frage 1 dargestellten Beispiele sind somit aus Sicht des Regierungsrats durchaus zulässig. Problematisch wären hingegen suggestive Fragen, Fragen zur Einstellung, intime Fragen oder auch Loyalitätsfragen. Entsprechende Hinweise dazu finden sich auch im Handbuch.

Entscheidend ist, welche Schlussfolgerungen aus der Gesamtheit der Antworten gezogen werden. Beim Einbürgerungsgespräch geht es, wie in den Vorbemerkungen dargelegt, darum, einen ergänzenden und abschliessenden Eindruck über die erfolgreiche Integration zu gewinnen. Das Einbürgerungsgespräch ist somit ein Element des gesamten Einbürgerungsprozesses. Im vorliegenden Fall stellte sich vorab die Frage, aus welchen Gründen die Gesuchstellerin trotz ihres langjährigen Wohnsitzes, des Schulbesuchs und des Lehrabschlusses in der Schweiz nicht hinreichend integriert sein sollte.

Zur Frage 2

"Wie beurteilt der Kanton generell sein Handbuch und die Protokollvorlagen inklusive Musterfragen, welche den Aargauer Einbürgerungsbehörden zur Verfügung gestellt werden? Welche Verlässlichkeit darauf können die Gemeinden erwarten?"

Das Handbuch ist ein Hilfsmittel für die Gemeinden, das sich seit seiner Einführung bewährt hat und von den Gemeinden geschätzt wird. Es fasst im Wesentlichen die Materialien zu den rechtlichen Grundlagen zusammen und verweist auf die Rechtsprechung. Zudem enthält es Empfehlungen, welche von den Gemeinden situationsgerecht angewendet werden müssen. Durch die regelmässigen Aktualisierungen ist gewährleistet, dass die Verlässlichkeit hoch ist.

Zur Frage 3

"Die EBK in Buchs wurde mit Kritik eingedeckt, ohne dass das DVI auf seine eigenen Vorgaben hingewiesen hat. Weshalb hat der Kanton in Bezug auf diese Fragen nicht öffentlich zugunsten der EBK Buchs Stellung bezogen und damit Verantwortung übernommen?"

Da eine Beschwerde an den Regierungsrat angekündigt war und schliesslich auch eingereicht wurde, durfte das Departement Volkswirtschaft und Inneres sich zum laufenden Verfahren nicht äussern. Das Handbuch wie auch die Anhänge (insbesondere die Protokollvorlage und die Hinweise zum Einbürgerungsgespräch) wurden den Medien vom Departement Volkswirtschaft und Inneres jedoch selbstverständlich zur Verfügung gestellt.

Wie dargelegt hat der Einwohnerrat von Buchs zwischenzeitlich der Gesuchstellerin auf Antrag des Gemeinderats das Gemeindebürgerrecht wiedererwägungsweise zugesichert.

Zur Frage 4

"Kann man die Zurückhaltung so interpretieren, dass sich der Kanton vom bestehenden Fragenkatalog ganz oder teilweise distanziert und die Fragen angepasst werden müssen. Wenn ja, welche Fragen sollen nicht mehr gestellt werden? Besteht ein Konnex zu den Fragen bei den schriftlichen Einbürgerungstests, die – wie in der Beantwortung der Motion 17.167 zu lesen ist – verschärft werden sollen?"

Wie in den Vorbemerkungen und in der Antwort zur Frage 1 ausgeführt, sind die Fragen als Vorschläge zu verstehen. Die situationsgerechte Anwendung obliegt den Gemeinden. Ein dringender Anpassungsbedarf ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht gegeben. Die bereits erfolgten Anpassungen (siehe Vorbemerkungen) sind aus Sicht des Regierungsrats ausreichend.

Im Rahmen von geplanten Erfahrungsaustauschen mit den Gemeinden wird die Abteilung Register und Personenstand des Departements Volkswirtschaft und Inneres Erfahrungen, Anliegen und Bedürfnisse der Gemeinden aufnehmen und allfällige Anpassungen im Rahmen der periodischen Aktualisierung des Handbuchs in die Wege leiten. Dabei sollen auch Erfahrungen mit dem neuen Fragebogen des Bundes im Zusammenhang mit den erleichterten Einbürgerungen einfließen.

Zu dem in der (17.167) Motion erwähnten Einbürgerungstest, der gemäss Entscheid des Grossen Rats neu als Zulassungstest ausgestaltet werden soll, besteht nur insofern ein Konnex, als die staatsbürgerlichen Kenntnisse – wie bis anhin – grundsätzlich im Rahmen des Tests behandelt werden und auf Stufe Gemeinden allenfalls noch ergänzende Fragen zu den staatsbürgerlichen Kenntnissen bezüglich der Gemeinde vorzunehmen sind, welche dann in eine Gesamtbeurteilung einfließen. Im Übrigen wird auch auf die Antwort zur Frage 5 verwiesen.

Zur Frage 5

"Bei der Beantwortung der Motion 17.167, Saner/Voser äussert sich der Kanton auch zu den Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere die Auswirkungen auf den AFP. In seinen Ausführungen macht er – auch wenn dies mit dieser Motion nicht direkt zu tun hat – Hinweise auf einen Mehraufwand bei der Erweiterung des Fragenkataloges der schriftlichen Einbürgerungstests. Je nach Anzahl zusätzlicher Fragen sei mit einem einmaligen Aufwand von 15'000–30'000 Franken zu rechnen. Wie sind diese Kosten zu erklären? Wie hoch wären die Kosten zur Erarbeitung einer neuen Protokollvorlage mit gezielteren Fragen für die Gemeinden?"

Die Konzeption des bisherigen staatsbürgerlichen Tests wie auch die Erweiterung der Fragen erfolgte beziehungsweise erfolgt durch das Zentrum für Demokratie Aarau. Der staatsbürgerliche Test wird schriftlich in Form eines Multiple-Choice durchgeführt. Nebst der Auswahl der Fragen und der richtigen Antworten müssen auch falsche Antwortmöglichkeiten, welche eine gewisse Nähe mit der richtigen Antwort aufweisen, erarbeitet werden. Es muss zudem sichergestellt sein, dass mit den Fragen einerseits die notwendigen Wissensgebiete abgefragt werden und andererseits die verwendete Sprache nicht über die verlangten Anforderungen hinausgeht. Dazu werden auch verschiedene sogenannte "Pretests" mit Berufsschulklassen durchgeführt.

Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, geht es beim bestehenden Fragekatalog gemäss Protokollvorlage nicht um eine Prüfung. Somit unterscheidet sich dieser Fragenkatalog grundlegend vom staatsbürgerlichen Test. Im Einbürgerungsgespräch soll unter anderem die Vertrautheit mit den Lebensverhältnissen abgeklärt und im Rahmen einer Gesamtwürdigung die Integration beurteilt werden. Der Fragenkatalog dient dabei als Hilfestellung, welche an die konkreten Verhältnisse angepasst werden muss.

Zur Frage 6

"Unbesehen davon, dass in einer Demokratie auch die Tätigkeit von Behörden kritisch hinterfragt werden muss, mache ich mir Sorgen um die Art und Weise, wie sie der Kritik ausgesetzt werden. Bedrohungen und Beschimpfungen gehören zunehmend dazu. Auch in Buchs standen die öffentliche Empörung und das Bashing der Behörden meines Erachtens in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Vorkommnis und ein ganzes Dorf geriet in negative Schlagzeilen. Inwiefern sieht sich der Kanton selbst in der Verantwortung für Eskalationen wie im Falle Buchs? Wie können Behörden in unserem Milizsystem besser geschützt werden?"

Dem Regierungsrat ist es bewusst, dass Behördenmitglieder sich unter Druck fühlen können, wenn ihre Arbeit medial diskutiert wird. Die zunehmend festzustellende Skandalisierung und Personalisierung in der medialen Berichterstattung kann eine Belastung darstellen und führt fallweise, auch nach Ansicht des Regierungsrats, zu unangemessenen Darstellungen, welche die Anforderungen an

einen Qualitätsjournalismus nicht zu erfüllen vermögen. Hinzu kommen Äusserungen oft auch anonymer Personen in den Kommentarspalten sowie in den Social Medias.

Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zur (17.219) Interpellation Marianne Binder-Keller, CVP, Baden, vom 12. September 2017 betreffend Überprüfung, respektive Lockerung des Amtsgeheimnisses für Behörden unter bestimmten Umständen zur Verhinderung einseitiger Behördenkritik hin und hält fest, dass sich Behördenmitglieder nicht alles gefallen lassen müssen. Falls sich Anschuldigungen und Wertungen als rechtlich unzulässig erweisen, stehen den Betroffenen die Möglichkeiten des Strafgesetzbuchs (Ehrverletzungsdelikte) sowie des Zivilgesetzbuchs (Persönlichkeitsschutz) zur Verfügung.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'024.–.

Regierungsrat Aargau