DI / Interpellation Louis Fredy-Nesslau / Vogel-Bütschwil-Ganterschwil (35 Mitunterzeichnende) vom 11. März 2025

Schweizerpässe nicht verschenken: Wo kann der Kanton St.Gallen bei der Einbürgerung strenger werden?

Antwort der Regierung vom 29. April 2025

Fredy Louis-Nesslau und Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 11. März 2025 über Möglichkeiten, inwieweit der Kanton St.Gallen bei Einbürgerungen restriktivere Vorgaben einführen könnte.

Die massgeblichen Einbürgerungsbestimmungen sind im Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0; abgekürzt BüG) und in der dazugehörigen eidgenössischen Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.01; abgekürzt BüV) geregelt. Insbesondere bei erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen (Art. 20 ff. BüG) haben die Kantone keine Regelungskompetenz.

Bezüglich Beschwerdeverfahren gegen Entscheide der Einbürgerungsräte oder Entscheide der Bürgerversammlungen bzw. Parlamente wird in der Interpellation ausgeführt, dass immer mehr Entscheide der Einbürgerungsräte angefochten würden und darum die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben gegenüber den Gemeinden revidiert werden müssten. Dies trifft nicht zu. Gegen Einbürgerungsentscheide auf kommunaler Ebene kann Rekurs beim Departement des Innern erhoben werden (Art. 34 Abs. 2 und Art. 43 des Gesetzes über das St.Galler Bürgerrecht [sGS 121.1; abgekürzt BRG]). Verglichen mit der Gesamtzahl an Einbürgerungen (Anzahl Gesuche im Jahr 2020: 836; 2021: 1'154; 2022: 1'064; 2023: 671; 2024: 796) kann festgestellt werden, dass in den letzten Jahren nur vereinzelt Entscheide weitergezogen worden sind:

– 2020: 6 Entscheide, 6 Gutheissungen; kein Weiterzug;
– 2021: 2 Entscheide, 2 Gutheissungen; 1 Weiterzug ans Verwaltungsgericht, Beschwerde abgewiesen;
– 2022: 2 Entscheide, 2 Gutheissungen; 1 Weiterzug ans Verwaltungsgericht, Beschwerde abgewiesen;
– 2023: 3 Entscheide, 3 Gutheissungen; 1 Weiterzug ans Verwaltungsgericht, Beschwerde abgewiesen;
– 2024: 1 Entscheid, 1 Gutheissung; 1 Weiterzug ans Verwaltungsgericht, Beschwerde abgewiesen;
– 2025: bisher keine Rekurse.

Gegen Entscheide des Departementes des Innern kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen erhoben werden. Wie vorstehend erwähnt, wies das Verwaltungsgericht in den letzten fünf Jahren alle Beschwerden ab. Das Bundesgericht musste sich in den letzten fünf Jahren nicht mit St.Galler Einbürgerungsgesuchen befassen. Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass im Kanton St.Gallen auf kommunaler Ebene im Einbürgerungswesen eine qualitativ gute Arbeit geleistet wird und eine hohe Rechtssicherheit besteht. Das Departement des Innern (Amt für Gemeinden und Bürgerrecht sowie Rechtsdienst im Generalsekretariat) unterstützt die Gemeinden im Rahmen von Einzelberatungen und mit der Durchführung regelmässiger Weiterbildungen bei der Umsetzung der geltenden Regelungen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Teilt die Regierung die Ansicht, dass ungenügende Leistungen bei den Staatskunde- und Sprachkenntnissen nicht durch eine positive Gesamtbeurteilung der Person kompensiert (umgangen) werden können?*

   Das Einhalten von Staatskunde- und Sprachkenntnissen sind in der Praxis objektive Muss-Kriterien, welche die Kandidatinnen und Kandidaten grundsätzlich erfüllen müssen. Abweichungen von dieser Regelung erfolgen in der Praxis nur in besonderen Ausnahmefällen, etwa bei besonders ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwächen, wenn die betroffene Person ansonsten gut integriert ist (Art. 12 Abs. 2 BüG, Art. 9 BüV). Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber müssen für das Vorliegen solcher Ausnahmefälle entsprechende Nachweise einreichen.[1] Tatsächlich betont das Bundesgericht, dass alle Integrationskriterien letztlich im Rahmen einer Gesamtwürdigung gegeneinander abgewogen werden müssen. Einer Person, die im Grunde alle Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt und z.B. einzelne geografische oder kulturelle Fragen anlässlich eines Einbürgerungsgesprächs nicht korrekt oder umfassend beantworten konnte, kann die Einbürgerung somit nicht nur aufgrund dieses einen Kriteriums verweigert werden. Die Beurteilung muss ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller wesentlicher Kriterien beruhen. Eine Entscheidung darf nicht allein auf ein einziges Kriterium gestützt werden; es sei denn, dieses ist für sich genommen ausschlaggebend (BGE 146 I 49). Diese ständige Rechtspraxis bildet die Tatsache ab, dass Integration ein vielschichtiger Prozess ist, der neben der Sprache auch kulturelle und soziale Aspekte umfasst.

2. *Unterstützt die Regierung die Forderung, dass ein Einbürgerungsrat die Kompetenz haben soll, ein genügendes Sprachniveau im persönlichen Gespräch zu überprüfen, und allenfalls ein von einer Ausbildungsinstitution ausgestelltes Zertifikat in Frage stellen kann?*

   Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes verfügen weder Einbürgerungsbehörden noch Rechtsmittelinstanzen ohne Sprachspezialistinnen bzw. -spezialisten über das erforderliche Fachwissen, um die Einstufung von Sprachkenntnissen in den Referenzrahmen korrekt vornehmen zu können (BGE 146 I 49, Erw. 4.5 f.). Entsprechend ist die Regierung der Ansicht, dass das erforderliche Sprachniveau weiterhin über die vom Bund anerkannten privaten Dienstleister zu erfolgen hat. Offensichtliche sprachliche Integrationsdefizite, die sich z.B. während eines Einbürgerungsgesprächs zeigen, können von den Einbürgerungsräten aber (bereits heute) beanstandet werden.

3. *Teilt die Regierung die Ansicht, dass für eine Einbürgerung zwingend ein standardisierter Sprachtest bestanden werden muss? Teilt die Regierung die Ansicht, dass für eine Einbürgerung zwingend ein standardisierter Staatskundetest bestanden werden muss?*

   Seit der Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes am 1. Januar 2018 müssen einbürgerungswillige Personen schweizweit mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen in einer Landessprache nachweisen (Art. 12 Abs. 1 Bst. c BüG, Art. 6 BüV). Falls diese nicht offenkundig sind, ist ein standardisierter Sprachtest erforderlich, basierend auf dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen (GER)[2]. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stellt dazu eine Liste anerkannter Sprachzertifikate[3] bereit, die eine einheitliche und verlässliche Beurteilung gewährleisten. Unabhängig vom verlangten Sprachniveau

---

1 Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariates für Migration, Kapitel 3, S. 56, abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/schweizer-werden.html.

2 Vgl. https://www.europaeischer-referenzrahmen.de.

3 Sprachanforderungen SEM, abrufbar unter https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/mein-beitrag/zugewandert/sprache.html.

sind die Sprachtests somit bereits standardisiert. Dass auch einbürgerungswillige Personen, die in der Schweiz die Schulen absolviert haben oder etwa aus deutschsprachigen Ländern zugezogen sind, einen Sprachtest absolvieren müssen, wäre unverhältnismässig und unnötig – auch aus verwaltungsökonomischen Überlegungen.

Ein obligatorischer Staatskundetest ist weder in den eidgenössischen noch in den kantonalen Rechtsgrundlagen vorgesehen. Es wird verlangt, dass einbürgerungswillige Personen Grundkenntnisse über den Staatsaufbau, die Geschichte, die Geografie sowie die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse haben (Art. 14 Abs. 1 Bst. b BRG). Die Anforderungen werden von den kommunalen Einbürgerungsbehörden im Rahmen ihres Ermessens festgelegt und geprüft (Art. 17 Abs. 1 BRG).

4./5. *Welche Gründe sprechen für ein Sprachniveau B2[4] im mündlichen und schriftlichen Sprachnachweis?*

Mit den Aspekten der Deutschkenntnisse hat sich die Regierung in der Motion 42.22.11 «Gute Deutschkenntnisse als Voraussetzung für die Einbürgerung» befasst. Der Kanton St.Gallen hat in Anwendung von Art. 12 Abs. 3 BüG bereits erhöhte Anforderungen an die Sprachkompetenzen im Einbürgerungswesen festgelegt und geht mit B1 mündlich und schriftlich im Bereich der ordentlichen Einbürgerung über die Anforderungen des Bundes hinaus. Nur wenige Deutschschweizer Kantone haben höhere Anforderungen an die Deutschkenntnisse festgelegt. Die meisten Deutschschweizer Kantone haben bezüglich Sprachkompetenzen die Bestimmungen des Bundesgesetzes (mündlich: B1[5]; schriftlich: A2[6]) unverändert übernommen. Das Sprachniveau B2 im mündlichen und schriftlichen Bereich für eine Einbürgerung vorauszusetzen, würde diese in erheblichem Masse erschweren und für einen Teil von integrationswilligen bzw. weitgehend bereits integrierten Personen verzögern. Das wäre auch bezüglich Standortattraktivität für Arbeitnehmende ungünstig. Ebenfalls würde, wie in der Motion 42.22.11 thematisiert, ein Missverhältnis zu Personen entstehen, die sich mit der tieferen Sprachanforderung des Bundesgesetzes erleichtert einbürgern lassen können. Der Kantonsrat folgte dem Antrag der Regierung auf Nichteintreten der Motion.

6. *Wo sind andere Kantone strenger beim Einbürgerungsverfahren als der Kanton St.Gallen?*

In den wesentlichen Punkten ist der Kanton St.Gallen strenger als andere Kantone. Dies betrifft insbesondere die Wohnsitzdauer als Voraussetzung für die Einbürgerung: im Kanton St.Gallen wird die bundesrechtlich maximal zulässige Dauer von ununterbrochen fünf Jahren im Kanton und in der Gemeinde vorausgesetzt (Art. 9 BRG, Art. 9. Abs. 1 Bst. b

---

4 B2 – Selbständige Sprachverwendung: Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fliessend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne grössere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.

5 B1 – Fortgeschrittene Sprachverwendung: 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.

6 A2 – Grundlegende Kenntnisse: Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z.B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemässigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

BüG), was im Vergleich mit anderen Kantonen deutlich strenger ist. Wie vorstehend erwähnt, bestehen im Kanton St.Gallen im Vergleich zu anderen Kantonen zudem höhere Anforderungen an die Sprachkenntnisse.

Nur vereinzelt sind andere Kantone in anderen untergeordneten Bereichen strenger, z.B. im Bereich der Wartefrist nach einem Sozialhilfebezug, bei der einige Kantone die Frist auf fünf oder zehn Jahre festgelegt haben. Die Regierung ist allerdings der Ansicht, dass diesbezüglich eine Verschärfung unverhältnismässig ist.

7. *Haben andere Kantone zusätzliche Einbürgerungskriterien, die der Kanton St.Gallen nicht kennt?*

   Die erwähnte summarische Überprüfung hat gezeigt, dass keine erheblich abweichenden oder zusätzlichen Einbürgerungskriterien bestehen. Die meisten Kantone haben vergleichbare Kriterien definiert, die mit den bundesrechtlichen Vorgaben übereinstimmen. Alle Kantone fordern zusätzliche Kenntnisse über kantonale und kommunale bzw. lokale Verhältnisse, wobei der Grad der Detaillierung in den Rechtsgrundlagen variiert.

8. *Wie ist die Haltung der Regierung dazu, dass neu eingebürgerte Ausländer den Pass ihres Herkunftslandes behalten und somit die Vorteile beider Staatsangehörigkeiten nutzen können?*

   Die Kantone haben bezüglich der doppelten Staatsbürgerschaft keine Regelungskompetenzen. Das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft wurde am 1. Januar 1992 auf Bundesebene aufgehoben und kann nicht durch einzelne Kantone wieder eingeführt werden. Seitdem können Schweizer Bürgerinnen und Bürger eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, ohne ihre Schweizer Staatsbürgerschaft aufgeben zu müssen. Ebenso müssen eingebürgerte Personen ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht mehr ablegen, sofern ihr Herkunftsland dies erlaubt. Im Übrigen ist eine verlässliche Überprüfung, dass auf die frühere Staatsangehörigkeit verzichtet wurde, faktisch nicht möglich.

9. *Ist die Einbürgerung für ausländische Jugendliche zwischen 8 und 18 Jahren zu einfach, indem sie sowohl vom lockeren Jugendstrafrecht (kaum Strafen) wie auch von der doppelten Zählung der Aufenthaltsjahre profitieren?*

   Die Integrationsbestimmungen gelten auch für ausländische Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 8 und 18 Jahren. Das Handbuch Bürgerrecht des SEM enthält in Kapitel 3, Tabelle 7, einen Katalog der Straftaten, die einer Einbürgerung entgegenstehen. Insofern werden straffällig gewordene Jugendliche oder junge Erwachsene nicht bevorzugt. Die bestehende Erleichterung bezieht sich somit hauptsächlich auf die Aufenthaltsdauer, was aufgrund des Stellenwerts der Sozialisierung und Prägung in diesem Lebensabschnitt angebracht ist. Die Doppelzählung der Aufenthaltsjahre zwischen 8 und 18 Jahren ist dabei im Bundesgesetz vorgesehen (Art. 9 Abs. 2 BüG). Einbürgerungswillige Personen, die bereits in jungen Jahren in die Schweiz eingewandert sind, sind regelmässig gut integriert und erfüllen auch die Sprachanforderungen problemlos. Häufig sind diese Personen zudem motiviert, Militär- oder Zivildienst zu leisten, womit in diesem prägenden Lebensabschnitt das Zugehörigkeitsgefühl weiter gestärkt werden kann.