



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Postulat [2008-156](#) vom 5. Juni 2008 von Robert Ziegler und Mitunterzeichnete: Das Kriterium des Strafregistereintrages bei Einbürgerungen ist zu überprüfen und differenziert zu handhaben!

Datum: 2. Februar 2010

Nummer: 2010-057

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Bericht an den Landrat

zum Postulat [2008-156](#) vom 5. Juni 2008 von Robert Ziegler und Mitunterzeichnete: **Das Kriterium des Strafregistereintrages bei Einbürgerungen ist zu überprüfen und differenziert zu handhaben!**

Vom 2. Februar 2010

Am 27. November 2008 [überwies](#) der Landrat das folgende, von 17 Landratsmitgliedern mitunterzeichnete [Postulat](#) von Robert Ziegler an den Regierungsrat:

Bei der Überprüfung, ob eine einbürgerungswillige Person die nötige Eignung mitbringt, gilt als wichtiges Kriterium, ob diese die schweizerische Rechtsordnung, insbesondere die Grundrechte beachtet. In der Praxis wurde und wird dies mittels einer Loyalitätserklärung und einem Strafregisterauszug sichergestellt. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Mit der Revision der Bestimmungen über das eidgenössische Strafregister, in Kraft seit dem 1. Januar 2007, wurde die Löschung aus dem Strafregister durch eine Entfernung ersetzt und die Fristen wurden neu geregelt. So hält Art. 369 des Schweiz. Strafgesetzes fest:

Urteile, die eine bedingte Freiheitsstrafe, eine Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit oder eine Busse als Hauptstrafe enthalten, werden von Amtes wegen nach 10 Jahren entfernt.

In der Einbürgerungspraxis der Justiz- und Sicherheitsdirektion wird nun nach wie vor die Praxis angewandt, dass wer einen Eintrag im Strafregister hat, nicht eingebürgert werden kann. So führt eine Übertretung des Strassenverkehrsgesetzes unweigerlich zu einer Einbürgerungssperre von 10 Jahren. Bis anhin hat solch fehlerhaftes Verhalten zu einer Sistierung der Einbürgerung von bis zu fünf Jahren geführt.

Da es sicher nicht Absicht des Gesetzgebers war, das Beachten der Rechtsordnung an der Einhaltung sämtlicher Gesetzesbestimmungen festzumachen und zudem das Gesetz nur

festhält, dass das Strafregister zur Abklärung der Eignung im Einbürgerungsverfahren dient, nicht aber festlegt, wie da gewichtet werden soll, ersuche ich den Regierungsrat,

zu prüfen und dem Landrat zu berichten, wie mit einer differenzierteren Beurteilung von Strafregistereinträgen (z.B. nach Strafmass oder Art des Vergehens) Sistierungsfristen im Einbürgerungsverfahren gefunden werden können, die das Ausmass des persönlichen Verschuldens berücksichtigen.

Der Regierungsrat hat das Postulat betreffend Überprüfung und differenzierteren Handhabung des Kriteriums des Strafregistereintrags geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Worum geht es ?

Die Sicherheitsdirektion (SID) wendet seit anfangs 2007 eine neue Praxis an hinsichtlich der Beurteilung von Strafregistereinträgen im Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren. Auslöser der neuen Praxis waren Gesetzesänderungen auf Bundesebene. Um die Praxis nachvollziehen zu können, ist auf die neue Rechtslage im Bereich der Strafgesetzgebung näher einzugehen.

Der allgemeine Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB Artikel 1 - 110) sowie die Bestimmungen des StGB betreffend das Strafregister (Artikel 365 - 371) sind auf den 1. Januar 2007 revidiert worden. Gestützt auf diese Revision ist auch die neue Verordnung vom 29. September 2006 über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung) erlassen worden.

Das StGB unterschied auch in seiner alten Fassung bei der Qualifikation der Delikte nach Verbrechen, Vergehen und Übertretungen. Diese Unterteilung ist in der neuen Fassung beibehalten worden, doch war früher die Unterscheidung dieser Kategorien insbesondere an die Vollzugsform der angedrohten Freiheitsstrafe geknüpft (Zuchthaus, Gefängnis und Haft), heute wird nach der Schwere der Strafen (Freiheitsstrafe, Geldstrafe und Busse) unterschieden, mit der die Taten bedroht sind:

- **Verbrechen** sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind.
- **Vergehen** sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind. Die Geldstrafe ist eine neue Strafsanktion und hat nichts mit einer Busse zu tun. Sie wird für Verbrechen oder Vergehen im Tagessatzsystem ausgesprochen. Das Gericht legt die Anzahl Tagessätze gestützt auf das Verschulden des Täters fest (maximal 360 Tagessätze, wobei ein Tagessatz maximal 3'000 Fr. beträgt; die Höhe des Tagessatzes wird nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen bestimmt).
- **Übertretungen** sind Taten, die mit Busse bedroht sind.

Für die Qualifikation des Delikts als Verbrechen, Vergehen oder Übertretung ist die im Straftatbestand angedrohte und nicht die im Einzelfall ausgesprochene Strafe massgebend.

Im Strafregister werden Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen eingetragen. Verurteilungen wegen Übertretungen werden dann eingetragen, wenn eine Busse von mehr als 5'000 Fr. verhängt wird. Die Tatsache allein, dass ein Strafregistereintrag erfolgt, bedeutet, dass es sich nicht um Bagatelldelikte handelt.

Neu geregelt ist auch die Entfernung der Einträge aus dem Strafregister. Die altrechtlichen Löschungen, die teilweise auf eigenes Gesuch hin nach einer gewissen Zeit durchgeführt werden konnten, gibt es nicht mehr, sondern nur noch Entfernungen der Einträge von Amtes wegen nach Ablauf festgelegter Fristen.

Was die Überprüfung des Strafregisters betrifft, so hat die SID einen direkten Zugriff auf das eidg. Strafregister, woraus auch die hängigen Strafverfahren ersichtlich sind.

Im Rahmen des Runden Tisches "Integration" der SID ist das Thema Strafregistereinträge und Einbürgerung bereits drei Monate nach Inkrafttreten der neuen Regelungen ausführlich diskutiert und die Frage behandelt worden, aufgrund welcher Qualifikation von welchen Straftaten (Verbrechen, Vergehen und Übertretungen) von einer Einbürgerung abgesehen werden soll. Es bestand Einigkeit darüber, dass der strafrechtliche Leumund anhand von objektiven Kriterien bewertet werden muss und nicht aufgrund einer Abwägung der Art des Delikts oder des Verschuldens im Einzelfall. Letztere haben Ermessensentscheide zur Folge und bergen damit die Gefahr von Willkür, da nahezu jede Person bestimmte Delikte anders bewertet.

Dies ist insbesondere veranschaulicht bei Verkehrsdelikten: Was für den einen noch ein Kavaliersdelikt bedeutet, stellt für den anderen ein massives Delikt dar (Stichworte: Alkohol am Steuer, Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit).

Der Runde Tisch "Integration" hat sich sodann dafür ausgesprochen, dass, solange ein Strafregistereintrag wegen eines *Verbrechens oder Vergehens* besteht, keine Einbürgerung möglich sein soll, und dass Einträge wegen Übertretungen *nicht relevant* sein sollen. Die Einbürgerungspraxis der SID entspricht dieser Auffassung.

2. Bewertung der Praxis der SID durch das Kantonsgericht anhand eines konkreten Anwendungsfalls

In einer ersten Entscheidung vom 13. Mai 2008 hat der Regierungsrat (Regierungsratsbeschluss Nr. 702 vom 13. Mai 2008 in Sachen "Vorlage an den Landrat betreffend Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an C.T.") und nachfolgend auch der Landrat ([Landratsbeschluss Nr. 652](#) vom 11. September 2008) diese Praxis noch vor der Überweisung des Postulats geschützt. Der erwähnte Landratsbeschluss wurde von der betroffenen Person an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weitergezo- gen. In der Sache ging es um einen Einbürgerungskandidaten, welchem die Einbürgerung verweigert wurde, weil er einen Eintrag im Strafregister wegen eines Vergehens hatte. Dieses Vergehen lag in der groben Verletzung der Verkehrsregeln gemäss Artikel 90 Ziffer 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG); einem der am häufigsten vor- kommenden Delikte im Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren. Der zugrunde liegende Sachverhalt war ein Rechtsüberholen mit zweifachem Spurwechsel auf der Autobahn ("Ren- nen" mit einem dem Betroffenen bekannten PW-Fahrer) und die Missachtung der signalisier- ten Höchstgeschwindigkeit. Das Kantonsgericht hielt in seinem Urteil Nr. 118 vom 3. Juni 2008 fest, dass die Auslegung des Begriffs "guter Leumund", wonach bei Bestehen von Verbrechen und Vergehen, nicht jedoch von Übertretungen, dieser verneint würde, gesetz- konform sei, liege dadurch doch eine gewisse Differenzierung vor. Würde bei Vergehen und Verbrechen eine weitere Differenzierung vorgenommen werden, so würde es stark von der Einschätzung der jeweiligen Landrätinnen und Landräte abhängen, ob der Leumund gut sei oder nicht. Die von der SID angewendete Praxis gewährleiste eine einheitliche und rechts- gleiche Gesetzesanwendung. Gerade die Argumentation des Betroffenen zeige, wie einzelne Straftaten von jedem Einzelnen unterschiedlich aufgefasst würden. Wenn dieser ausführe, er

habe nur ein Verkehrsdelikt begangen und niemanden umgebracht, übersehe er, dass die grobe Verletzung von Verkehrsregeln ihren Unrechtscharakter bereits in der abstrakten Gefährdung von Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer finde und damit ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstelle. Entsprechend ergab die rechtliche Überprüfung durch das Kantonsgericht, dass durch die angewandte Praxis im behandelten Fall weder eine rechtsfehlerhafte Einschränkung des Ermessensspielraums noch eine Verletzung der Verhältnismässigkeit vorliegt.

3. Ergebnis der regierungsrätlichen Überprüfung des Postulats

Nach einer neueren Lehrmeinung wird der strafrechtliche Leumund im Einbürgerungsverfahren wie folgt definiert: "Personen, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens (mit Ausnahme der Übertretungen nach Artikel 103 StGB) angeklagt sind oder sich im Strafvollzug befinden, können nicht eingebürgert werden. Das Gleiche gilt grundsätzlich während des Laufs einer strafrechtlichen Probezeit. Aus Unterlagen bekannte, aber im Strafregisterauszug nicht mehr enthaltene Strafen dürfen prinzipiell nicht zum Nachteil des Bewerbers verwendet werden. Ebenso verhält es sich für Anzeigen, die ohne Folgen geblieben sind. Das Einbürgerungsverfahren kann sistiert werden, solange der Ausgang einer Anzeige oder Anklage ungewiss ist" (PETER ÜBERSAX und andere, Ausländerrecht, 2. Auflage 2009, Randziffer 12.19).

Bei der Feststellung, inwieweit und wie lange ein Fehlverhalten zunächst strafrechtlich vorzuwerfen und danach auch in anderen Rechtsgebieten zu berücksichtigen ist, werden grundsätzlich *vier Stufen* durchlaufen:

Auf der *ersten Stufe* steht der Gesetzgeber, also das Parlament und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Sie legen die einzelnen Straftatbestände fest und entscheiden so, welche Verhaltensweisen ein Verbrechen, ein Vergehen und eine Übertretung darstellen. Damit werden die Wertvorstellungen der Gesellschaft direkt wiedergegeben. Wo der einzelne Deliktstatbestand zu weit gefasst ist, sind Unterteilungen innerhalb des Tatbestands geschaffen worden. So gibt es beispielsweise den Fall der einfachen Verkehrsregelverletzung von Artikel 90 Ziffer 1 SVG (eine Übertretung, die im Einbürgerungsverfahren nach der geltenden Praxis nicht berücksichtigt wird) und jenen der groben Verkehrsregelverletzung von Artikel 90 Ziffer 2 SVG, einem Vergehen. Ein weiteres, häufiges Beispiel ist das Fahren in angetrunkenem Zustand nach Artikel 91 Absatz 1 SVG. Dieses Delikt stellt eine Übertretung dar, das zum

Vergehen wird, sobald eine qualifizierte Blutalkoholmenge nachgewiesen wird. Diese liegt derzeit bei 0.8 Promille oder mehr (vgl. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 21. März 2003 über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr).

Bei einem festgestellten Rechtsbruch steht das Strafgericht auf der *nächsten Stufe*. Es überprüft, ob die Tat dem Einzelnen auch tatsächlich vorgeworfen werden kann. Bei einer Verurteilung legt der Richter oder die Richterin das konkrete Strafmass fest.

In einem *dritten Schritt* wird der rechtskräftig festgestellte Rechtsbruch im Strafregister festgehalten, wenn er die vom Gesetzgeber vorgesehene Schwere erreicht hat. Daher finden insbesondere Verbrechen und Vergehen ihren Niederschlag in diesem Register. Dieser Eintrag bleibt nach der per 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Revision so lange im Strafregister, wie sich dies aufgrund der Länge und Intensität der tatsächlich ausgesprochenen Strafe (vgl. Artikel 369 StGB) rechtfertigt.

Am Ende dieser Dreistufigkeit stehen die Rechtsanwender, bei denen der strafrechtliche Leumund ihres Vertragspartners oder eines Gesuchstellers im Rahmen des einzugehenden Rechtsverhältnisses eine Rolle spielen kann, wie beispielsweise im Einbürgerungsverfahren.

Wenn nun bei der Prüfung des guten strafrechtlichen Leumunds eine vom Strafbuch abweichende Differenzierung der verschiedenen Rechtsbrüche vorgenommen werden soll, also beispielsweise gewisse Deliktskategorien, die ein Vergehen darstellen, bei der Berücksichtigung des strafrechtlichen Leumunds im Einbürgerungsverfahren irrelevant sein sollen, hätte dies erhebliche Auswirkungen für das Einbürgerungsverfahren: Die Einbürgerungsbehörden müssten insgesamt 1'400 Straftatbestände wegen Übertretungen, Vergehen und Verbrechen sichten, bewerten und als Folge neu einteilen. Dies ist aber in jeglicher Beziehung ein Ding der Unmöglichkeit.

Der Regierungsrat gelangt zum Schluss, dass die Schaffung von neuen Fallkategorien und damit eine differenziertere Handhabung des Strafregistereintrages zur Beurteilung des guten strafrechtlichen Leumunds im Einbürgerungsverfahren nicht durchgeführt werden kann, ohne das Gleichbehandlungsgebot zu verletzen. Die Schaffung von neuen Fallkategorien ist angesichts der unzähligen Straftatbestände in den verschiedenen Gesetzen ohnehin nicht umsetzbar. Dass die geltende Praxis rechtens und auch mit den bundesrechtlichen Mindestvorgaben vereinbar ist, hat das Kantonsgericht im erwähnten Urteil ausdrücklich bestätigt.

4. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat auftragsgemäss das Postulat geprüft und über seine Abklärungen berichtet. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat [2008/156](#) von Robert Ziegler betreffend Überprüfung und differenzierte Handhabung des Kriteriums des Strafregistereintrags, abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:
Wüthrich

der Landschreiber:
Mundschin