KANTON AARGAU

DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES

14. März 2018

ANHÖRUNGSBERICHT

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

Zusammenfassung

Mit der (17.167) Motion Edith Saner, CVP, Birmenstorf, und Susanne Voser, CVP, Neuenhof, vom 27. Juni 2017 betreffend Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) wurde verlangt, dass § 6a (Prüfung der staatsbürgerlichen Kenntnisse vor Gesuchseinreichung mit Zulassungswirkung) und § 9 Abs. 2 (Erhöhung der Wartefrist von drei auf zehn Jahre beim Sozialhilfebezug) zeitnah mit verkürzter Anhörungsfrist geändert werden. Dabei sollen die erwähnten Normen den in der Detailberatung durch den Grossen Rat angenommenen Wortlaut erhalten. Der Grosse Rat überwies die Motion am 7. November 2017 mit 86 gegen 45 Stimmen, weshalb deren Inhalt entsprechend umzusetzen und durch den Regierungsrat eine Gesetzesänderung vorzulegen ist.

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) ist auf den 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Mit einer Teilrevision des Gesetzes über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 12. März 2013 hat der Regierungsrat beabsichtigt, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Bundesgesetzes das kantonale Recht formell und materiell an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen und in einzelnen Punkten den Handlungsspielraum, welchen das Bundesrecht gewährt, durch den Erlass kantonsspezifischer Regelungen zu nutzen. Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2017 nach der 1. Beratung den Entwurf der Änderung des KBüG in der Gesamtabstimmung mit 75 gegen 59 Stimmen verworfen und damit die Vorlage abgelehnt.

Somit gilt das kantonale Recht weiterhin unverändert. Die Prüfung der Rechtslage hat ergeben, dass für den Vollzug des Bundesrechts keine Anpassungen am kantonalen Recht notwendig sind (siehe dazu auch die Stellungnahme des Regierungsrats vom 16. Mai 2017 zum (17.113) Postulat Christoph Riner, SVP, Zeihen, betreffend allfällige Notverordnung zur Umsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht).

Die Revisionsvorlage sah vor, formelle Widersprüche zum Bundesrecht aufzuheben und Gesetzesanpassungen aufgrund der Erfahrungen mit dem neuen kantonalen Gesetz vorzunehmen. In den wenigen Bereichen, in denen Widersprüche zum Bundesrecht bestehen, geht das Bundesrecht als übergeordnetes Recht ohne weiteres vor.

Mit der (17.167) Motion Edith Saner, CVP, Birmenstorf, und Susanne Voser, CVP, Neuenhof, vom 27. Juni 2017 betreffend Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) wurde verlangt, dass § 6a (Prüfung der staatsbürgerlichen Kenntnisse vor Gesuchseinreichung mit Zulassungswirkung) und § 9 Abs. 2 (Erhöhung der Wartefrist von drei auf zehn Jahre beim Sozialhilfebezug) zeitnah mit verkürzter Anhörungsfrist geändert werden. Dabei sollen die erwähnten Normen den in der Detailberatung durch den Grossen Rat angenommenen Wortlaut erhalten.

Der Grosse Rat überwies die Motion am 7. November 2017 mit 86 gegen 45 Stimmen, weshalb deren Inhalt entsprechend umzusetzen und durch den Regierungsrat eine Gesetzesänderung vorzulegen ist.

Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Motion ausgeführt hat, wäre es zweckmässig gewesen, erste Erfahrungen mit dem neuen Bundesrecht zu sammeln und danach eine Teilrevision des KBüG anzugehen. Deshalb wollte der Regierungsrat die Motion in Form eines Postulats entgegen nehmen. In einer neuen Vorlage hätten nebst den beiden in der Motion erwähnten Regelungen auch weitere rechtliche Anpassungen, die sich allenfalls aus den Erfahrungen mit dem neuen Bundesrecht ab 1. Januar 2018 ergeben, aufgenommen werden können. Aufgrund der Überweisung der Motion ist vorliegend auf eine entsprechende Erweiterung folglich zu verzichten.

2. Umsetzung und Rechtsgrundlagen

Der Grosse Rat verlangt mit der überwiesenen Motion die Vorlage einer Gesetzesänderung des bestehenden KBüG. Das Bürgerrecht ist gemäss § 6 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV) auf Gesetzesstufe zu regeln. Die Zuständigkeit für den Beschluss von Gesetzesänderungen liegt beim Grossen Rat (§ 78 Abs. 1 KV) unter Vorbehalt einer Volksabstimmung gemäss §§ 62 f. KV.

Zu beachten ist das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes.

3. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Die durch die Motion geforderte Gesetzesänderung hat keinen Einfluss auf die mittel- und langfristige Planung.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

§ 6 *Aufgehoben*.

§ 6a (neu) Staatsbürgerliche Kenntnisse

[1] Die staatsbürgerlichen Kenntnisse (Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz und im Kanton Aargau) werden vor der Gesuchseinreichung mittels eines gebührenpflichtigen kantonalen Tests durch die Gemeinden geprüft.

[2] Die staatsbürgerlichen Kenntnisse sind ausreichend, wenn mindestens drei Viertel der Fragen korrekt beantwortet sind.

[3] Der durch die Gemeinden ausgestellte Nachweis über ausreichende staatsbürgerliche Kenntnisse ist mit dem Einbürgerungsgesuch einzureichen.

[4] Die Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Gemeinde können anlässlich des Einbürgerungsgesprächs überprüft werden.

Bis anhin war der staatsbürgerliche Test als sogenannter Basistest ausgestaltet. Die erreichte Punktzahl diente einer ersten Einschätzung der staatsbürgerlichen Kenntnisse der gesuchstellenden Person und war Grundlage für das Einbürgerungsgespräch. Ein Testergebnis "Bestanden" oder "Nicht bestanden" gab es nicht. Der Test wurde erst nach Gesuchseinreichung absolviert.

Das neue Erfordernis eines bestandenen Tests über die staatsbürgerlichen Kenntnisse, welches vor der Einreichung des Gesuchs um Einbürgerung durch die Kandidierenden zu erfüllen ist, wurde auf Antrag der grossrätlichen nichtständigen Kommission (NIKO) KBüG in die Vorlage aufgenommen. Der Grosse Rat stimmte dieser Neuerung im Rahmen der Beratungen der 1. Botschaft zu. In § 6a wird die entsprechende Norm im Wortlaut des Beratungsergebnisses übernommen. Mit einer Ergänzung in Abs. 4 wird dem Anliegen des mit 75 zu 57 Stimmen überwiesenen Prüfungsauftrags der FDP-Fraktion Rechnung getragen.

Beim staatsbürgerlichen Test handelt sich dabei weiterhin um einen vom Kanton zur Verfügung gestellten Test. Die Gemeinden dürfen neben dem kantonalen staatsbürgerlichen Test keine eigenen Tests durchführen. Es dürfen auch keine privaten Institutionen von den Gemeinden mit der Durchführung von Tests beauftragt werden. Um ein Einbürgerungsgesuch einreichen zu können, müssen drei Viertel der Fragen korrekt beantwortet sein. Der Test soll beliebig oft wiederholt werden können. Eine diesbezügliche Einschränkung – wie dies bei anderen Prüfungen vorgesehen ist – ist hier nicht notwendig.

Der staatsbürgerliche Test enthält keine Fragen zur jeweiligen Gemeinde. Anlässlich des Einbürgerungsgesprächs können deshalb die staatsbürgerlichen Kenntnisse auf Stufe der Gemeinde geprüft

werden. Das können beispielsweise Fragen zum Gemeinderat, zur Gemeindeversammlung beziehungsweise zum Einwohnerrat sein.

Gleichzeitig sind die dieser neuen Norm widersprechenden Bestimmungen zu den staatsbürgerlichen Kenntnissen in § 6 zu streichen. Da die sprachlichen Kenntnisse auf Bundesebene geregelt sind, kann der gesamte § 6 aufgehoben werden. In der Verordnung über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBüV) vom 16. Dezember 2015 ist bereits geregelt, dass der Nachweis für die geforderten Kenntnisse der deutschen Sprache dem Gesuch beizulegen ist.

Die neue Gebühr für die Durchführung der Tests ist als Änderung in der KBüV festzulegen.

§ 9 Abs. 2

[2] Wer in den zehn Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet. In begründeten Härtefällen kann von dieser Vorgabe abgewichen werden.

Der Grosse Rat hat der vorgeschlagenen Regelung in der Detailberatung zur Änderung des KBüG im Verhältnis von 80 gegen 54 zugestimmt. In der Ratsdebatte wurde der ursprüngliche Vorschlag der NIKO KBüG um eine Härtefallklausel ergänzt, welche bereits im geltenden KBüG enthalten war und aufgrund der Neuregelung auf Bundesebene im Vorschlag des Regierungsrats gestrichen wurde.

Im Einbürgerungsverfahren ist es gemäss geltendem kantonalem Recht bereits relevant, ob eine gesuchstellende Person Sozialhilfe bezogen hat. Der Bund regelt in Art. 7 Abs. 3 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV) vom 17. Juni 2016 Folgendes:

"Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet."

Im Kanton Aargau kam bis anhin und bereits vor der neuen Bundesregelung ebenfalls eine Frist von drei Jahren zur Anwendung. Die Frage der Rückzahlung wurde im Rahmen des KBüG nicht geregelt. Gemäss § 20 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 gilt allerdings Folgendes:

"Wer materielle Hilfe bezogen hat, ist rückerstattungspflichtig, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse so weit gebessert haben, dass eine Rückerstattung ganz oder teilweise zugemutet werden kann."

Eine Verlängerung der Frist ist gemäss Bundesrecht zulässig. Der Bund hält dazu im erläuternden Bericht zur BüV fest:

"Es bleibt den Kantonen unbenommen, […] nach kantonalem Recht weitergehende Regelungen vorzusehen (z. B. kein Sozialhilfebezug während fünf Jahren). Der Bezug von Sozialhilfe stellt kein absolutes Einbürgerungshindernis dar. Gemäss dem revidierten Bürgerrechtsgesetz kann bei einer Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen an der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung abgesehen werden (Art. 12 Abs. 2 nBüG), womit namentlich dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen wird."

In Art. 9 BüV werden die möglichen Ausnahmefälle betreffend andere gewichtige persönliche Umstände konkretisiert (Erwerbsarmut, Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde). Die entsprechenden Ausnahmefälle finden in Anwendung des Bundesrechts auch in Bezug auf die Erweiterung auf zehn Jahre Anwendung.

Die vom Grossen Rat im Rahmen der Totalrevision des KBüG beschlossene Bestimmung einer Frist von drei Jahren wurde auch vom Bundesgesetzgeber so festgelegt. Die Regelung hat sich im Aargau bewährt. Der Regierungsrat erachtet es weiterhin als unzweckmässig, schon nach wenigen Jahren von der Regelung im KBüG abzuweichen und ohne Not eine massive Differenz zum Bundesrecht und zum bestehenden kantonalen Recht zu schaffen. Dadurch werden die betroffenen Gesuchstellenden abhängig von zeitlichen Zufälligkeiten der Einreichung des Antrags in unverhältnismässiger Weise ungleich behandelt.

Zu beachten ist ferner, dass zwar die Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe die Wartefrist wegfallen lässt, dass eine Rückzahlung aber in den meisten Fällen schwierig sein dürfte, da der allenfalls bezogene Lohn knapp reichen wird, um den Lebensunterhalt zu decken. Ansonsten ist bereits gemäss SPG eine Rückzahlungspflicht gegeben.

Die im Rahmen der Ratsdebatte eingebrachte offen formulierte Ausnahmeklausel, dass in Härtefällen von diesen Vorgaben abgewichen werden kann, räumt den zuständigen Behörden ein weites Ermessen ein. Dessen unterschiedliche Ausübung birgt die Gefahr von Ungleichbehandlungen, wodurch wiederum die Zufälligkeit des Wohnsitzes der Gesuchstellenden und damit auch die bewusste Wahl desselben ausschlaggebend sein werden. Zudem wären für die Frist von drei Jahren die klaren bundesrechtlichen Vorgaben als Mindestvorschriften massgebend und erst für die darüber hinausgehende Zeit die ergänzende kantonale Regelung, bei der allenfalls weitere Gründe berücksichtigt werden könnten. Eine solche Regelung ist im Vollzug nicht tauglich und auch nicht sinnvoll.

Der Regierungsrat lehnt folglich die durch die Motion geforderte Ausweitung der bisherigen kantonal- und neu bundesrechtlichen Frist von drei Jahren auf zehn Jahre ab.

5. Anpassungen auf Verordnungsebene

Auf Verordnungsebene sind neu die Gebühren für die Durchführung des staatsbürgerlichen Tests festzulegen. Diese sollen voraussichtlich in Analogie zur Gebühr für die theoretische Führerprüfung auf Fr. 30.– pro Person festgelegt werden. Zudem ist die Zahl der Fragen festzulegen. Der Test soll wie bis anhin 45 Fragen umfassen. Von diesen 45 Fragen müssen somit mindestens 34 Fragen korrekt beantwortet werden. Die Bescheinigung der Gemeinde über den bestandenen Test ist neu als Gesuchsbeilage aufzuführen. Da gemäss § 7 KBüV die Gesuchsbeilagen bei Einreichung des Gesuchs nicht älter als drei Monate sein dürfen, ist sichergestellt, dass der Test zeitnah zur Gesuchseinreichung absolviert werden muss.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Aufgrund der Änderung des Ablaufs beim staatsbürgerlichen Test muss der Elektronische Einbürgerungsprozess (EEP) voraussichtlich angepasst werden. Es wird mit einem einmaligen Anpassungsaufwand im Umfang von Fr. 20'000.– gerechnet. Dieser Betrag ist neu im AFP 2019–2022 für das Budget 2019 aufzunehmen. Wie in der Stellungnahme zur (17.167) Motion Edith Saner, CVP, Birmenstorf, und Susanne Voser ausgeführt, findet zurzeit eine Überprüfung und Erweiterung der Gesamtanzahl der Fragen des staatsbürgerlichen Tests statt. Diese Arbeiten werden voraussichtlich im 2. Semester 2018 abgeschlossen sein und haben keinen direkten Bezug zur Umsetzung der erwähnten Motion. Weitere Änderungen am staatsbürgerlichen Test scheinen aus heutiger Sicht nicht notwendig zu sein.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Die Einbürgerung für Personen, die Sozialhilfe bezogen haben und diese aufgrund ihrer finanziellen Schwäche nicht zurückzahlen können, wird erschwert.

6.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden müssen neu einen Nachweis über die Absolvierung des Einbürgerungstests ausstellen. Dies führt zu Mehraufwand, der aber durch eine Gebühr abgegolten wird. Zudem werden die Abklärungen zum Bezug von Sozialhilfe aufwändiger, da diese über den Zeitraum der Wohnsitzpflicht (drei Jahre) in der Gemeinde hinausgehen.

6.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Regelung zur Sozialhilfe weicht von den Bestimmungen des Bundes ab. In den Kantonen bestehen dazu unterschiedliche Regelungen. Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen sind nicht erkennbar.

7. Weiteres Vorgehen

Der Zeitplan für das weitere Vorgehen gestaltet sich wie folgt:

Anhörung (verkürzte Frist 2 Monate)	23. März bis 23. Mai 2018
1. Beratung im Grossen Rat	3./4. Quartal 2018
2. Beratung im Grossen Rat / Erarbeitung Verordnungsänderung	1./2. Quartal 2019
Anhörung Verordnungsänderung bei Gemeindeverbänden	2./3. Quartal 2019
Referendumsfrist	3. Quartal 2019
Inkrafttreten	1. Januar 2020

Die Änderung der Verordnung wird den Gemeindeverbänden (Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie Finanzfachleute Aargauer Gemeinden) nach der Verabschiedung der Gesetzesänderung durch den Grossen Rat zur Anhörung zugestellt.

Beilage

- Synopse Änderung Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBüG) mit Bemerkungsspalte