

REGIERUNGSRAT

13. Januar 2016

15.229

Interpellation Markus Lüthy, SVP, Erlinsbach, vom 20. Oktober 2015 betreffend eine Einbürgerung durch den Regierungsrat des Kantons Aargau; 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 Anspruch des Volks, gehört zu werden, und die Forderung nach Respektierung seines Willens sind grundlegend für einen demokratischen Staat. Das Volk ist aber auch in das von ihm geschaffene Staatsgebilde eingebettet. Der durch das Volk geschaffene Rechtsstaat erfordert die Einhaltung grundlegender Verfahrensprinzipien. Demokratie und Rechtsstaat sind aufeinander bezogen. Dass demokratisch gefällte Entscheidungen durch Beschwerdeinstanzen geändert oder aufgehoben werden können, ist Teil dieses gesamten Regelwerks. Neben dem Einbürgerungsbereich können auch andere Entscheide von Gemeindeversammlungen angefochten und allenfalls durch eine Rechtsmittelinstanz korrigiert werden.

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vom 29. September 1952 und das Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBÜG) vom 12. März 2013 (in Kraft seit 1. Januar 2014) bilden die rechtlichen Grundlagen, welche heute im Einbürgerungsbereich zur Anwendung gelangen.

Der Bund hat das Einbürgerungsverfahren als Verwaltungsakt ausgestaltet. Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind gestützt darauf demokratisch in den entsprechenden Rechtserlassen festgelegt. Die Rechtsanwendung hat in einem rechtsstaatlich geregelten Verfahren zu erfolgen, auch wenn die kommunale Kompetenz bei der Gemeindeversammlung beziehungsweise beim Einwohnerrat verbleibt. Gemäss Art. 50 BÜG in seiner Fassung vom 21. Dezember 2007 (in Kraft seit 1. Januar 2009) sind die Kantone verpflichtet, Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen. Durch diese bundesrechtliche Regelung wurde § 16 Abs. 1 des (alten) Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (aKBÜG) vom 22. Dezember 1992 (in Kraft bis 31. Dezember 2013), wonach gegen Entscheide der Gemeindeversammlung, des Einwohnerrats, des Grossen Rats oder der Einbürgerungskommission des Grossen Rats eine Beschwerde ausgeschlossen war, infolge Verstosses gegen das höherrangige Bundesrecht ausser Kraft gesetzt. Bereits vor dem Inkrafttreten des KBÜG per 1. Januar 2014 war deshalb auch im Aargau gegen die Verweigerung einer Einbürgerung durch

eine Gemeindeversammlung eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich, wobei gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (Entscheid des Verwaltungsgerichts/WBE.2009.219 vom 29. September 2009 in Sachen J.G. gegen Einwohnergemeinde S., in Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide/AGVE 2009, S. 261 ff.) schon damals als erstinstanzliche Beschwerdeinstanz der Regierungsrat fungierte.

§ 30 Abs. 1 KBüG hat den gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben und der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geltenden Rechtsmittelweg übernommen. Es kann somit gemäss der nunmehr geltenden gesetzlichen Regelung gegen Beschlüsse des zuständigen kommunalen Organs über ordentliche Einbürgerungen zunächst beim Regierungsrat und gegen Entscheide des Regierungsrats beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Gegen Entscheide des Grossen Rats oder dessen Einbürgerungskommission ist direkt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich. Das Verwaltungsgericht hat denn auch schon mehrmals negative Entscheide des Grossen Rats beziehungsweise dessen Kommission aufgehoben und die Einbürgerung von Gesuchstellenden angeordnet.

Zur Frage 1

"Welchen Stellenwert haben Gemeindeversammlungen in den Augen des Regierungsrates?"

Gemeindeversammlungen sind das oberste Organ einer Gemeinde und haben in der schweizerischen Demokratie traditionell eine hohe Bedeutung und einen grossen Stellenwert. Es kommt ihnen dabei die jeweils im Rahmen des Rechts vorgesehene Funktion zu. Angesichts dieser Bedeutung ist es bedauerlich, dass sie teilweise nur von einer kleinen Minderheit der Stimmberechtigten besucht werden.

Zur Frage 2

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen eines solchen Entscheides für das Interesse der Bevölkerung an den Gemeindeversammlungen?"

Das Bundesrecht gibt zwingend vor, dass gegen ablehnende kommunale Einbürgerungsentscheide eine Beschwerde bei einem letztinstanzlichen kantonalen Gericht (im Aargau: Verwaltungsgericht) erhoben werden kann. Dessen Entscheide können sowohl von den Gesuchstellenden als auch von der betroffenen Gemeinde und dem Kanton ans Schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 51 BÜG). Das vom Gesetzgeber beschlossene kantonale Einbürgerungsrecht sieht wie dargestellt vor der Anrufung des Verwaltungsgerichts den Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz bei Beschwerden gegen kommunale Einbürgerungsentscheide vor (§ 30 Abs. 1 KBüG). Die Rechtsmittelinstanzen sind – ebenso wie die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat – verpflichtet, das massgebende Recht korrekt anzuwenden.

Einbürgerungen stellen gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben Verwaltungsakte dar. Die Gemeindeversammlung nimmt im Kanton Aargau bei Einbürgerungsentscheiden demnach eine Verwaltungsfunktion wahr. Die Befugnisse der Gemeindeversammlung sind folglich eingeschränkt. Sollte eine Gemeinde zum Schluss kommen, dass dies zu negativen Auswirkungen auf das Interesse der Bevölkerung an Gemeindeversammlungen führt, besteht gemäss § 25 KBüG die Möglichkeit, in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vorzusehen. In den zwei Jahren seit Inkrafttreten dieser neuen Bestimmung haben sich 36 Gemeinden (Stand per Ende 2015) für diese Lösung entschieden.

Zur Frage 3

"Sieht sich der Regierungsrat nicht in der Pflicht, demokratisch gefällte Gemeindeversammlungsentscheide zu schützen?"

Gemeindeversammlungsentscheide können in Rechtsmittelverfahren nur Bestand haben, wenn sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Es wird diesbezüglich auf die Vorbemerkungen und die Antwort zur Frage 2 verwiesen.

Zur Frage 4

"Wie kann der Regierungsrat den Stand der Integration einer Einbürgerungskandidatin beurteilen, ohne mit ihr selber oder den zuständigen Gemeindebehörden gesprochen zu haben?"

Der Regierungsrat hat in einem ersten Beschwerdeentscheid in der gleichen Angelegenheit den ablehnenden Entscheid der Gemeindeversammlung Erlinsbach geschützt und die Beschwerde der Gesuchstellerin abgewiesen. Der entsprechende Beschwerdeentscheid wurde vom Verwaltungsgericht aufgehoben. Der verwaltungsgerichtliche Entscheid wurde vom Bundesgericht gestützt auf eine Beschwerde des Gemeinderats Erlinsbach geschützt, die Beschwerde des Gemeinderats Erlinsbach somit vom Bundesgericht abgewiesen.

Der Regierungsrat hatte in einem zweiten Rechtsmittelverfahren den wiederum negativen Beschluss der Gemeindeversammlung Erlinsbach unter Würdigung der Erwägungen des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts zu überprüfen. Dabei stellte sich heraus, dass die Beurteilung der Integration durch die zuständige kommunale Einbürgerungsbehörde unter Berücksichtigung der gerichtlichen Vorgaben nicht haltbar war. Der Regierungsrat hat deshalb eine Beschwerde gutgeheissen und das Verfahren zur nochmaligen Beurteilung an die Gemeinde Erlinsbach zurückgewiesen. Dieser Entscheid wurde nicht an gerichtliche Instanzen weitergezogen. Nachdem im weiteren Verfahrensverlauf keine neuen Gründe aufgezeigt wurden, die einer Einbürgerung entgegengestanden hätten, musste auch der wiederum negative Beschluss der Gemeindeversammlung aufgehoben werden. Der Regierungsrat hatte unter diesen Umständen nicht selbst Erhebungen über den Stand der Integration der Gesuchstellerin durchzuführen. Er hatte vielmehr zu prüfen, ob die Begründung der Gemeindeversammlung für die Ablehnung des Gesuchs ausreichend und willkürfrei war.

Zur Frage 5

"Kann der Regierungsrat die Integration der Beschwerdeführerin besser beurteilen als alle Stimmberechtigten an mehreren Gemeindeversammlungen?"

Es wird auf die Antwort zur Frage 4 verwiesen.

Zur Frage 6

"Wieso fällt der Regierungsrat Entscheide in voreuseilender Gehorsamkeit gegenüber den Gerichtsinstanzen gegen den vom Regierungsrat selber erkannten Willen der Bevölkerung?"

Es wird auf die Vorbemerkungen sowie die Antwort zur Frage 4 verwiesen. Insbesondere ist festzuhalten, dass im vorliegenden Einbürgerungsfall vorgängig bereits zwei Rückweisungen an die Einwohnergemeinde Erlinsbach erfolgt sind (einmal durch das Verwaltungsgericht beziehungsweise das Bundesgericht und einmal durch den Regierungsrat). Der Einbürgerungsbehörde war somit aufgrund der gerichtlichen und regierungsrätlichen Erwägungen bewusst, dass hinreichende Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung erforderlich sein würden. Da nach der Beurteilung des Regierungsrats keine solchen Gründe aufgezeigt wurden, hätte sich eine erneute Rückweisung als Leerlauf erwiesen. Gemäss der bundesgerichtlichen Praxis war der Regierungsrat somit gehalten, in der Sa-

che selbst zu entscheiden. Von "voraussetzender Gehorsamkeit gegenüber den Gerichtsinstanzen" kann unter diesen Umständen keine Rede sein.

Zur Frage 7

"Ist der Regierungsrat der Meinung, die momentane Rechtslage, bei der Gerichte immer öfter gegen den Willen der Stimmberechtigten in Einbürgerungsfragen entscheiden, sei für die Bevölkerung befriedigend und nachvollziehbar?"

Die Rechtslage entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben. Die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen", welche die gerichtliche Überprüfung von kommunalen Einbürgerungsentscheiden ausschliessen wollte, wurde vom Souverän in einer Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 mit 63,8 % Nein-Stimmen und nur einer positiven Ständesstimme deutlich verworfen.

Es entspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen, dass sowohl die Gerichte wie auch alle anderen staatlichen Organe auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene nach den in demokratischen Verfahren festgelegten Vorgaben zu entscheiden und zu handeln haben. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen und auf die Antwort zur Frage 2 verwiesen.

Zur Frage 8

"Teilt der Regierungsrat die Meinung, in einer Demokratie müsse das Volk das letzte Wort haben?"

Die Einhaltung der demokratisch zustande gekommenen Gesetze wie auch der Vorrang höherrangigen Rechts sind elementare Grundsätze unserer rechtsstaatlichen Demokratie. Es ist für den Regierungsrat selbstverständlich, dass sich alle kantonalen und kommunalen Behörden an das Bundesrecht und das kantonale Recht zu halten haben und dass rechtskräftige Gerichtsentscheide sowohl für den Grossen Rat als auch Gemeindeorgane verbindlich sind. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen sowie die Antwort zur Frage 7 verwiesen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'230.–.

Regierungsrat Aargau