

DI / Interpellation Schöb-Thal / Sulzer-Wil / Pappa-St.Gallen vom 4. Juni 2024

Neue EKM-Studie – Einbürgerung als Privileg?

Antwort der Regierung vom 24. September 2024

Andrea Schöb-Thal, Dario Sulzer-Wil und Maria Pappa-St.Gallen fragen, inwieweit die Aussagen aus der neuen Studie der Eidgenössischen Migrationskommission zur «Ordentlichen Einbürgerung in der Schweiz» auch auf den Kanton St.Gallen zutreffen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) hat im Mai 2024 die Studie «Ordentlich einbürgern in der Schweiz» veröffentlicht. Diese zeigt auf, dass seit der Einführung des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz [SR 141.0; abgekürzt BÜG]) im Jahr 2018 die ordentliche Einbürgerung selektiver geworden ist. Der Anteil von hochqualifizierten und gut situierten Personen sei markant angestiegen und die Zahl wenig qualifizierter und schlecht situerter Personen sei deutlich zurückgegangen. Die Studie beleuchtet die ersten drei Jahre seit Einführung des neuen Rechts im Jahr 2018. Laut Studie ist die statistisch nachgewiesene Selektivität eine Folge der deutlich restriktiveren gesetzlichen Vorgaben, aber auch eine Konsequenz der Handlungsspielräume der einzelnen Kantone. Im Untersuchungszeitraum verfügte rund ein Drittel der nach altem Recht eingebürgerten Personen über einen Hochschulabschluss, nach neuem Recht sind es nahezu zwei Drittel. Der Anteil der Personen, die nach der obligatorischen Schule keine weiterführende Ausbildung absolviert haben, sank hingegen von 23 auf 8,5 Prozent. Um eingebürgert zu werden, müssten Gesuchstellende zudem die neu eingeführten Integrationskriterien erfüllen. Besondere Hürden würden dabei die Sprachkenntnisse und das Erfordernis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit bilden, so die Studie. Für schlecht situierte Personen sei es schwieriger, sich die erforderlichen schriftlichen und mündlichen Sprachkenntnisse anzueignen. Gemäss Studie hat die statistisch festgestellte Selektivität in den Kantonen höchst unterschiedliche Ausprägungen, die auf regulatorische und rechtliche Spielräume der Kantone zurückzuführen sind. Der Kanton St.Gallen hat die entsprechenden Voraussetzungen in gewissen Punkten restriktiver als die Bundesvorgaben geregelt.

Art. 12 Abs. 1 BÜG definiert die Integrationskriterien. Darunter fällt auch die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (Art. 12 Abs. 1 Bst. c BÜG, Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht [SR 141.01]). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1¹ und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen erreicht sind. Nach Art. 12 Abs. 3 BÜG können die Kantone jedoch weitere Integrationskriterien vorsehen. Im Kanton St.Gallen wurde in Art. 13 Abs. 1 Bst. g des Gesetzes über das St.Galler Bürgerrecht (sGS 121.1; abgekürzt BRG) festgelegt, dass für eine Einbürgerung gute Deutschkenntnisse vorhanden sind, wenn sie mündlich und schriftlich wenigstens das Referenzniveau B1 erreichen. Der Kanton St.Gallen

¹ B1 Fortgeschrittene Sprachverwendung ist wie folgt definiert: «Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.»

geht also im Bereich der ordentlichen Einbürgerung über die Anforderungen des Bundes hinaus. Hinsichtlich Wohnsitzdauer wird eine minimale Wohnsitzfrist von fünf Jahren im Kanton und in der Gemeinde (Art. 18 Abs. 1 BÜG i.V.m. Art. 9 BRG) vorausgesetzt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie ist die Situation im Kanton St.Gallen? Wie stark ist der Anteil der Personen ohne weiterführende Schule seit dem Jahr 2018 gesunken? Wie hat sich gleichzeitig der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss entwickelt?*

Der Anteil an Personen mit Hochschulabschluss unter den eingebürgerten Personen, die über einen C-Ausweis verfügen und älter als 25 Jahre sind, hat im Kanton St.Gallen seit dem 1. Januar 2018 gestützt auf die EKM-Studie um 18,7 Prozent zugenommen. Zwischen den Jahren 2018 und 2020 wurden gesamtschweizerisch am meisten Personen aus Deutschland eingebürgert. Diese Tendenz war auch im Kanton St.Gallen feststellbar. Seit dem Jahr 2021 sind Personen aus Deutschland anzahlmässig die grösste Personen-Gruppe, die im Kanton St.Gallen eingebürgert wird. Dies hat nicht zuletzt auch eine indirekte Auswirkung auf den Zuwachs des Anteils eingebürgerter Personen mit Hochschulabschluss. In den Vorjahren bildeten jeweils Personen aus den Balkanstaaten im Ländervergleich die grösste Gruppe.

Die in der Studie erhobenen Werte stammen vom Staatssekretariat für Migration und dem Bundesamt für Statistik sowie aus Stichproben von Personen, die zwischen den Jahren 2010 und Jahr 2019 an der Strukturerhebung teilgenommen haben. Der Begriff weiterführende Schule wird in der Studie differenziert verwendet. Diese unterscheidet zwischen obligatorischer Schule (weniger als sieben Jahre Pflichtschule, obligatorische Schule), Sekundarstufe II (berufliche Grundausbildung, Allgemeinbildung) und Tertiärstufe (höhere Berufsbildung, Universität und Hochschule). Eine statistische Auswertung, wie stark der Anteil der eingebürgerten Personen ohne weiterführende Schule im Kanton St.Gallen zurückgegangen ist, ist in der Studie nicht enthalten. Der Kanton St.Gallen verfügt diesbezüglich über keine eigenen statistischen Erhebungen.

2. *Ist eine Auswertung auf die einzelnen Gemeinden möglich? Stellt die Regierung eine ungleiche Praxis in den einzelnen Gemeinden fest?*

Die Studie enthält nach Kantonen differenzierte Angaben. Eine Auswertung auf einzelne Gemeinden ist nicht enthalten, weshalb auch bezüglich St.Galler Gemeinden keine Angaben gemacht werden. Mit der im Einbürgerungsverfahren auf kantonaler Basis zur Verfügung stehenden IT-Lösung wäre eine statistische Auswertung bezüglich der Ausbildung und Schulabschlüsse der eingebürgerten Personen nur im Rahmen einer grösseren Studie bzw. einer in Auftrag zu gebenden Analyse möglich. Das Departement des Innern prüft, inwieweit im Rahmen künftiger IT-Lösungen die Datenerhebung verbessert werden kann.

Das Einbürgerungsverfahren im Kanton St.Gallen ist so ausgestaltet, dass zuerst die Erteilung des Gemeindebürgerrechts geprüft wird. Anschliessend werden nur jene Gesuche an das Departement des Innern übermittelt, die gutgeheissen wurden. Dem Departement des Innern ist damit nicht bekannt, wie viele Gesuche auf Gemeindeebene abgelehnt wurden, ohne dass Rechtsmittel erhoben wurden. Um entsprechende Informationen zu erhalten, wäre eine Umfrage bei den Gemeinden bzw. Einwohnerräten erforderlich. Es kann jedoch festgestellt werden, dass in den letzten sechs Jahren im Kanton St.Gallen jährlich durchschnittlich rund 1'400 Personen eingebürgert wurden. In der gleichen Zeitspanne sind durchschnittlich vier Rekurse je Jahr beim Rechtsdienst des Departements des Innern gegen Beschlüsse von kommunalen Einbürgerungsräten eingegangen. Dies entspricht

einer Quote von rund 1,7 Prozent. Daraus kann abgeleitet werden, dass die kantonalen und bundesrechtlichen Vorgaben von den Gemeinden im Allgemeinen eingehalten werden. Das Departement des Innern führt im Übrigen jährlich Weiterbildungsveranstaltungen für im Einbürgerungswesen tätige Personen durch. Dabei werden Einbürgerungsräte bzw. Gemeindebehörden über die korrekte Durchführung von Einbürgerungsverfahren informiert. Neben allgemeinen Einbürgerungsfragen werden jeweils Schwerpunktthemen gewählt, wie z.B. die anspruchsvolle Prüfung von Strafregistereinträgen hinsichtlich eines Einbürgerungsverfahrens oder die Anrechenbarkeit der ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus an die Aufenthaltsdauer.

3. *Welche Möglichkeiten sieht die Regierung für ein inklusiveres System der Einbürgerungen? Z.B. welche Weiterbildungsangebote bietet der Kanton St.Gallen für schlecht situierte Personen mit mangelnden Deutschkenntnissen an?*

Der Schlüssel zu einer gelungenen Integration, zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung C und somit zu einer erfolgreichen ordentlichen Einbürgerung ist im Kanton St.Gallen das Beherrschen der deutschen Sprache. Mit dem totalrevidierten BÜG hat sich bezüglich des erforderlichen Sprachniveaus B1 schriftlich und mündlich im BRG keine Veränderung ergeben. Bereits in der alten kantonalen Gesetzgebung (BRG in der Fassung vom 3. August 2010 [nGS 45-81]) musste die um Einbürgerung ersuchende Person über gute Deutschkenntnisse verfügen und wenigstens das Referenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates mündlich und schriftlich erreichen.

Der Kanton unterstützt im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) einkommensabhängig Personen mit einem finanziellen Beitrag an die Kurskosten bis Niveau B2 bei qualifizierten Deutschkursen. Solche sind in allen Regionen des Kantons verfügbar und werden rege genutzt. Für Personen, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen, besteht zudem die Möglichkeit zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung nach Art. 55a und 58b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20), womit ein Teil der Kosten für Deutschkurse ebenfalls übernommen wird. Es gibt eine Vielzahl weiterer Angebote aus dem kantonalen Integrationsprogramm, die zu einer gelingenden Integration beitragen können (z.B. Erstinformationsgespräche der Gemeinde oder die Webseite hallo.sg.ch).

Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien (Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung) aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, wird durch die Einbürgerungsbehörden gestützt auf Art. 12 Abs. 2 BÜG angemessen Rechnung getragen. Aufgrund dieser Bestimmung ist eine Einbürgerung auch für bildungsferne Personen möglich, wenn das Bedürfnis nach Einbürgerung besteht und die entsprechenden Anstrengungen unternommen werden. Besucht eine um Einbürgerung ersuchende Person von privaten Institutionen angebotene Sprach- und Einbürgerungskurse und führt dies nicht zum Erfolg, ist das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 12 Abs. 2 BÜG zu prüfen. Der Studie ist diesbezüglich jedoch zu entnehmen, dass potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten häufig nicht wissen, dass es eine Ausnahmeregelung gibt, die sie geltend machen können, und dass die zuständigen Behörden darüber kaum proaktiv informieren.