

Interpellation Aguilera-Wagen/Länzlinger-Rapperswil/Linder-Jona vom 18. Februar 2002
(Wortlaut anschliessend)

Fragebogen der Eschenbacher Gemeindebehörden an Einbürgerungswillige (II)

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. April 2002

Marianne Aguilera-Wagen, Hans Länzlinger-Rapperswil und Markus Linder-Jona fragen in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2002 die Regierung nach einer erneuten rechtlichen Beurteilung des den Einbürgerungswilligen von den Eschenbacher Gemeindebehörden unterbreiteten Fragebogens.

Die Regierung beantwortet die Interpellation wie folgt:

A. Dem zwischen dem Gemeinderat Eschenbach und dem Bundesamt für Justiz im Herbst 2001 geführten Schriftenwechsel ist zu entnehmen, dass sich das Bundesamt für Justiz im Frühjahr 2001 gegenüber Nationalrätin Hildegard Fässler lediglich im Rahmen einer kurzen Rechtsauskunft geäussert hatte. Damals war das Bundesamt für Justiz zu den gleichen Schlussfolgerungen wie Prof.Dr. Yvo Hangartner – Verfassungswidrigkeit bestimmter Fragen – gelangt. Nach Anhörung des Gemeinderates Eschenbach schrieb es hingegen am 22. Oktober 2001 dem Gemeinderat Eschenbach: «Abschliessend möchten wir nicht unerwähnt lassen, dass uns die Einbürgerungspraxis der Gemeinde Eschenbach auf Grund Ihrer Darstellung der praktischen Handhabung des Fragebogens und generell Ihres Vorgehens im Zusammenhang mit Einbürgerungen vernünftig und aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich erscheint. Dies ungeachtet einzelner zumindest prima facie problematischer oder gar unzulässiger Formulierungen im Fragebogen, die man vielleicht auch vermeiden könnte.» Zusätzlich schrieb am 13. November 2001 die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes dem Gemeinderat Eschenbach: «Einbürgerungen lösen immer wieder Kontroversen aus. Ich weiss, wie schwierig es ist, in diesem Bereich einen vernünftigen Kurs einzuschlagen und durchzusetzen. Deshalb bin ich allen dankbar, die gerade auch auf Gemeindeebene, auf dem Terrain, sich für die Politik des Bundesrates einsetzen. Sie leisten damit einen Beitrag, der für die Zukunft unseres Landes ausserordentlich wichtig ist. Es muss gelingen, mit Migrationsproblemen in einer Art und Weise umzugehen, die den Befürchtungen eines Teils der einheimischen Bevölkerung, den Interessen unseres Landes sowie den Bedürfnissen und legitimen Erwartungen von Ausländerinnen und Ausländern gerecht wird.» Aus diesen Schreiben folgt, dass das Bundesamt für Justiz seine kurze Rechtsauskunft an Nationalrätin Hildegard Fässler nach Anhörung der betroffenen Gemeinde relativiert hat und heute nicht mehr von rechtswidrigen Fragen spricht. Die Rechtsauskunft des kantonalen Kontrollorgans für den Datenschutz basiert damit auch auf einer nicht mehr aktuellen Auskunft des Bundesamtes für Ausländerfragen vom 27. September 2001. Dennoch wurden datenschutzrechtlich Fragen aufgeworfen, mit denen es sich zu befassen gilt. Im Übrigen hat keines der involvierten Bundesämter den Kanton St.Gallen über die erteilten Rechtsauskünfte informiert.

B. Die Erhebungen haben insbesondere den Zweck abzuklären, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist. Das Gesetz definiert den Begriff Eingliederung bzw. Integration nicht. Übereinstimmung besteht zweifellos darin, dass Integration die Aufnahme der Ausländerinnen und Ausländer in die schweizerische Gesellschaft und die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer, sich in die schweizerische gesellschaftliche Umwelt einzufügen, bedeutet, ohne deswegen ihre angestammte kulturelle Eigenart

und Staatsangehörigkeit aufzugeben. Die Integration bezweckt das friedliche Zusammenleben der Wohnbevölkerung auf der Basis gemeinsamer Grundwerte und der rechtsstaatlichen Ordnung. Der Aufbau von Beziehungen zur Schweizer Bevölkerung und die Beteiligung am schweizerischen Gesellschaftsleben findet vor allem am Wohnort statt. Die Integration hat deshalb in erster Linie dort zu erfolgen, wo sich das Zusammenleben von Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern menschlich, kulturell, sozial und wirtschaftlich abspielt. Aus diesem Grund haben die Wohnortgemeinden bei der Integration eine zentrale Rolle. Folglich findet auch die Beurteilung, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, in der Wohnortgemeinde statt. Die Gemeinden haben dabei nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die Integration abzuklären. Fragen an die Bewerberinnen und Bewerber, die Hinweise auf die Integration geben, sind deshalb unabdingbar. Der Gemeinde kommt dabei ein Ermessen zu, das jedoch nicht missbräuchlich ausgeübt werden darf. Mit der Einbürgerung wird ein erfolgreich verlaufener Integrationsprozess bestätigt. Dadurch erhält die Gemeinde auch Rückschlüsse auf staatliche Integrationsbemühungen.

Auf Grund der Schwierigkeit, dass weder eine Legaldefinition des Begriffes Eingliederung besteht noch im Gesetz wenigstens die relevanten Indizien für die Integration genannt werden, sind die Indizien von der Gemeinde bzw. vom Gemeinderat zu bestimmen. Hierbei hat der Gemeinderat die unterschiedlichen Bedürfnisse der Ausländerinnen und Ausländer, die Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung – diese hat für ihren Entscheid über die Einbürgerung auf Grund eines Informationsdefizits den Abklärungen des Gemeinderates zu vertrauen – und die Interessen des Landes an einem friedlichen Zusammenleben miteinander zu vereinbaren und auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Anhand dieser notwendigen Vereinbarung von Interessen wird ersichtlich, wie anspruchsvoll die Aufgabe der Gemeinden ist und warum komplexe Rechtsfragen und unterschiedliche Rechtsauffassungen in Bezug auf die von der Gemeinde bestimmten relevanten Indizien für die Integration entstehen können.

C. Zumindest vor etwas mehr als einem Jahrzehnt herrschte in unserem Land noch Einigkeit über die relevanten Indizien für die Integration. Ein Blick in die vom Schweizerischen Verband der Bürgergemeinden und Korporationen im Jahr 1989 herausgegebene Broschüre "Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz" zeigt, dass die streitigen Angaben damals in sämtlichen Kantonen erhoben wurden. Was sich seither geändert hat, ist ein auf Grund der Entwicklung der Informatik und neuer Telekommunikationstechnologien sowie unrühmlicher Vorkommnisse laut gewordener Ruf nach einem verstärkten Persönlichkeitsschutz. In der Folge wurden auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene datenschutzrechtliche Erlasse verabschiedet, die Verhaltensregeln für die Bearbeitung von Personendaten aufstellten. Eine dieser Verhaltensregeln lautet, dass die Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen und besonders geschützten Personendaten wie religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten sowie Angaben über die Gesundheit der Rechtsgrundlage in einem Gesetz bedürfen. Weil es sich bei den datenschutzrechtlichen Erlassen um sogenannte Querschnitterlasse handelt, machte dies die Anpassung weiterer gesetzlicher Erlasse notwendig. Im Zug dieser Anpassung schuf der Bund zur Erfüllung der Einbürgerungsaufgabe im Bürgerrechtsgesetz die entsprechende gesetzliche Grundlage für das zuständige Bundesamt. Dass er diese nicht für weitere Behörden geregelt hat, ist, da der Bund die Kantone mit den Erhebungen beauftragt hat, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind, nur mit einem gesetzgeberischen Versehen des Bundes zu erklären. Daneben hat die heute offenbar auch nicht mehr bestehende Einigkeit über die relevanten Indizien für die Integration ihren Ursprung wohl in der Tatsache, dass das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über die Integration im Laufe der Zeit einem Wandel unterzogen worden sind. Dabei darf das Ziel, die Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu den beantragten Einbürgerungsgesuchen von Ausländerinnen und Ausländern, nicht aus den Augen verloren werden. So gehört die Gemeinde Eschenbach zur Mehrzahl der st.gallischen Gemeinden, wo die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Jahren 1998 bis 2000 sämtliche Einbürgerungsgesuche angenommen haben. Auch im Jahr 2001 nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Eschenbach 100 Prozent aller Einbürgerungsgesuche an.

Die Regierung beantwortet die Fragen der Interpellation wie folgt:

1. Wie die Ausführungen unter lit. A bis C hievor zeigen, gibt es in Bezug auf die datenschutzrechtliche Grundlage mit Blick auf die Vollzugsaufgaben durch Kanton und Gemeinden die rechtlich klar richtige Beurteilung nicht. Insofern sieht die Regierung zur Zeit keinen Handlungsbedarf.
2. Die Regierung sieht vor, dass im Rahmen der Anpassung der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung an die neue Kantonsverfassung eine eigene gesetzliche Grundlage zur Bearbeitung von Personendaten für alle im Einbürgerungsverfahren involvierten kantonalen und kommunalen Behörden geschaffen wird.

16. April 2002

Wortlaut der Interpellation 51.02.05

**Interpellation Aguilera-Wagen/Länzlinger-Rapperswil/Linder-Jona:
«Fragebogen der Eschenbacher Gemeindebehörden an Einbürgerungswillige (II)»**

In Eschenbach unterbreiten die Gemeindebehörden den Einbürgerungswilligen einen fünfseitigen Bogen, auf dem diese schriftlich verschiedene Fragen zu beantworten haben. Darunter befinden sich Fragen zur politischen Gesinnung, zum Gesundheitszustand, zur Weltanschauung und zur Religion sowie zum Freizeit- und Reiseverhalten der Einbürgerungswilligen. Die Problematik wurde bereits in der Interpellation 51.00.47 aufgeworfen; die Regierung teilte allerdings in ihrer Antwort die Bedenken der Interpellanten nicht.

Inzwischen liegen verschiedene Stellungnahmen und juristische Beurteilungen vor, die klar zum Schluss kommen, dass einzelne Fragen (im Besonderen die oben stehenden) verfassungswidrig sind, gegen den Persönlichkeitsschutz oder gegen den Datenschutz verstossen. Insbesondere hat sich herausgestellt, dass die gesetzlichen Grundlagen, worauf die Eschenbacher Behörden und die Regierung sich bis anhin stützten, nicht genügen bzw. die falschen sind, um die heiklen Fragen legitimieren zu können (insbesondere können dazu Art. 14 und Art. 49a Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [BüG] nicht herangezogen werden). Stellungnahmen liegen vor vom eremitierten Staatsrechtsprofessor Yvo Hangartner («Linth-Zeitung» vom 27. Juli 2000), von höchsten Stellen des Bundesamtes für Justiz (eingeholt von Nationalrätin Hildegard Fässler), vom Bundesamt für Ausländerfragen (eingeholt von der kantonalen Datenschutzbeauftragten) und von der kantonalen Datenschutzbeauftragten. Selbst die eigenen Abklärungen des Eschenbacher Gemeinderates beim Bundesamt für Justiz ergaben, dass der Fragebogen «problematische oder gar unzulässige Formulierungen» enthalte.

Trotz der klaren rechtlichen Lage weigern sich die Eschenbacher Behörden bis heute strikte, die heiklen Fragen aus dem Fragebogen zu entfernen.

Wir bitten die Regierung daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Kommt die Regierung zu einer neuen Beurteilung der rechtlichen Situation, nachdem verschiedene kompetente Stellungnahmen vorliegen, die rechtlich klar zum Schluss kommen, die heiklen Fragen seien verfassungswidrig bzw. verstießen gegen den Persönlichkeits- und Datenschutz (diesbezüglich fehlen ja offenbar gar die gesetzlichen Grundlagen, als dass eine Gemeindebehörde solche Daten erheben dürfte; s. die Stellungnahme der kantonalen Datenschutzbeauftragten)?

2. Wie gedenkt die Regierung den <Fall Eschenbach> weiter zu behandeln, insbesondere wenn auch sie zur Überzeugung gelangt, dass die angesprochenen Fragen in dieser Form nicht mehr gestellt werden dürfen?»

18. Februar 2002