

DI / Motion SVP-Fraktion vom 24. April 2018

## Mehr Bürgerfreundlichkeit beim Bürgerrechtsgesetz

Antrag der Regierung vom 14. August 2018

### Nichteintreten.

#### Begründung:

Im Nachgang zum Einbürgerungsentscheid des Wiler Stadtparlamentes vom 5. April 2018 betreffend den Imam der mazedonisch-albanischen Gemeinschaft in Wil erachtet die Motionärin den Verfahrensverlauf auf Gemeindeebene als unbefriedigend, da u.a. die Bürgerschaft ihrer Auffassung nach «nur summarische Informationen über den Gesuchsteller» erhielt. Das Stadtparlament hätte daher den Einbürgerungsbeschluss aufgrund der im Gutachten des Einbürgerungsrates enthaltenen, «allgemeinen, wenig aussagekräftigen bzw. mehrdeutigen Informationen» fällen müssen. Im Weiteren stört sich die Motionärin daran, dass «nur der Gesuchsteller, nicht aber der Einsprecher den Einbürgerungsbeschluss der politischen Gemeinde mittels Rekurs anfechten kann».

Die Motionärin lädt die Regierung ein, das Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht (sGS 121.1; abgekürzt BRG) wie folgt zu ergänzen:

1. Das Gutachten des Einbürgerungsrates enthält: Religionszugehörigkeit, Berufstätigkeit.
2. Einer Kommission der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes kann vollständige Akteneinsicht gewährt werden.
3. Der Gesuchsteller sowie der Einsprecher können von einer Kommission der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes angehört werden.
4. Der Einsprecher kann den Einbürgerungsbeschluss innert 14 Tagen seit Eröffnung mit Rekurs beim zuständigen Departement anfechten.

Zu den Anliegen der Motionärin:

1. Im Nachgang zu den Bundesgerichtsentscheiden betreffend Urnenabstimmungen über Einbürgerungen (BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232) und der in der Folge vom Bundesgericht ergangenen Rechtsprechung wurde mit dem III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) vom 17. Mai 2009 (nGS 45-79; 21.08.03) das Einbürgerungsverfahren im Kanton St.Gallen an die verbindlichen Vorgaben des Bundesgerichtes angepasst. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung weisen Einbürgerungsentscheide die Merkmale von Verwaltungsakten auf, bei deren Erlass verschiedene in der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verankerte Rechte beachtet werden müssen. Das Bundesgericht hat im Entscheid 1 P.736/2004 vom 5. April 2005, Erw. 2, Folgendes festgehalten: «Nach der neueren Rechtsprechung stellen Beschlüsse über Einbürgerungsgesuche keine rein politischen Entscheidungen dar. Sie sind vielmehr auch als Verfügungen, mit denen individuell-konkret über den rechtlichen Status von Einzelpersonen befunden wird, zu betrachten. Sie unterliegen daher den allgemeinen verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV und sind zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zu begründen.» Die parlamentarischen Beratungen über den erwähnten Verfassungsnachtrag

fürhten letztlich zum im Kanton St.Gallen geltenden Einbürgerungsverfahren, das als «bestmöglicher politischer Kompromiss» bezeichnet wurde (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009 zum Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht [22.09.12], S. 5).

Über jedes Einbürgerungsgesuch, gegen das gültig Einsprache erhoben und das nicht zurückgezogen worden ist, hat gestützt auf Art. 104 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 33 BRG die Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament zu entscheiden. Art. 32 BRG legt den Inhalt des Gutachtens fest, das den Stimmberechtigten oder den Parlamentariern zeitlich vor der Bürgerversammlung oder der Sitzung des Gemeindeparlaments zugestellt wird.

Art. 17 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0; abgekürzt BÜG) regelt den Schutz der Privatsphäre der um Einbürgerung nachsuchenden Person. Abs. 1 verpflichtet die Kantone und Gemeinden zur Beachtung der Privatsphäre. Abs. 2 führt auf, welche Daten bekannt gegeben werden dürfen: Es sind dies die Staatsangehörigkeit (Bst. a), die Aufenthaltsdauer (Bst. b) und Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der erfolgreichen Integration (Bst. c). Abs. 3 bestimmt, dass die Bekanntgabe der Daten nach Abs. 2 vom Adressatenkreis abhängt. Art. 17 Abs. 2 Bst. c BÜG ist keine Ermächtigung zur Weitergabe sämtlicher Angaben über die gesuchstellende Person. Speziell sensible Daten, die nicht im Zusammenhang mit der Prüfung eines Einbürgerungsgesuchs stehen, dürfen nicht weitergegeben werden. «Dies betrifft die anerkanntermassen als besonders schützenswert geltenden Personendaten wie u.a. die ethnische Zugehörigkeit, religiöse, weltanschauliche, politische und gewerkschaftliche Ansichten. Je grösser der Empfängerkreis der persönlichen Daten ist, desto stärker sind die Schutzinteressen der gesuchstellenden Person zu gewichten.»<sup>1</sup> Dies verdeutlicht Art. 17 Abs. 3 BÜG. Wie bereits in der Botschaft der Regierung zum Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht vom 8. Dezember 2009 (S. 19) ausgeführt, lässt es das Bundesrecht seit dem Jahr 2009 nicht mehr zu, die Religionszugehörigkeit bekannt zu geben. Gestützt auf Art. 5 BRG dürfen der Einbürgerungsrat, das zuständige Departement und von diesen beauftragte Stellen u.a. die Personendaten «Religion und weltanschauliche Ansichten» zwar bearbeiten, von Bundesrechts wegen ist aber die Bekanntgabe der Religion und der weltanschaulichen Ansichten unzulässig.

Der Einbürgerungsrat kann im Gutachten Ausführungen zu besuchten Schulen und absolvierten Ausbildungen sowie zur Berufstätigkeit und zum beruflichen Lebenslauf machen oder der Bürgerversammlung bzw. dem Gemeindeparlament darüber Auskunft erteilen. Die Möglichkeit, im Gutachten Ausführungen zur Berufstätigkeit zu machen, ist bereits gesetzlich verankert. Finden sich keine Ausführungen im Gutachten, kann der Einbürgerungsrat Auskünfte erteilen. Die Motionärin will den Einbürgerungsrat verpflichten, in jedem Fall die Berufstätigkeit im Gutachten aufzuführen. Angaben über die Berufstätigkeit sind indessen in der überwiegenden Anzahl der Fälle für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erforderlich. Es ist daher von einer gesetzlichen Lösung abzusehen, die den Einbürgerungsrat verpflichtet, die Berufstätigkeit im Gutachten zuhanden der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlaments zu erwähnen.

- 2./3. Die Motionärin verlangt im Weiteren verstärkte Auskunfts- und Mitwirkungsrechte der Bürgerversammlung bzw. des Gemeindeparlamentes im Einbürgerungsverfahren. So soll einer Kommission der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes vollständige Akteneinsicht sowie – im Fall einer Einsprache – ein Anhörungsrecht von gesuchstellender Person sowie Einsprecherin bzw. Einsprecher gewährt werden.

---

<sup>1</sup> Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BBI 2010, 2853) mit Hinweis auf den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 zur parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz.

Art. 15 Abs. 1 BÜG sieht vor, dass das kantonale Recht das Verfahren in Kanton und Gemeinde bestimmt. Im Kanton St.Gallen ist auf Gemeindeebene von Verfassung wegen der Einbürgerungsrat für die Verfahrensführung und den Beschluss über die Erteilung des Gemeinde- und des allfälligen Ortsbürgerrechts zuständig. Der Einbürgerungsrat beschliesst, gestützt auf Art. 104 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 19 BRG, über das Einbürgerungsgesuch. Zuvor stellt er gemäss Art. 17 BRG die für die Einbürgerung massgeblichen Sachverhalte fest (Abs. 1) und führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch (Abs. 2).

Im Fall einer gültigen Einsprache ist es ebenfalls der Einbürgerungsrat, der das Einbürgerungsgesuch, unter Einbezug von Einsprache und Stellungnahme, beurteilt (Art. 30 Abs. 1 BRG). Über die Einbürgerung entscheidet nach gültiger Einsprache eine andere Instanz, nämlich, gestützt auf Art. 24 Abs. 3 BRG, das Parlament oder die Bürgerversammlung.

Das Bundesgericht hat, wie erwähnt, im Jahr 2005 Einbürgerungsentscheide als Verfügungen bezeichnet, die den allgemeinen verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV zu genügen haben und zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zu begründen sind. Das Bundesgericht hat mit der rechtlichen Qualifizierung der Einbürgerungsentscheide als Verfügungen, d.h. als Verwaltungsakte, den verfahrensrechtlichen Aspekten mehr Bedeutung beigemessen als der politischen Einflussnahme. Das Bundesrecht verlangt seit dem Jahr 2009 als Folge dieser Bundesgerichtsentscheide im Falle eines ablehnenden Entscheids eine vorgängige begründete Antragstellung.<sup>2</sup> Die kantonalrechtliche Ausgestaltung mit dem Einbezug von Parlament oder Bürgerversammlung im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung im Fall einer gültigen Einsprache ist im Kanton St.Gallen Resultat eines in den parlamentarischen Beratungen im Rahmen des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung erzielten politischen Kompromisses. Es ist ein Verfahren gewählt worden, das in Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, des Bundesrechts und der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens der politischen Mitwirkung den rechtlich zulässigen Raum belässt. Mit dem geltenden Einspracheverfahren wird sichergestellt, dass die Stimmberechtigten einerseits die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs beantragen können und andererseits über die massgebenden Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung informiert sind.<sup>3</sup>

Mit dem von der Motionärin verlangten Ausbau der Auskunfts- und Mitwirkungsrechte des Gemeindeparlamentes bzw. der Bürgerversammlung würde der politischen Einflussnahme im Einbürgerungsverfahren gegenüber heute mehr Bedeutung zukommen und das Einbürgerungsverfahren verstärkt zum politischen Akt. Parlament oder Bürgerversammlung würden im Fall einer Einsprache zu Verfahrensbeteiligten, die letztlich die Arbeit des Einbürgerungsrates relativieren oder sogar in Frage stellen könnten. Es könnte zudem der Anreiz entstehen, das Instrument der Einsprache zu wählen, um die politische Einflussnahme zu verstärken. Unklare Zuständigkeiten, Doppelspurigkeiten und Verzögerungen wären die Folge. Dies würde eindeutig der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und den Anforderungen an ein rechtmässiges und effizientes Verfahren zuwiderlaufen. Von gegenüber heute verstärkten Auskunfts- und Mitwirkungsrechten des Gemeindeparlamentes oder der Bürgerversammlung im Einbürgerungsverfahren ist daher abzusehen.

4. Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten im Einbürgerungsverfahren sind auf Gemeindeebene in Form der Einsprache möglich. Einsprache kann im Einbürgerungsverfahren erheben, wer in der politischen Gemeinde, um deren Bürgerrecht nachgesucht wird, stimmbe-

---

<sup>2</sup> Vgl. Art. 15b des früheren Bürgerrechtsgesetzes (eingefügt durch Ziff. I des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 2007, in Kraft von 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2017 [AS 2008 591 1]) und Art. 16 geltendes BÜG.

<sup>3</sup> III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (21.08.03), Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009, Beilage, S. 8.

rechtigt ist (Art. 104 Abs. 2 KV i.V.m. Art. 24 Abs. 1 BRG). Die Einsprache ist an die verfügende Instanz gerichtet und wird von dieser auch bearbeitet. Die Einsprache ermöglicht die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten im Einbürgerungsverfahren (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009 zum Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht [22.09.12], S. 19). Wie bereits erwähnt, ist diese gesetzliche Ausgestaltung des Einspracheverfahrens das Resultat eines politischen Kompromisses der parlamentarischen Beratungen zur Teilrevision der Kantonsverfassung in den Jahren 2009 und 2010. Gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BRG kann die um Einbürgerung nachsuchende Person den Einbürgerungsbeschluss (des Einbürgerungsrates, der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes) innert vierzehn Tagen seit Eröffnung mit Rekurs beim zuständigen Departement anfechten. Die Parteistellung im öffentlichen Verfahren setzt Parteifähigkeit und Rechtsschutzinteresse voraus.<sup>4</sup> Die Einsprecherinnen oder Einsprecher im Einbürgerungsverfahren sind vom Entscheid der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes nicht in ihren schutzwürdigen Interessen berührt. Es kommt ihnen keine Parteistellung und folglich kein Recht auf Ergreifen eines Rechtsmittels zu. Das Rechtsmittel des Rekurses ist daher der Einsprecherin oder dem Einsprecher im Einbürgerungsverfahren nicht zuzugestehen.

---

<sup>4</sup> Kiener / Rüttsche / Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, St.Gallen 2012, N 549.