Botschaft des Regierungsrats des
Kantons Aargau an den Grossen Rat
vom 23. November 2011.

11. 348

Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG); Totalrevision

Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO), Änderung

Bericht und Entwurf
zur 1. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) sowie den Entwurf für eine Änderung eines Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) mit dem vorliegenden Bericht für die 1. Beratung zur Beschlussfassung.

Zusammenfassung

Ausgangslage

Das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) trat am 1. Januar 1994 in Kraft und bedarf aufgrund von Bundesgerichtsentscheiden und Änderungen des Bundesrechts einer Revision. Hauptgegenstand der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung bildet die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen.

Ziele der Totalrevision

Mit der Revision des KBüG sollen folgende Ziele erreicht werden:

1. Die Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger sollen klar und kantonal einheitlich geregelt werden.
2. Weiterhin sollen die Gemeinden die Integration und die Einhaltung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüfen.
3. Das Einbürgerungsverfahren soll fair, transparent, rechtsstaatlich korrekt und innert einer angemessenen Frist ablaufen.

Ergebnis der Anhörung

Zur Anhörungsvorlage haben 12 Parteien, 132 Gemeinden, 6 Verbände der Gemeinden, 8 weitere Verbände und Organisationen, 2 Regionalplanungsverbände und 5 Privatpersonen Stellung genommen. In der Gesamtwürdigung äusserten sich 8 Parteien, 104 Gemeinden (79 %), 4 Verbände der Gemeinden, 7 weitere Verbänden und Organisationen, eine Regionalplanungsgruppe und eine Privatperson vollständig oder eher zustimmend.

Erhebungen und Integrationsprüfung auf Gemeindeebene

Die Erhebungen und die Integrationsprüfung sollen wie bisher hauptsächlich durch die Gemeinden erfolgen. Mit kantonalen Vorgaben soll das Verfahren im Hinblick auf eine Gleichbehandlung der Einbürgerungsgesuche möglichst vereinheitlicht werden. Diesem Zweck sollen auch die neuen Erhebungsinstrumente für die Gemeinden (kantonal einheitliche Basis-Tests für die sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse, ein Leitfaden für das Einbürgerungsgespräch und die Erklärung zu den Werten der Verfassung) dienen. Den Gemeinden verbleibt weiterhin der über den Basis-Test hinausgehende Teil der sprachlichen und staatsbürgerlichen Prüfung im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs.

Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Der in die Anhörung gegebene Vorschlag, die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts dem Gemeinderat zu übertragen, löste unterschiedliche Stellungnahmen aus: Während 4 Parteien (EVP, Grüne Aargau, SP Aargau und SP Aarau) vollständig und die Grünliberale Partei (GLP) eher einverstanden waren, bezeichneten sich die Auto-Partei Aargau (AP) als eher nicht einverstanden und 6 Parteien (BDP, CVP, EDU, FDP, SD und SVP) als gar nicht einverstanden. Bei den Gemeinden waren 62 (47 %) vollständig und 22 (16,7 %) eher einverstanden, 6 Gemeinden (4,5 %) eher nicht und 42 Gemeinden (31,8 %) gar nicht einverstanden. Von den Verbänden der Gemeinden nahmen 4 vollständig positiv Stellung, während sich die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV) als gar nicht einverstanden erklärte. Ein Verband nahm zu dieser Frage nicht Stellung. Von den weiteren Verbänden und Organisationen nahmen sechs vollständig zustimmend, ein Verband eher positiv Stellung, ein Verband äusserte sich vollständig ablehnend. Der Regionalplanungsverband Zurzibiet war eher einverstanden, der Regionalplanungsverband Oberes Freiamt gar nicht einverstanden. Von den fünf Privatpersonen waren zwei vollständig und eine Person gar nicht einverstanden. Zwei Personen enthielten sich einer Stellungnahme zu dieser Frage.

Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die Verschiebung der Kompetenz für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zum Gemeinderat sachlich richtig wäre. Damit könnte auch die angestrebte Vereinheitlichung des Einbürgerungswesens im ganzen Kanton besser erreicht werden. Die Anhörung hat jedoch ergeben, dass die Mehrheit der politischen Parteien und 36,3 % der Gemeinden die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts trotz der eingeschränkten Entscheidungsfreiheit bei der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat belassen wollen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Zuständigkeit bei der Gemeindelegislative zu belassen. Im Sinne der aber doch deutlichen Mehrheit der Gemeinden (63,7 %), die sich für die Zuständigkeit des Gemeinderats ausgesprochen haben, soll neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts dem Gemeinderat übertragen können. Damit können die Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer besonderen Verhältnisse in einem demokratisch abgestützten Entscheid die Kompetenz für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an den Gemeinderat delegieren.

Neu sollen vor dem Entscheid auf Gemeindeebene alle Gesuche im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht werden. Innert einer Frist von 30 Tagen kann jede Person sachliche Hinweise zu einem Gesuch einreichen, die der Gemeinderat im Rahmen der Erhebungen und der Integrationsprüfung zu berücksichtigen hat. Möglich ist wie bisher die Einsetzung einer gemeinderätlichen Einbürgerungskommission, der keine Entscheidungsbefugnis zukommt.

Zuständigkeiten auf Kantonsebene

Zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens auf Kantonsebene wird vorgeschlagen, dass der Grosse Rat wieder eine Einbürgerungskommission einsetzt, wie sie bis 2005 bestand. Seither werden die Einbürgerungsgesuche von einer Subkommission und anschliessend von der Kommission für Justiz behandelt. Aufgrund des neuen Bundesrechts muss auch der Grosse Rat einen abweisenden Entscheid begründen und sämtliche Verfahrensregeln für den Erlass von Verwaltungsakten einhalten, wozu die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Anfechtungsmöglichkeit und das Amtsgeheimnis zählen.

Einbürgerungsvoraussetzungen

Im künftigen Bundesrecht soll gemäss Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes vom 4. März 2011 verlangt werden, dass eine einbürgerungswillige Person über eine Niederlassungsbewilligung verfügt und sich insgesamt seit acht Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs, aufhält. Das kantonale Recht hat die Aufenthaltsdauer im Kanton beziehungsweise in der Gemeinde zu regeln.

Im heutigen Zeitpunkt ist unklar, wann und in welchem Sinne das Bundesrecht dereinst revidiert wird. Der Regierungsrat erachtet in Ergänzung zur minimalen Aufenthaltsdauer in der Schweiz von zwölf Jahren gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung eine Aufenthaltsdauer von mindestens drei Jahren in der Gemeinde, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs, für angebracht. Diese Frist ist auch zweckmässig, wenn die Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz allenfalls gekürzt wird. Mit dieser Regelung wird der erhöhten Mobilität insbesondere auch von jungen Menschen Rechnung getragen.

Rechtsmittelverfahren

Entscheide der Gemeinden sollen in erster Instanz an den Regierungsrat, Entscheide des Grossen Rats an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können.

Einbezug der Gemeinden und weiteres Vorgehen

Bereits seit Beginn des Projekts werden die Gemeinden im Rahmen der Projektorganisation intensiv in die Gesetzgebungsarbeiten einbezogen. Ziel ist es, dem Grossen Rat die Botschaft zur 2. Beratung im Herbst 2012 zuzustellen. Vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rats und allenfalls der Stimmberechtigten in einer Referendumsabstimmung könnte das neue Gesetz auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage 8
1.1 Allgemeines 8
1.2 Entwicklung der Einbürgerungsverfahren in den letzten Jahren 8
1.3 Rechtliche Grundlage auf Bundesebene 9
1.4 Rechtliche Grundlage auf Kantonsebene 10
1.5 Neue Verwaltungsgerichtsentscheide 10
1.6 Gegenstand der Revision 11

2. Ziele der Revision 12

3. Neuerungen betreffend Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden 12
3.1 Rechtssetzung und Erhebungen der Gemeinden 12
3.1.1 Handlungsbedarf 12
3.1.2 Vorgeschlagene Lösung 13
3.2 Entscheidkompetenzen auf Gemeindeebene 17
3.2.1 Vorbemerkung 17
3.2.2 Handlungsbedarf 17
3.2.3 Ergebnis der Anhörung 20
3.2.4 Vorgeschlagene Lösung 21
3.2.5 Verworfene Varianten 25
3.2.6 Anpassungen bei der Erteilung des Ortsbürgerrechts 25
3.3 Zuständigkeiten auf Kantonsebene 26
3.3.1 Geltendes Recht und heutige Praxis 26
3.3.2 Handlungsbedarf 27
3.3.3 Ergebnis der Anhörung 28
3.3.4 Vorgeschlagene Lösung 29

4. Neuerungen betreffend Einbürgerungsvoraussetzungen 30
4.1 Vorbemerkungen 30
4.2 Aufenthaltsdauer 30
4.2.1 Handlungsbedarf 30
4.2.2 Ergebnis der Anhörung 31
4.2.3 Vorgeschlagene Lösung (§ 4 KBüG-E) 32
4.3 Verlegung des Aufenthaltsorts während des Verfahrens (§ 15 KBüG-E) 33
4.3.1 Handlungsbedarf 33
4.3.2 Vorgeschlagene Lösung 34
4.4 Erfolgreiche Integration 34

4.5 Sprachliche Fähigkeiten (§§ 5 und 6 Abs. 1 KBüG-E) 35
4.5.1 Handlungsbedarf 35
4.5.2 Fachliche Empfehlungen 36
4.5.3 Ergebnis der Anhörung 36
4.5.4 Vorgeschlagene Lösung 36
4.5.5 Sprachniveau 38
4.5.6 Sprachkurse und Sprachdiplome 38
4.5.7 Dispensation von der Sprachprüfung 38
4.5.8 Zum Verwaltungsgerichtsentscheid vom 6. Dezember 2010 39
4.6 Staatsbürgerliche Prüfung (§§ 5 und 6 Abs. 2 KBüG-E) 40
4.6.1 Handlungsbedarf 40
4.6.2 Ergebnis der Anhörung 40
4.6.3 Vorgeschlagene Lösung 40
4.6.4 Verzicht auf obligatorische Staatskundekurse 41
4.6.5 Dispensation von der staatsbürgerlichen Prüfung 41
4.7 Achtung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung (§§ 5 und 7 KBüG-E) 42
4.7.1 Unterzeichnung einer Erklärung 42
4.7.2 Folgen einer Nicht-Unterzeichnung der Erklärung 43
4.7.3 Ergebnis der Anhörung 43
4.8 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 8 KBüG-E) 43
4.8.1 Handlungsbedarf 43
4.8.2 Ergebnis der Anhörung 44
4.8.3 Vorgeschlagene Lösung für Erwachsene 44
4.8.4 Vorgeschlagene Lösung für Jugendliche 46
4.8.5 Übertretungen und andere Verfehlungen gegen die öffentliche Ordnung 47
4.8.6 Ablauf betreffend VOSTRA-Anfrage 48
4.9 Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (§ 9 KBüG-E) 48
4.9.1 Handlungsbedarf 48
4.9.2 Ergebnis der Anhörung 48
4.9.3 Vorgeschlagene Lösung 48
4.10 Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (§ 5 KBüG-E) 51

5. Neuerungen betreffend Verfahren und Rechtsschutz 52
5.1 Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Person (§ 16 KBüG-E) 52
5.1.1 Handlungsbedarf 52
5.1.2 Vorgeschlagene Lösung 52
5.2 Umgang mit dem Daten- und Persönlichkeitsschutz (§§ 17 und 18 KBüG-E) 52
5.2.1 Handlungsbedarf 52
5.2.2 Ergebnis der Anhörung 53
5.2.3 Vorgeschlagene Lösung 53
5.3 Berichterstattung (§ 19 KBüG-E) 55
5.3.1 Handlungsbedarf 55
5.3.2 Vorgeschlagene Lösung 56
5.4 Gebühren (§ 29 KBüG-E) 56
5.4.1 Höhe der Gebühren 56
5.4.2 Vorschusspflicht für Gebühren und Auslagen 57

5.5 Rechtsschutz (§ 30 KBüG-E) 57
5.5.1 Instanzenzug....57
5.5.2 Kognition....57
5.5.3 Kassation oder Reformation....59

6. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen....60
6.1 Entwurf für das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht....60
6.2 Fremdänderungen....69
6.2.1 Gesetz über die Einwohnergemeinden....69
6.2.2 Gesetz über das Ortsbürgerrecht....70
6.2.3 Geschäftsordnung des Grossen Rats....70

7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden....70

8. Einbezug der Gemeinden....71

9. Weiteres Vorgehen/Zeitplan....71

A n t r a g :....72

1. Ausgangslage

1.1 Allgemeines

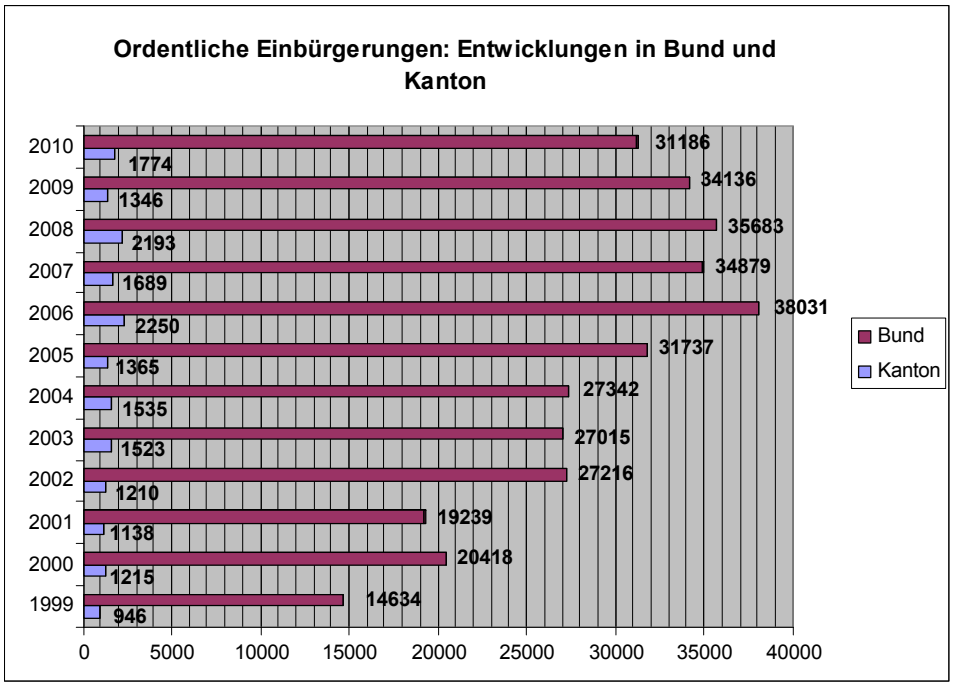
Das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) trat am 1. Januar 1994 in Kraft und bedarf aufgrund von Bundesgerichtsentscheiden und Änderungen des Bundesrechts einer Revision. Hauptgegenstand der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung bildet die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen.

Die bedeutendste Neuerung im Einbürgerungsrecht in den letzten Jahren besteht darin, dass das Bundesgericht Einbürgerungsentscheide seit dem Jahr 2003 als Verwaltungsakte qualifiziert. Das Bundesrecht wurde auf den 1. Januar 2009 an die von der Rechtsprechung vorgegebenen Änderungen angepasst. Das geltende KBüG widerspricht dem neuen Bundesrecht in verschiedenen Teilen. Sodann haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass die Qualität der Einbürgerungsverfahren in den 220 Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Die Vorgabe minimaler Anforderungen an die Verfahren und die Einbürgerungsvoraussetzungen ist auch aufgrund der neusten Entscheide des Bundes- und des Verwaltungsgerichts geboten. Schliesslich ist eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse hängig, die das KBüG betreffen.

1.2 Entwicklung der Einbürgerungsverfahren in den letzten Jahren

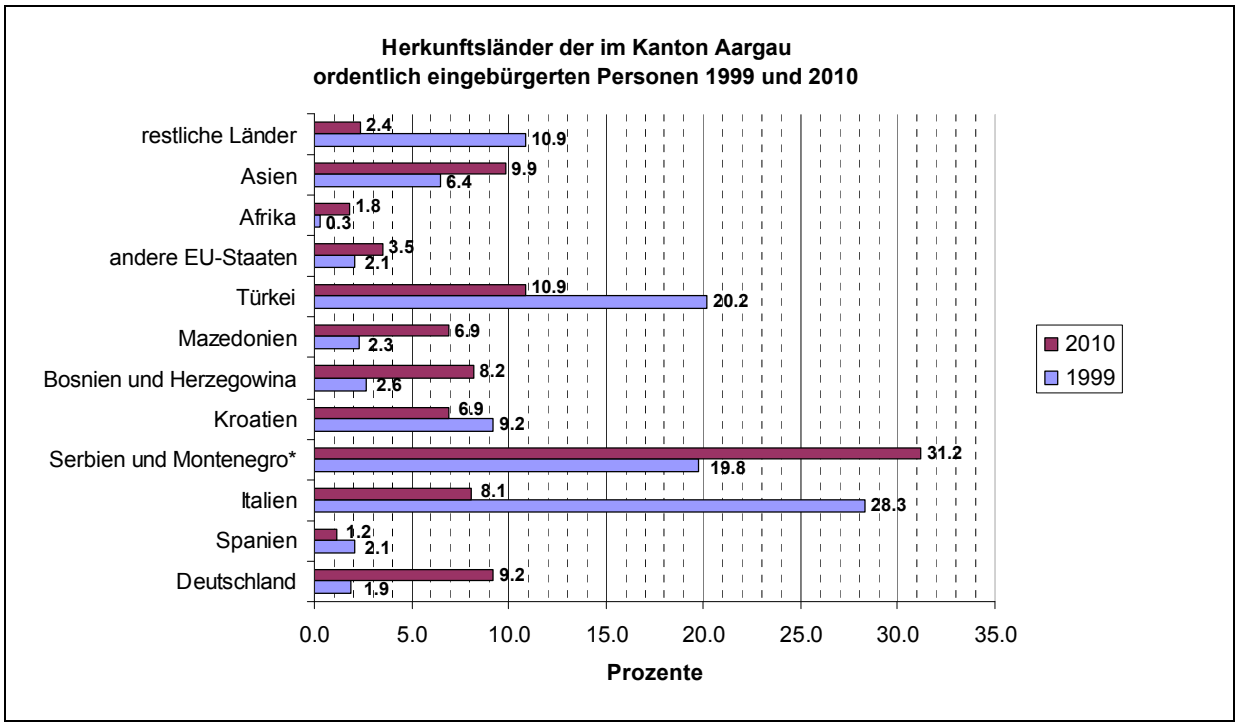
Im Kanton Aargau wurden in den letzten zehn Jahren zwischen knapp 1'000 und 2'250 Personen pro Jahr ordentlich eingebürgert. Im Durchschnitt der Jahre 2005–2010 gab es gegen 1'800 Einbürgerungen. Die jährlichen Schwankungen verlaufen in etwa parallel mit den Einbürgerungen, die gesamthaft in der Schweiz erfolgten.

Abbildung 1



Bei der Herkunft der ordentlich eingebürgerten Personen zeigen sich zwischen der Situation 1999 und 2010 erhebliche Unterschiede. Diese sind vor allem auf die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den verschiedenen Regionen und die entsprechenden Migrationsbewegungen zurückzuführen.

Abbildung 2



* Die Aufteilung nach den neu entstandenen Staaten kann für das Jahr 1999 statistisch noch nicht vorgenommen werden.

1.3 Rechtliche Grundlage auf Bundesebene

Die Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) erwähnt das Bürgerrecht in zwei Bestimmungen: Art. 37 BV deklariert die Dreistufigkeit des Bürgerrechts (Bund, Kanton, Gemeinde) und verbietet Privilegierung und Diskriminierung aufgrund der Bürgerrechte. Art. 38 BV grenzt die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen ab. Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von ausländischen Personen erlässt der Bund bloss Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV).

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 29. September 1952 (SR 141.0) ist seit Inkrafttreten 15-mal geändert worden. Mit Datum vom 16. Dezember 2009 hat der Bund eine Totalrevision des BüG in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist lief bis am 22. März 2010. Die Zustellung der Botschaft an die eidgenössischen Räte erfolgte am 4. März 2011.

1.4 Rechtliche Grundlage auf Kantonsebene

Die Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) erwähnt das Bürgerrecht an zwei Stellen:

- Das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht werden durch das Gesetz geregelt (§ 6 KV).
- Der Grosse Rat verleiht das Kantonsbürgerrecht an ausländische Staatsangehörige (§ 82 Abs. 1 lit. i KV).

Im Übrigen besteht die geltende aargauische Bürgerrechtsgesetzgebung aus vier Erlassen:

- Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 22. Dezember 1992 (SAR 121.100), in Kraft seit 1. Januar 1994;
- Gesetz über das Ortsbürgerrecht (OBüG) vom 22. Dezember 1992 (SAR 121.300), in Kraft seit 1. Januar 1994;
- Verordnung über Einbürgerungen und Bürgerrechtsentlassungen vom 8. Dezember 1993 (SAR 121.111), in Kraft seit 1. Januar 1994;
- Verordnung über die Gebühren im Bürgerrechtswesen (KBüGGV) vom 12. September 2007 (SAR 121.113), in Kraft seit 1. November 2007.

1.5 Neue Verwaltungsgerichtsentscheide

Das Verwaltungsgericht hat am 6. Dezember 2010 zwei Urteile gefällt, die sich mit dem Einbürgerungsverfahren befassen.

Der Entscheid WBE.2010.261 (487.1/41.1) betrifft den Entscheid des Grossen Rats (Kommission für Justiz), wonach ein Einbürgerungsgesuch um zwei Jahre zurückgestellt wurde. Das Verwaltungsgericht bezeichnete die Checkliste der Kommission bezüglich Betreibungen als zu undifferenziert und beurteilte die Begründung des Sistierungsentscheids als unverhältnismässig. Deshalb hob das Verwaltungsgericht den Entscheid auf und wies die Angelegenheit zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Grossen Rat, Kommission für Justiz, zurück. Dieser Entscheid des Verwaltungsgerichts wurde nicht an das Bundesgericht weitergezogen. Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt den Ausführungen des Verwaltungsgerichts weitgehend Rechnung (siehe hinten Ziffer 4.9.3.4).

Der Entscheid WBE.2010.254 (RRB Nr. 2010-000820) betrifft den Entscheid des Regierungsrats, der eine Beschwerde gegen die Gemeinde Erlinsbach abgewiesen hatte. Das Verwaltungsgericht rügte insbesondere die Prüfung der Sprachkenntnisse durch die Gemeinde. Es hiess deshalb die Beschwerde gut und wies die Angelegenheit zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Die Gemeinde Erlinsbach hat gegen den Verwaltungsgerichtsentscheid Beschwerde erhoben. Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen und damit die Ausführungen des Verwaltungsgerichts bestätigt (Urteil 1D_1/2011 vom 13. April 2011). Diese unterstreichen den bereits erkannten Handlungsbedarf bei der Integrationsprüfung und besonders bei der Erhebung der sprachlichen Fähigkeiten einer gesuchstellenden Person (siehe hinten Ziffer 4.5).

1.6 Gegenstand der Revision

Die Neuerungen im Bundesrecht erfordern insbesondere Anpassungen bezüglich der Einbürgerungsvoraussetzungen, der Zuständigkeiten, des Verfahrens und des Rechtsschutzes. In den letzten Jahren ist zudem eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht worden. Der umfassende Änderungsbedarf übersteigt den Rahmen einer Teilrevision, weshalb eine Totalrevision des Gesetzes vorgeschlagen wird.

Da auch das Verfahren zur Erteilung des Ortsbürgerrechts den rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen hat, wird das OBüG geringfügig angepasst, soweit das OBüG nicht bereits auf das KBüG verweist, was namentlich betreffend Rechtsschutz bereits der Fall ist.

Nicht Gegenstand der Revision bildet das Thema Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration. Auf Bundesebene ist die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Ada Marra vom 9. Juni 2008 pendent, wonach Personen der dritten Ausländergeneration nicht durch die Gemeinde und den Kanton, sondern allein durch den Bund eingebürgert werden sollen. Es ist deshalb nicht vorgesehen, diese Thematik auf Kantonsebene aufzugreifen.

Keine erheblichen materiellen Änderungen, jedoch teilweise Präzisierungen oder redaktionelle Anpassungen werden in folgenden Bereichen vorgeschlagen:

- Regelung betreffend Findelkinder (§ 4 KBüG)
- Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts für Schweizer Bürgerinnen und Bürgern (§ 6 KBüG)
- Ehrenbürgerrecht (§ 8 KBüG)
- Bürgerrechtsentlassung (§ 9 KBüG)
- Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht (§ 12 KBüG)
- Bürgerrechtsentlassung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern (§ 13 KBüG)
- Gebühren und Auslagen (§ 15 KBüG)

Die Höhe der Gebühren soll in Zusammenarbeit mit den Gemeinden unabhängig von der Gesetzesrevision überprüft und nötigenfalls auf Verordnungsebene angepasst werden. Dabei ist das auf kantonaler Ebene laufende Projekt "Materielle und formelle Überprüfung des Gebührenrechts" zu berücksichtigen.

Bei der erleichterten Einbürgerung und bei Nichtigerklärungen ist auf kantonaler Ebene nur die Kompetenz für die Erhebungen zu regeln. Auch hier besteht gegenüber dem geltenden Recht kein Revisionsbedarf.

1.7 Gesamtergebnis der Anhörung

Die zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeindeverbände (Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Verband Aargauer Einwohnerkontrollen) erarbeiteten Vorschläge für eine neues kantonales Bürgerrechtsgesetz waren vom 19. Januar bis 12. Mai 2011 in der öffentlichen Anhörung. 12 Parteien, 132 Gemeinden, sechs Verbände der Gemeinden, acht weitere Verbände und Organisationen, zwei Regionalplanungsverbände und fünf Privatpersonen haben Stellung genommen.

In der Gesamtwürdigung bezeichneten sich acht Parteien als eher einverstanden: die Auto-Partei Aargau (AP), die BDP, die CVP, die EVP, die GLP, die Grünen Aargau (GA), die SP Aargau und die SP Stadt Aarau. Von den Gemeinden waren 47 (35,6 %) vollständig einverstanden, 57 Gemeinden (43,2 %) bezeichneten sich als eher einverstanden. Folgende Verbände und Organisationen waren vollständig einverstanden: Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Verband Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Verband Aargauer Einwohnerkontrollen, Caritas Aargau und die Christkatholische Landeskirche. Als eher einverstanden bezeichneten sich der Regionalplanungsverband Zurzibiet, der Aargauische Gewerkschaftsbund (AGB), das Integrationsforum Baden, die reformierte Landeskirche, die römisch-katholische Landeskirche und die Vereinigung Aargauer Angestelltenverbände. Vollständig zustimmend äusserte sich auch eine Privatperson.

Als eher nicht einverstanden im Sinne einer Gesamtwürdigung bezeichneten sich folgende vier Parteien: die EDU, die FDP.Die Liberalen, die SD und die SVP. Von den Gemeinden waren 20 (15,2 %) eher nicht einverstanden und fünf Gemeinden (3,8 %) gar nicht einverstanden. Bei den Verbänden und Organisationen bezeichneten sich als eher nicht einverstanden die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und die Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK). Ebenfalls eher nicht einverstanden war eine Privatperson. Die übrigen Privatpersonen nahmen zu dieser Frage keine Stellung.

2. Ziele der Revision

Mit der Revision des KBüG sollen folgende Ziele erreicht werden:

1. Die Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger sollen klar und kantonal einheitlich geregelt werden.
2. Weiterhin sollen die Gemeinden die Integration und die Einhaltung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüfen.
3. Das Einbürgerungsverfahren soll fair, transparent, rechtsstaatlich korrekt und innerhalb einer angemessenen Frist ablaufen.

Zwar werden mit der klareren Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen die Anforderungen an die Einbürgerungswilligen in verschiedenen Gemeinden erhöht. Dies ist jedoch im Interesse einer einheitlicheren Einbürgerungspraxis in Kauf zu nehmen, zumal die gesuchstellenden Personen aufgrund der bundesrechtlich vorgegebenen Rechtsmittel gegen unzulänglich begründete oder gar unsachliche Einbürgerungsentscheide besser geschützt sind.

3. Neuerungen betreffend Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden

3.1 Rechtssetzung und Erhebungen der Gemeinden

3.1.1 Handlungsbedarf

Den Kantonen steht es grundsätzlich frei, ob sie das Kantons- und Gemeindebürgerrecht abschliessend im kantonalen Recht regeln oder den Gemeinden Rechtssetzungskompetenzen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts überlassen wollen. § 6 KV wurde bisher so ausgelegt, dass der kantonale Gesetzgeber alle generell-abstrakten Normierungen auch für

das Gemeindebürgerrecht erlässt (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, N 1 zu § 6). An dieser Auslegung soll festgehalten werden.

Trotzdem haben aargauische Gemeinden in der Vergangenheit immer wieder eigene Einbürgerungsvoraussetzungen aufgestellt. Dabei resultierten auch fragwürdige beziehungsweise rechtswidrige Regelungen im Sinne von zusätzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen. Zudem haben sich auch sehr unterschiedliche Erhebungsmethoden und Praxen entwickelt. Folgende Beispiele können genannt werden:

- Minderjährige Kinder werden nur zusammen mit den Eltern eingebürgert.
- Kinder werden erst ab dem 16. Altersjahr eingebürgert.
- Ein Ehemann oder eine Ehefrau wird nur zusammen mit dem Ehegatten eingebürgert.
- Eingebürgert wird nur, wer auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet.
- Nach Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs muss eine bestimmte Wartezeit bis zur Stellung eines neuen Gesuchs eingehalten werden.
- Bereits vor Einreichung des Gesuchs muss eine schriftliche Staatskundeprüfung der Gemeinde bestanden sein.
- Es wird obligatorisch der Besuch eines Einbürgerungskurses verlangt.
- Die Anforderungen von Staatskundetests sind sehr unterschiedlich.
- Einbürgerungen werden der Gemeindeversammlung nur einmal pro Jahr vorgelegt (zum Beispiel nur an der "Sommergemeindeversammlung").
- Der Gemeindeversammlung wird höchstens eine bestimmte Anzahl von Einbürgerungen (zum Beispiel fünf Gesuche) vorgelegt. Die Behandlung der übrigen Gesuche wird verschoben, obwohl sie beschlussreif wären. Zum Teil werden Gesuche während einer längeren Frist gar nicht bearbeitet, damit sie der Gemeindeversammlung nicht vorgelegt werden müssen.

Diese und ähnliche kommunale Regelungen, Erhebungsmethoden und Praxen führen dazu, dass die Bewerberinnen und Bewerber um das Kantonsbürgerrecht nicht im ganzen Kanton gleich behandelt werden.

3.1.2 Vorgeschlagene Lösung

3.1.2.1 Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Gemeinden

Auch künftig sollen die Gemeinden keine Befugnis erhalten, eigene Einbürgerungsvoraussetzungen festzulegen. Kantonale Vorgaben sollen möglichst einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen und rechtsgleiche Verfahren sicherstellen. Dies bedeutet nicht, dass die Gemeinden ihren Ermessensspielraum aufgeben müssen, im Gegenteil: Bei der Prüfung der Einhaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen kommt den Gemeinden weiterhin ein erhebliches Ermessen zu. Dieses ist im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts auszuüben.

3.1.2.2 Ergebnis der Anhörung

Die vorgeschlagene Lösung stiess in der Anhörung auf eine breite Zustimmung. Als vollständig einverstanden bezeichneten sich die EDU, die EVP, die FDP.Die Liberalen, die GLP, die GA und die SVP, 107 Gemeinden (81,1 %), alle stellungnehmenden Verbände der Gemeinden, der AGB, die AIHK, die römisch-katholische Landeskirche und eine Privatperson.

Eher einverstanden waren die AP und die SD, 16 Gemeinden (12,1 %) und das Integrationsforum Baden. Eher nicht einverstanden äusserten sich die BDP, die CVP, die reformierte Landeskirche, die Vereinigung Aargauer Angestelltenverbände und vier Gemeinden. Gar nicht einverstanden waren die SP Aargau, die SP Aarau, fünf Gemeinden, die Caritas Aargau und die christkatholische Landeskirche. In den ablehnenden Stellungnahmen kam zumeist zum Ausdruck, dass Erhebungen durch den Kanton im Sinne einer einheitlichen und rechtsgleichen Prüfung bevorzugt würden.

Als weitere Möglichkeit wurde anstelle der umfassenden Erhebungen durch die Gemeinden eine Variante zur Anhörung gegeben, wonach die Einhaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Wesentlichen durch den Kanton geprüft würde. Bei einem solchen Lösungsansatz könnten die strafrechtlichen, wirtschaftlichen und betreibungsrechtlichen Abklärungen kantonal einheitlich und abschliessend erfolgen. Die Tests der sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse hätten nicht nur die Funktion von Basis-Tests, sondern wären so auszugestalten, dass die Prüfungsergebnisse für die Beurteilung der Sprachfähigkeiten und der allgemeinen staatsbürgerlichen Kenntnisse verbindlich und abschliessend wären. Das Einbürgerungsverfahren würde nur fortgesetzt, wenn bei diesen Tests eine bestimmte Punktzahl erreicht wäre. Dies würde bedingen, dass Umfang und Tiefe der Tests im Vergleich zu einem Basis-Test ausgebaut würden. Mit einem solchen Lösungsansatz würde sich der Ermessensspielraum der Gemeinden zwar verkleinern, andererseits könnten sie sich darauf konzentrieren, die Integration der gesuchstellenden Person in der Gemeinde zu prüfen.

Im nach wie vor von der Gemeinde durchzuführenden Einbürgerungsgespräch wäre bei dieser Variante zu ermitteln, ob die gesuchstellende Person mit den wichtigsten kulturellen, geografischen und geschichtlichen Merkmalen der Gemeinde vertraut ist und den Alltag in der Gemeinde selbstständig bewältigen kann. So wäre etwa zu erheben, ob die gesuchstellende Person weiss, wo und wie die alltäglichen Lebensfragen gelöst werden können und wo sich die wichtigsten öffentlichen Gebäude befinden. Auch die staatsbürgerliche Prüfung könnte sich auf den Bereich der gemeindespezifischen Aspekte, auf Fragen zu den politischen Organen in der Gemeinde beschränken. Der Ermessensspielraum bezüglich der Integrationsbeurteilung in der Gemeinde würde den Gemeinden erhalten bleiben. So hätten die Gemeinden nach wie vor auch die Möglichkeit, einer gesuchstellenden Person, die durch unbotmässiges Verhalten und wiederholte Verstösse gegen die öffentliche Ruhe und Ordnung in der Gemeinde aufgefallen ist, die Einbürgerung wegen mangelhafter Integration zu verweigern.

In anderen Kantonen ist eine Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei den Erhebungen bereits geltende Praxis. Im Kanton Zürich zum Beispiel prüft das kantonale Gemeindeamt, das auch für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig ist, die strafrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen abschliessend, so dass die Gemeinden von diesem Bereich entlastet sind.

Der Wechsel zu einer erweiterten kantonalen Erhebungs- und Prüfungskompetenz erschien dem Regierungsrat bis anhin für den Kanton Aargau nicht angezeigt. Dies hat sich in der Anhörung mehrheitlich bestätigt: Bei den Parteien sprachen sich zwar die GA, die SP Aargau und die SP Aarau vollständig für eine erweiterte kantonale Erhebungs- und Prüfungskompetenz aus. Eher positiv äusserten sich die BDP und die CVP. Hingegen waren die AP und die

EVP eher nicht einverstanden, und die EDU, die FDP.Die Liberalen, die GLP, die SD sowie die SVP waren gar nicht einverstanden. Bei den Gemeinden waren lediglich zehn vollständig und sechs eher einverstanden. Als eher nicht einverstanden erklärten sich 19 Gemeinden (14,4 %), als gar nicht einverstanden 97 Gemeinden (73,5 %). Die Verbände der Gemeinden und die Regionalplanungsverbände äusserten sich alle ablehnend. Umgekehrt war das Bild bei den weiteren Verbänden und Organisationen, die mit Ausnahme der AIHK alle einer erweiterten Erhebungs- und Prüfungskompetenz des Kantons zustimmten.

3.1.2.3 Unterstützung für die Erhebungen durch die Gemeinden

Die Gemeinden sollen weiterhin massgeblich für die Erhebungen zuständig sein. Kein Ermessensspielraum für die Gemeinden besteht einzig bei den Aufenthaltsfristen und bezüglich der strafrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen. Die Abfrage des automatisierten Strafregisters VOSTRA ist gemäss Bundesrecht nur durch den Kanton möglich, und die vor Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs einzuhaltenden Fristen bei Vergehen und Verbrechen lassen kein Ermessen zu (siehe hinten Ziffer 4.8).

Zur Unterstützung der Gemeinden, zur Vereinheitlichung der Praxis im Hinblick auf eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche und zur Beschleunigung der Verfahren wurden, in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, verschiedene Erhebungsinstrumente neu entwickelt: kantonal einheitliche Basis-Prüfungen der sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse, ein Leitfaden für das Einbürgerungsgespräch und eine Erklärung zu den Werten der Bundes- und Kantonsverfassung. Die materiellen Vorgaben bezüglich der Sprach- und staatsbürgerlichen Kenntnisse sollen im Gesetz geregelt werden, die Einzelheiten für die Umsetzung in der Verordnung.

Die in den Ziffern 4.5 und 4.6 umschriebenen Prüfungen, der vorgesehene Leitfaden für das Einbürgerungsgespräch und die Erklärung zu den Werten der Verfassung wären mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes und der zugehörigen Verordnung für die Gemeinden verbindlich anzuwenden. Die in der Zwischenzeit entwickelten Prüfungen und Unterlagen stehen den Gemeinden ab Dezember 2011 zur Verfügung. Solange die neuen Rechtsgrundlagen nicht rechtskräftig sind, wird die Anwendung der neuen Erhebungsinstrumente empfohlen, sie ist jedoch nicht zwingend.

Mit dem dargelegten Ansatz, wonach den Gemeinden trotz der kantonalen Vorgaben ein erheblicher Ermessensspielraum bei der gesamten Integrationsprüfung erhalten bleibt, ist das Ziel eines rechtsgleichen Einbürgerungsverfahrens im ganzen Kanton nur teilweise erreichbar. Die kantonal einheitlichen Prüfungen gemäss den Ziffern 4.5 und 4.6 decken lediglich einen Teil der Integrationsprüfung ab.

3.1.2.4 Verstärkung der Aus- und Weiterbildung

Der Vereinheitlichung der Praxis und der Erhöhung der Verfahrensqualität soll auch die Aus- und Weiterbildung der Personen dienen, die für die Bearbeitung der Gesuche in den Gemeinden zuständig sind. Zu prüfen sind auch Kurse für Gemeinderatsmitglieder, die das Ressort Einbürgerungen betreuen, und für Mitglieder von Einbürgerungskommissionen. Die Kurse können vom Kanton angeboten werden, der auch Dritte mit der Durchführung beauftragen kann.

Aus- und Weiterbildungen für alle Personen, die am Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden beteiligt sind, wurden auch in der Stellungnahme des Verbands der Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie von zahlreichen Gemeinden verlangt. Es ist vorgesehen, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen solche Aus- und Weiterbildungen anzubieten.

3.1.2.5 Förderung der Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden

Ebenfalls der qualitativ guten Erhebung sollen Massnahmen im Bereich der Kommunikation dienen. Dieses Anliegen ist von Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden in die Projektorganisation eingebracht worden. Es wird geprüft, mit welchen Mitteln und in welchen Zeitabständen die Gemeinden besser über Neuerungen im Bereich des Einbürgerungsrechts und Einbürgerungsverfahrens informiert werden können. Dazu gehört auch die Orientierung über relevante Entscheide von Rechtsmittelbehörden auf Kantons- und Bundesebene. Zu prüfen ist auch, wie der Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden allenfalls verbessert werden könnte.

3.1.2.6 Keine obligatorischen Einbürgerungskurse

Auf die Einführung eines Obligatoriums für den Besuch von Einbürgerungskursen soll verzichtet werden. Der administrative Aufwand für die Durchführung solcher Kurse bei gegen 1'800 einbürgerungswilligen Personen pro Jahr wäre erheblich, auch wenn eine ausführliche Dispensationsregelung eingeführt werden müsste, da Kinder oder allenfalls auch Personen, die zum Beispiel mindestens fünf Jahre in der Schweiz die Schule besucht haben, keinen solchen Kurs besuchen müssten. Organisation und Durchführung der Einbürgerungskurse müssten durch Dritte erfolgen. Diese Leistung wäre öffentlich auszuschreiben. Die Überwachung der Qualität müsste durch den Kanton sichergestellt werden.

Der Kanton Solothurn kennt seit einigen Jahren die Pflicht für Einbürgerungswillige, einen Einbürgerungskurs zu besuchen (12 Stunden). Der Kanton Bern hat das Obligatorium auf den 1. Januar 2010 eingeführt, wobei der Kanton die Gemeinden verpflichtet hat, diese Kurse durchzuführen, und nur eine Bandbreite der maximalen Kosten und einen Rahmen für die Anzahl Lektionen vorgibt. Auch der Kanton Uri beabsichtigt gemäss der Vorlage vom 5. November 2009, ein Obligatorium für den Besuch von Einbürgerungskursen einzuführen.

Die Einführung eines obligatorisch zu besuchenden Einbürgerungskurses wurde auch im Projektfachausschuss zur Diskussion gestellt. Die Delegation der Gemeinden sprach sich klar gegen ein Obligatorium aus, begrüsste aber die Durchführung solcher Kurse. Im Sinne eines "Tatbeweises" soll der freiwillige Besuch eines Einbürgerungskurses bei der Integrationsprüfung positiv gewürdigt werden.

Auch im Anhörungsverfahren wurden keine obligatorisch zu besuchenden Einbürgerungskurse gefordert.

3.2 Entscheidkompetenzen auf Gemeindeebene

3.2.1 Vorbemerkung

Die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Staatsangehörige erfolgt nach geltendem Recht durch Beschluss der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats (§§ 20 Abs. 2 lit. k und 55 Gesetz über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesetz] vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100]; § 11 Abs. 2 und 3 KBüG).

In Bezug auf die Einbürgerung von schweizerischen Staatsangehörigen (Erteilung des Einwohnergemeindebürgerrechts) besitzt der Gemeinderat bereits die alleinige Entscheidkompetenz (§ 13 KBüG). Die Aufnahme in das Ortsbürgerrecht erfolgt durch die Ortsbürgergemeindeversammlung (§ 6 OBüG).

3.2.2 Handlungsbedarf

3.2.2.1 Neue Bundesvorgaben

Seit 2003 führten diverse Bundesgerichtsentscheide, die zum Teil auch Aargauer Gemeinden betrafen, dazu, dass der Bundesgesetzgeber neue gesetzliche Vorgaben für das Einbürgerungsverfahren erliess, die auf den 1. Januar 2009 in Kraft traten. So kommen die Stimmberechtigten an der Urne von Bundesrechts wegen als Einbürgerungsorgan nicht mehr in Frage. Bundesrechtlich zulässig ist weiterhin, dass Einbürgerungsgesuche den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt werden (Art. 15a Abs. 2 BüG). Macht das kantonale Recht von dieser Ermächtigung Gebrauch, sind einschränkende Bestimmungen zu beachten. So ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen (Art. 15b Abs. 1 BüG), und die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Art. 15b Abs. 2 BüG). Schliesslich dürfen zum Schutz der Privatsphäre der Gesuchstellenden entsprechend der grossen Anzahl der Stimmberechtigten nur verhältnismässig wenig Personendaten bekannt gegeben werden (Art. 15c BüG). Diese Bestimmungen sollen unverändert auch in das totalrevidierte BüG aufgenommen werden (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011).

Das Bundesgericht hat mit seinen Urteilen vom 9. Juli 2003 deutlich gemacht, dass Einbürgerungsverfahren materiell Verwaltungsverfahren darstellen. Auch im Einbürgerungsverfahren sind deshalb die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien einzuhalten. Für eine Gemeindeversammlung und ein Gemeinde- oder Kantonsparlament ist es aufgrund der Charakteristiken dieser Organe eine besondere Herausforderung, unter Beachtung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien ein Verwaltungsverfahren durchzuführen. Dies gilt ganz besonders für ein Verwaltungsverfahren, das derart stark in die individuellen Persönlichkeitsrechte eingreift, wie dies beim Einbürgerungsverfahren der Fall ist. Gemeindeversammlungen und Parlamente eignen sich als gesetzgebende Organe für die Beschlussfassung über generell-abstrakte Erlasse, Sachgeschäfte, Projektkredite und für Wahlen. Für individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte ist grundsätzlich die Exekutive mit Unterstützung der Verwaltung zuständig.

3.2.2.2 Anliegen von Gemeinden

Mit Schreiben vom 28. Juni 2006 wandte sich der Gemeinderat Oberentfelden an die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und den Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber. In diesem Schreiben hielt der Gemeinderat Oberentfelden unter anderem fest, die Zahl der Einbürgerungsgesuche sei in den letzten Jahren stark gestiegen. Neben einer grossen Zahl von pendenten Gesuchen kämen praktisch wöchentlich neue Gesuche dazu:

"An jeder Gemeindeversammlung ist über zehn bis fünfzehn Anträge zu befinden. Diese übermässige Belastung der Traktandenliste wird von den meisten Beteiligten als unbefriedigend erachtet. Die Stimmberechtigten bemängeln zu Recht, dass sie aufgrund der nur rudimentären Informationen über die einzelnen Bewerber kaum in der Lage sind, sich für oder gegen die Einbürgerung zu entscheiden. Der Datenschutz dagegen verbietet es, die Dossiers der Einbürgerungsbewerber zugänglich zu machen. Aufgrund verschiedener Bundesgerichtsurteile ist die Gemeindeversammlung in ihrer Entscheidungsbefugnis ohnehin eingeschränkt. Wenn an jeder Gemeindeversammlung viele Einbürgerungsgesuche zu behandeln respektive mehr oder weniger pro forma abzusegnen sind, wertet dies mit der Zeit die Bedeutung der Gemeindeversammlung ab. Aussagen von Stimmberechtigten, sie würden wegen der Einbürgerungen nicht mehr an Gemeindeversammlungen teilnehmen, häufen sich. Nachdem die Beteiligung ohnehin nur noch in einem tiefen einstelligen Prozentbereich liegt, muss dieses Signal ernst genommen werden."

Der Gemeinderat Oberentfelden führte im Weiteren aus, er sei deshalb im Rahmen einer Klausurtagung zum Schluss gekommen, "dass die Gemeindeversammlung nicht das richtige Organ ist, um über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu entscheiden." So wurden die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber gebeten, "sich dabei für eine Gesetzesänderung einzusetzen, mit der für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländer anstelle der Gemeindeversammlung respektive des Einwohnerrats die Gemeinderäte zuständig werden. Wenigstens sollten die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, im Rahmen der Gemeindeordnung eine entsprechende Änderung in der Zuständigkeit beschliessen zu können."

Die Problemsicht des Gemeinderats Oberentfelden wird von zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden geteilt. Insbesondere Gemeindeammänner bestätigen, dass es unter dem Traktandum Einbürgerungen in den Gemeindeversammlungen immer wieder zu sehr problematischen und für alle Betroffenen schwierigen Situationen und Verfahrensfragen kommt, wenn Gemeindeammänner zum Beispiel darauf hinweisen müssen, dass ein Ablehnungsantrag sachlich, willkür- und diskriminierungsfrei zu begründen sei, wenn er auch in einem Rechtsmittelverfahren Bestand haben solle.

3.2.2.3 Mängel bei Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats

Die Entscheide über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts sind die einzigen Verwaltungsakte mit derart starkem Persönlichkeitsbezug, die nach geltendem Recht von der Gemeindeversammlung erlassen werden. Als weiterer individuell-konkreter Erlass ist noch der Verkauf beziehungsweise Kauf einer Liegenschaft durch die Gemeinde zu nennen, wobei der direkte Persönlichkeitsbezug bei einem solchen Geschäft erheblich schwächer ist als bei einem Einbürgerungsentscheid. Ebenfalls weniger stark persönlichkeitsbezogen ist die konkrete Zuweisungen einzelner Parzellen zu Nutzungszonen im Rahmen der

Nutzungsplanungen. Sie stellen generell-konkrete Erlasse dar, weil sie sich zwar auf eine konkrete Parzelle beziehen, aber nicht nur für die aktuelle Grundeigentümerin oder für den aktuellen Grundeigentümer dieser Parzelle gelten, sondern auch für künftige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Bezüglich Verfahrensrechte können sich bei diesen Verfahren ähnliche Fragen ergeben wie bei Einbürgerungen, die persönliche Betroffenheit ist allerdings bei weitem nicht in dieser Ausprägung vorhanden wie bei den stark persönlichkeitsbezogenen, individuell-konkreten Entscheiden im Bereich des Bürgerrechts.

Verfügt eine Gemeinde über einen Einwohnerrat, stellen sich aufgrund des eingeschränkten Personenkreises einzelne aus dem Rechtsstaatsprinzip begründete Verfahrensfragen etwas weniger ausgeprägt als in einer Gemeinde mit Gemeindeversammlung. Dies ist zum Beispiel betreffend Datenschutz der Fall. Die meisten anderen verfahrensrechtlichen Fragen ergeben sich aber auch, wenn der Einwohnerrat zuständig ist.

Wenn die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat als Einbürgerungsorgan beibehalten werden soll, müssen deshalb vom Gemeindegesetz abweichende besondere Verfahrensregelungen für die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen beachtet werden. Dazu gehören insbesondere Regeln zu folgenden Bereichen:

1. Begründungspflicht
2. Gewährleistung des rechtlichen Gehörs
3. Ausschluss des Referendums gegen einen Beschluss der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats
4. Schutz vor Datenmissbrauch

Diese Regelungen sind an sich systemfremd, da sie die ansonsten sehr umfassende Entscheidungsfreiheit von Gemeindeversammlungen beziehungsweise Einwohnerräten einschränken, die sich aus der Zuständigkeit für generell-abstrakte Erlasse als Legislativ-Organ ergibt. Mit dem Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts nimmt die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat die Exekutiv-Funktion ein, was die Beachtung von zusätzlichen Regeln bedingt und regelmässig zu rechtsstaatlich und demokratiepolitisch problematischen Situationen führen kann. Die hauptsächlichen Mängel können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Gemeindeversammlung ist ein legislatives Organ und nicht für den Erlass von Verwaltungsakten bestimmt. Dies gilt im Speziellen für ein Verwaltungsverfahren, das stark in die individuellen Persönlichkeitsrechte eingreift, wie dies beim Bürgerrecht der Fall ist.
- Ablehnende Entscheide müssen sachlich, willkür- und diskriminierungsfrei begründet werden, damit sie in einem gerichtlichen Rechtsmittelverfahren Bestand haben. Es liegt in der Natur der demokratischen Entscheidung, dass die Legislative einen Antrag der Exekutive aus unterschiedlichsten und auch emotionalen Gründen gutheissen oder ablehnen kann.
- Da in der Gemeindeversammlung oder Einwohnerratssitzung Ablehnungsgründe vorgebracht werden können, mit denen sich der Gemeinderat noch nicht befasst hat und zu denen sich die gesuchstellende Person noch nicht äussern konnte, ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs bei solchen Entscheiden naturgemäss heikel. Die Wahrscheinlichkeit von Korrekturen erstinstanzlicher Entscheide durch die Rechtsmittelinstanzen ist entsprechend hoch.

- Das Bundesrecht (Art. 15c BüG) gibt vor, dass in der öffentlichen Auflage für die Stimmberechtigten nicht alle Personendaten offen gelegt werden dürfen. Eine beschränkte öffentliche Auflage ist jedoch demokratiepolitisch fragwürdig und systemfremd, da dem beschliessenden Organ grundsätzlich alle relevanten Unterlagen bekannt sein sollten.
- Die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen in der Gemeindeversammlung nimmt in grösseren Gemeinden oft übermässig viel Zeit in Anspruch. Dies hat in etlichen Gemeinden zur rechtswidrigen Praxis geführt, beschlussreife Gesuche zurückzubehalten, um die Traktandenliste der Gemeindeversammlung nicht zu überlasten, oder eingereichte Gesuche während längerer Zeit nicht zu behandeln.

Die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung ist auch ein wesentlicher Grund für die lange Dauer von Einbürgerungsverfahren. Jährlich finden in der Regel nur zwei Versammlungen statt. Gerade die lange Verfahrensdauer wiederum kann der Grund für eine weitere Verzögerung des Verfahrens sein, da die eingereichten Unterlagen an Aktualität verlieren. In der Zwischenzeit können sich zum Beispiel Änderungen bezüglich Arbeitsplatz oder der familiären Verhältnisse ergeben (Beispiele: Geburten, Todesfälle, Eintreten der Volljährigkeit bei Kindern). So kann die längere Verfahrensdauer dazu führen, dass Unterlagen aktualisiert, verfallene Dokumente (Beispiele: Betreibungsregisterauszug, Arbeitsplatzbericht, Schulbericht) neu eingereicht werden müssen oder dass zum Beispiel volljährig gewordene Kinder in ein eigenes Verfahren gewiesen werden müssen. Ein erheblicher Teil der Ressourcen bei den zuständigen Verwaltungsstellen wird für das "A-jour-Halten" der Dossiers beansprucht und fehlt daher bei der eigentlichen Prüfung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen.

Neben dem durch lange Verfahren verursachten administrativen Mehraufwand wird die Länge des Verfahrens zunehmend zu einem Problem, weil die Mobilität der Menschen generell und damit auch der Einbürgerungswilligen in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Lange Verfahren führen dazu, dass der rechtliche Wohnsitz beibehalten wird, obwohl der faktische Aufenthaltsort bereits längst anderswo liegt. Dieses Problem stellt sich besonders bei jungen Gesuchstellenden, die ihren Lebensmittelpunkt zum Beispiel aufgrund ihrer Ausbildung oder ihres Berufs oft ändern.

3.2.3 Ergebnis der Anhörung

Mit der Zuständigkeit des Gemeinderats waren die EVP, die Grünen Aargau, die SP Aargau und die SP Aarau vollständig sowie die GLP eher einverstanden. Die Auto-Partei Aargau äusserte sich eher ablehnend und sechs Parteien (BDP, CVP, EDU, FDP, SD und SVP) waren gar nicht einverstanden. Bei den Gemeinden waren 62 (47 %) vollständig und 22 (16,7 %) eher einverstanden. Sechs Gemeinden (4,5 %) bezeichneten sich als eher nicht einverstanden, und 42 Gemeinden (31,8 %) waren gar nicht einverstanden. Von den Verbänden der Gemeinden waren vier vollständig einverstanden. Gar nicht einverstanden war die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau. Ein Verband nahm nicht Stellung. Von den weiteren Verbänden und Organisationen nahmen sechs vollständig positiv Stellung (Aargauischer Gewerkschaftsbund, Caritas Aargau, alle drei Landeskirchen, Integrationsforum Baden). Die Vereinigung Aargauer Angestelltenverbände nahm eher positiv Stellung, die AIHK äusserte sich vollständig ablehnend. Der Regionalplanungsverband Zurzibiet war eher einverstanden, der Regionalplanungsverband Oberes Freiamt schloss sich der Stellungnahme der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau an und war

somit gar nicht einverstanden. Von den fünf Privatpersonen waren zwei vollständig und eine gar nicht einverstanden. Zwei enthielten sich einer Stellungnahme zu dieser Frage.

3.2.4 Vorgeschlagene Lösung

3.2.4.1 Belassen der Zuständigkeit bei Gemeindeversammlung beziehungsweise Gemeinderat (§§ 24 und 25 KBüG-E[1])

Die dargestellten Mängel sind systembedingt und lassen sich auch durch entsprechende Verfahrensvorschriften nicht vollständig beseitigen. Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die Verschiebung der Kompetenz für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zum Gemeinderat sachlich richtig wäre. Damit könnte auch die angestrebte Vereinheitlichung des Einbürgerungswesens im ganzen Kanton besser erreicht werden. Die Anhörung hat jedoch ergeben, dass die Mehrheit der politischen Parteien und 36,3 % der Gemeinden die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts trotz der eingeschränkten Entscheidungsfreiheit bei der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat belassen wollen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Zuständigkeit bei der Gemeindelegislative zu belassen. Im Sinne der doch deutlichen Mehrheit der Gemeinden (63,7 %), die sich für die Zuständigkeit des Gemeinderats ausgesprochen haben, soll neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts dem Gemeinderat übertragen können. Damit können die Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer besonderen Verhältnisse in einem demokratisch abgestützten Entscheid die Kompetenz für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an den Gemeinderat delegieren. Dabei kann beispielsweise eine Rolle spielen, ob in einer Gemeinde jeweils eine grosse Anzahl von Einbürgerungsgesuchen zu behandeln ist, was die Gemeindeversammlungen zeitlich stark absorbieren kann. Entscheidet sich eine Gemeinde für die Delegation der Zuständigkeit an den Gemeinderat, bleibt die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung erhalten, da die Publikation der Einbürgerungsgesuche mit Eingabemöglichkeit (siehe Ziffer 3.2.4.3) in jedem Fall eingeführt werden soll.

Damit bleiben zwar unterschiedliche Zuständigkeiten in den Gemeinden erhalten, wie sie bereits nach der geltenden Regelung mit der Gemeindeversammlung und dem Einwohnerrat bestehen. Insofern kann das Ziel einer möglichst einheitlichen Regelung für alle Gemeinden nicht erreicht werden. Dieser Umstand ist aber insofern zu relativieren, als die Einbürgerungsvoraussetzungen mit dem neuen Gesetz klarer und für alle Gemeinden gleich geregelt werden. Zudem bleibt der Gemeinderat in allen Gemeinden für die Erhebungen und insbesondere die Integrationsprüfung verantwortlich. Der Entscheidungsspielraum der beschliessenden Behörde (Gemeindeversammlung, Einwohnerrat oder Gemeinderat, wenn dies die Gemeindeordnung vorsieht) ist aufgrund der Qualifizierung der Einbürgerung als Verwaltungsakt beschränkt, so dass die Frage, welche Behörde schliesslich entscheidet, an Bedeutung verliert.

Möglich ist wie bisher die Einsetzung einer gemeinderätlichen Einbürgerungskommission. Sie führt Abklärungen durch und prüft die Integration der gesuchstellenden Personen im Rahmen eines persönlichen Gesprächs. Aufgrund dieser Prüfung stellt sie dem Gemeinderat Antrag. Dieser beantragt schliesslich der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem

[1] KBüG-E = Entwurf des neuen KBüG

Einwohnerrat die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts oder einen ablehnenden Entscheid. Sieht die Gemeindeordnung die Zuständigkeit des Gemeinderats auch für den Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vor, bleibt diese Zuständigkeit zwingend beim Gemeinderat und kann nicht an die Einbürgerungskommission, an einen Ausschuss des Gemeinderats, an ein Mitglied des Gemeinderats, an die Gemeindeverwaltung oder gar an Dritte delegiert werden. Die Delegationsmöglichkeit gemäss § 39 des Gemeindegesetzes vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) kommt ausdrücklich nicht zur Anwendung.

3.2.4.2 Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Zuständigkeit der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats

Im Sinne eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens ist das rechtliche Gehör zu wahren. Zu diesem Zweck muss eine Einsprachemöglichkeit gemäss § 40 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200) geschaffen werden. Konkret bedeutet dies, dass die gesuchstellende Person gegen den ablehnenden Entscheid der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats während einer Frist von 30 Tagen Einsprache erheben kann. Über die Einsprache ist von der Gemeindeversammlung beziehungsweise vom Einwohnerrat zu entscheiden. Verzichtet die gesuchstellende Person auf die Erhebung einer Einsprache, kann sie den ablehnenden Entscheid direkt mit Beschwerde beim Regierungsrat anfechten. Dabei kann konsequenterweise die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat nicht geltend gemacht werden.

3.2.4.3 Publikation des Gesuchs mit Eingabemöglichkeit (§ 21 KBüG-E)

Mit der Vorgabe des Bundes, dass Einbürgerungen Verwaltungsakte darstellen, erhält das Rechtsstaatsprinzip gegenüber dem Demokratieprinzip eine stärkere Bedeutung. Die Einbürgerungsvoraussetzungen sollen demokratisch festgelegt werden. Die Rechtsanwendung soll jedoch so gut wie möglich in einem rechtsstaatlich geregelten Verfahren erfolgen, auch wenn die Kompetenz bei der Gemeindeversammlung beziehungsweise beim Einwohnerrat bleibt. Die zusätzlichen Regelungen für das Beschlussverfahren der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats sind die Konsequenz der Höhergewichtung des Rechtsstaatsprinzips.

Die Eingaben können im Sinne von Einwendungen gegen eine Einbürgerung, aber auch im Sinne von positiven Feststellungen, zum Beispiel bezüglich der Integration einer gesuchstellenden Person, erfolgen.

Damit wird ein Verfahrensschritt wieder aufgenommen, der bis zur Inkraftsetzung des geltenden KBüG auf den 1. Januar 1994 zur Anwendung kam. Gemäss einem Kreisschreiben des damaligen Departements des Innern vom 1. Juli 1974 waren alle Einbürgerungsgesuche "mit der Aufforderung zur Erhebung von Einsprache" im amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen.

Diese Publikation soll in modifizierter Art wieder eingeführt werden, da sich immer wieder das Bedürfnis zeigt, dass sich Einwohnerinnen und Einwohner zu einzelnen Einbürgerungsgesuchen äussern möchten. Dies erfolgt heute oft informell gegenüber Mitgliedern des Gemeinderats oder der kommunalen Einbürgerungskommission.

Die offizielle Eingabemöglichkeit von Hinweisen zu einem Gesuch sollte dazu führen, dass die Erhebungen formalisierter, objektiver und damit auch transparenter ablaufen.

Das Publikationsverfahren lässt sich nicht nur dann rechtfertigen, wenn die Gemeinden in der Gemeindeordnung die Kompetenz des Gemeinderats für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts festlegen. Es ist auch sinnvoll, wenn die Kompetenz der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats beibehalten bleibt. Ziel des Publikationsverfahrens ist es, dass zusätzliche sachliche Informationen frühzeitig und nicht erst kurz vor oder während der Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerratssitzung bekannt werden. Aus dem Publikationsverfahren sollen sich insbesondere Hinweise ergeben, die auf den Grad der Integration einer einbürgerungswilligen Person schliessen lassen. Die Hinweise sollen dazu beitragen, dass die erforderlichen Erhebungen sorgfältiger und umfassender getroffen und die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen insbesondere bezüglich der Integration besser beurteilt werden können. Dies dient der angestrebten qualitativen Verbesserung des Entscheids unabhängig davon, ob die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat oder der Gemeinderat für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist.

3.2.4.4 Ergebnis der Anhörung

Das vorgeschlagene Publikationsverfahren stiess in der Anhörung auf grossmehrheitliche Zustimmung. Vollständig einverstanden waren bei den Parteien die AP, die BDP, die EDU, die FDP.Die Liberalen, die GA, die SD und die SVP. Eher einverstanden äusserten sich die übrigen Parteien. Von den Gemeinden lehnten drei den Vorschlag eher ab, 16 sprachen sich vollständig gegen die Publikation aus. 96 Gemeinden (72,7 %) und der Regionalplanungsverband Zurzibiet waren vollständig einverstanden, 17 Gemeinden (12,9 %) eher einverstanden. Vollständig positiv lauteten die Stellungnahmen des Verbands Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, des Verbands Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, des Aargauer Verbands der Zivilstandsämter und des Verbands Aargauer Einwohnerkontrollen. Vollständig einverstanden waren zudem der Aargauische Gewerkschaftsbund und die AIHK, die übrigen Verbände waren eher einverstanden. Das Integrationsforum Baden erklärte sich eher nicht einverstanden, die Caritas Aargau, die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und der Regionalplanungsverband Oberes Freiamt waren gar nicht einverstanden.

In diversen Stellungnahmen wurde verlangt, es solle nicht auf die Person geschlossen werden können, die dem Gemeinderat eine Stellungnahme einreicht. Eine solche Regelung ist jedoch nicht zulässig. In der Regel muss der Name einer Person, die einen Hinweis eingereicht hat, in den Unterlagen vermerkt sein und der einbürgerungswilligen Person bekannt gegeben werden, da oft nur so zu Vorbehalten Stellung genommen werden kann. Im Rahmen von § 22 Abs. 2 VRPG kann die Bekanntgabe des Namens der Person, die einen Hinweis eingereicht hat, nur zur Wahrung wichtiger schutzwürdiger privater Interessen verweigert werden. Unsachliche Hinweise, persönliche Anfeindungen, unbegründete Aussagen und dergleichen dürfen nicht in Betracht fallen. Anonyme Hinweise sind aus dem Verfahren zu weisen.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde auch gefordert, auf die Möglichkeit einer Dispensation von der Publikation zu verzichten. In der Anhörungsvorlage wurde vorgeschlagen, dass bei möglicher Gefährdung an Leib und Leben von der Publikation abgesehen werden könne.

Diese Regelung wurde aufgrund der Anhörungsergebnisse nochmals überprüft. Dabei zeigte sich, dass auf diese Ausnahmemöglichkeit verzichtet werden kann, da im Fall einer möglichen Gefährdung an Leib und Leben generell andere Massnahmen (zum Beispiel eine Namensänderung) zur Verfügung stehen. Allenfalls erweist es sich auch als zweckmässig, bei vorübergehender möglicher Gefährdung das Einbürgerungsgesuch zu sistieren. Spätestens wenn es um die Traktandierung und die Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung oder im Einwohnerrat geht, ist der Name der gesuchstellenden Person bekannt zu geben. Im Übrigen ergibt sich kein Änderungsbedarf gegenüber der ursprünglich vorgeschlagenen Lösung.

3.2.4.5 Ausgestaltung des Publikationsverfahrens

Das Publikationsverfahren sieht vor, dass ein Einbürgerungsgesuch im Publikationsorgan der Gemeinde ausgeschrieben wird, wobei sich die veröffentlichten Personalien auf die zur Identifikation notwendigen Angaben wie den Namen, das Geburtsjahr, das Geschlecht, den Heimatstaat und die Postadresse zu beschränken haben, was gesetzlich ausdrücklich zu regeln ist (§ 21 Abs. 2 KBüG-E). Die Publikation erfolgt erst, wenn das Gesuch mit positivem Ergebnis vorgeprüft wurde, damit zum Vornherein aussichtslose Gesuche gar nicht veröffentlicht werden, was im Sinne des Persönlichkeitsschutzes der gesuchstellenden Person, aber auch im Interesse der Minimierung des Verwaltungsaufwands liegt. Bei der Vorprüfung wird untersucht, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen bezüglich Aufenthaltsdauer, Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung erfüllt sind.

Jede interessierte Person kann schriftlich während einer Frist von 30 Tagen nach der Veröffentlichung des Gesuchs im amtlichen Publikationsorgan sachdienliche Hinweise zur einbürgerungswilligen Person dem Gemeinderat einreichen (§ 21 Abs. 3 KBüG-E). Eine Einschränkung des Eingaberechts auf den Kreis der Stimmberechtigten oder Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde wäre nicht zweckmässig, da auch Nicht-Stimmberechtigte oder Personen aus anderen Gemeinden sachdienliche Stellungnahmen abgeben können. Zu denken ist etwa auch an Personen, die eine gesuchstellende Person aus ihrem Arbeitsbereich kennen. Es sollen ausdrücklich auch positive Hinweise zur Integration eingereicht werden können, wenn beispielsweise eine einbürgerungswillige Person in einem Verein mit Schweizerinnen und Schweizern engagiert ist oder Freiwilligenarbeit, zum Beispiel im Gesundheitsbereich, leistet.

Der Gemeinderat hat diese Eingaben zu prüfen und der einbürgerungswilligen Person Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn Hinweise gegen eine Einbürgerung sprechen könnten. Die Person, die dem Gemeinderat Hinweise einreicht, hat zwar Anspruch auf eine Eingangsbestätigung, aber nicht auf eine Stellungnahme des Gemeinderats oder einen materiellen Bericht über das Ergebnis der Überprüfung der Hinweise. Es wird auch nicht – wie etwa bei einer Einsprache oder einer Beschwerde – über die Eingabe entschieden. Sie stellt kein Rechtsmittel dar.

Eine Verlängerung des Einbürgerungsverfahrens durch das Publikationsverfahren ist nicht zu erwarten, da parallel weitere Erhebungen getroffen werden können.

3.2.4.6 Keine Befristung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Gemäss geltendem Recht ist die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat nicht befristet. Im Gegensatz dazu wird die Bewilligung des Bundes auf drei Jahre befristet, kann aber verlängert werden (Art. 13 Abs. 3 BüG). In der Vernehmlassungsvorlage des Bundes vom 16. Dezember 2009 war vorgesehen, die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung auf sechs Monate zu befristen. Gemäss Botschaft vom 4. März 2011 soll die Einbürgerungsbewilligung ein Jahr gültig sein (Art. 14 Abs. 1 BüG-Entwurf).

Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts befristet werden soll. Mit der vorgeschlagenen Wiedereinführung einer Einbürgerungskommission ist es möglich, das Verfahren auf kantonaler Ebene auch ohne Befristung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu beschleunigen (siehe unten Ziffer 3.3.4).

3.2.5 Verworfene Varianten

Verschiedene Varianten für eine Neuregelung der Zuständigkeit auf Gemeindeebene wurden geprüft, aufgrund ihrer Nachteile aber verworfen. Eine Möglichkeit wäre die Zuständigkeit des Gemeinderats mit Weiterzugsmöglichkeit des Entscheids an die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat oder die Zuständigkeit einer Einbürgerungskommission mit Weiterzugsmöglichkeit des Entscheids an die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat. Ein solches Modell kennt der Kanton St. Gallen seit dem 1. Januar 2011. Da auch über die Gültigkeit des Weiterzugs ein Rechtsmittelverfahren stattfinden kann, ist eine zeitliche Verzögerung möglich. Diese Regelung könnte auch dazu führen, dass in der gleichen Gemeinde in unterschiedlichen Behörden über Einbürgerungsgesuche entschieden wird. Zudem bleiben die systembedingten Mängel des Legislativentscheids bezüglich Begründungspflicht, rechtlichem Gehör und Datenschutz ungelöst.

3.2.6 Anpassungen bei der Erteilung des Ortsbürgerrechts

Gemäss § 6 OBüG kann die Ortsbürgergemeindeversammlung eine Gemeindebürgerin oder einen Gemeindebürger auf Begehren entgeltlich oder unentgeltlich in das Ortsbürgerrecht aufnehmen. Auch die Verleihung des Ortsbürgerrechts stellt einen Verwaltungsakt dar, der willkür- und diskriminierungsfrei zu begründen ist. Das rechtliche Gehör ist sicherzustellen, und die Anforderungen des Datenschutzes sind bei der öffentlichen Auflage von Personendaten einzuhalten.

In § 8 Abs. 1 OBüG wird die bereits geltende sinngemässe Anwendbarkeit des KBüG betreffend Ehrenbürgerrecht, Kinder und Rechtsschutz festgehalten. Damit auch das Verfahren zur Erteilung des Ortsbürgerrechts den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt, soll die Aufzählung in § 8 Abs. 1 OBüG ergänzt werden. Dementsprechend sollen neu die Vorschriften des KBüG sinngemäss auch für die Bearbeitung, Bekanntgabe und Archivierung von Personendaten und die Begründungspflicht bei der Erteilung des Ortsbürgerrechts massgebend sein.

Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs ist sinngemäss ein Einspracheverfahren durchzuführen, da die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats beibehalten wird. Der Entscheid der Ortsbürgergemeindeversammlung ist beim Regierungsrat anfechtbar. Auf eine Publikation des Gesuchs und eine Eingabemöglichkeit von Hinweisen kann verzichtet werden, da die Personen, die ein Gesuch um Erteilung des Ortsbürgerrechts stellen, in der Regel mindestens einem Teil der Ortsbürgerinnen und Ortsbürger bekannt sein dürften. Eine Publikation erfolgt auch im Verfahren für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger nicht. Ausdrücklich festgehalten werden soll auch, dass eine Referendumsabstimmung über einen Einbürgerungsentscheid der Ortsbürgergemeindeversammlung nicht möglich ist.

3.3 Zuständigkeiten auf Kantonsebene

3.3.1 Geltendes Recht und heutige Praxis

Gemäss § 82 Abs. 1 lit. i KV ist der Grosse Rat für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige zuständig. Die Kommission für Justiz befasst sich mit den Einbürgerungsgesuchen, bevor dem Grossen Rat viermal pro Jahr Gesuche im Rahmen einer Sammelvorlage vorgelegt werden.

Die Kommission hat in den letzten drei Jahren wie folgt über die Gesuche[2] entschieden:

2007: Total 946 Gesuche (924 Gutheissungen, 18 Rückstellungen, 4 Ablehnungen)
2008: Total 1218 Gesuche (1'190 Gutheissungen, 13 Rückstellungen, 15 Ablehnungen)
2009: Total 796 Gesuche (777 Gutheissungen, 9 Rückstellungen, 10 Ablehnungen)

Am 23. März 2010 wurden erstmals zwei Gesuche an den Grossen Rat gezogen, damit dieser anstelle der Kommission entscheidet. Nach nochmaliger Prüfung der Gesuche und Durchführung einer Befragung kam die Kommission für Justiz zum Schluss, dem Plenum Antrag auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts zu stellen. Dieses stimmte den Anträgen am 29. Juni 2010 zu.
Die Kommission für Justiz beziehungsweise die Subkommission Einbürgerungen prüft nicht sämtliche Dossiers, sondern nimmt Stichproben vor, wobei sie jeweils mindestens 10 % der Dossiers prüft. Bisher gab es aufgrund dieser Stichproben keine Beanstandungen. Zusätzlich zu den Stichproben prüfen die vier Mitglieder der Subkommission besondere Dossiers. Diese werden nach einer von der Subkommission am 8. November 2005 festgelegten Kriterienliste ausgewählt und der Subkommission unterbreitet. Die Liste umfasst folgende Kriterien:

1. Gesuche, die von der Subkommission beziehungsweise der Kommission für Justiz zurückgestellt wurden (alle Unterlagen aktualisiert)
2. Schlechter Bericht des Arbeitgebers
3. Schlechter Bericht der Schulbehörden
4. Vorgänge bei der Jugendanwaltschaft
5. Kann sich nicht in Mundart oder auf Hochdeutsch mündlich verständigen
6. Drogendelikte ohne Strafregistereintrag

[2] Ein Gesuch kann mehrere Personen (Familienangehörige) umfassen.

7. Seit dem Beschluss der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats hat sich die Situation verschlechtert:
   - Neue Strafverfahren inklusive Jugendanwaltschaft
   - Neue Betreibungen
   - Neue Steuerschulden
   - Neue Zahlungsrückstände aus Unterhaltspflicht gegenüber Verwandten
   - Neue Arbeitslosigkeit
   - Neue Sozialhilfebedürftigkeit
8. Trotz Rückzugsempfehlung durch Sektion Bürgerrecht und Personenstand wird Weiterbehandlung verlangt
9. Mangelhaftes Dossier (trotz Nachfrage der Sektion Bürgerrecht und Personenstand bei der Gemeinde beziehungsweise bei den Gesuchstellenden)
10. Aussergewöhnliche Wohnsitzverhältnisse

Diese Kriterienliste ist nicht abschliessend. Die Subkommission verlangt von der zuständigen Sektion des Departements Volkswirtschaft und Inneres, ein Gesuch im Zweifelsfall der Subkommission zur Behandlung zu unterbreiten.

3.3.2 Handlungsbedarf

3.3.2.1 Zuständigkeit des Grossen Rats (§ 27 KBüG-E)

Im Verfahren auf kantonaler Ebene stellen sich zum Teil analoge Fragen wie im Verfahren vor der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat. Auch der Grosse Rat beziehungsweise seine Kommission hat die Verfahrensvorschriften für einen Verwaltungsakt einzuhalten. Dazu gehören die Begründungspflicht, die rechtsgleiche Behandlung, die Gewährung des rechtlichen Gehörs durch eine Einsprachemöglichkeit gegen einen ablehnenden Entscheid und die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Diese Vorgaben sollen gesetzlich klar festgehalten werden.

Mit 16 Kantonen haben bereits gut zwei Drittel aller Kantone die kantonale Exekutive für zuständig erklärt. Weitere Kantone prüfen, den Entscheid über das Kantonsbürgerrecht dem Regierungsrat zu übertragen.
Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene liegt insbesondere beim schwerfälligen Verfahren mit einer Kommission und Subkommission. Diese Situation lässt sich durch organisatorische Massnahmen, insbesondere durch die Wiedereinführung einer grossrätlichen Einbürgerungskommission, verbessern.

3.3.2.2 Aufgabenteilung bei der Prüfung der Gesuche

Gesetzlich nicht gelöst ist bisher die Aufgabenteilung bei der Prüfung der Einbürgerungsgesuche zwischen den Gemeinden und dem Grossen Rat. Gemäss langjähriger Praxis respektiert der Grosse Rat in aller Regel die Entscheide der Gemeinden. Die Kommission für Justiz weicht von den Entscheiden der Gemeinden ab und stellt dem Plenum einen anderslautenden Antrag nur

1. bei Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung,
2. bei Überschreitung beziehungsweise Missbrauch des Ermessensspielraums durch die Gemeinde oder
3. bei einbürgerungsrelevanten Vorkommnissen seitens der gesuchstellenden Person seit dem Entscheid der Gemeinde.

Der Grosse Rat und die Kommission beschränken sich nach geltender, langjähriger Praxis in diesem Sinn auf eine Rechtmässigkeitsüberprüfung. Eine Ermessensüberprüfung bezüglich des Entscheids der Gemeinden findet nicht statt. Diese Praxis soll gesetzlich geregelt werden (§ 27 Abs. 3 KBüG-E).

Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips sind grundsätzlich bereits heute die Mitglieder des Grossen Rats, der Grosse Rat und seine Kommission an die Bestimmungen des VRPG gebunden. Dies soll im Gesetz neu ausdrücklich festgehalten werden. Weiter soll es nicht zulässig sein, dass einzelne Mitglieder der Kommission oder des Grossen Rats eigene Erhebungen treffen, ohne dass die Kommission beziehungsweise der Grosse Rat einen entsprechenden Beschluss gefasst hat und das zuständige Departement sowie die betroffene Gemeinde orientiert worden sind. Dabei haben solche Erhebungen nach den Regeln des VRPG zu erfolgen. Diese Einschränkungen ergeben sich aus rechtsstaatlichen Gründen aufgrund der Qualifikation der Einbürgerung als Verwaltungsakt. Schliesslich besteht wie bei der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats ein Handlungsbedarf bezüglich Gewährung des rechtlichen Gehörs, wenn in der grossrätlichen Beratung Gründe gegen die Einbürgerung geltend gemacht werden, wozu die gesuchstellende Person im bisherigen Verfahren noch keine Stellung nehmen konnte.

3.3.3 Ergebnis der Anhörung

Die vorgeschlagene Wiedereinführung der im Jahr 2005 abgeschafften grossrätlichen Einbürgerungskommission stiess auf unterschiedliche Reaktionen. Die BDP, die GLP und die SVP waren vollständig einverstanden, die CVP, die SD, die SP Kanton Aargau und die SP Stadt Aarau nahmen eher zustimmend Stellung. Als eher nicht einverstanden bezeichneten sich die AP und die EDU. Gar nicht einverstanden waren die EVP, die FDP.Die Liberalen und die GA. Die EVP und die FDP.Die Liberalen argumentierten, es sei Sache des Grossen Rats, seine Kommissionen zu regeln. Die GA vertraten die Meinung, das Einbürgerungswesen bekäme mit einer eigenen Kommission zu viel Gewicht.

Von den Gemeinden nahmen 70 (53,0 %) vollständig und 13 (9,8 %) eher zustimmend Stellung. Fünf Gemeinden äusserten sich eher ablehnend, 41 vollständig negativ. Als vollständig einverstanden bezeichneten sich die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau sowie die Regionalplanungsverbände Zurzibiet und Oberes Freiamt, als eher einverstanden äusserte sich der Aargauer Verband der Zivilstandsämter. Die übrigen Verbände der Gemeinden nahmen vollständig negativ Stellung. Die ablehnenden Verbände und Gemeinden vertraten grossmehrheitlich die Ansicht, dass aus Kongruenz zur Gemeindeebene, auf der sie die Zuständigkeit des Gemeinderats befürworteten, auch auf kantonaler Ebene die Exekutive mit den Einbürgerungsentscheiden zu betrauen sei.

3.3.4 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der Würdigung der Anhörungsergebnisse und nach nochmaliger Prüfung der Frage schlägt der Regierungsrat dem Grossen Rat vor, dass dieser für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig bleibt. Zudem wird vorgeschlagen, für die Behandlung der Einbürgerungsgesuche wieder eine Einbürgerungskommission einzusetzen. Der Regierungsrat beabsichtigt mit diesem Vorschlag nicht, in die Organisationsautonomie des Grossen Rats einzugreifen. Es soll lediglich die Wiedereinführung der Einbürgerungskommission zur Diskussion gestellt werden. Der Grosse Rat ist selbstverständlich frei, im Rahmen der Beratung des neuen Gesetzes und seiner Geschäftsordnung über den Vorschlag zu befinden. Dabei können die Diskussion und die Beschlussfassung bereits im Rahmen der 1. Beratung erfolgen, da im geltenden KBüG nach wie vor von der Einbürgerungskommission des Grossen Rats die Rede ist. Entscheidet der Grosse Rat gegen die Änderung der Geschäftsordnung, wird der Regierungsrat in der 2. Beratung zu diesem Punkt keinen Antrag mehr stellen.

Die angestrebte Beschleunigung des Verfahrens auf kantonaler Ebene soll nicht mit der Verschiebung der Zuständigkeit zur Exekutive erfolgen, sondern mit der Wiedereinführung der 2005 aufgehobenen grossrätlichen Einbürgerungskommission, die sich umfassend diesem Geschäft widmen kann. Allenfalls ist es mit dieser Massnahme auch möglich, dass mehr als viermal pro Jahr Einbürgerungsgesuche im Plenum behandelt werden. Zudem wären die Entscheide breiter abgestützt, da in einer Einbürgerungskommission Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen Einsitz nehmen könnten.

Die grossrätliche Kommission beziehungsweise der Grosse Rat, wenn dieser den Entscheid an sich zieht, soll nur dann anders als die Gemeinde entscheiden, wenn diese ihr Ermessen nicht rechtmässig angewendet hat oder seit dem Entscheid der Gemeinde eine Einbürgerungsvoraussetzung dahingefallen ist. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn seit dem kommunalen Entscheid ein Strafverfahren eröffnet wurde (§ 27 Abs. 3 KBüG-E).

Gesetzlich klar geregelt werden soll, dass die Bestimmungen des VRPG für das gesamte Einbürgerungsverfahren und für alle beteiligten Behörden und Verwaltungsstellen massgebend sind, soweit das KBüG keine abweichenden Regeln enthält. Ebenfalls soll geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen einzelne Mitglieder des Grossen Rats oder der Kommission in Bürgerrechtssachen eigene Erhebungen treffen dürfen (§ 1 Abs. 2 KBüG-E).

Das rechtliche Gehör im Fall eines ablehnenden Entscheids der Kommission beziehungsweise des Grossen Rats soll durch eine Einsprachemöglichkeit gemäss § 40 VRPG an den Grossen Rat gewährt werden, wie dies auch für die Gemeindeebene vorgeschlagen wird (siehe vorn Ziffer 3.2.4.2).

4. Neuerungen betreffend Einbürgerungsvoraussetzungen

4.1 Vorbemerkungen

Abgesehen von den Wohnsitzvorschriften verzichtet das geltende kantonale Recht darauf, eigene Einbürgerungsvoraussetzungen aufzustellen. Es verweist auf die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (§ 5 Abs. 1 KBüG). Diese Lösung hat sich als zu pauschal erwiesen. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung aller Gesuche in allen Gemeinden des Kantons und die Rechtssicherheit erfordern konkretere und klarere Umschreibungen der Einbürgerungsvoraussetzungen.

Ist eine Einbürgerungsvoraussetzung nicht erfüllt, muss das Gesuch abgewiesen werden. Eine Sistierung ist grundsätzlich nur möglich, wenn ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens oder Vergehens hängig ist (siehe hinten Ziffer 4.8).

Grundsätzlich müssen die Einbürgerungsvoraussetzungen während des ganzen Verfahrens erfüllt sein. Es ist möglich, dass im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung erfüllte Einbürgerungsvoraussetzungen während des Verfahrens wegfallen. Dies ist etwa der Fall, wenn es während des Einbürgerungsverfahrens zu Betreibungen durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Sozialversicherungseinrichtungen, Krankenkassen oder aus familienrechtlichen Verpflichtungen kommt. In der Regel zieht eine gesuchstellende Person in dieser Situation das Gesuch zurück. Ist dies nicht der Fall, muss der Gemeinderat die Ablehnung des Gesuchs beantragen und entsprechend begründen. Ist er gemäss Gemeindeordnung zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, hat er in diesem Fall das Gesuch mit einer entsprechenden Begründung abzulehnen.

Eine Sistierung im Einvernehmen mit der gesuchstellenden Person ist in der Regel nur möglich, wenn zur Verbesserung der Sprach- oder staatsbürgerlichen Kenntnisse der Besuch eines entsprechenden Kurses vereinbart wird (siehe Ziffern 4.5 und 4.6). Eine Sistierung erfolgt auch, wenn während des Verfahrens ein Strafverfahren hängig wird, ausser das Gesuch wird zurückgezogen (siehe Ziffern 4.8.3 und 4.8.4).

4.2 Aufenthaltsdauer

4.2.1 Handlungsbedarf

Namentlich die Wirtschaft fordert auch von der ausländischen Bevölkerung eine hohe Mobilität. In diesem Umfeld erweisen sich die geltenden kantonalen Wohnsitzerfordernisse als Einbürgerungshemmnis:

Bundesrecht Geltendes BüG	**Aargau** Geltendes KBüG
a) 12 Jahre in der Schweiz; davon 3 in den letzten 5 Jahren vor Gesuchstellung	a) Gesamthaft 5 Jahre im Kanton; 3 Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Gesuch gestellt wird
b) Für die Frist von 12 Jahren wird die Zeit zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr doppelt gerechnet	b) Für Gesuchstellende vor Vollendung des 23. Altersjahrs mit mindestens 5 Jahren Schulbildung in der Schweiz genügen 3 Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde
c) Gemeinsames Gesuch von Ehegatten oder bei eingetragener Partnerschaft: Erfüllt ein Ehegatte oder eine Partnerin beziehungsweise ein Partner die Voraussetzungen unter a) oder b), genügt für anderen Ehegatten beziehungsweise für andere Partnerin/Partner Wohnsitz von insgesamt 5 Jahren, wovon 1 Jahr vor Gesuchstellung, sofern 3 Jahre eheliche Gemeinschaft beziehungsweise eingetragene Partnerschaft	c) Keine besonderen Regelungen

Die Revisionsvorlage des Bundes vom 4. März 2011 verfolgt deshalb zwei Stossrichtungen:

1. Sieht die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer vor, darf diese drei Jahre nicht überschreiten (Art. 18 Abs. 1 BüG-Entwurf).
2. Neben einer minimalen Aufenthaltsdauer soll in jedem Fall neu eine Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) vorliegen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BüG-Entwurf).

4.2.2 Ergebnis der Anhörung

Im Anhörungsentwurf wurde vorgeschlagen, der Mindestaufenthalt in der Gemeinde unmittelbar vor der Einreichung des Gesuchs müsse mindestens zwei Jahre dauern. Lasse sich die Integration auch bei kürzerer Aufenthaltsdauer feststellen, könne die Frist vom Gemeinderat auch verkürzt werden. In zahlreichen Stellungnahmen wurde sinngemäss eine Verlängerung der Mindestaufenthaltsdauer auf mindestens drei Jahre gefordert. Überdies wurde der Verzicht auf die Verkürzungsmöglichkeit gefordert.

Bei den Parteien vollständig einverstanden waren die CVP, die EVP, die GLP, die SP Aargau und die SP Aarau, eher einverstanden die AP und die GA. Als gar nicht einverstanden bezeichneten sich die BDP, die EDU, die FDP.Die Liberalen, die SD und die SVP. Vollständig einverstanden waren 14 Gemeinden (10,6 %), eher einverstanden 42 Gemeinden (31,8 %). Von den Gemeindeverbänden war einzig die GAV gar nicht einverstanden, die übrigen äusserten vollständige Zustimmung. Nicht einverstanden waren zudem die Regionalplanungsverbände Zurzibiet und Oberes Freiamt. Bei den weiteren Verbänden und Organisationen waren einzig die AIHK eher nicht einverstanden, und gar nicht einverstanden

äusserte sich die römisch-katholische Landeskirche. Die übrigen Verbände und Organisationen stimmten vollständig zu.

4.2.3 Vorgeschlagene Lösung (§ 4 KBüG-E)

Aufgrund einer nochmaligen Überprüfung und der Würdigung der Anhörungsergebnisse beantragt der Regierungsrat eine Mindestaufenthaltsdauer von insgesamt drei Jahren in der Gemeinde, davon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchseingabe. Somit könnte eine Person, die bereits mindestens zwei Jahre in der Gemeinde gewohnt hat, allenfalls sogar in der Gemeinde aufgewachsen ist, ein Gesuch einreichen, wenn sie sich nach einem vorübergehenden Wegzug wieder ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hat. Diese Person müsste damit nicht wieder drei Jahre bis zur Gesuchseingabe warten, da sie sich bereits einige Zeit in der Gemeinde aufgehalten hat und möglicherweise gut integriert ist. In diesem Sinn wird die Aufenthaltsdauer vor einem Wegzug aus der Gemeinde angerechnet. Mit dieser Regelung kann auf die individuelle Verkürzungsmöglichkeit des Gemeinderats verzichtet werden, die in der Anhörung auf breite Ablehnung stiess.

Dabei ist ein tatsächlicher Aufenthalt in der Gemeinde erforderlich. Aus diesem Grund ist im Bundesrecht gemäss Botschaft vom 4. März 2011 auch eine Änderung der bisher verwendeten Begriffe vorgesehen. Es spricht neu nicht mehr von Wohnsitzdauer, sondern von Aufenthaltsdauer. Dieser Begriff soll im neuen kantonalen Recht übernommen werden. Es soll nicht genügen, nur den Wohnsitz, nicht aber den Lebensmittelpunkt in der Gemeinde zu haben. Kurzfristige Aufenthalte im Ausland mit der Absicht auf Rückkehr unterbrechen die Aufenthaltsdauer nicht (Art. 36 Abs. 2 BüG). Lebte hingegen eine gesuchstellende Person zur Aus- oder Weiterbildung mehr als ein halbes Jahr im Ausland, kann diese Zeit nicht als Aufenthaltsdauer in der Gemeinde gerechnet werden, auch wenn der Wohnsitz während dieser Zeit in der Gemeinde verblieb. In diesem Fall gilt der Aufenthalt in der Schweiz bei Abreise ins Ausland als aufgegeben (vgl. Art. 36 Abs. 3 BüG sowie Art. 33 Abs. 3 des Entwurfs für das neue BüG gemäss Botschaft vom 4. März 2011).

Auf eine besondere Frist für den Aufenthalt im Kanton wird verzichtet. Eine Aufenthaltsdauer von insgesamt drei Jahren in einer Aargauer Gemeinde verkürzt die gesamte Aufenthaltsdauer in der Schweiz nicht. Sie hat einzig zur Folge, dass der Aufenthalt in anderen Kantonen grosszügiger angerechnet wird, als dies heute der Fall ist, da insgesamt fünf Jahre Wohnsitz im Kanton verlangt wird (§ 5 Abs. 1 KBüG). Ist das 23. Altersjahr noch nicht zurückgelegt und hat jemand mindestens fünf Jahre Schulbildung in der Schweiz erworben, genügt bereits heute eine Frist von drei Jahren in der aargauischen Gemeinde (§ 5 Abs. 2 KBüG).

Aus diesen Gründen wird folgende Regelung beantragt:

Bundesrecht Entwurf BüG gemäss Botschaft vom 4. März 2011	**Aargau** Entwurf KBüG
a) Niederlassungsbewilligung und insgesamt 8 Jahre in der Schweiz, wovon 1 Jahr unmittelbar vor Gesuchstellung.	a) 3 Jahre insgesamt in der Gemeinde und damit im Kanton Aargau; davon mindestens 1 Jahr unmittelbar vor Gesuchstellung.
b) Für die Frist von 8 Jahren wird die Zeit während dem vollendetem 10. und 20. Lebensjahr doppelt gerechnet.	b) Keine besondere Regelung nötig; 3 Jahre sind zumutbar.
c) Bei eingetragener Partnerschaft (eine Partnerin beziehungsweise ein Partner hat bereits CH-Bürgerrecht): 5 Jahre in der Schweiz, wovon 1 Jahr vor Gesuchstellung, sofern 3 Jahre eingetragene Partnerschaft. Keine Sonderregelung mehr für Ehegatten beziehungsweise eingetragene Partner/innen, wenn beide ausländische Staatsangehörigkeit haben (gemäss Vernehmlassungsvorlage ist Frist von 8 Jahren für alle zumutbar).	c) Keine besondere Regelung nötig; 3 Jahre sind zumutbar.

4.3 Verlegung des Aufenthaltsorts während des Verfahrens (§ 15 KBüG-E)

4.3.1 Handlungsbedarf

Erfolgt ein Wegzug aus der Gemeinde während des Verfahrens, wird dieses nach geltendem KBüG gegenstandslos, wenn noch kein rechtskräftiger Gemeindebeschluss vorliegt. Das Verfahren wird in jedem Fall gegenstandslos, wenn der Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegt wird (§ 7 KBüG). Wegen der oft sehr langen Dauer des Einbürgerungsverfahrens kommt es häufig vor, dass das Bedürfnis nach einem Wohnsitzwechsel während des Verfahrens entsteht. Um die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens zu umgehen, wird in vielen Fällen der Wohnsitz fiktiv aufrechterhalten, während der effektive Lebensmittelpunkt längst an einem anderen Ort liegt. Wie oben erwähnt reicht der Wohnsitz zur Einhaltung dieser Einbürgerungsvoraussetzung nicht, weshalb neu bewusst von der Aufenthaltsdauer gesprochen wird (Ziffer 4.2.3).

4.3.2 Vorgeschlagene Lösung

Gemäss dem Entwurf für ein neues KBüG soll es möglich sein, dass ein Einbürgerungsverfahren im Aargau abgeschlossen werden kann, wenn auf Gemeindeebene bereits positiv entschieden wurde und der Aufenthaltsort in eine andere Aargauer Gemeinde oder auch in einen anderen Kanton verlegt wurde. Das Gesuch wird aber in jedem Fall gegenstandslos, wenn der Aufenthaltsort ins Ausland verlegt wird.

4.4 Erfolgreiche Integration

Die Integration ist ein abgestufter Prozess und eine zentrale Voraussetzung für die Einbürgerung. Für die Einbürgerung muss ein bestimmter Punkt des Integrationsprozesses erreicht sein. Dabei ist die Integration mit der Einbürgerung lediglich "ausländerrechtlich" abgeschlossen (vgl. folgende Darstellung; Folie vom 26. April 2010). Faktisch läuft der Integrationsprozess auch nach der Einbürgerung weiter.

Das Bundesgericht hielt Folgendes fest: Die Integration werde als "gegenseitiger Annäherungsprozess zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung betrachtet. Er setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus (vgl. Art. 4 Abs. 3 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20]). Nicht verlangt wird, dass die ausländische Person ihre angestammte kulturelle Eigenart und ihre bisherige Identität preisgibt." (Urteil des Bundesgerichts, 1D_5/2010 vom 30. August 2010).

Die Integration muss im Zeitpunkt der Einbürgerung weit fortgeschritten sein, was aus verschiedenen Hinweisen beurteilt werden soll. Wichtige Indizien für eine erfolgreich verlaufene Integration sind das Interesse und die Teilnahme am öffentlichen und sozialen Leben. Während der mehrjährigen Aufenthaltsdauer, die für eine Einbürgerung vorausgesetzt wird, ist die Fähigkeit einer einbürgerungswilligen Person, im schweizerischen Umfeld zu bestehen, den vielfältigen Verpflichtungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld nachzukommen, einer dauernden Erprobung unterzogen. Dabei ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch Hinweise für eine allenfalls mangelhafte Integration. Dazu gehören etwa die bewusste Meidung des Kontakts mit der schweizerischen Bevölkerung, ungenügende Sprachkenntnisse, fehlende Kenntnisse über die demokratischen Institutionen und Rechte oder bei Jugendlichen auch ein negativer Bericht der Schule.

Die Integrationskriterien für Einbürgerungswillige im Kanton Aargau sollen im Gesetz möglichst genau konkretisiert werden. Dabei werden gemäss Art. 12 Abs. 1 der Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011 vier Kriterien wie folgt unterschieden. In Klammern werden die Bestimmungen im kantonalen Gesetzesentwurf festgehalten, die sich auf das jeweilige Kriterium beziehen:

1. Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen (§ 6 Abs. 1 KBüG-E);
2. Achtung der Werte der Bundesverfassung (§ 7 KBüG-E);
3. Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 8 KBüG-E);
4. Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (§ 9 KBüG-E).

4.5 Sprachliche Fähigkeiten (§§ 5 und 6 Abs. 1 KBüG-E)

4.5.1 Handlungsbedarf

Die Prüfung der sprachlichen Fähigkeiten erfolgt in den Gemeinden sehr unterschiedlich. In der Regel finden keine eigentlichen Sprachbeurteilungen statt, sondern die Sprachkenntnisse werden im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs erhoben. Dies führt dazu, dass die Anforderungen von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf, diese Anforderungen kantonal einheitlicher zu gestalten.

Diesen Handlungsbedarf bestätigt das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2010 (WBE.2010.254 [RRB Nr. 2010-000820]). Es betrifft den Entscheid des Regierungsrats, der eine Beschwerde gegen die Gemeinde Erlinsbach abgewiesen hatte. Das Verwaltungsgericht rügte insbesondere die Prüfung der Sprachkenntnisse durch die Gemeinde. Es hiess deshalb die Beschwerde gut und wies die Angelegenheit zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Das Verwaltungsgericht kam im Wesentlichen zu folgender Beurteilung:

Mangels konkreter gesetzlicher Vorgaben komme das Verwaltungsgericht nicht darum herum, "im Hinblick auf eine willkürfreie und rechtsgleiche Handhabung" bei der Prüfung der Sprachkenntnisse "gewisse Leitplanken zu setzen". Bezüglich Sprachniveau stützte sich das Verwaltungsgericht auf den Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen (GER). Es legte Folgendes fest: "Kommunikative Fähigkeiten (Verstehen, Sprechen) von B1 bis B2 (insbesondere soweit es um Begriffe und Themen aus dem Bereich der Staats- und Landeskunde geht) können jedenfalls im Regelfall vom Bürgerrechtsbewerber verlangt werden, ohne dass die zuständige Behörde dadurch den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum verletzt.

Mit Bezug auf die schriftliche Sprachbeherrschung (Schreiben) dürfen die Anforderungen gemäss Niveau A2 nicht überschritten werden."

Das Verwaltungsgericht kam im Weiteren zum Schluss, dass die Abklärungen der Gemeinde wie erwähnt nicht nur inhaltlich (fehlende Definition des erwarteten Sprachniveaus), sondern auch im Hinblick auf das Verfahren ungenügend gewesen seien. Zusammenfassend hält das Verwaltungsgericht fest: "keine vorgängige Mitteilung an die Bewerberin über das erwartete Sprachniveau, kein definiertes brauchbares Testverfahren, keine Beteiligung einer Fachperson beziehungsweise eines entsprechend geschulten Sachbearbeiters, fehlende Aufzeichnungen über den Sprachtest, kein individueller Test".

Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts bestätigen den bereits erkannten Handlungsbedarf.

4.5.2 Fachliche Empfehlungen

Gemäss den Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission (EAK, heute Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen [EKM]) vom März 2006 soll das sprachliche Anforderungsprofil für Einbürgerungswillige auf einem Niveau angesetzt werden, "welches die Verständigung ermöglicht, das aber realistischerweise auch von weniger Lerngewohnten erreicht werden kann". Zum Anforderungsprofil bei den schriftlichen Sprachkenntnissen äussert sich die EKM nicht, weil sie empfiehlt, im Einbürgerungsverfahren lediglich die mündlichen Kompetenzen zu überprüfen. Das Bundesamt für Migration übernimmt im Informationsschreiben vom 15. Juni 2009 die Empfehlungen der EKM. Die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen und Schreiben) wird allgemein nicht empfohlen. Die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) sollten im Bereich zwischen B1.1 bis A2.1 nach dem Beurteilungsrahmen gemäss "Gemeinsamem europäischen Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen" (GER) liegen, der im Jahr 2001 vom Europarat veröffentlicht wurde. Im Übrigen sind auf Bundesebene verschiedene Studien in Arbeit, um das Thema der Sprachkenntnisse weiter zu erforschen. Der Bund sieht vor, die Sprachprüfung in der Verordnung zum BüG näher zu regeln. Der Zeitpunkt, wann diesbezüglich Klarheit besteht, ist allerdings offen.

4.5.3 Ergebnis der Anhörung

Mit Ausnahme der BDP und der SD stimmten alle Parteien den vorgeschlagenen Basis-Prüfungen zur Erhebung der sprachlichen Fähigkeiten zu. Von den ablehnenden Parteien wurde erwähnt, die Tests seien nach international definierten Sprachniveaus durchzuführen. Die vorgeschlagenen Alltagsgespräche könnten zusätzlich geprüft werden. Zudem seien nicht nur die mündlichen, sondern auch die schriftlichen Sprachfähigkeiten zu erheben. Bei den Gemeinden waren drei eher nicht einverstanden. Drei Gemeinden und eine Privatperson äusserten sich gar nicht einverstanden. Die übrigen Stellungnahmen lauteten eher oder vollständig positiv.

4.5.4 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der klaren Anhörungsergebnisse hält der Regierungsrat am ursprünglichen Vorschlag fest. Die Sprachprüfung soll im Wesentlichen bei den Gemeinden belassen werden. Einzig die sprachlichen Basiskenntnisse sollen mit einem kantonal einheitlichen Test

erhoben werden. Vorausgesetzt werden sprachliche Kenntnisse, die eine selbstständige Teilnahme am sozialen Leben im Quartier und in der Gemeinde ermöglichen. Es soll ohne Unterstützung von Dritten ein Alltagsgespräch in der Amtssprache geführt werden können. Als Amtssprache gilt im Kanton Aargau die deutsche Sprache (§ 71a KV). Es genügt also nicht, wenn die gesuchstellende Person über Sprachkenntnisse in einer anderen Landessprache (zum Beispiel in Französisch oder Italienisch) verfügt. Nicht relevant ist, ob das Gespräch in Standardsprache (Hochdeutsch) oder Dialekt (Schweizerdeutsch) geführt werden kann.

Vorgeschlagen wird wie bei der Prüfung der staatsbürgerlichen Kenntnisse (siehe Ziffer 4.6) eine zweiphasige Sprachprüfung:

1. Vor dem Einbürgerungsgespräch soll ein kantonal einheitlicher Sprachtest durchgeführt werden, wobei das Hörverständnis im Vordergrund steht, wie dies auch den erwähnten Empfehlungen des Bundes entspricht. Wie weit der Test zentral in Aarau, dezentral an verschiedenen Orten oder auf den Gemeindekanzleien stattfinden kann und soll, wird geprüft. Aus praktischen Gründen zeigt sich, dass ein flexibles Modell mit Prüfungen in den Gemeinden voraussichtlich die meisten Vorteile ergibt. In diesem Test sollen die sprachlichen Grundkenntnisse geprüft werden. Die kantonal einheitliche Prüfung dient den Gemeinden, da sie damit eine objektive, messbare Grundlage erhalten, die für das weitere Einbürgerungsverfahren hilfreich ist. Hingegen soll der Prüfung keine Triagewirkung in dem Sinne zukommen, als eine gesuchstellende Person eine bestimmte Punktzahl zu erreichen hat, um die Prüfung zu bestehen. Vielmehr geht es darum, mit dem Test einen Beitrag zur Gesamtbeurteilung der Integration zu leisten, die schliesslich vom Gemeinderat vorzunehmen ist.
2. Der zweite, vertiefte Teil der Sprachprüfung soll in den Gemeinden im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs stattfinden, das auch der Überprüfung der übrigen Integrationselemente und der weiteren staatsbürgerlichen Kenntnisse dient. Im Einbürgerungsgespräch soll auf die Ergebnisse des vorangegangenen Sprachtests eingegangen werden können, insbesondere dann, wenn die Prüfung eher schwache Sprachkenntnisse ergeben hat. Im Einbürgerungsgespräch können auch die aktiven mündlichen Sprachkenntnisse geprüft werden, was im vorausgegangenen Sprachtest nicht möglich ist. Bei Gesuchen von Familien sollen alle Mitglieder der Familie ins Gespräch einbezogen werden.

Der Sprachtest soll wie der staatsbürgerliche Test (siehe unten Ziffer 4.6) allein keine Triagewirkung haben. Er soll nicht rechtlich verbindlich und abschliessend darüber entscheiden, ob ein Gesuch abgewiesen oder gutgeheissen wird. In diesem Sinn kann der Test weder bestanden noch nicht bestanden werden. Es wird lediglich das Ergebnis des Tests bewertet, indem zum Beispiel festgehalten wird, wie viele der gestellten Fragen richtig beantwortet wurden. Vielmehr ist vom Gemeinderat eine Gesamtwürdigung aus dem Testergebnis der ersten Phase und der Erhebung der sprachlichen Kenntnisse während des Einbürgerungsgesprächs im Sinne einer zweiten Phase vorzunehmen, um zur gesamthaften Beurteilung der Deutschkenntnisse zu gelangen.

Ergibt bereits der kantonal einheitliche Test sehr geringe Sprachkenntnisse, kann im Einvernehmen mit der gesuchstellenden Person eine zeitlich befristete Sistierung vereinbart werden. Bestehen keine Aussichten, dass die Sprachkenntnisse innert nützlicher Frist spürbar verbessert werden können, so dass Alltagssituationen auch sprachlich bewältigt werden

können, wird die gesuchstellende Person in der Regel das Gesuch zurückziehen. Ist dies nicht der Fall, muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat die Abweisung beantragen, oder er muss die Abweisung beschliessen, falls er gemäss Gemeindeordnung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist.

4.5.5 Sprachniveau

Sowohl bei der kantonal einheitlichen Sprachprüfung wie auch im anschliessenden individuellen Einbürgerungsgespräch sollen grundsätzlich nicht höhere Sprachkenntnisse als das Niveau A2/B1 gemäss GER verlangt werden. Einzig wenn es um die staatsbürgerlichen Kenntnisse geht, ist es unumgänglich, dass einzelne Begriffe aus der Staatskunde über das Niveau B1 hinausgehen. Das Sprachniveau kann vom Regierungsrat gestützt auf § 22 Abs. 5 KBüG-E in der Verordnung näher geregelt werden. Da gewisse Vorbehalte bezüglich der Verwendung des Sprachrahmens gemäss GER für Einbürgerungen bestehen (der Referenzrahmen legt hohes Gewicht auf Grammatik, misst aber der Alltagstauglichkeit eher wenig Bedeutung bei), soll das Sprachniveau im Gesetz qualitativ umschrieben werden. Demnach sollen die Sprachkenntnisse eine selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen und insbesondere ausreichen, um ohne fremde Unterstützung ein Alltagsgespräch auf Deutsch führen zu können (§ 6 Abs. 1 KBüG-E).

4.5.6 Sprachkurse und Sprachdiplome

Eine Verpflichtung zum Besuch eines Sprachkurses oder zur Absolvierung einer von externen Fachleuten durchgeführten individuellen mündlichen und schriftlichen Sprachprüfung soll nicht möglich sein (vgl. auch Ziffer 3.1.2.6). Der Besuch eines Sprachkurses soll keine Einbürgerungsvoraussetzung darstellen. Verfügt eine gesuchstellende Person über Sprachkenntnisse, die ein Alltagsgespräch nicht zulassen, ist eine materielle Einbürgerungsvoraussetzung nicht erfüllt. Ein Gesuch muss in diesem Fall abgewiesen werden. Allenfalls kann es befristet zurückgestellt werden, wenn die gesuchstellende Person ihre Sprachkenntnisse aus eigenem Antrieb mittels Besuch eines Sprachkurses verbessern will und eine konkrete Aussicht besteht, dass die Sprachkenntnisse innert kurzer Frist auf ein genügendes Niveau angehoben werden können. Selbstverständlich ist es möglich, einer gesuchstellenden Person den Besuch eines Sprachkurses zu empfehlen, er darf aber nicht als Einbürgerungsvoraussetzung verlangt werden.

4.5.7 Dispensation von der Sprachprüfung

Von der Sprachprüfung befreit werden soll, wer offensichtlich deutscher Muttersprache ist oder durch einen anerkannten Ausweis ausreichende Deutschkenntnisse nachweisen kann. Als anerkannter Ausweis kann beispielsweise ein Sprachdiplom gelten, das mindestens die Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 des GER bestätigt, oder auch Zeugnisse über den Besuch einer deutschsprachigen Schule im fremdsprachigen Ausland während mindestens fünf Schuljahren. Wer während mindestens fünf Jahren deutschsprachige Schulen im deutschen Sprachraum (Inland oder Ausland) besucht hat, soll auch ohne Vorlage von Schulzeugnissen vom Sprachtest befreit werden. Bei der Absolvierung von Studiengängen an Hochschulen oder Universitäten ist zu differenzieren. Wer die deutsche Sprache während mindestens zwei Jahren studiert hat, kann vom Sprachtest dispensiert werden. Hingegen werden technische und naturwissenschaftliche Studiengänge je länger je mehr in englischer

Sprache durchgeführt, weshalb vom Gemeinderat eine differenzierte Beurteilung erforderlich ist. Im Zweifelsfall soll keine Befreiung vom Sprachtest stattfinden.

Im Fall von Beeinträchtigungen gemäss § 3 Abs. 4 KBüG-E sollen die gesuchstellenden Personen bei der Prüfung unterstützt werden. Die Prüfung ist insofern zu erleichtern, als sie den Fähigkeiten von beeinträchtigten Personen angepasst wird. Analog sind solche Beeinträchtigungen auch beim Einbürgerungsgespräch zu berücksichtigen.

4.5.8 Zum Verwaltungsgerichtsentscheid vom 6. Dezember 2010

Der Verwaltungsgerichtsentscheid WBE.2010.254 (RRB Nr. 2010-000820) bestätigt, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, der bereits vor längerer Zeit erkannt wurde und zur vorliegenden Revisionsvorlage geführt hat. Die vorgeschlagenen Regelungen entsprechen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts in weiten Teilen. In einzelnen Punkten wie zum Beispiel bezüglich Sprachniveau werden geringfügig andere Lösungen vorgeschlagen (vgl. Ziffer 6.4.4 des Urteils):

Ausführungen des Verwaltungsgerichts	*Vorgeschlagene Regelung im KBüG-E*
Definition des erwarteten Sprachniveaus (mündlich dürfen Kenntnisse auf dem Niveau B1/B2 erwartet werden; schriftlich nicht über A2)	Gestützt auf die Fachempfehlungen des Bundes sollen die mündlichen Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2/B1 liegen (vorbehältlich der Begriffe in der staatsbürgerlichen Prüfung, die über das Niveau B1 hinausgehen können); die schriftlichen Sprachkenntnisse sollen nicht besonders geprüft werden. Dabei soll das Schwergewicht der Sprachprüfung auf die Alltagssprache gelegt werden, weshalb die Sprachniveaus nach GER nur beschränkt tauglich sind, da diese der grammatikalischen Korrektheit eine relativ hohe Bedeutung beimessen.
Vorgängige Mitteilung an die gesuchstellende Person über das erwartete Sprachniveau	Es ist vorgesehen, Übungsbeispiele für die Sprachprüfung jeder interessierten Person über das Internet zugänglich zu machen. Dies ermöglicht es, schon vor der Gesuchseingabe eine Selbsteinschätzung vorzunehmen und das geforderte Sprachniveau in Erfahrung zu bringen.
Definiertes brauchbares Testverfahren	Der Sprachtest wird kantonal einheitlich gestaltet.
Beteiligung einer Fachperson beziehungsweise eines entsprechend geschulten Sachbearbeiters	Der Sprachtest wurde von Fachleuten entwickelt. Er wird am Computer durchgeführt. Bei Bedarf wird eine Person bei der Durchführung unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten unterstützt.
Aufzeichnungen über den Sprachtest	Die elektronische Sprachprüfung wird entsprechend ausgewertet und dokumentiert.
Individueller Test	Der Sprachtest wird von jeder gesuchstellenden Person individuell absolviert.

4.6 Staatsbürgerliche Prüfung (§§ 5 und 6 Abs. 2 KBüG-E)

4.6.1 Handlungsbedarf

Die heutigen Staats- oder Heimatkundeprüfungen der Gemeinden sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Zum Teil werden schriftliche, zum Teil mündliche Prüfungen, diese in der Regel im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs, durchgeführt. Das Niveau der Prüfungen ist ebenfalls sehr unterschiedlich, ebenso die Bewertung der Prüfungen. Es besteht auch nach Auffassung der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter in der Projektorganisation dringend Handlungsbedarf, um die heutige namentlich bezüglich Rechtsgleichheit problematische Situation zu korrigieren.

4.6.2 Ergebnis der Anhörung

Wie schon die Stellungnahmen zum vorgesehenen Sprachtest lauteten alle Stellungnahmen zur staatsbürgerlichen Prüfung positiv. Einzig drei Gemeinden bezeichneten sich als eher nicht einverstanden, vier Gemeinden und eine Privatperson waren gar nicht einverstanden. Dabei geht es entweder um die grundsätzliche Ablehnung kantonaler Tests oder es wird argumentiert, die Testergebnisse könnten auswendig gelernt werden. Bezüglich des letzteren Arguments kann festgehalten werden, dass es sich um eine sehr grosse Anzahl von Testfragen handelt, die von einem Zufallsgenerator ausgewählt werden. Auch die Antwortmöglichkeiten, von denen eine richtig ist, werden immer wieder neu nach Zufall zusammengestellt. Im Übrigen werden die Tests auch wissenschaftlich begleitet und können bei Bedarf an die neusten Erkenntnisse angepasst werden.

4.6.3 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der klaren Anhörungsergebnisse hält der Regierungsrat am ursprünglichen Vorschlag fest. Im Folgenden wird der Begriff der "staatsbürgerlichen Prüfung" verwendet. Er soll ausdrücken, dass die Einbürgerung den Schritt von der gut integrierten Person ausländischer Staatsangehörigkeit zur Staatsbürgerin beziehungsweise zum Staatsbürger darstellt.

Zur Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen gehört namentlich auch die Vertrautheit mit dem politischen System auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Um als Staatsbürgerin und Staatsbürger politisch mitwirken und mitbestimmen zu können, sind Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse auf diesen staatlichen Stufen notwendig. Dabei dürfen grundsätzlich nicht mehr Kenntnisse verlangt werden als diejenigen, die bei Schweizerinnen und Schweizern vorhanden sind, die sich in einer vergleichbaren Lebenslage befinden. Eingehende Kenntnisse zum Beispiel in den Bereichen Schule und Ausbildung, die über die wichtigsten Grundsätze des Bildungssystems hinausgehen, dürfen bei Einbürgerungswilligen, die selber nicht in der Ausbildung sind oder keine Kinder im Schulalter haben, nicht erwartet werden.

Ähnlich wie beim Sprachtest (siehe Ziffer 4.5) soll eine zweiphasige staatsbürgerliche Prüfung durchgeführt werden:

1. In einer ersten Phase soll ein kantonal einheitlicher Test über die elementaren staatsbürgerlichen Kenntnisse durchgeführt werden. Es wurde ein Katalog von rund 240 Fragen mit Lösungen erarbeitet, der den gesuchstellenden Personen zur Vorbereitung zur Verfügung gestellt wird. Aus diesem Katalog wird dann für die einzelne Prüfung eine zufällige

Auswahl von 30 Fragen getroffen. Bei der Prüfung ist darauf zu achten, dass an die Fähigkeiten der Einbürgerungswilligen, sich schriftlich auszudrücken beziehungsweise einen Computer zu bedienen, keine zu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Im Vordergrund steht daher ein Test mit geschlossenen Fragen (Multiple Choice), der auch sprachlich keine allzu hohen Anforderungen stellt. Die Fragen werden voraussichtlich schriftlich am Computer gestellt. Zur Beantwortung müssen keine Sätze formuliert werden.

2. Die zweite Phase der staatsbürgerlichen Prüfung erfolgt im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs. Dabei sollen offene Fragen gestellt beziehungsweise Situationen geschildert werden, über die ein Gespräch geführt werden kann. Es ist – wie beim Sprachtest – auch möglich, auf die vorangegangene Prüfung Bezug zu nehmen und allenfalls einer gesuchstellenden Person mit anderen Fragen nochmals eine Chance zu geben, die im ersten Test eher schwach abgeschlossen hat.

Wie im oben umschriebenen Sprachtest (siehe Ziffer 4.5) hat auch der staatsbürgerliche Test nicht zur Folge, dass die Prüfung bestanden oder nicht bestanden wurde. Zudem soll es weder in der ersten noch in der zweiten Phase des Tests darum gehen, zusammenhangslos auswendig gelernte Namen, Zahlen und Daten abzufragen, wobei eine gewisse Standardisierung für den Test in der ersten Phase aber unumgänglich ist. Inhaltlich ist in beiden Phasen ein Schwerpunkt bei der Funktionsweise und bei den Aufgaben der drei staatlichen Gewalten und der drei Staatsebenen zu legen. Im Vordergrund steht die Frage, ob eine gesuchstellende Person in der Lage ist, als Staatsbürgerin oder Staatsbürger selbstständig am politischen Leben teilzunehmen und die demokratischen Rechte auszuüben. Dazu gehören etwa auch Kenntnisse darüber, wie ein Anliegen bei einer Behörde oder einer politischen Partei eingebracht werden kann. Ob die gesuchstellende Person von den politischen Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen will, ist nicht relevant.

Die Gemeinden sollen Einbürgerungswilligen einheitlich je eine aktuelle Broschüre über die Funktionsweise des Bundes und des Kantons abgeben. Auf ähnliche Art und Weise sollen sich die Gemeinden selber in einer Broschüre oder einer anderen geeigneten Unterlage präsentieren. Die Fragen im Gespräch mit den Gesuchstellenden sollen nach der Beschäftigung mit diesen Dokumenten problemlos beantwortet werden können.

4.6.4 Verzicht auf obligatorische Staatskundekurse

Von einem obligatorischen Besuch von Staatskundekursen im Sinne einer Einbürgerungsvoraussetzung soll abgesehen werden. Auch die Gemeindedelegation im Projektfachausschuss hat sich ohne Ausnahme gegen die Einführung eines solchen Obligatoriums ausgesprochen (siehe vorn Ziffer 3.1.2.6).

4.6.5 Dispensation von der staatsbürgerlichen Prüfung

Die staatsbürgerliche Prüfung soll von allen gesuchstellenden Personen ab dem 16. Lebensjahr abgelegt werden. Von dieser Prüfung soll grundsätzlich niemand befreit werden, ausser es liegen schwerwiegende Beeinträchtigungen gemäss § 3 Abs. 4 KBüG-E vor. Im Fall von leichteren Beeinträchtigungen sollen die gesuchstellenden Personen bei der Prüfung unterstützt werden. Die Prüfung ist insofern zu erleichtern, als sie den Fähigkeiten von beeinträchtigten Personen angepasst wird. Analog sind solche Beeinträchtigungen auch beim Einbürgerungsgespräch zu berücksichtigen.

4.7 Achtung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung (§§ 5 und 7 KBüG-E)

4.7.1 Unterzeichnung einer Erklärung

In der Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011 wird auf Seite 9 f. festgehalten, eine Verletzung der Werte der Bundesverfassung könne unter anderem darin liegen, dass das Gewaltmonopol des Staats oder die Gleichstellung von Mann und Frau abgelehnt werde. Eine spezielle Ausprägung fehlenden Respekts gegenüber den Werten der Verfassung zeige sich zuweilen im politischen oder religiösen Extremismus. So sollen jene Personen wegen ungenügender Integration von der Einbürgerung ausgeschlossen werden, die sich einer Organisation mit extremer politischer Ausrichtung angeschlossen haben und sich durch ihr Verhalten oder durch Äusserungen zu deren Werten bekennen. Der Bund beabsichtigt, die Ausschlussgründe auf Verordnungsstufe aufzuführen und zu konkretisieren. Wann der Inhalt der neuen Bürgerrechtsverordnung bekannt sein wird, ist offen.

Die Respektierung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung lässt sich im Rahmen der Integrationsprüfung, insbesondere im staatsbürgerlichen Test und im Einbürgerungsgespräch, nur annäherungsweise prüfen, da es sich um eine Frage der Einstellung und Geisteshaltung handelt. Oft ist es schwierig oder gar unmöglich, die Beachtung dieser Werte mit entsprechenden Fragen im staatsbürgerlichen Test und im Einbürgerungsgespräch zu ermitteln. Einerseits besteht das Risiko, dass Antworten gegeben werden, deren Wahrheitsgehalt nicht überprüfbar ist. Andererseits können solche Fragen dazu führen, dass der Persönlichkeitsschutz verletzt wird. Vielmehr ist auf Hinweise abzustellen, die sich aus Schul- oder Arbeitgeberberichten ergeben können. Verweigert eine gesuchstellende Person ihren Töchtern zum Beispiel regelmässig die Teilnahme am Schwimmunterricht und an Schullagern, muss angenommen werden, dass die Gleichstellung von Frau und Mann als wichtiger Verfassungsgrundsatz nicht ausreichend beachtet und mindestens in diesem Bereich tiefer gewichtet wird als etwa eine religiöse Tradition. Bestehen hingegen keine solchen Hinweise, keine anderen Indizien für politischen oder religiösen Extremismus und auch keine relevanten strafrechtlichen Verurteilungen, ist eine Achtung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung in der Regel zu vermuten.

Diese Vermutung soll neu bekräftigt werden, indem jede gesuchstellende Person ab dem vollendeten 16. Lebensjahr eine Erklärung zur Achtung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung handschriftlich zu unterzeichnen hat. Dazu gehören namentlich das Demokratieprinzip, die Rechtsstaatlichkeit mit dem Gewaltmonopol des Staats, die Grund- und Freiheitsrechte wie die Rechtsgleichheit, das Recht auf persönliche Freiheit sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Religionsfreiheit). Neben den Rechten sollen in der Erklärung auch Pflichten erwähnt werden (zum Beispiel Schulpflicht, Steuerpflicht, Militär- oder Zivildienstpflicht). Die Unterzeichnung soll nicht formlos am Schalter der Gemeindekanzlei, sondern im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs stattfinden. Damit soll sichergestellt und der gesuchstellenden Person bewusst gemacht werden, dass dieser Akt keine reine Formsache ist. Die gesuchstellende Person ist auf die Bedeutung der Unterzeichnung aufmerksam zu machen, indem in der Erklärung deren praktische Bedeutung und Inhalt konkret erläutert und mit der gesuchstellenden Person besprochen werden. Mit dieser Selbstverpflichtung in einem förmlichen Akt wird zum Ausdruck gebracht, dass die Anerkennung der zentralen Werte unseres Staats eine Grundvoraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts darstellt.

4.7.2 Folgen einer Nicht-Unterzeichnung der Erklärung

Es kann niemand gezwungen werden, die Erklärung zu unterzeichnen. Sie bildet aber ein Element der Integrationsprüfung, die durch den Gemeinderat im Rahmen einer Gesamtbetrachtung vorzunehmen ist. Unterzeichnet die gesuchstellende Person die Erklärung nicht oder nur teilweise, ergibt sich daraus ein Indiz dafür, dass die Integration als fraglich beurteilt werden kann. Die Person ist darauf hinzuweisen, dass sie mangels genügender Integration allenfalls mit einem ablehnenden Antrag an die zuständige Behörde zu rechnen hat.

Stellt sich nach Erteilung des Bürgerrechts heraus, dass die Person die Erklärung unterzeichnet hat, obwohl sie im Zeitpunkt der Unterzeichnung nicht der Wahrheit entsprochen hat, muss die eingebürgerte Person damit rechnen, dass die Einbürgerung nachträglich für nichtig erklärt werden kann. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn jemand trotz Unterzeichnung der Erklärung vor der Einbürgerung zum Genozid an bestimmten Personengruppen aufgerufen hat (Botschaft vom 4. März 2011, Seite 10).

4.7.3 Ergebnis der Anhörung

Der Vorschlag, eine Erklärung unterzeichnen zu lassen, stiess in der Anhörung auf breite Zustimmung bei allen Parteien, Verbänden und Organisationen. Eher nicht einverstanden waren fünf Gemeinden, gar nicht einverstanden 16 Gemeinden. Von den ablehnenden Gemeinden, aber zum Teil auch in befürwortenden Stellungnahmen wurde verlangt, dass die Unterzeichnung nicht wie vorgeschlagen zu Beginn des Einbürgerungsverfahrens in Anwesenheit des Gemeindeammanns, eines Gemeinderatsmitglieds, der Gemeindeschreiberin, des Gemeindeschreibers oder der Stellvertretung der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers stattfinden soll. Aus Ressourcengründen wurde vorgeschlagen, die Unterzeichnung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens durchzuführen. Diesem Vorschlag kann sich der Regierungsrat anschliessen, er legt aber Wert darauf, dass Inhalt und Bedeutung der Erklärung mit den gesuchstellenden Personen eingehend besprochen werden.

4.8 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 8 KBüG-E)

4.8.1 Handlungsbedarf

In der Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011 (Seite 8 f.) wird festgehalten, dass neu unter dem Integrationsbegriff das Kriterium der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" subsumiert wird. Darunter wird namentlich auch das Einhalten der schweizerischen Rechtsordnung verstanden. Inhalt und Bedeutung dieser vom Ausländerrecht übernommenen Terminologie sollen in der künftigen Bürgerrechtsverordnung konkretisiert werden. Die "öffentliche Sicherheit" umfasst die Unverletzlichkeit der Rechtsgüter jeder einzelnen Person und der staatlichen Einrichtungen. Unter den Begriff der "öffentlichen Ordnung" fallen die objektive Rechtsordnung und die Gesamtheit der ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen, deren Befolgung nach der herrschenden sozialen und ethischen Anschauung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens anzusehen ist. Als Beispiel für einen Verstoss gegen die öffentliche Ordnung führt die Botschaft des Bundesrats die Zwangsverheiratung auf. Eine mangelhafte Integration unter diesem Oberbegriff kann sich aber auch in der fehlenden Kooperation mit Behörden wie Sozialdienst oder Schulbehörden zeigen. Abschliessend legt die Botschaft des Bundesrats dar, dass der Begriff der

"öffentlichen Sicherheit und Ordnung" das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung "nicht nur zwingend mit einschliesst, sondern sogar darüber hinausgeht."

Die gesuchstellende Person ist darauf hin zu überprüfen, ob sie mit dem schweizerischen Recht, insbesondere dem Strafrecht, in Konflikt geraten ist. Der Zugriff der kantonalen Einbürgerungsbehörden auf das automatisierte Strafregister VOSTRA (Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006, SR 331) hat eine neue Situation geschaffen. Neu können Verurteilungen eingesehen werden, die auf dem privaten Strafregisterauszug nicht mehr erscheinen. Ausserdem sind pendente Strafverfahren bezüglich eines möglichen Verbrechens oder Vergehens ersichtlich. Ins automatisierte Strafregister aufgenommen werden unter anderem auch Verurteilungen wegen Übertretungen, wenn eine Busse von mehr als Fr. 5'000.– oder gemeinnützige Arbeit von mehr als 180 Stunden verhängt worden ist (Art. 3 VOSTRA-Verordnung), Sanktionen gemäss Art. 4, nachträgliche Entscheide gemäss Art. 5 und Vollzugsentscheide gemäss Art. 6 der VOSTRA-Verordnung.

Mit dem neuen Gesetz ist zu klären, welche Verurteilungen sich in welchem Zeitpunkt auf das Einbürgerungsverfahren auswirken. Insbesondere auch die Gemeindedelegation im Projektfachausschuss hat eine klare, objektive, möglichst einheitliche Regelung gefordert, die für die Gemeinden einfach anwendbar ist und möglichst keinen Interpretationsspielraum schafft.

4.8.2 Ergebnis der Anhörung

Die vorgeschlagene Lösung stiess in der Anhörung auf breite Zustimmung. Bei den Parteien waren einzig die SD und die SVP nicht einverstanden. Während die SD festhält, jede Straftat müsse einer Einbürgerung im Wege stehen, verlangt die SVP eine Verlängerung der Wartefrist nach Ablauf der Probezeit von zwei auf drei Jahre. Jugendliche müssten nach einem Verbrechen nicht fünf sondern zehn Jahre, nach einem Vergehen nicht drei sondern fünf Jahre warten, bis ein Einbürgerungsgesuch eingereicht werden könne. Gegen die vorgeschlagene Lösung sprachen sich auch zehn Gemeinden und eine Privatperson aus.

4.8.3 Vorgeschlagene Lösung für Erwachsene

Aufgrund der klaren Anhörungsergebnisse hält der Regierungsrat am ursprünglichen Vorschlag fest. Für erwachsene Personen, die ein Einbürgerungsgesuch einreichen, sollen folgende Regeln gelten:

Privater Strafregisterauszug darf keinen Eintrag aufweisen

Weist der Privatauszug aus dem Strafregister, der gemäss neuer Verordnung bei Einreichung nicht älter als einen Monat sein soll, einen Eintrag auf, ist eine materielle Einbürgerungsvoraussetzung nicht erfüllt. Wird das Einbürgerungsgesuch von der gesuchstellenden Person nicht zurückgezogen, muss es abgewiesen werden.

Im Privatauszug des Strafregisters werden Verurteilungen wie folgt entfernt (Art. 371 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB] vom 21. Dezember 1937):

- Bei einer Freiheitsstrafe von beispielsweise 7 Jahren: Entfernung 18 Jahre nach der Tat.
- Bei einer Freiheitsstrafe von beispielsweise 3 Jahren: Entfernung 12 Jahre nach der Tat.
- Bei einer unbedingten Freiheitsstrafe von beispielsweise 6 Monaten: Entfernung 7 Jahre nach der Tat.

- Bei einer bedingten Verurteilung: nach Ablauf der Probezeit, wenn sich die verurteilte Person bewährt hat.
- Bei einer Massnahme nach Art. 59 bis Art. 61 und Art. 64 StGB: Entfernung 7,5 Jahre nach dem Tag, an dem die Massnahme aufgehoben oder die betroffene Person endgültig aus der Massnahme entlassen wurde (Art. 369 Abs. 6 StGB).

Besondere Regelung bei bedingten Strafen und bedingten Entlassungen

Hat sich eine zu einer bedingten Strafe verurteilte Person bewährt, wird die Strafe mit dem Ablauf der Probezeit aus dem Privatauszug des Strafregisters entfernt. Da es sich um Straftaten handeln kann, die einen doch nicht unerheblichen Unrechtsgehalt aufweisen können und allenfalls in der Bevölkerung auch bekannt sind (zum Beispiel Verkehrsdelikte mit Körperverletzung), soll nach dem Ablauf der Probezeit eine zusätzliche Frist von zwei Jahren abgewartet werden, bis ein Einbürgerungsgesuch eingereicht werden kann. Diese Wartefrist gilt analog auch für Personen, die bedingt aus einer Strafe oder Massnahme entlassen worden sind. Diese zwei Jahre müssen abgelaufen sein, bevor das Gesuch eingereicht wird. Es genügt nicht, wenn der Ablauf dieser zwei Jahre während des laufenden Einbürgerungsverfahrens eintritt.

Fristen nach jugendstrafrechtlichen Verurteilungen

Bei der Verurteilung von Jugendlichen wegen Verbrechen oder Vergehen werden bestimmte Wartefristen für die Eingabe eines Einbürgerungsgesuchs festgelegt (siehe Ziffer 4.8.4). Diese Fristen sind abzuwarten, wenn eine Person in der Zwischenzeit volljährig geworden ist. Wurde eine jugendliche Person beispielsweise im Alter von 17 Jahren aus einer geschlossenen Einrichtung entlassen, nachdem sie wegen eines Verbrechens verurteilt worden war, kann die in der Zwischenzeit volljährig gewordene Person erst nach Verstreichung der Fünfjahresfrist im Alter von 22 Jahren ein Einbürgerungsgesuch einreichen.

Hängige Strafverfahren wegen eines Vergehens oder Verbrechens führen in jedem Fall zu einer Sistierung des Einbürgerungsverfahrens

Das neue Gesetz soll explizit festlegen, dass ein Einbürgerungsverfahren sistiert wird, sobald ein pendentes Strafverfahren im Auszug des automatisierten Strafregisters nach Art. 365 StGB erscheint. Dort werden hängige Strafverfahren wegen Vergehen oder Verbrechen, nicht aber wegen Übertretungen verzeichnet. Je nach Ausgang des Strafverfahrens ist das Einbürgerungsgesuch weiter zu behandeln oder allenfalls abzulehnen. Die Sistierung des Einbürgerungsverfahrens wegen eines pendenten Strafverfahrens verstösst nach Bundesgerichtspraxis nicht gegen die Unschuldsvermutung (Urteil des Bundesgerichts 5A.26/1997 vom 19. Januar 1998).

4.8.4 Vorgeschlagene Lösung für Jugendliche

Für Jugendliche[3], die ein eigenes Einbürgerungsgesuch einreichen oder im Rahmen einer Familie ein Gesuch stellen, sollen folgende Regeln gelten:

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung gilt bei Jugendlichen als beachtet, wenn

1. in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegt;
2. in den letzten drei Jahren keine Verurteilung wegen eines Vergehens vorliegt;
3. kein Strafverfahren wegen eines Vergehens oder Verbrechens hängig ist.

Strafen von Jugendlichen werden nur zurückhaltend im automatisierten Strafregister eingetragen. Gemäss Art. 366 Abs. 3 StGB werden bei Jugendlichen einzig Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug und zu einer Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung ins Strafregister aufgenommen. Im Auszug für Privatpersonen erscheinen Verurteilungen von Jugendlichen erst, wenn die betreffende Person im Erwachsenenalter erneut wegen eintragungspflichtiger Delikte verurteilt wird (Art. 371 Abs. 2 StGB). Der Privatauszug eines Jugendlichen enthält demnach keine Einträge, weshalb eine besondere Regelung erforderlich ist.

Wegleitend für die Anwendung des Jugendstrafgesetzes sind der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen. Den Lebens- und Familienverhältnissen des Jugendlichen sowie der Entwicklung seiner Persönlichkeit ist besondere Beachtung zu schenken (Art. 2 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003; SR 311.1). Bei der Beurteilung der Frage, in welcher Intensität eine jugendliche Person gegen die Rechtsordnung verstossen hat, kann deshalb nur bedingt auf die ausgefällte Strafe oder auf die angeordnete Massnahme abgestellt werden. Im Einbürgerungsverfahren soll der Fokus auf die Schwere der Tat gelegt werden. Aus diesem Grund knüpft die vorgeschlagene Regelung bei den begangenen Taten (Vergehen und Verbrechen) und nicht bei den Sanktionen an. Für Jugendliche, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt wurden, sieht der Gesetzesentwurf Wartefristen von fünf beziehungsweise drei Jahren vor. Solange die Wartefrist läuft, ist das Kriterium "Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" nicht erfüllt, weshalb ein Einbürgerungsgesuch abzuweisen ist. Bei den schwersten Sanktionen des Jugendstrafrechts – dem Freiheitsentzug und der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung – wird zusätzlich die Dauer des Straf- beziehungsweise Massnahmenvollzugs berücksichtigt, indem die Wartefrist von drei beziehungsweise fünf Jahren bei einem unbedingten Freiheitsentzug oder einer Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung erst mit der Entlassung zu laufen beginnt. In den übrigen Fällen beginnt der Fristenlauf mit der Verurteilung. Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Wartefrist bei einem unbedingten Freiheitsentzug länger dauert als bei einer bedingten Verurteilung zu einem Freiheitsentzug.

Mit diesen Bestimmungen soll einerseits vermieden werden, dass Straftaten Jugendlicher eine Einbürgerung übermässig lange blockieren, anderseits sollen Straftaten bei der Prüfung eines Einbürgerungsgesuchs berücksichtigt werden können, auch wenn sie nicht im Strafregisterauszug für Privatpersonen erscheinen.

[3] Von Jugendlichen ist im Strafrecht ab dem vollendeten 10. bis zum vollendeten 18. Altersjahr die Rede.

Hängige Strafverfahren wegen Vergehen oder Verbrechen führen wie bei den Erwachsenen zu einer Sistierung des Einbürgerungsverfahrens, bis das Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

Für die strafrechtliche Beurteilung nicht relevant ist das Verhalten von Kindern bis zum vollendeten 10. Altersjahr. Ergibt sich zum Beispiel aus dem Schulbericht, dass ein Kind regelmässig disziplinarisch auffällt, ist dies vom Gemeinderat im Rahmen der allgemeinen Integrationsprüfung zu beurteilen und allenfalls zu berücksichtigen.

4.8.5 Übertretungen und andere Verfehlungen gegen die öffentliche Ordnung

Grundsätzlich sind Übertretungen für ein Einbürgerungsverfahren nicht relevant. Sie erscheinen weder im automatisierten Strafregister VOSTRA noch im Privatauszug.

Nicht nur Übertretungen, sondern auch Handlungen oder Verhaltensweisen, die zwar nicht strafbar sind, aber gegen die öffentliche Ordnung verstossen, können für die Beurteilung der Integration relevant sein, da der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung über die eigentliche Rechtsordnung hinaus gehen kann (siehe oben Ziffer 4.8.1). Der Gemeinderat kann aufgrund seiner Amtstätigkeit oder aufgrund privater Wahrnehmung Kenntnis von solchen Vorfällen haben. Denkbar ist auch, dass Hinweise auf Übertretungen oder unbotmässiges Verhalten nach der Publikation eines Einbürgerungsgesuchs beim Gemeinderat eingehen. Dieser hat solche Tatsachen auf ihre Relevanz bezüglich Integration zu überprüfen.

Wurde eine gesuchstellende Person beispielsweise immer wieder wegen Ruhestörung, groben Unfugs oder dergleichen gestützt auf das Polizeireglement der Gemeinde gebüsst, kann der Gemeinderat zum Schluss kommen, dass sich die Person nicht genügend in die hiesigen Lebensverhältnisse integriert hat beziehungsweise sich nicht integrieren will, indem sie wissentlich gegen Vorschriften verstösst, die die öffentliche Ordnung, das geordnete Zusammenleben und die gegenseitige Rücksichtnahme gewährleisten. Dies kann letztlich auch für ein Verhalten zutreffen, das zwar nicht strafbar ist, aber nach der herrschenden sozialen und ethischen Anschauung die öffentliche Ordnung verletzt. Dies gilt beispielsweise auch bei an sich strafbaren Handlungen, die mangels Strafantrags oder infolge des Rückzugs desselben nicht zu einer strafrechtlichen Verurteilung führen (zum Beispiel Tätlichkeiten oder einfache Körperverletzungen). Obwohl solche Verhaltensweisen in keinem Register verzeichnet sind, können sie unter Integrationsaspekten in die Gesamtwürdigung einbezogen werden. Voraussetzung ist jedoch stets, dass ein solches Verhalten in rechtsgenüglicher Hinsicht nachgewiesen ist.

Bei Übertretungen und Antragsdelikten gilt es stets zu berücksichtigen, dass der Unrechtsgehalt solcher Tatbestände vom Gesetzgeber als geringer eingestuft wird als derjenige von Vergehen oder Verbrechen beziehungsweise von Offizialdelikten. Bei der Beurteilung einer gesuchstellenden Person sollen nicht grundsätzlich höhere oder andere Massstäbe zur Anwendung kommen als für Schweizerinnen und Schweizer in vergleichbaren Lebensumständen. Einzelne, geringfügige Verfehlungen gegen die öffentliche Ordnung dürfen in der Gesamtwürdigung nicht übermässig gewichtet werden und für sich allein für die Verweigerung einer Einbürgerung ausschlaggebend sein. Ansonsten ist damit zu rechnen, dass die Begründung für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs als unverhältnismässig oder willkürlich beurteilt und in einem Rechtsmittelverfahren nicht Stand halten würde.

4.8.6 Ablauf betreffend VOSTRA-Anfrage

Die Gemeinden haben von Bundesrechts wegen keinen Zugriff auf das automatisierte Strafregister VOSTRA. Die für Einbürgerungen zuständige Stelle des Kantons teilt den Gemeinden nach Einsichtnahme ins automatisierte Strafregister mit, ob ein Einbürgerungshindernis aus Sicht des Strafrechts besteht. Es soll nicht Sache der Gemeinden und auch nicht des Grossen Rats oder seiner Kommission sein, strafrechtliche Beurteilungen vornehmen zu müssen. Die Regelungen müssen einheitlich, klar und möglichst einfach anwendbar sein.

Die Gemeinden sollen wie nach heutiger Praxis nach Eingang eines Einbürgerungsgesuchs zuerst eine VOSTRA-Anfrage bei der Sektion Bürgerrecht und Personenstand des Departements Volkswirtschaft und Inneres einfordern. Es ist nicht sinnvoll, ein Gesuch zu veröffentlichen, anschliessend alle weiteren Erhebungen zu treffen und schliesslich über den Antrag in der Gemeinde zu entscheiden, wenn das Gesuch anschliessend auf Kantonsebene nach Einsichtnahme ins automatisierte Strafregister VOSTRA sistiert oder abgelehnt werden muss. Eine zweite Einsichtnahme erfolgt vor dem Entscheid der Kommission des Grossen Rats.

4.9 Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (§ 9 KBüG-E)

4.9.1 Handlungsbedarf

Das bisherige Kriterium eines einwandfreien finanziellen Leumunds wird gemäss Vernehmlassungsvorlage des Bundes vom 16. Dezember 2009 neu mit dem Kriterium "Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung" umschrieben. Die bisherige Praxis, nur das Vorlegen eines Betreibungsregisterauszugs ohne Einträge zu verlangen, erweist sich als zu undifferenziert und ruft immer wieder nach Ausnahmen. Das neue Gesetz soll die Voraussetzungen klar regeln.

4.9.2 Ergebnis der Anhörung

Die vorgeschlagene Lösung stiess in der Anhörung auf breite Zustimmung. Einzig die SD und sechs Gemeinden waren eher nicht einverstanden, die EDU, die SVP, sieben Gemeinden und eine Privatperson äusserten sich vollständig ablehnend. Der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und die Gemeinden, die sich dieser Verbandsstellungnahme angeschlossen hatten, verlangten, dass die aus der Sozialhilfe erhaltenen finanziellen Beträge vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs zurückbezahlt sind. Zudem dürften während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfegelder bezogen werden.

4.9.3 Vorgeschlagene Lösung

4.9.3.1 Vorbemerkung

Die nochmalige Überprüfung der vorgeschlagenen Lösung aufgrund der Anhörungsergebnisse hat den Regierungsrat zu keinen Änderungen bewogen. Es wird hingegen an dieser Stelle und hinten unter Ziffer 6.1 zu § 3 Abs. 1 KBüG-E präzisierend festgehalten, dass nicht nur die hier relevante Einbürgerungsvoraussetzung, sondern ebenso alle anderen auch während des Verfahrens erfüllt sein müssen. Ansonsten muss ein Gesuch allenfalls sistiert oder

mit einem negativen Antrag der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat vorgelegt werden. Falls der Gemeinderat gemäss Gemeindeordnung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist, gilt diese Voraussetzung analog.

4.9.3.2 Nachweis der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit

Die gesuchstellende Person muss ein ungekündigtes, unbefristetes Arbeitsverhältnis, eine selbstständige wirtschaftliche Erwerbstätigkeit, Bemühungen zur Suche einer Arbeitsstelle, eine aktive Bildungstätigkeit oder entsprechende Bemühungen nachweisen. Im Fall einer befristeten, zum Beispiel temporären Anstellung hat die gesuchstellende Person den Willen zu einem selbstverantwortlichen Leben nachzuweisen, in dem sie beispielsweise mehrere Arbeitsnachweise von temporären Arbeitgebern über eine mehrjährige Phase vorlegt.

Eine weitere Möglichkeit, diese Einbürgerungsvoraussetzung zu erfüllen, ist der Nachweis, dass die gesuchstellende Person ihre Lebenskosten und Unterhaltspflichten im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit durch Einkommen, Vermögen und Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, decken kann. Unter solche Leistungen Dritter fallen etwa Leistungen aus Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210), dem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004 (SR 211.231) oder Leistungen des Kantons an Personen in Ausbildung. Diese Leistungen müssen "auf absehbare Zeit" gesichert sein. Das heisst, dass für einen Zeithorizont von etwa drei Jahren abgeschätzt werden kann, eine gesuchstellende Person sei voraussichtlich in der Lage, ihre Lebensbedürfnisse und diejenigen ihrer Familie mit eigenen Erträgen oder Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, zu finanzieren.

Betreffend Sozialhilfe wird folgende Regelung vorgeschlagen: Die gesuchstellende Person darf drei Jahre vor Einreichung des Gesuchs keine Leistungen aus der Sozialhilfe bezogen haben. In begründeten Fällen kann von dieser Vorgabe abgewichen werden. Reicht zum Beispiel das Einkommen trotz voller Erwerbstätigkeit und allen zumutbaren Anstrengungen nicht aus (zum Beispiel im Fall von "working poor"), kann der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben als trotzdem gegeben gelten, auch wenn während den drei Jahren vor Gesuchseingabe Leistungen aus der Sozialhilfe bezogen wurden oder weiterhin bezogen werden. Dies kann zum Beispiel auch der Fall sein, wenn eine alleinerziehende Mutter kleiner Kinder trotz entsprechender Bemühungen keiner Erwerbstätigkeit oder lediglich einer Teilzeitarbeit nachgehen kann und daher auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Klar nicht als Ausnahmefall in diesem Sinne könnte hingegen eine gesuchstellende Person gelten, die sich weigert, eine regionale Arbeitsvermittlungsstelle (RAV) aufzusuchen und die von dieser vermittelte Arbeitsstelle anzutreten (vgl. auch zur Zumutbarkeit Art. 17 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982; SR 837.0).

4.9.3.3 Nachweis der Einhaltung finanzieller Verpflichtungen

Ein wichtiger Aspekt betreffend Teilnahme am Wirtschaftsleben ist auch die Einhaltung finanzieller Verpflichtungen. Die gesuchstellende Person hat nachzuweisen, dass sie ihren finanziellen Verpflichtungen im Wirtschaftsleben nachkommt. Sie hat einen Betreibungsregisterauszug vorzulegen, der gemäss der neuen Verordnung nicht älter als ein Monat sein soll und für die letzten fünf Jahre vor Einreichung des Gesuchs keine offenen Verlustscheine

enthalten darf. Kann die gesuchstellende Person nachweisen, dass die durch den Verlustschein verurkundete Forderung getilgt, der Verlustschein aber gemäss Art. 149a Abs. 3 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (SR 281.1) noch nicht gelöscht ist, gilt der Verlustschein nicht mehr als offen. In diesem Fall ist er nicht relevant. Dies entspricht der heutigen Vorgabe des Bundes und der kantonalen Praxis. Dabei ist nicht relevant, um was für Verlustscheine beziehungsweise Forderungen es sich handelt.

Im Übrigen dürfen während der Frist von drei Jahren vor Einreichung des Gesuchs insbesondere keine Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Sozialversicherungseinrichtungen, Krankenkassen und aus familienrechtlichen Verpflichtungen vorliegen. Liegen keine solchen Betreibungen vor, hingegen zahlreiche oder betragsmässig sehr hohe Betreibungen von Privatpersonen oder Firmen, hat der Gemeinderat in einer Gesamtwürdigung zu beurteilen, ob die Einbürgerungsvoraussetzung trotz fraglicher Zahlungsmoral erfüllt ist. Kommt der Eindruck auf, dass eine gesuchstellende Person ihren finanziellen Verpflichtungen oft oder sogar regelmässig erst nach Betreibungen nachkommt, kann dies auf eine mangelhafte Integration hindeuten und allenfalls ausschlaggebend sein, dass die Integration in der Gesamtwürdigung als ungenügend bezeichnet werden muss, was zur Ablehnung eines Gesuchs führt.

Zu berücksichtigen ist, dass Betreibungen auch willkürlich oder allenfalls versehentlich erfolgen können. Weist die gesuchstellende Person zum Beispiel durch einen Zahlungsbeleg oder ein Entschuldigungsschreiben einer betreibenden Stelle nach, dass eine Betreibung ungerechtfertigterweise erfolgte, fällt diese ausser Betracht.

4.9.3.4 Berücksichtigung des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 6. Dezember 2010

Die Prüfung der Einhaltung finanzieller Verpflichtungen bildet auch Gegenstand eines Verwaltungsgerichtsentscheids vom 6. Dezember 2010. Der Entscheid WBE.2010.261 (487.1/41.1) betrifft den Entscheid des Grossen Rats (Kommission für Justiz), wonach ein Einbürgerungsgesuch um zwei Jahre zurückgestellt wurde. Das Verwaltungsgericht hob den Entscheid auf und wies die Angelegenheit zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Grossen Rat, Kommission für Justiz, zurück.

Der Kommissionsentscheid wurde damit begründet, dass eine Betreibung im Zeitpunkt der Beurteilung durch die Kommission erst rund zweieinhalb Jahre zurücklag. Damit war das Erfordernis gemäss Checkliste der Kommission bezüglich Betreibungen ("Keine Betreibung in den letzten drei Jahren") noch nicht erfüllt. Das Verwaltungsgericht beurteilte dieses Erfordernis als zu undifferenziert, da in keiner Weise unterschieden werde, "ob eine Betreibung zu Recht erfolgte oder nicht, ob nur eine Betreibung innert der Dreijahresfrist erfolgte oder mehrere, und wie hoch der in Betreibung gesetzte Betrag war." Es sei gemäss Checkliste auch nicht relevant, ob die gesuchstellende Person allfällige Schulden bezahlt hat oder nicht. Zur Beurteilung, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt seien, sei eine Gesamtbetrachtung anzustellen. Eine solche umfassende Würdigung der Einbürgerungsvoraussetzungen gelte auch für die Beurteilung des finanziellen Leumunds. Eine schematische Verweigerung des Kantonsbürgerrechts wegen eines eher geringfügigen Mangels im Hinblick auf den finanziellen Leumund sei unverhältnismässig. Das Verwaltungsgericht hob den Entscheid des Grossen Rats beziehungsweise der Kommission für Justiz auf und wies die Angelegenheit zur

weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Grossen Rat, Kommission für Justiz, zurück.

Dem Entscheid des Verwaltungsgerichts wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wie folgt Rechnung getragen:

Die Dreijahresfrist vor Gesuchseinreichung gilt grundsätzlich nur für Betreibungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Sozialversicherungseinrichtungen, Krankenkassen und aus familienrechtlichen Verpflichtungen. Nur in besonderen Fällen können auch andere Betreibungen, zum Beispiel Betreibungen von Privatpersonen oder Geschäften, relevant sein. Bezüglich Integration könnten so etwa Betreibungen über sehr hohe Beträge oder zahlenmässig sehr viele Betreibungen von Bedeutung sein. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn wie oben festgehalten Anzeichen dafür bestehen, dass eine gesuchstellende Person ihren finanziellen Verpflichtungen praktisch regelmässig nur nach Betreibungen nachkommt (vgl. § 9 Abs. 6 KBüG-E). In Analogie zu § 8 Abs. 5 KBüG-E ist von "angemessener" Berücksichtigung die Rede. Damit soll ausgedrückt werden, dass eine geringfügige Betreibung zum Beispiel eines privaten Geschäfts keinen Hinweis auf eine mangelnde Integration darstellen kann. In diesem Sinne ist eine auch vom Verwaltungsgericht geforderte Gesamtwürdigung vorzunehmen. Zudem ist in § 9 Abs. 7 KBüG-E ausdrücklich festgehalten, dass ungerechtfertigte Betreibungen ausser Betracht fallen. Bezüglich Verlustscheinen ist explizit von "offenen" Verlustscheinen die Rede (§ 9 Abs. 4 KBüG-E), das heisst, dass Verlustscheine nicht relevant sind, wenn die gesuchstellende Person nachweisen kann, dass die entsprechende Forderung bezahlt ist.

4.10 Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (§ 5 KBüG-E)

Das Kriterium der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen wird unterschiedlich kategorisiert. Zum Teil wird es als zusätzlicher Aspekt der Integrationsprüfung betrachtet, nachdem die übrigen Integrationskriterien an sich bereits vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geprüft werden mussten. Gemäss Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011 wird die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen in Art. 11 BüG-Entwurf als eigenständige materielle Einbürgerungsvoraussetzung neben den eigentlichen Integrationskriterien bezeichnet.

Diese Differenz kann offen gelassen werden. Zudem ist keine scharfe Trennung zwischen den einzelnen Integrationskriterien und dem Kriterium "Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen" möglich. Vorliegend wird vorgeschlagen, die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen im Rahmen der gesamten Integrationsprüfung, insbesondere im Einbürgerungsgespräch, zu überprüfen, das von den Gemeinden geführt wird (§ 22 Abs. 1 KBüG-E).

5. Neuerungen betreffend Verfahren und Rechtsschutz

5.1 Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Person (§ 16 KBüG-E)

5.1.1 Handlungsbedarf

Die Verpflichtung zur Mitwirkung der Gesuchstellenden ergibt sich zwar bereits aus § 23 VRPG. Die Art und Weise der Mitwirkung ist jedoch zu konkretisieren, und es ist zu präzisieren, dass die Mitwirkungspflicht während des ganzen Einbürgerungsverfahrens gilt.

5.1.2 Vorgeschlagene Lösung

Die für die Anhörung vorgeschlagene Lösung stiess auf breite Zustimmung, weshalb keine Änderungen am ursprünglichen Lösungsvorschlag vorzunehmen sind. Die gesuchstellende Person wird verpflichtet, alle erforderlichen Unterlagen einzureichen und wahrheitsgetreu Auskunft zu geben, auch wenn sich während des Verfahrens neue Tatsachen (zum Beispiel Änderungen des Personen- und Familienstands, neue Verlustscheine und Betreibungen sowie Strafverfahren oder Strafverurteilungen wegen Vergehen oder Verbrechen) ergeben. Die entsprechende Meldung hat unverzüglich an die zuständige Behörde beziehungsweise Verwaltungsstelle zu erfolgen, bei der das Gesuch gerade hängig ist.

5.2 Umgang mit dem Daten- und Persönlichkeitsschutz (§§ 17 und 18 KBüG-E)

5.2.1 Handlungsbedarf

Naturgemäss geht es bei Bürgerrechtsfragen um die Bearbeitung von Daten, die stark in die Persönlichkeit von Menschen eingreifen. Damit sind insbesondere die verfassungsmässig geschützten Rechte auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) und auf Privatsphäre (Art. 13 BV) betroffen. Diese Rechte dürfen auch im Bürgerrechtswesen nur eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, ein öffentliches Interesse vorliegt und der Eingriff verhältnismässig ist.

Die zunehmende Tendenz, dass Publikationen wie Traktandenlisten, Beschlüsse und Sitzungsprotokolle von Behörden auch im Internet veröffentlicht werden und somit weltweit für eine unbekannte Anzahl von Personen und von Datensuchsystemen greifbar sind, bietet besondere datenschutzrechtliche Herausforderungen, sobald schutzwürdige Personendaten betroffen sind. Die Publikation der Namen gesuchstellender Personen nicht nur im Internet, sondern generell soll auf das unbedingt erforderliche Mass beschränkt werden.

Während des Einbürgerungsverfahrens werden Personendaten in verschiedenen Abschnitten des Verfahrens einer eingeschränkten oder sogar breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Dies gilt namentlich, wenn die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat zuständig ist, aber auch für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch den Grossen Rat. Dies kann unter Berücksichtigung der Grösse des Personenkreises nur in einem klar geregelten Rahmen erfolgen (vgl. Art. 15c BüG).

Relevant ist der Daten- und Persönlichkeitsschutz insbesondere bei folgenden Verfahrensschritten:

- Publikation des Gesuchs
- Einladungen/Traktandenlisten für Gemeindeversammlungen oder Einwohnerratssitzungen
- Aktenauflage vor der Gemeindeversammlung oder der Einwohnerratssitzung
- Publikation der Beschlüsse und Protokolle der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats
- Aktenauflage für die Mitglieder des Grossen Rats
- Protokollführung
- Publikation der Beschlüsse der Kommission oder des Grossen Rats
- Berichterstattung (statistische Angaben)

Zur Klärung und Bestätigung, dass eine gesuchstellende Person mit der Eingabe des Gesuchs einwilligt, höchstpersönliche Daten soweit nötig zu bearbeiten, zu speichern und zwischen Behörden und Verwaltungsstellen auszutauschen, ist es zweckmässig, eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung vorzusehen.

In der heutigen Praxis nicht befriedigend geregelt ist schliesslich die Mitwirkung der zur Auskunft verpflichteten weiteren Behörden und Stellen, die über für das Einbürgerungsverfahren relevante Personendaten verfügen. Unter Hinweis auf den Datenschutz wird oft nur ungenügend Auskunft über die Gesuchstellenden erteilt. Häufig werden auch spezielle Vollmachten der gesuchstellenden Person verlangt, was immer mit erheblichem Aufwand für alle Beteiligten verbunden ist.

5.2.2 Ergebnis der Anhörung

Die für die Anhörung vorgeschlagene Lösung stiess auf breite Zustimmung. Eher nicht einverstanden waren die EDU, die SD, 17 Gemeinden und die GAV. Vollständig negativ nahmen die SVP, sieben Gemeinden und eine Privatperson Stellung. Kritisiert werden die zu restriktiven Daten- und Persönlichkeitsschutzbestimmungen. Jedes Mitglied des Grossen Rats müsse das volle Einsichtsrecht haben, in begründeten Fällen müsse auch den Mitgliedern des Einwohnerrats sowie den Einwohnerinnen und Einwohnern ein erweitertes Akteneinsichtsrecht zustehen.

5.2.3 Vorgeschlagene Lösung

5.2.3.1 Grundsatz

Die vorgeschlagene Lösung wurde unter Würdigung der Anhörungsergebnisse nochmals überprüft. Es ergab sich insofern ein Änderungsbedarf, als auch hier auf eine spezielle Regelung im Fall einer möglichen Gefährdung an Leib und Leben als Folge einer Namensveröffentlichung verzichtet werden soll. Wie erwähnt (vorn Ziffer 3.2.4.4) bestehen andere Möglichkeiten, um eine allenfalls durch eine Namensveröffentlichung während des Einbürgerungsverfahrens verursachte Gefährdung an Leib und Leben zu vermeiden.

Die mit dem neuen Gesetz vorgeschlagene Regelung basiert auf dem Grundsatz, dass die Namen gesuchstellender Personen nur solange veröffentlicht werden dürfen, bis eine Behörde auf Gemeinde- oder Kantonsebene einen Entscheid gefällt hat. Hingegen sind die

Publikation der öffentlichen Auflage eines Gesuchs gemäss § 21 Abs. 2 KBüG-E und auch die Veröffentlichung von Traktandenlisten mit den Namen der gesuchstellenden Personen zulässig. Dies gilt auch für eine Publikation im Internet.

Entscheide der Gemeindeversammlung, des Einwohnerrats, des Gemeinderats – falls die Gemeindeordnung seine Zuständigkeit vorsieht – und des Grossen Rats bezüglich Einbürgerungen unter Nennung des Namens der gesuchstellenden Person sollen nicht veröffentlicht werden. Dies entspricht dem Grundsatz der Vertraulichkeit, wonach personenbezogene Entscheide nicht publiziert werden. Die in einigen Gemeinden übliche Veröffentlichung von erteilten Baubewilligungen lässt sich in Bezug auf die Intensität des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte der gesuchstellenden Person mit der Situation in Bürgerrechtssachen nicht vergleichen.

Wird ein Gesuch, das von der Gemeindeversammlung beziehungsweise vom Einwohnerrat oder vom Gemeinderat gutgeheissen wurde, vom Grossen Rat oder seiner Kommission abgelehnt, oder wird die Einbürgerungsbewilligung des Bundes verweigert, sind die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung beziehungsweise die Mitglieder des Einwohnerrats an einer Sitzung des Einwohnerrats zu orientieren. Dies gilt auch, wenn in einem Rechtsmittelverfahren der Gemeindeentscheid aufgehoben wurde und die Rechtsmittelinstanz selber einen Entscheid gefällt hat. Eine Veröffentlichung dieser Information mit dem Namen der gesuchstellenden Person ist nicht zulässig.

5.2.3.2 Publikation von Gesuchen und Akteneinsicht

Gesetzlich geregelt werden soll insbesondere die Frage, welche Personendaten der Öffentlichkeit im Rahmen der Publikation gemäss § 21 Abs. 2 KBüG-E sowie den Stimmberechtigten, Mitgliedern von Einwohnerräten und Mitgliedern des Grossen Rats zugänglich sein sollen.

Vollständige Einsicht in die Akten soll den Mitgliedern der grossrätlichen Kommission zustehen, wie dies auch für die Mitglieder einer Einbürgerungskommission auf kommunaler Ebene gelten soll (§§ 23 Abs. 3 und 26 Abs. 2 KBüG-E).

Aufgrund des grossen Personenkreises drängt sich für das Publikationsverfahren und das Verfahren in der Gemeindeversammlung, im Einwohnerrat und im Grossen Rat eine eingeschränkte Akteneinsicht auf. Für die Publikation gemäss § 21 Abs. 2 KBüG-E sollen nur die wichtigsten Daten bekannt gemacht werden, damit es möglich ist, eine Person mit genügender Sicherheit zu identifizieren: Name und Vorname, Geburtsjahr, Geschlecht, Heimatstaat und Postadresse.

Bei den Stimmberechtigten, Mitgliedern des Einwohnerrats und Mitgliedern des Grossen Rats soll sich die Akteneinsicht auf die Informationen und die Beurteilung des Gemeinderats beschränken, die in einem ausführlichen Bericht dargestellt werden und folgende Angaben umfassen:

a) Name und Vorname,
b) Geburtsjahr und -ort,
c) Geschlecht,
d) Heimatstaat,

e) Postadresse,
f) Aufenthaltsdauer in der Schweiz,
g) Aufenthaltsdauer in der Gemeinde,
h) Familienrechtliche Situation,
i) Ausbildung und Beruf,
k) Zusammenfassung der Eingaben gemäss § 21 KBüG-E,
l) Beurteilung der Integration (Beurteilung der sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse, des Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung und der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung).

Dass damit das entscheidungsbefugte Organ, das heisst die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat und der Grosse Rat, keinen vollständigen Einblick in die Entscheidungsgrundlagen erhält, entspricht dem geltenden Bundesrecht (Art. 15c Abs. 3 BüG) und ist in Kauf zu nehmen. Die Bestimmung soll unverändert auch ins neue BüG aufgenommen werden (Art. 17 Abs. 3 BüG-Entwurf).

5.2.3.3 Schutz von Auskunftspersonen

Ein Konflikt, der sich auch mit dem neuen Gesetz nicht beseitigen lässt, besteht darin, dass es aus arbeitsrechtlicher Sicht grundsätzlich nicht zulässig ist, einen Bericht über eine angestellte Person zu erstellen, der einer Arbeitnehmerin beziehungsweise einem Arbeitnehmer das Fortkommen erschwert. Dieser Konflikt ist bei der Erhebung und insbesondere bei der Beurteilung von Arbeitgeberberichten durch den Gemeinderat zu berücksichtigen.

Die Erteilung von Auskünften kann ohnehin zu schwierigen Situationen führen, vor allem wenn die Auskünfte für die gesuchstellende Person nicht positiv ausfallen. Grundsätzlich hat eine gesuchstellende Person Anspruch darauf, in die Verfahrensakten Einsicht zu nehmen (§ 22 Abs. 1 VRPG). Wird zum Nachteil einer Partei auf Akten abgestellt, ist ihr der belastende Inhalt derselben mitzuteilen und Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äussern. Als Beispiel könnte ein Arbeitgeberbericht oder ein Schulbericht genannt werden. War die gesuchstellende Person in den letzten Jahren vor Gesuchseinreichung nur für einen Arbeitgeber tätig oder hat sie immer die gleiche Schule besucht, kann unter Umständen problemlos auf die auskunfterteilende Person geschlossen werden, auch wenn die Auskunft für die Akteneinsicht anonymisiert wurde. Im Übrigen gilt § 22 Abs. 2 VRPG aber ausdrücklich auch für Auskunftspersonen. Die Einsichtnahme kann zur Wahrung wichtiger öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen verweigert werden. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welches Interesse höher zu gewichten ist: das Interesse am Schutz einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers vor möglichen negativen Folgen, oder das Interesse einer gesuchstellende Person, vollständige Einsicht in alle Unterlagen nehmen zu können.

5.3 Berichterstattung (§ 19 KBüG-E)

5.3.1 Handlungsbedarf

Die Öffentlichkeit soll darüber orientiert werden, wie viele Einbürgerungsgesuche eingereicht, zurückgezogen und abgewiesen wurden, wie viele Gesuche hängig und wie viele Zusicherungen des Gemeindebürgerrechts und Erteilungen des Kantonsbürgerrechts erfolgt sind. Das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach einer Berichterstattung durch den Gemeinderat wurde von Gemeindeseite in die Projektorganisation eingebracht. Der Öffentlichkeit sei bewusst zu

machen, dass nicht einfach alle eingereichten Gesuche gutgeheissen, sondern dass auch Gesuche abgelehnt oder zurückgezogen würden. Der Bedarf nach einer transparenten Information gewinnt noch an Bedeutung, wenn in der Gemeindeordnung vorgesehen werden kann, dass der Gemeinderat für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist. Analog sollen der Öffentlichkeit auch die entsprechenden Informationen bezüglich Erteilung des Kantonsbürgerrechts zur Verfügung stehen.

5.3.2 Vorgeschlagene Lösung

Die Anhörung ergab eine vollständige Zustimmung zu den Vorschlägen, so dass kein Änderungsbedarf besteht. Die Berichterstattung über Entscheide im Einbürgerungswesen ist ein Abwägen zwischen dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Informationen und den datenschutzrechtlichen Aspekten. Der Gemeinderat soll Bericht erstatten und die entsprechenden Angaben per Ende Jahr zu statistischen Zwecken auch dem Departement Volkswirtschaft und Inneres mitteilen. Für die Öffentlichkeit kann die Berichterstattung im Rahmen des jährlichen Rechenschaftsberichts des Gemeinderats erfolgen, die statistischen Angaben bezüglich Kantonsbürgerrecht sollen in den Jahresbericht des Regierungsrats einfliessen.

Soweit diese Angaben ohne Namen der gesuchstellenden Personen erfolgen, ist sie auch datenschutzrechtlich unproblematisch, obwohl vor allem in kleinen Gemeinden mit wenigen Einbürgerungsverfahren auch bei einer anonymisierten Veröffentlichung allenfalls auf bestimmte Personen geschlossen werden kann.

5.4 Gebühren (§ 29 KBüG-E)

5.4.1 Höhe der Gebühren

Aufgrund einer Änderung des BüG dürfen die Behörden seit dem 1. Januar 2006 für Einbürgerungsentscheide nur noch Gebühren erheben, die höchstens die Verfahrenskosten decken. Diese Änderung des Bundesrechts wurde mit der Änderung des KBüG vom 12. Dezember 2006 umgesetzt (vgl. [06.34] Botschaft vom 8. März 2006). Für die Zeit zwischen dem 1. Januar 2006 und dem Inkrafttreten der KBüG-Änderung vom 12. Dezember 2006 auf den 1. November 2007 erliess der Regierungsrat im Sinne einer kantonalen Übergangsregelung eine Verordnung.

Mit der Änderung im KBüG wurde die Verordnung über die Gebühren im Bürgerrechtswesen (KBüGGV) vom 12. September 2007 (SAR 121.113) in Kraft gesetzt. Unbestritten ist der Grundsatz, dass die Gebühren den vollen Verwaltungsaufwand decken sollen. Die neuen gesetzlichen Grundlagen werden klarer und detaillierter ausfallen und deshalb leichter zu handhaben sein. Im Gegenzug wird für die Erhebungen, die Qualitätssicherung und Schulung eher mit etwas höherem Aufwand gerechnet. In der Anhörung wurde in zahlreichen Stellungnahmen festgehalten, dass die geltenden Gebühren nicht kostendeckend seien. Obwohl kein erheblicher Mehraufwand insgesamt erwartet wird, sollen die geltenden Gebühren gemeinsam mit den Gemeinden überprüft werden. Vorbehalten bleibt zudem eine Neubeurteilung aufgrund des auf kantonaler Ebene laufenden umfassenden Projekts "Materielle und formelle Überprüfung des Gebührenrechts".

5.4.2 Vorschusspflicht für Gebühren und Auslagen

Bereits im geltenden Recht können Personen, die Gebühren und Auslagen zu entrichten haben, zur Leistung eines Vorschusses oder zur Begleichung einer Zwischenrechnung verpflichtet werden (§ 15 Abs. 5 KBüG). Die Gebühren und Auslagen sind ausdrücklich für die Behandlung geschuldet und nicht nur bei erfolgreichem Ausgang des Verfahrens.

Seit Anfang 2010 verlangt der Kanton die Bezahlung der Gebühr, bevor die Prüfung der Unterlagen an die Hand genommen wird. Gemäss heutiger Praxis wird auf Gemeindeebene selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das Inkasso der Gebühren verläuft denn auch nicht in jedem Fall problemlos. Daher soll vorgeschlagen werden, dass grundsätzlich in jedem Fall ein Vorschuss für Gebühren und Auslagen zu leisten ist. Erst bei Eingang der entsprechenden Zahlungen soll mit der Bearbeitung des Gesuchs begonnen werden.

5.5 Rechtsschutz (§ 30 KBüG-E)

5.5.1 Instanzenzug

5.5.1.1 Handlungsbedarf

Gemäss Art. 50 BüG muss der Kanton eine Gerichtsbehörde einsetzen, die als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilt. Als Gerichtsbehörde in diesem Sinn soll das Verwaltungsgericht bezeichnet werden.

5.5.1.2 Vorgeschlagene Lösung

Die Anhörung ergab eine praktisch vollständige Zustimmung zu den Vorschlägen, so dass kein Änderungsbedarf besteht. Es erscheint zweckmässig, dass Entscheide der Gemeinden zuerst beim Regierungsrat angefochten werden können, zumal dem Regierungsrat im Gegensatz zum Verwaltungsgericht eine Aufsichtsfunktion zukommt. Der direkte Weiterzug von kommunalen Entscheiden an das Verwaltungsgericht stellt eine seltene Ausnahme dar und lässt sich nur dann begründen, wenn ein Entscheid über ein Rechtsmittel ausserordentlich rasch gefällt werden muss (Beispiel: Beschwerde gegen Submissionsentscheide des Gemeinderats gemäss Submissionsdekret). Eine derartige zeitliche Dringlichkeit liegt hier nicht vor.

Die direkte Anfechtung eines Entscheids des Grossen Rats (Kommission beziehungsweise Plenum) beim Verwaltungsgericht ist aufgrund des Grundsatzes der Gewaltenteilung gegeben.

5.5.2 Kognition

5.5.2.1 Handlungsbedarf

Das BüG weist keine näheren Vorgaben zur Kognition auf. Es verlangt in Art. 50 nur, dass die Kantone als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz eine Gerichtsbehörde einzusetzen haben.

5.5.2.2 Vorgeschlagene Lösung

Beschränkte Kognition des Regierungsrats

Die Anhörung ergab eine praktisch vollständige Zustimmung zu den Vorschlägen, so dass kein Änderungsbedarf besteht. Grundsätzlich können im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden (volle Kognition des Regierungsrats gemäss § 52 VRPG). Der Regierungsrat prüft somit nicht nur die Rechtmässigkeit eines Entscheids, sondern auch das Ermessen ohne Einschränkungen.

Dieser Grundsatz des VRPG schliesst nicht aus, dass sich der Regierungsrat in bestimmten Bereichen eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, soweit es um die Überprüfung des Ermessens der Gemeinden geht. Dies ist etwa der Fall, wenn besondere Ortskenntnisse erforderlich sind, um eine Frage des Ortsbildschutzes oder der Nutzungsplanung zu beantworten. Ähnlich zurückhaltend überprüft der Regierungsrat das Ermessen bei Prüfungs- oder Promotionsentscheiden, bei denen Expertenwissen in spezifischen Fachbereichen relevant ist.

Eine solche Konstellation, die eine im Grundsatz zwar volle, aber im konkreten Fall zurückhaltende Ermessensüberprüfung rechtfertigen würde, ist im Einbürgerungsverfahren jedoch nicht gegeben. Für die Beurteilung, ob die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind und das Verfahren korrekt abgelaufen ist, sind weder besondere örtliche Kenntnisse noch spezifisches Fachwissen massgebend. Vielmehr geht es insbesondere im Bereich der Integrationsprüfung um die Anwendung des Ermessens, das sich hauptsächlich aus der allgemeinen Lebenserfahrung der für die Beurteilung zuständigen Behördenmitglieder ergibt, wobei sich dieses Ermessen innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens bewegen muss. So darf die Anwendung des Ermessens nicht zu rechtsungleichen, willkürlichen oder diskriminierenden Entscheiden führen.

Da dieses Ermessen der Gemeinden nicht überprüft werden soll, wird abweichend vom Grundsatz der vollen Kognition im VRPG vorgeschlagen, dass sich der Regierungsrat in Bürgerrechtssachen auf die Prüfung der Rechtmässigkeit eines Entscheids beschränkt. Dies ist gesetzlich ausdrücklich festzuhalten. Es kann nicht Aufgabe des Regierungsrats sein, im Beschwerdefall die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu wiederholen. Der Regierungsrat prüft nicht, ob eine gesuchstellende Person beispielsweise ausreichende Sprachkenntnisse aufweist und über genügende geografische Kenntnisse verfügt, so dass die Einbürgerungsvoraussetzung der Integration als erfüllt betrachtet werden kann. Der Regierungsrat untersucht lediglich, ob die Gemeinde diese Prüfungen rechtskonform, das heisst nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit, des Willkür- und Diskriminierungsverbots, durchgeführt hat oder ob beim Entscheid das Ermessen unter- oder überschritten beziehungsweise missbraucht wurde. Der Regierungsrat prüft beispielsweise, ob die sprachlichen Kenntnisse überhaupt hinreichend erhoben worden sind oder ob eine diskriminierende Begründung für die Ablehnung eines Gesuchs ausschlaggebend war. Kommt der Regierungsrat zum Schluss, es liege ein solcher Rechtsmangel vor, der sich auf das Ergebnis des Verfahrens massgebend ausgewirkt hat, hebt er den kommunalen Entscheid auf.

Rechtskontrolle des Verwaltungsgerichts

Auch in diesem Punkt ergab die Anhörung eine praktisch vollständige Zustimmung zu den Vorschlägen, so dass kein Änderungsbedarf besteht. Das Verwaltungsgericht nimmt gemäss § 55 Abs. 1 VRPG in der Regel eine Rechtskontrolle vor. Art. 29a BV verlangt zwar eine volle gerichtliche Überprüfung, aber keine Angemessenheitskontrolle. Die Gründe, die den Gesetzgeber bewogen, in einzelnen Sachgebieten die Unangemessenheitsrüge vor Verwaltungsgericht zuzulassen, sind für Bürgerrechtsentscheide des Grossen Rats nicht von Bedeutung. Staatspolitische Gründe und das Prinzip der Gewaltenteilung sprechen ohnehin dagegen, dass das Verwaltungsgericht eine Ermessenskontrolle über Entscheide des Grossen Rats ausübt, auch wenn die Prüfung der Angemessenheit nach der Rechtsprechung mit Zurückhaltung erfolgen würde. Eine vom Grundsatz des VRPG (Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht) abweichende Regelung bezüglich der Kognition des Verwaltungsgerichts wird deshalb nicht vorgeschlagen.

5.5.3 Kassation oder Reformation

5.5.3.1 Handlungsbedarf

Sowohl für Beschwerden gegen Gemeindeentscheide als auch für Beschwerden gegen kantonale Entscheide stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeinstanz den vorinstanzlichen Entscheid nur aufheben und zur Neubeurteilung an die Erstinstanz zurückweisen (Kassation) oder ob sie in der Sache selbst neu entscheiden (Reformation) können soll. Das VRPG hält dazu in § 49 fest:

"Hebt die Rechtsmittelinstanz den angefochtenen Entscheid auf, kann sie in der Sache selbst entscheiden oder diese zum Erlass eines neuen Entscheids an eine Vorinstanz zurückweisen."

5.5.3.2 Vorgeschlagene Lösung

Die Anhörung ergab eine praktisch vollständige Zustimmung zu den Vorschlägen, so dass kein Änderungsbedarf besteht. Der Regierungsrat soll den vorinstanzlichen Entscheid in der Regel aufheben und zum neuerlichen Entscheid zurückweisen. Entscheidet die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat oder allenfalls gemäss Zuständigkeitsregelung in der Gemeindeordnung der Gemeinderat auf den gleichen Grundlagen nochmals gleich, wird der Regierungsrat in der Regel auf eine nochmalige Rückweisung verzichten und in der Sache selbst einen Entscheid fällen. Ein mehrmaliges Hin und Her zwischen Gemeinde und Rechtsmittelinstanz in gleicher Sache, wie dies in anderen Kantonen schon vorgekommen ist, ist zu vermeiden. Auf eine gesetzliche Regelung betreffend Kassation oder Reformation kann verzichtet werden. Die generelle Regelung gemäss § 49 VRPG ist ausreichend.

6. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Entwurf für das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

§ 1 KBüG-E: Geltungsbereich

Der Geltungsbereich bleibt unverändert. Der Hinweis auf das Bundesrecht wäre rechtlich nicht erforderlich. Damit soll aber ausgedrückt werden, dass bezüglich Bürgerrecht auch Bundesrecht zu beachten ist. Namentlich die erleichterten Einbürgerungen sind im Wesentlichen Sache des Bundes. Die Kantone haben lediglich die Zuständigkeit innerhalb des Kantons für Erhebungen zu regeln (§ 26 KBüG-E). In diesem Sinne regelt das KBüG den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts nicht umfassend.

Neu soll in § 1 KBüG-E festgelegt werden, dass die Bestimmungen des VRPG für alle in Bürgerrechtssachen involvierten Behörden und Verwaltungsstellen gelten, soweit das Gesetz keine besonderen Regeln enthält. Damit sind die Regeln des VRPG auch für die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat sowie für den Grossen Rat und seine Kommission verbindlich, die in § 1 Abs. 1 VRPG nicht genannt sind.

§ 2 KBüG-E : Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Soweit bezüglich Kantonsbürgerrecht keine besonderen Regeln bestehen, kann festgehalten werden, dass es immer dem Gemeindebürgerrecht folgt. Wer das Gemeindebürgerrecht einer Aargauer Gemeinde besitzt, ist immer auch Bürgerin oder Bürger des Kantons Aargau.

In dieser Bestimmung wird auch der selten auftretende Fall des Findelkinds geregelt.

§ 3 KBüG-E: Grundsätze

Diese Bestimmung regelt in Absatz 1 den Grundsatz für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Das geltende KBüG basiert auf dem Prinzip, dass kein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Aufgrund der vom Bund vorgegebenen Qualifizierung der Einbürgerung als Verwaltungsakt kann ein Einbürgerungsgesuch neu nicht mehr abgewiesen werden, wenn alle gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Bei der Beurteilung, ob dies der Fall ist, verfügen die Gemeinden und der Kanton über ein grosses Ermessen, das im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen auszuüben ist.

Absatz 2 hält fest, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht nur von der gesuchstellenden Person im engeren Sinne, sondern von allen Personen, das heisst von allen Familienmitgliedern, zu erfüllen sind, die von einem Einbürgerungsgesuch umfasst werden. Damit dies beurteilt werden kann, sind grundsätzlich alle von einem Gesuch umfassten Personen einzeln zu prüfen. Das bedeutet nicht, dass eine Familie nicht gemeinsam zum Einbürgerungsgespräch eingeladen werden kann. Jedoch müssen alle Familienmitglieder in das Gespräch einbezogen werden, damit auch jede Person beurteilt werden kann.

Absatz 3 weist darauf hin, dass bei Kindern auf deren Alter und Entwicklungsstand Rücksicht zu nehmen ist. So kann etwa bei der Prüfung der Sprachkenntnisse oder der staatsbürgerlichen Kenntnisse nicht der gleiche Massstab angewendet werden wie bei Erwachsenen.

Absatz 4: Personen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen dürfen nicht diskriminiert werden, weshalb die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Einzelfall auf die Fähigkeiten der entsprechenden Person angepasst werden muss. Unter den Passus der "anderen Beeinträchtigungen" können zum Beispiel auch starke Sprach-, Lese- oder Lernschwächen fallen, die angepasste Prüfungen oder Unterstützungen während der Prüfung nötig machen. Die erforderlichen gesundheitlichen Daten sind den zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen bekannt zu geben (§ 17 Abs. 1 lit. f KBüG-E). Eine Benachteiligung dieser Menschen wäre diskriminierend. Dies hat auch das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 16. Dezember 2008 bestätigt (BGE 135 I 49 ff.). Die Prüfung der sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse sowie die Durchführung des Einbürgerungsgesprächs sind auf die Fähigkeiten der Menschen mit Beeinträchtigungen anzupassen. Allenfalls sind sie von Teilen der Prüfung auch ganz zu befreien.

§ 4 KBüG-E: Aufenthaltsdauer und Integration

Eine gesuchstellende Person muss im Zeitpunkt der Einreichung eines Gesuchs folgende Voraussetzungen erfüllen:

Die gesuchstellende Person muss insgesamt mindestens drei Jahre Aufenthalt in der aargauischen Gemeinde nachweisen können, in der sie das Gesuch einreicht. Ein Jahr vor Einreichung des Gesuchs muss sich die Person ununterbrochen in der Gemeinde aufgehalten haben. Damit werden zwei Jahre, die eine Person früher in der Gemeinde gewohnt hat, angerechnet. Allerdings genügt es nicht, in der Gemeinde nur den Wohnsitz gehabt zu haben. Wie im Bundesrecht vorgesehen, wird neu von Aufenthaltsdauer gesprochen. Die Gemeinde musste während mindestens drei Jahren der effektive Lebensmittelpunkt sein. Das neue BüG soll eine Mindestaufenthaltsdauer von acht Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs, verlangen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BüG-Entwurf gemäss Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011). Zudem soll das Vorliegen einer Niederlassungsbewilligung erforderlich sein (Art. 9 Abs. 1 Bst. b BüG-Entwurf).

§ 5 KBüG-E: Erfolgreiche Integration

Der Begriff der erfolgreichen Integration in § 4 Abs. 1 lit. b wird anhand von Kriterien konkretisiert, die in § 5 erwähnt und in den folgenden Bestimmungen näher umschrieben werden. In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Integrationsvoraussetzungen gemäss § 5 nicht nur bei Einreichung des Gesuchs, sondern auch im Zeitpunkt des Entscheids von Gemeinde und Kanton erfüllt sein müssen. Entfällt eine Voraussetzung während des Verfahrens, da beispielsweise eine gesuchstellende Person von einer Sozialversicherung oder aus einer familienrechtlichen Verpflichtung betrieben wird, ist das Gesuch entweder abzulehnen oder – falls die gesuchstellende Person zustimmt – im Rahmen bestimmter Vereinbarungen zu sistieren.

§ 6 KBüG-E: Sprachliche und staatsbürgerliche Kenntnisse

Bezüglich Sprachkenntnisse soll als Anforderung gelten, dass eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben möglich ist und ein Alltagsgespräch auf Deutsch geführt werden kann. Zum gesellschaftlichen Leben gehört auch das politische Leben, das nicht nur staatsbürgerliche, sondern auch die entsprechenden sprachlichen Kenntnisse erfordert. Gemäss Absatz 1 wird eine Sprachprüfung (siehe vorn Ziffer 4.5), gemäss Absatz 2 eine staatsbürgerliche Prüfung durchgeführt (siehe vorn Ziffer 4.6). Der Gemeinderat soll beurteilen, ob die

gesuchstellende Person mit ihren sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnissen in der Lage ist, die politischen Rechte auszuüben und am politischen Leben teilzunehmen.

§ 7 KBüG-E: Achtung der Werte der Verfassung

Nicht näher gesetzlich konkretisiert werden die Kriterien gemäss § 5 Abs. 1 lit. c (Achtung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung). Dieses Kriterium soll nicht eigentlich geprüft werden, es soll jedoch eine Erklärung unterzeichnet werden, wonach diese Grundsätze geachtet werden (siehe vorn Ziffer 4.7). Ferner wird die Respektierung der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung indirekt auch im Rahmen der Abklärungen bezüglich der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 8) geprüft.

§ 8 KBüG-E: Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen für die Erwachsenen und für die Jugendlichen, die ein Gesuch stellen, konkret umschrieben, die erfüllt sein müssen, damit von einer Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesprochen werden kann. Betreffend Übertretungen und anderer Handlungen beziehungsweise Verhaltensweisen wird in Absatz 5 eine Regelung vorgesehen. Mit dem Begriff "angemessen" wird ausgedrückt, dass geringfügige Verfehlungen gegen die öffentliche Ordnung nicht ausreichen, um von einer mangelhaften Integration zu sprechen (siehe vorn Ziffer 4.8).

§ 9 KBüG-E: Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung

Absatz 1 hält die verschiedenen Möglichkeiten fest, den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben nachzuweisen. Dabei liegt das Schwergewicht in Absatz 1 auf der Überprüfung, ob eine gesuchstellende Person ihre Lebensbedürfnisse und diejenigen ihrer Familie selbstständig finanzieren kann, wobei Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, grundsätzlich kein Hindernis für eine Einbürgerung darstellen.

Absatz 2 regelt den Spezialfall des Bezugs von Sozialhilfe mit einer Karenzfrist von drei Jahren vor Gesuchseingabe. In begründeten Fällen kann zugunsten der gesuchstellenden Person auch von dieser Vorgabe abgewichen werden (siehe vorn Ziffer 4.9.3). Der Bezug von Sozialhilfe ist in diesem Sinne keine absolute Hürde, die in jedem Fall auf eine mangelhafte Integration hinweisen würde.

In den Absätzen 3–7 geht es um die Frage, ob eine gesuchstellende Person als Wirtschaftssubjekt ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommt (siehe vorn Ziffer 4.9.3).

§ 10 KBüG-E : Gemeindebürgerrecht für Schweizerinnen und Schweizer

Absatz 1: Diese Bestimmung betreffend Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern wurde redaktionell überarbeitet (Erwähnung beider Geschlechter). Zudem wird die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde in Analogie zu § 4 Abs. 1 lit. a KBüG-E geregelt. Verlangt werden mindestens drei Jahre in der Gemeinde, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

Absatz 2: Redaktionelle Anpassung.

§ 11 KBüG-E: Voraussetzungen für die Bürgerrechtsentlassung

Redaktionelle Anpassung.

§ 12 KBüG-E: Ehrenbürgerrecht

Die geltende Bestimmung betreffend Ehrenbürgerrecht führt in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten. Deshalb wird präzisiert, dass das Ehrenbürgerrecht nur Schweizerinnen und Schweizern erteilt werden kann, da die Verleihung die Wirkung der Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat. Zuständig bleibt die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat. Das Ehrenbürgerrecht kann auch einer Person verliehen werden, die das Gemeindebürgerrecht bereits besitzt. In diesem Fall handelt es sich um einen Akt der Ehrbezeugung, der keine Rechtswirkung auslöst.

§ 13 KBüG-E : Zuständigkeiten des Departements

Redaktionelle Anpassung; die im geltenden Recht abschliessende Liste soll mit dem Wort "insbesondere" zu einer offenen Liste werden, da nicht alle Aufgaben voraussehbar sind, die sich dem Departement in Zukunft – auch von Bundesrechts wegen – allenfalls stellen werden.

§ 14 KBüG-E: Kinder

Wie im geltenden Recht soll der Umgang mit Gesuchen, die auch Kinder betreffen, geregelt werden. Die Bestimmung soll präzisierend festhalten, dass sich eine Einbürgerung oder Bürgerrechtsentlassung auf die minderjährigen Kinder der gesuchstellenden Person erstreckt, der die elterliche Sorge zusteht. Gemäss Vorlage zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts werden die Kinder nicht mehr als unmündig, sondern als minderjährig bezeichnet. Wie im geltenden Recht erstrecken sich Einbürgerungen oder Bürgerrechtsentlassungen nur dann auf über 16-jährige Kinder, wenn diese schriftlich zustimmen, wobei die Formulierung an die Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011 angepasst werden soll. Auch ist neu in Übereinstimmung mit dem vorgeschlagenen Bundesrecht vom vollendeten 16. Lebensjahr und nicht mehr vom zurückgelegten 16. Altersjahr die Rede.

§ 15 KBüG-E: Verlegung des Aufenthaltsorts während des Verfahrens

Falls eine gesuchstellende Person aus der Gemeinde, in der sie das Gesuch eingereicht hat, wegzieht oder ihren Aufenthaltsort mehr als nur vorübergehend etwa für Ferien oder einen kürzeren Bildungsaufenthalt verlegt, soll klar sein, welche Folgen der Wegzug auf das laufende Verfahren hat (siehe vorn Ziffer 4.3). Im Übrigen kann auf Art. 36 Abs. 2 und 3 BüG hingewiesen werden, wonach ein kurzfristiges Verlassen der Schweiz mit der Absicht auf Rückkehr den Aufenthalt nicht unterbricht. Hingegen gilt der Aufenthalt in der Schweiz als bei der Abreise ins Ausland aufgegeben, wenn die gesuchstellende Person sich polizeilich abmeldet oder während mehr als sechs Monaten tatsächlich im Ausland weilt (vgl. auch Art. 33 Abs. 2 und 3 der Vorlage gemäss Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2011). Entsprechend gilt damit auch der Aufenthalt in der Gemeinde als aufgegeben, weshalb eine Einbürgerungsvoraussetzung entfällt.

§ 16 KBüG-E: Mitwirkungspflicht

Die grundsätzlich geltende Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Person wird für das Einbürgerungsverfahren präzisiert (siehe vorn Ziffer 5.1).

§ 17 KBüG-E: Bearbeitung von Personendaten

Naturgemäss geht es in Bürgerrechtssachen um besonders schützenswerte Personendaten. Die datenschutzrechtlich relevanten Aspekte nehmen daher im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf einen grossen Raum ein. Es genügt nicht, auf untergeordneter Erlassebene Regelungen zu treffen. Es sind ausdrücklich Regelungen auf Gesetzesstufe erforderlich (§ 8 Abs. 2 lit. a Gesetz über die Information der Öffentlichkeit , den Datenschutz und das Archivwesen [IDAG]). Mit der Einreichung des Gesuchs erteilt die gesuchstellende Person den für Bürgerrechtssachen zuständigen Behörden und Verwaltungsstellen die Befugnis, bestimmte, gesetzlich bezeichnete Personendaten gemäss § 3 Abs. 1 lit. g IDAG – auch elektronisch – zu bearbeiten und zu speichern (siehe vorn Ziffer 5.2). Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat durch Verordnung.

§ 18 KBüG-E: Bekanntgabe von Personendaten

Absatz 1 regelt den gegenseitigen Austausch von Personendaten zwischen Behörden und Verwaltungsstellen sowie die Erlaubnis, Personendaten bekannt zu geben und ein elektronisches Informationssystem zu betreiben, das den Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden auch auf elektronischem Weg erlaubt.

Absatz 2 hält die Unentgeltlichkeit des Datenaustauschs zwischen Behörden und Verwaltungsstellen fest.

Absatz 3: Soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist, können auch Dritte wie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder Vermieterinnen und Vermieter verpflichtet werden, den zuständigen Stellen Personendaten bekannt zu geben (siehe vorn Ziffer 5.2.3.3).

Absatz 4: Veröffentlicht werden dürfen die Namen der gesuchstellenden Personen in Traktandenlisten des Grossen Rats und der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats, bevor ein Entscheid gefällt wird (siehe vorn Ziffer 5.2.3).

Absatz 5: Diese Bestimmung hält den Grundsatz fest, dass keine Entscheide der Gemeinden und des Kantons, weder zustimmende noch ablehnende, mit dem Namen der gesuchstellenden Person veröffentlicht werden dürfen. Wenn Sitzungsprotokolle des Grossen Rats und der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats im Internet oder anderswo veröffentlicht werden, was immer öfter der Fall ist, sind die Namen der gesuchstellenden Personen aus den Protokollen zu entfernen beziehungsweise die entsprechenden Textstellen so zu anonymisieren, dass keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen möglich sind (siehe vorn Ziffer 5.2.3).

§ 19 KBüG-E: Berichterstattung

Die Berichterstattung des Gemeinderats und des Regierungsrats umfasst lediglich die statistischen Daten bezüglich der Gesuche zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern (ordentliche Einbürgerungen). Die Berichterstattung kann mit dem Jahresbericht des Gemeinderats erfolgen, die Berichterstattung des Regierungsrats soll Teil des Jahresberichts bilden (siehe vorn Ziffer 5.3).

§ 20 KBüG-E: Einreichung des Gesuchs

Diese Bestimmung regelt die Einzelheiten zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs. Es ist dem Gemeinderat der Gemeinde einzureichen, in der die gesuchstellende Person ihren Aufenthalt hat.

Gemäss Absatz 2 können verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Personen das Gesuch einzeln oder gemeinsam stellen. Die Behandlung des gemeinsamen Gesuchs erfolgt grundsätzlich so, wie wenn ein einzelnes Gesuch gestellt worden wäre.

§ 21 KBüG-E: Vorprüfung und Publikation des Gesuchs

Diese Bestimmung hält fest, dass der Gemeinderat nach einer Vorprüfung bestimmter Einbürgerungsvoraussetzungen das Gesuch unter Bekanntgabe der gesetzlich festgehaltenen Daten veröffentlicht. In der Publikation ist darauf hinzuweisen, dass dem Gemeinderat innert 30 Tagen Hinweise zum veröffentlichten Gesuch eingereicht werden können.

§ 22 KBüG-E: Erhebungen des Gemeinderats

Absatz 1: Der Gemeinderat ist zuständig für die Erhebungen und die Integrationsprüfung gemäss kantonalen Vorgaben (siehe Absatz 4).

Absatz 2: Diese Bestimmung zählt ausdrücklich auf, welche Punkte der Gemeinderat in einem Bericht zusammenzufassen hat. Dieser Bericht wird auch den Stimmberechtigten beziehungsweise den Mitgliedern des Einwohnerrats und des Grossen Rats offen gelegt. Die vollständigen Gesuche stehen nur der Einbürgerungskommission des Grossen Rats sowie der allenfalls vom Gemeinderat eingesetzten gemeinderätlichen Kommission (§§ 23 Abs. 3 und 26 Abs. 2 KBüG-E) offen.

Absatz 3: Der Bericht gemäss Absatz 2 ist vor der Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerratssitzung in die Aktenauflage zu legen. Daraus folgt, dass andere Unterlagen nicht in die Auflage gehören, weil sonst die Persönlichkeitsrechte der gesuchstellenden Personen verletzt werden könnten.

Absatz 4: Die gesuchstellende Person muss Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, wenn sich aus den Erhebungen des Gemeinderats oder aufgrund von Eingaben aus der Bevölkerung gemäss § 21 KBüG-E mögliche Gründe ergeben, die gegen eine Einbürgerung sprechen könnten. Damit wird das rechtliche Gehör gewährleistet, worauf beim Erlass eines Verwaltungsakts ein Anspruch besteht.

Absatz 5: Die Erhebungen haben nach kantonalen Vorgaben zu erfolgen, die der Regierungsrat durch Verordnung im Einzelnen festhält. So sollen in der Verordnung die vorgesehene zweistufige Prüfung der sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse und das Verhältnis zum Einbürgerungsgespräch geregelt werden. Dazu gehören Vorgaben insbesondere zum Inhalt sowie zum Verfahren und zur Vorbereitung, Durchführung und Bewertung der Prüfungen. Im Detail soll auch festgelegt werden, was es im Einbürgerungsgespräch zu beachten gilt, wie es vorbereitet, durchgeführt, bewertet und dokumentiert wird. Zu diesem Zweck soll ein Leitfaden für das Einbürgerungsgespräch verbindlich erklärt werden.

Zu regeln sind auch Erleichterungen oder Dispensationsmöglichkeiten bezüglich der Prüfungen (siehe vorn Ziffern 4.5.7 und 4.6.5).

§ 23 KBüG-E: Gemeinderätliche Kommission

Der Gemeinderat kann wie bisher eine Kommission einsetzen, die im Rahmen der Erhebungen Abklärungen trifft, insbesondere das Einbürgerungsgespräch mit der gesuchstellenden Person sowie die Prüfungen der staatsbürgerlichen und sprachlichen Kenntnisse und die weiteren Integrationskriterien vorbereitet, durchführt, bewertet und schliesslich zuhanden des Gemeinderats Antrag stellt.
Für die abschliessende Beurteilung, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind, ist zwingend der Gemeinderat zuständig. Es besteht keine Möglichkeit für eine Übertragung dieser Befugnis gemäss § 39 des Gemeindegesetzes. Ebenso hat der Gemeinderat die Kompetenz für den Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zwingend auszuüben, wenn ihm diese Befugnis in der Gemeindeordnung gestützt auf § 25 KBüG-E übertragen wurde. Auch diese Kompetenz lässt sich ausdrücklich nicht gemäss § 39 des Gemeindegesetzes delegieren.

Der Gemeinderat kann eine Kommission für die Erhebungen und die Durchführung der Integrationsprüfung auch einsetzen, wenn die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist, also die Gemeindeordnung keine besondere Regelung enthält. Soweit diese Kommission den Entscheid des Gemeinderats vorbereitet, handelt es sich stets um eine gemeinderätliche Kommission, deren Mitglieder vom Gemeinderat gewählt werden, wobei es denkbar ist, dass dem Einwohnerrat ein Vorschlagsrecht für einen Teil der Kommissionsmitglieder eingeräumt wird.

§ 24 KBüG-E: Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Absatz 1: Diese Bestimmung legt fest, dass die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist, wenn die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Zusicherung gilt für den Fall, dass der Bund die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt und der Grosse Rat das Kantonsbürgerrecht verleiht. Fehlt eine dieser Voraussetzungen, fällt die Zusicherung der Gemeinde ohne weiteres dahin. In diesem Fall müsste beim Gemeinderat ein neues Gesuch gestellt werden, wobei die gesuchstellende Person auch sämtliche Nachweise erneut erbringen müsste, wie wenn noch nie ein Gesuch gestellt worden wäre.

Die Einsetzung von Kommissionen zur Vorbereitung der Entscheidfindung in der Gemeindeversammlung beziehungsweise im Einwohnerrat ist grundsätzlich möglich. Sie würde sich nach dem Gemeindegesetz beziehungsweise nach der Gemeindeordnung (§ 18 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 19. Dezember 1978) richten.

Absatz 2 regelt, dass in der Gemeindeversammlung beziehungsweise im Einwohnerrat ein Einbürgerungsgesuch nur abgelehnt werden kann, wenn ein entsprechend begründeter Antrag gestellt wird. Diese Vorgabe besteht bereits von Bundesrechts wegen (Art. 15b Abs. 2 BüG). Eine stillschweigende Abweisung ist nicht zulässig. Da die gesuchstellende Person zu den im Antrag vorgebrachten Gründen in der Gemeindeversammlung keine Stellung nehmen kann, ist ihr im Fall einer tatsächlichen Ablehnung des Gesuchs Gelegenheit zu geben, innert 30 Tagen nach Eröffnung des Entscheids Einsprache gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats zu führen (§ 40 VRPG). Die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat haben möglichst an der nächsten Versammlung in Kenntnis der Einsprache über diese zu entscheiden und entsprechend nochmals über das Gesuch zu beschliessen (siehe vorne Ziffer 3.2.4.2). Das Einspracheverfahren als erstinstanzliches Verwaltungsverfahren soll unentgeltlich sein (vgl. § 31 Abs. 1 VRPG).

In Absatz 3 wird festgelegt, dass die gesuchstellende Person auf die Erhebung einer Einsprache verzichten und direkt beim Regierungsrat Beschwerde führen kann (§ 30 Abs. 1 KBüG-E). In diesem Fall kann sie aber nicht geltend machen, sie sei unzureichend angehört worden. Zulässig sind hingegen andere Beschwerdegründe aus dem Bereich des rechtlichen Gehörs. Denkbar wäre zum Beispiel die Rüge der ungenügenden Begründung des Entscheids der Gemeinde (siehe vorn Ziffer 3.2.4.3).

Absatz 4: Zur Klärung wird festgehalten, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche ausgeschlossen sind. Dies kann aus dem Bundesrecht abgeleitet werden, wonach die Gesuche den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung vorgelegt werden können, wenn dies im kantonalen Recht vorgesehen ist (Art. 15a Abs. 2 BüG).

Absatz 5: Redaktionelle Anpassung

§ 25 KBüG-E: Übertragung der Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

In dieser Bestimmung wird festgehalten, dass die Gemeindeordnung die Zuständigkeit des Gemeinderats anstelle der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats vorsehen kann. Der Gemeinderat kann seine Zuständigkeit in diesem Fall nicht übertragen. § 39 des Gemeindegesetzes kommt ausdrücklich nicht zur Anwendung.

§ 26 KBüG-E: Erhebungen des Departements und der Kommission des Grossen Rats

In dieser Bestimmung ist das weitere Verfahren nach dem Entscheid auf Gemeindeebene geregelt. Dazu gehören Bestimmungen über die Erhebungen und die weiteren Aufgaben des zuständigen Departements, das heisst des Departements Volkswirtschaft und Inneres, über das Akteneinsichtsrecht der Mitglieder der grossrätlichen Kommission und über die Gewährung des rechtlichen Gehörs.

§ 27 KBüG-E: Erteilung des Kantonsbürgerrechts

Diese Bestimmung legt die Einzelheiten des Beschlussverfahrens auf kantonaler Ebene, der eigentlichen Erteilung des Kantonsbürgerrechts, fest. Analog dem Verfahren auf Gemeindeebene sind die Kompetenzen für die Erhebungen, den Entscheid, das rechtliche Gehör und die Kommunikation des Entscheids geregelt. Zudem wird gemäss der heutigen Praxis gesetzlich festgelegt, dass der Grosse Rat beziehungsweise die Kommission nur in bestimmten Fällen vom Entscheid der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats oder des Gemeinderats abweichen kann. Der Grosse Rat oder die Kommission soll den Entscheid auf Gemeindeebene respektieren und nur anders entscheiden, wenn die auf Gemeindeebene zuständige Behörde ihr Ermessen nicht rechtmässig angewendet hat. Es müsste somit ein Ermessensmissbrauch, eine Ermessensüber- oder Ermessensunterschreitung vorliegen, damit der Grosse Rat oder seine Kommission vom Gemeindeentscheid abweichen könnte. Im Übrigen ist im Sinne des rechtsstaatlich korrekten Verfahrens zur Gewährleistung des rechtlichen Gehörs eine kostenlose Einsprachemöglichkeit zu schaffen (siehe vorn Ziffer 3.3.4).

§ 28 KBüG-E: Einbürgerung und Bürgerrechtsentlassung von Schweizerinnen und Schweizern

In dieser Bestimmung werden die bisherigen §§ 12 und 13 des geltenden KBüG zusammengefasst. Zudem wird für das Verfahren für die Einbürgerung und die Bürgerrechtsentlassung von Schweizerinnen und Schweizern sinngemäss auf die Erteilung des Gemeindebürgerrechts für ausländische Staatsangehörige verwiesen. Eine Publikation mit anschliessender Eingabemöglichkeit von Hinweisen findet bei der Einbürgerung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht statt.

Absatz 3: Redaktionelle Anpassung; zudem wird ausdrücklich erwähnt, dass Einbürgerungen von Schweizerinnen und Schweizern nicht publiziert werden. Deshalb wird auch keine Frist ausgelöst, während der die Möglichkeit besteht, dem Gemeinderat Hinweise zu solchen Gesuchen einzureichen, wie dies bei Gesuchen von Ausländerinnen und Ausländern der Fall ist (§ 21 Abs. 3 KBüG-E).

§ 29 KBüG-E: Gebühren und Auslagen

Die Möglichkeit, dass der Regierungsrat durch Verordnung weitere Reduktions- oder Erlassmöglichkeiten für Gebühren vorsieht, wurde bisher nicht ausgeschöpft und ist auch künftig voraussichtlich nicht erforderlich. Verbindlich soll geregelt werden, dass alle gesuchstellenden Personen Vorschüsse für Gebühren und Auslagen zu entrichten haben. Dies gilt auch für das Verfahren auf Gemeindeebene (siehe vorn Ziffer 5.4). In diesem Bereich sind die Ergebnisse des auf kantonaler Ebene laufenden Projekts "Materielle und formelle Überprüfung des Gebührenrechts" zu berücksichtigen.

Die Unentgeltlichkeit des Einspracheverfahrens gemäss §§ 24 Abs. 2 und 27 Abs. 4 KBüG-E ist in § 31 Abs. 1 VRPG geregelt.

§ 30 KBüG-E: Rechtsschutz

Entscheide der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats oder des Gemeinderats können mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Entscheide des Grossen Rats sind direkt an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. In Abweichung vom Grundsatz nach VRPG soll dem Regierungsrat dabei nicht die volle, sondern eine eingeschränkte Kognition (Rechtmässigkeitsprüfung) zustehen (siehe vorn Ziffer 5.5).

§ 31 KBüG-E: Übergangsrecht

Übergangsrechtlich soll geklärt werden, dass hängige Verfahren nach dem für die gesuchstellende Person günstigeren Recht abgeschlossen werden. Zudem wird festgehalten, dass der Gemeinderat über Gesuche entscheidet, wenn er in der Gemeindeordnung als zuständig erklärt wurde und wenn noch kein rechtskräftiger Entscheid der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats vorliegt.

Wenn ein Gemeindeversammlungs- beziehungsweise Einwohnerratsentscheid im Rechtsschutzverfahren aufgehoben und zur neuen Entscheidung an die Gemeinde zurückgewiesen wurde, entscheidet neu der Gemeinderat, wenn in der Zwischenzeit die Gemeindeordnung geändert und der Gemeinderat für zuständig erklärt wurde.

§ 32 KBüG-E: Publikation, Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, das neue Gesetz frühestens auf den 1. Januar 2014 in Kraft zu setzen.

6.2 Fremdänderungen

6.2.1 Gesetz über die Einwohnergemeinden

§ 18 Abs. 2 lit. f

In der nicht abschliessenden Liste möglicher Inhalte der Gemeindeordnungen soll als Möglichkeit die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer genannt werden.

§ 20 Abs. 2 lit. k

In dieser Bestimmung sind die Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung geregelt. Absatz 2 lit. k bezüglich Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer soll insofern präzisiert werden, als die Gemeindeversammlung zuständig ist, wenn die Gemeindeordnung nicht die Zuständigkeit des Gemeinderats vorsieht.

§ 37 Abs. 2 lit. k

Bei den Zuständigkeiten des Gemeinderats soll die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer erwähnt werden, wobei der Vorbehalt einer Regelung in der Gemeindeordnung anzubringen ist, die die Zuständigkeit des Gemeinderats vorsieht.

6.2.2 Gesetz über das Ortsbürgerrecht

§ 8

Das BüG bezieht sich nicht auf die Erteilung des Ortsbürgerrechts. In Analogie zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist jedoch auch die Erteilung des Ortsbürgerrechts als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Damit sind die rechtsstaatlich erforderlichen Regeln einzuhalten und für die Beschlussfassung durch die Ortsbürgergemeindeversammlung ausdrücklich festzulegen. Deshalb wird der Bereich, in dem das KBüG sinngemäss zur Anwendung kommt, erweitert. Ausdrücklich ausgeschlossen wird die Referendumsmöglichkeit gegen Entscheide der Ortsbürgergemeindeversammlung in Bürgerrechtssachen (vgl. vorn Ziffer 3.2.6). Analog zum Verfahren vor der Gemeindeversammlung kommt auch das Einspracheverfahren zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Anwendung.

6.2.3 Geschäftsordnung des Grossen Rats

Wie vorne unter Ziffer 3.3.4 erwähnt, schlägt der Regierungsrat vor, wieder eine Einbürgerungskommission einzusetzen. Im Folgenden werden die einzelnen Änderungen kurz beschrieben, die in der Geschäftsordnung des Grossen Rats vorgenommen werden müssen, wenn der Grosse Rat dem Vorschlag des Regierungsrats zustimmt. Die vorliegend beantragten Änderungen der Geschäftsordnung erfordern keine Änderung des geltenden KBüG, da dieses noch die Einbürgerungskommission erwähnt, wie sie bis 2005 bestand. Aus diesem Grund wird mit den nachfolgenden Änderungsvorschlägen auch nicht bis zur 2. Beratung zugewartet.
Hingegen werden die in der Anhörungsvorlage enthaltenen Änderungsanträge bezüglich § 12a (neu) betreffend Erhebungen und bezüglich § 17 Abs. 2 (Aufhebung) nicht bereits für die 1. Beratung gestellt, sondern für die 2. Beratung vorgesehen und nötigenfalls den Ergebnissen der 1. Beratung angepasst.

§ 17 Abs. 1 Ziff. 10

Hier soll die neue Einbürgerungskommission erwähnt werden.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 1

Hier sind die Passagen betreffend Einbürgerungsgesuche und Bürgerrecht zu streichen.

Unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung des Grossen Rats können diese Änderungen unabhängig vom weiteren Verlauf der Gesetzesberatung in Kraft treten. Stimmt der Grosse Rat der Einführung einer Einbürgerungskommission zu, soll die Änderung der Geschäftsordnung möglichst umgehend in Kraft treten. Es wird deshalb beantragt, dass die Änderung auf den 1. September 2012 in Kraft tritt. Dem Grossen Rat bleibt vorbehalten, einen anderen Inkraftsetzungstermin zu beschliessen.

7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die neuen gesetzlichen Grundlagen sollen klarer und detaillierter ausfallen. Deshalb sollten sie einfacher zu handhaben sein. Im Gegenzug wird für das Qualitätsmanagement und die Schulungen eher mit etwas höherem Aufwand gerechnet. Ein Mehraufwand des Kantons insgesamt wird aber nicht erwartet.

Wird die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts von der Gemeindeversammlung beziehungsweise vom Einwohnerrat zum Gemeinderat verschoben, sollte sich für die Gemeinden eine geringfügige Aufwandreduktion ergeben. Durch die Beschleunigung der Verfahren ist zu erwarten, dass es seltener zu nachträglichen Erhebungen und Aktualisierungen von Gesuchsunterlagen kommen wird. Auch deshalb sollte sich der Aufwand etwas reduzieren. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass sich die Anzahl von Rechtsmittelverfahren rückläufig entwickelt, wenn das Einbürgerungsverfahren bezüglich Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsgrundlagen optimiert werden kann.

Für die Umsetzung der kantonal einheitlichen Tests und des Leitfadens für das Einbürgerungsgespräch sowie für die entsprechende Aus- und Weiterbildung kann insbesondere in der ersten Phase nach der Inkraftsetzung des neuen Rechts ein gewisser Mehraufwand anfallen. Insgesamt und längerfristig ist in etwa mit einem gleichbleibenden Aufwand zu rechnen. Vorbehalten bleiben Aufwandreduktionen beziehungsweise Aufwandsteigerungen aufgrund von Veränderungen bei der Anzahl von Einbürgerungsgesuchen.

Die in der Anhörung in diversen Stellungnahmen geforderte Überprüfung der geltenden Gebührenbemessung soll unabhängig von den vorliegenden Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen werden. Zeigt sich, dass ein Handlungsbedarf besteht, soll die entsprechende Verordnung angepasst werden.

Dabei sind die Ergebnisse des auf kantonaler Ebene laufenden Projekts "Materielle und formelle Überprüfung des Gebührenrechts" zu berücksichtigen.

8. Einbezug der Gemeinden

Aufgrund des erheblichen Gemeindebezugs werden Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter bereits seit Beginn des Projekts einbezogen. Die Verbände der Gemeinden (Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Verband Aargauer Einwohnerkontrollen) haben Vertreterinnen und Vertreter in die Gremien der Projektorganisation delegiert, damit die Anliegen der Gemeinden frühzeitig in die Projektarbeiten einfliessen können. Die in der Verwaltung erarbeiteten Entwürfe werden in den Projektgremien auf ihre Plausibilität, Verständlichkeit und insbesondere auf ihre praktische Umsetzung hin überprüft und bei Bedarf entsprechend optimiert.

9. Weiteres Vorgehen/Zeitplan

Ziel ist es, dem Grossen Rat die Botschaft zur 2. Beratung im Herbst 2012 zuzustellen. Vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rats und der Stimmberechtigten in einer Referendumsabstimmung könnte das neue Gesetz auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten.

Die Unterlagen zur Unterstützung der Gemeinden (Basistest für die sprachlichen und staatsbürgerlichen Kenntnisse, Leitfaden für das Einbürgerungsgespräch, Erklärung zu den Werten der Bundes- und Kantonsverfassung) stehen den Gemeinden bereits für die freiwillige Anwendung zur Verfügung. Nach einigen Monaten ist vorgesehen, diese Instrumente zu

evaluieren und nötigenfalls zu überarbeiten. Somit sollte gewährleistet werden können, dass zweckmässige und in der Praxis erprobte Instrumente zur Verfügung stehen werden, wenn deren Anwendung gestützt auf das neue Gesetz verbindlich sein wird.

A n t r a g :

1.

Der vorliegende Entwurf für die Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf für die Änderung des Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) wird zum Beschluss erhoben.

Aarau, 23. November 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:	Staatsschreiber:
Dr. Urs Hofmann	Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

Beilage 1: Synopse Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG)

Beilage 2: Synopse Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO