

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4895

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4895



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Zugang zur erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation

Bilanz nach drei Umsetzungsjahren (2018–2020)



Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM
Philippe Wanner, Rosita Fibbi

Februar 2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Autorenschaft

Philippe Wanner, Universität Genf
Rosita Fibbi, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM,
Universität Neuenburg

Redaktion

Pascale Steiner, Bettina Looser, Sibylle Siegwart

Übersetzung

Trudy Keel

Lektorat

Esther Füller

Titelbild

© EKM

Gestaltung

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vorwort

Seit dem 15. Februar 2018 ist das Gesetz über die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation von Ausländerinnen und Ausländern in Kraft – der entsprechende Verfassungsartikel wurde in der Volksabstimmung mit grossem Mehr angenommen. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM wollte wissen, wie sich das Gesetz auswirkt, und gab bei Philippe Wanner und Rosita Fibbi eine wissenschaftliche Studie in Auftrag.

Die nun vorliegenden Resultate zeigen, dass wesentlich weniger Personen als ursprünglich erwartet die Möglichkeiten der neuen Gesetzgebung nutzen. Von den rund 25 000 Berechtigten wurden bisher nur gerade rund 1800 eingebürgert. Die Studie zeigt auch auf, warum das so ist: Die Hürden sind höher als erwartet – häufig sind sie sogar so hoch, dass die Anforderungen gar nicht zu erfüllen sind. Es zeigt sich deutlich: Die erleichterte Einbürgerung wird der dritten Generation nicht erleichtert, sondern vielmehr erschwert.

Jugendliche der dritten Ausländergeneration sind in der Schweiz geboren, fühlen sich selbstverständlich als Teil der Gesellschaft und nehmen am beruflichen und sozialen Leben teil. Sie sind Einheimische – ohne Schweizer Pass. Darüber sind sich alle einig. Dass es dennoch nicht klappt mit der erleichterten Einbürgerung, liegt an den allzu komplizierten formalen Bedingungen: Belege für den Aufenthaltsstatus der Grosseltern beizubringen, erweist sich oft als schwierig bis unmöglich. Viele Eltern können zudem ihre Schulzeit in der Schweiz nicht genügend nachweisen, weil sie als Kinder von Saisoniers erst spät einreisen durften. Zudem erteilen viele Gemeinden mangelhafte oder falsche Auskünfte.

Alle diese Probleme liessen sich recht einfach lösen, denn sie betreffen nicht den Verfassungsartikel selbst, sondern nur die Ausführungsgesetzgebung. So müsste eigentlich der Schulnachweis der Eltern genügen, um die Anwesenheit der Grosseltern zu beweisen. Auch ein direkter Zugriff auf verschiedene Verwaltungsdaten (Migrationsinformationssystem, AHV-Ausgleichskasse, Steuerunterlagen) würde vieles vereinfachen. Zudem müsste die Altersgrenze, die bei anderen Einbürgerungsverfahren unbekannt ist, aufgehoben

werden, da es viele über 25 Jahre alte Personen mit Interesse an einer erleichterten Einbürgerung gibt.

Der administrative Aufwand des heutigen Verfahrens ist für die Angehörigen der dritten Generation ungerechtfertigt gross: Zwar erfüllen sie selbst alle Integrationsbedingungen, doch wird ihr Antrag auf Einbürgerung vom Aufenthaltsstatus der Grosseltern oder von den obligatorischen Schuljahren der Eltern abhängig gemacht. Diese Erfahrung frustriert viele und lässt sie den Prozess abbrechen, was nicht zuletzt auch negative Auswirkungen auf ihr Zugehörigkeitsgefühl zur schweizerischen Gesellschaft hat.

Für die Befürworterinnen und Befürworter einer strengen Einbürgerungspolitik ist der Nachweis der Integration zwingend, auch wenn die Angehörigen der dritten Generation faktisch bereits vollständig integriert sind. Wenn dennoch kaum zu überwindende Hürden bestehen, muss sich die Politik den Vorwurf gefallen lassen, es gehe ihr darum, möglichst viele Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz nicht an den politischen Rechten beteiligen zu wollen. Das wiederum wäre ein fatales Signal für die schweizerische Demokratie, die auf die aktive politische Beteiligung der Menschen im Land angewiesen ist.

Denn wie soll ein derart föderalistisches, subsidiäres und direktdemokratisches System wie das schweizerische funktionieren, wenn unnötig viele Menschen davon ausgeschlossen sind? Und wie soll man die jungen Menschen dann motivieren, nicht nur in dieser Gesellschaft zu leben, sondern sich auch für sie zu engagieren?

Walter Leimgruber
Präsident der Eidg. Migrationskommission EKM

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Vorgehen	7
3.	Statistische Analyse	8
3.1	Anzahl Gesuche und Entwicklung nach Geschlecht und Alter	8
3.2	Staatsangehörigkeit	9
3.3	Kantone	10
4.	Qualitative Analyse	12
4.1	Die befragten Personen	12
4.2	Die Perspektive der Kandidatinnen und Kandidaten	12
4.2.1	Formelle Voraussetzungen für den Zugang zum erleichterten Verfahren	13
4.2.2	Erfahrungen der Einbürgerungskandidaten und Beurteilung des erleichterten Verfahrens	16
4.2.3	Zwischenbilanz	18
4.3	Die Perspektive der Verwaltungen	19
4.3.1	Verwaltung der Gesuche im SEM	19
4.3.2	Bemerkungen, Interpretationen und Massnahmen der befragten Verwaltungen	20
4.3.3	Beurteilung des erleichterten Verfahrens durch die Verwaltungen	21
4.3.4	Von den Verwaltungen vorgeschlagene Vereinfachungen	21
5.	Zusammenfassung	22
6.	Wie lässt sich die erleichterte Einbürgerung <i>erleichtern</i>?	23
	Literaturhinweise	26

1. Einleitung

Die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation ist ein neues, einstufiges Verfahren, das in der Kompetenz des Bundes liegt. Nach drei Umsetzungsjahren zieht die EKM Bilanz.

Seit ihrer Einführung im Jahr 2018 wirft die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Generation¹ Fragen auf. Diese beziehen sich namentlich auf die Resonanz des neuen Einbürgerungsverfahrens in der Zielgruppe, aber auch auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat bereits 2019 eine Studie über das erste Jahr der Umsetzung dieser neuen Gesetzesbestimmungen durchgeführt. Heute möchte sie erneut Bilanz ziehen und sich dabei auf die Erfahrungen stützen, die in den ersten drei Jahren gemacht wurden. Die EKM hat Philippe Wanner und Rosita Fibbi mit dieser Studie betraut, die sich bereits zuvor eingehend mit dieser Thematik befasst haben («Wanner 2016, Bader und Fibbi 2017, Fibbi 2019»).

Bekanntlich sieht das Bürgerrechtsgesetz (BüG) seit dem 15. Februar 2018 die erleichterte Einbürgerung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation vor.

Artikel 24a BüG hält fest: «Das Kind ausländischer Eltern kann auf Gesuch hin erleichtert eingebürgert werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a.** Mindestens ein Grosselternteil ist in der Schweiz geboren worden oder es wird glaubhaft gemacht, dass er ein Aufenthaltsrecht erworben hat.
- b.** Mindestens ein Elternteil hat eine Niederlassungsbewilligung erworben, hat sich mindestens zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten und hat mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht.
- c.** Das Kind wurde in der Schweiz geboren.
- d.** Das Kind besitzt eine Niederlassungsbewilligung und hat mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht.

Das Gesuch ist bis zum vollendeten 25. Altersjahr einzureichen, und das eingebürgerte Kind erwirbt das Bürgerrecht der Wohngemeinde und des Wohnkantons zum Zeitpunkt des Bürgerrechtserwerbs.» Bis Ende 2020 konnten insgesamt 1350 Personen von dieser Bestimmung profitieren.

¹ In dieser Studie wie auch in der Literatur zu diesem Thema wird der Begriff «dritte Generation» verwendet und mit «G3» abgekürzt. Das Gleiche gilt für die Begriffe «zweite Generation» bzw. «G2» und «erste Generation» bzw. «G1».

Artikel 51a BÜG verweist auf die Übergangsbestimmung: «Personen der dritten Ausländergeneration, die bei Inkrafttreten der Änderung vom 30. September 2016 dieses Gesetzes das 26. Altersjahr erreicht und das 35. Altersjahr noch nicht vollendet haben sowie die Voraussetzungen von Artikel 24a Absatz 1 erfüllen, können nach dem Inkrafttreten während fünf Jahren ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen.» In den drei Jahren, die diese Studie abdeckt, kamen insgesamt 497 Personen in den Genuss dieser Übergangsbestimmung.

Die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation ist ein einstufiges Verfahren: Der Bund – im vorliegenden Fall das Staatssekretariat für Migration SEM – prüft, ob die entsprechenden Kriterien erfüllt sind, und entscheidet, ob die Bewerberinnen und Bewerber den Schweizer Pass erhalten. Dieses Verfahren unterscheidet sich von der ordentlichen Einbürgerung, die ein dreistufiges Verfahren vorsieht: 1. die Gemeinde sichert das Gemeindebürgerrecht zu; 2. der Kanton sichert das Kantonsbürgerrecht zu; 3. der Bund erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Gemäss dem Mandat soll die vorliegende Studie verschiedene Fragen beantworten:

- Wie viele Personen der dritten Generation wurden im erleichterten Verfahren eingebürgert, welche demografischen Merkmale weisen sie auf, und in welchen Kantonen wohnen sie?
- Welche Lehren lassen sich aus dem Vergleich dieser Daten mit den Prognosen vor Einführung der neuen Bestimmungen ziehen?
- Wie beurteilen die betroffenen Personen die praktische Umsetzung des neuen Verfahrens?
- Wie beurteilen die Behörden dieses neue Instrument, und welche Verbesserungsvorschläge bringen sie an?

2. Vorgehen

Die Kombination von qualitativen und quantitativen Verfahren erlaubt es, die Herausforderungen beim Zugang zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation zu ermitteln.

Für diese Studie wurde sowohl ein quantitativer (erster Teil) als auch ein qualitativer (zweiter Teil) Ansatz gewählt. Durch die Kombination dieser beiden Ansätze ergeben sich Empfehlungen für einen besseren Zugang zur erleichterten Einbürgerung für die dritte Generation.

Der erste Teil gibt einen statistischen Überblick über die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes. Er beruht auf Daten des SEM, gepaart mit amtlichen Statistiken (Statistik der Bevölkerung – STATPOP und Strukturerhebung) des Bundesamts für Statistik BFS.

Der zweite Teil stellt eine doppelte qualitative Vertiefung dar. Er lässt die betroffenen Personen zu Wort kommen und beleuchtet die in der statistischen Analyse dargelegten Sachverhalte. Dieser Teil beruht auf zwei weiteren Quellen:

- den Anfragen von einbürgerungswilligen Personen, die zwischen April und November 2021 bei der EKM eingegangen sind, sowie deren Erfahrungsberichten. In diesem Zeitraum, der auch der Dauer des Mandats für diese Studie entspricht, haben sich 38 Personen bei der EKM über das Verfahren für die erleichterte Einbürgerung erkundigt. Nach Erhalt der Auskünfte haben sich 28 Personen zu einem Gespräch über ihre Erfahrungen mit dem Einbürgerungsverfahren für die dritte Generation bereit erklärt.
- den Gesprächen mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung, die sich mit Einbürgerungsfragen befassen. Insgesamt wurden sieben Gespräche geführt: mit einer Vertreterin der Bundesbehörde, die für das neue Verfahren zuständig ist, sowie mit je drei Vertretern von kantonalen und kommunalen Behörden, die in direktem Kontakt stehen mit Personen, die sich über die erleichterte Einbürgerung informieren möchten.²

² Die römischen Endnoten im Anhang verweisen auf die Interviews, aus welchen die jeweiligen Aussagen stammen. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wurden die vollständigen Notizen zu den Interviews nicht in der Studie veröffentlicht.

3. Statistische Analyse

Die Zahlen geben Aufschluss über demografische Merkmale der eingebürgerten Personen der dritten Generation und erlauben die Identifizierung kantonaler Besonderheiten.

Das SEM und das BFS haben bislang keine Daten zur Einbürgerung von Personen der dritten Generation veröffentlicht. Daher ist es für die interessierte Öffentlichkeit nicht möglich zu eruieren, wie viele Personen der dritten Generation jährlich eingebürgert werden und welche demografischen Merkmale (Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Wohnkanton) sie aufweisen. Der vorliegende Teil soll darüber Aufschluss geben.

3.1 Anzahl Gesuche und Entwicklung nach Geschlecht und Alter

Das SEM stellte zwei Datensätze zur Verfügung, die den Studienzeitraum abdecken: einerseits die Gesamtzahl der eingereichten Gesuche um erleichterte Einbürgerung, andererseits die Anzahl bewilligter Gesuche. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 972 Gesuche gestellt. Diese Zahl hat sich im Jahr 2019 auf 903 und im Jahr 2020 auf 897 verringert.³ Die Anzahl bewilligter Gesuche belief sich im Jahr 2018 auf 282, im Jahr 2019 auf 799 und im Jahr 2020 auf 787. Die Differenz zwischen den eingereichten Gesuchen und den effektiv erfolgten Einbürgerungen erklärt sich durch die Dauer des Verfahrens.

Auch das BFS hat Daten zu erfolgten Einbürgerungen zur Verfügung gestellt (Tabelle 1). Diese weichen minim von den Daten ab, die das SEM direkt bereitgestellt hat und die in Kapitel 4.3.1 erläutert werden. Das folgende Kapitel stützt sich auf den Datensatz des BFS, da er demografische Variablen umfasst. Gemäss dieser Quelle wurden im Jahr 2018 insgesamt 279 Einbürgerungen registriert und in den beiden Folgejahren wurden jeweils 784 Personen eingebürgert. Dieser Anstieg erklärt sich dadurch, dass ein grosser zeitlicher Abstand zwischen dem Zeitpunkt der Gesuchseinrei-

chung und dem Abschluss des Verfahrens besteht, auch wenn es sich um ein erleichtertes Verfahren handelt. Es zeigt sich, dass Personen, die ihr Gesuch direkt nach Einführung des neuen Gesetzes eingereicht hatten, erst ein oder zwei Jahre danach eingebürgert wurden.

Tabelle 1: Entwicklung der bewilligten Einbürgerungen von Personen der dritten Generation, nach Gesetzesartikel und Jahr

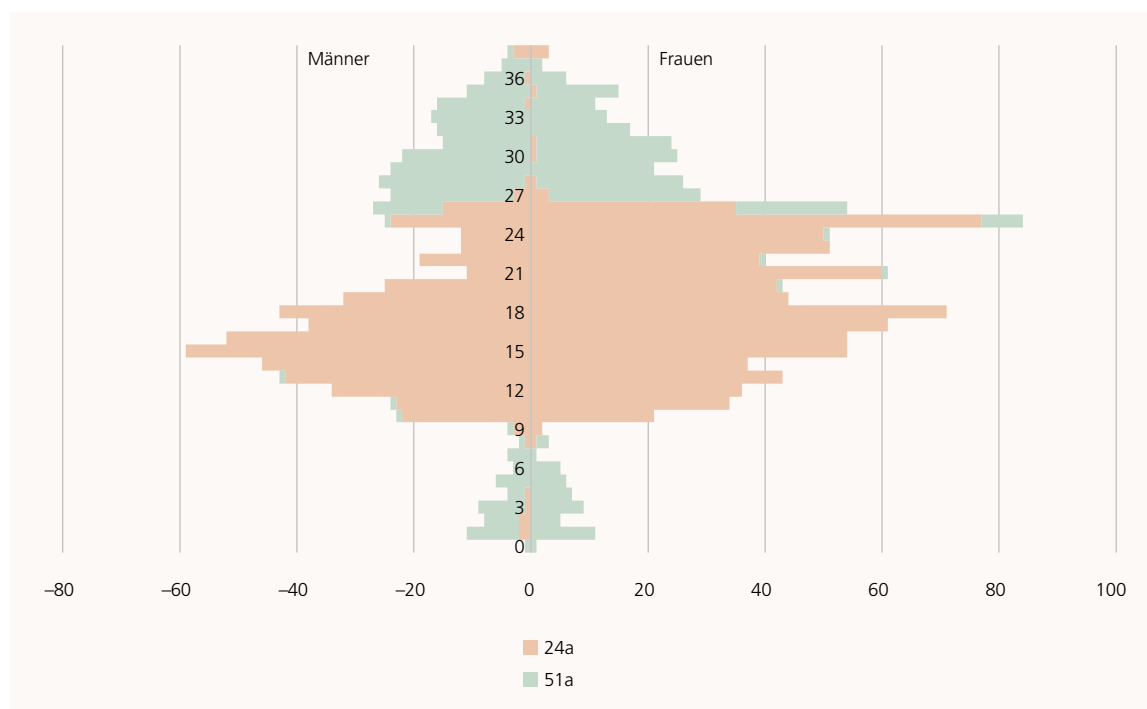
Artikel	Jahr		
	2018	2019	2020
Artikel 24a	216	558	576
Artikel 51a	63	226	208
Total	279	784	784

Quellen: SEM, ZEMIS, vom SEM über das BFS bereitgestellte Daten.

Ausserdem lässt sich feststellen, dass in den Jahren 2019 und 2020 die Anzahl Einbürgerungen nach der Übergangsbestimmung (Art. 51a BÜG) jeweils mehr als 200 betrug, sich aber etwas abzuschwächen scheint. Derweil hat die Anzahl Einbürgerungen nach Artikel 24a BÜG zwischen 2019 und 2020 leicht zugenommen. Generell lassen die Tendenzen zwischen 2018 und 2020 erwarten, dass die Zahl der Einbürgerungen nach dem erleichterten Verfahren sich in den nächsten Jahren stabilisieren oder gar zurückgehen wird.

Bei der Verteilung der erleichterten Einbürgerung (Art. 24a BÜG) nach dem Alter der Bewerberinnen und Bewerber zeigt sich folgendes Bild: Die grosse Mehrheit (über 85 %) sind Männer und Frauen, die zum Zeitpunkt ihrer Einbürgerung zwischen 10 und 24 Jahre alt waren (Abbildung 1). In einigen Fällen wurden jedoch über 25-jährige Personen eingebürgert, die ihr Gesuch vermutlich vor dem 25. Geburtstag eingereicht hatten. Die Übergangsbestimmung (Art. 51a BÜG) bezieht sich haupt-

³ Mitteilung des SEM; siehe Kapitel 4.3.1.

Abbildung 1: Verteilung der Einbürgerungen der dritten Generation nach Alter, Geschlecht und Gesetzesartikel

Quellen: SEM, ZEMIS, BFS, STATPOP.

sächlich auf Personen zwischen 25 und 40 Jahren.⁴ Sie kann aber auch Kinder unter zehn Jahren betreffen, wenn diese der vierten Generation angehören und in das Einbürgerungsverfahren der Eltern der dritten Generation einbezogen sind.

Die alters- und geschlechtsspezifische Verteilung ist eher untypisch (Abbildung 1). Bei den Männern, die in der Minderheit sind, erfolgt die Einbürgerung zumeist vor dem 20. Geburtstag. Danach nimmt die Anzahl Einbürgerungen ab, was vielleicht mit der Militärdienstpflicht zu tun hat, und ab dem Alter von 25 Jahren nimmt sie wieder zu. Bei den Frauen ist die Altersverteilung einheitlicher. Es sind jedoch Spitzenwerte bei 18 und 25 Jahren zu beobachten, also bei Erreichen der Volljährigkeit und beim Höchstalter für die erleichterte Einbürgerung.

3.2 Staatsangehörigkeit

Spitzenreiter bei der erleichterten Einbürgerung sind die italienischen Staatsangehörigen: Mit 955 Personen machen sie 51,7 Prozent aller Einbürgerungen im erleichterten Verfahren aus. Ebenfalls mehr als 100 Einbürgerungen entfallen auf Personen aus der Türkei (274), aus Spanien (120) und aus dem Kosovo (109). Nordmazedonien (94) und Serbien (70) sind Nationalitäten mit mehr als 50 Einbürgerungen (Tabelle 2).

Setzt man diese Zahlen in Beziehung zur geschätzten Anzahl Personen, die den Kriterien für eine erleichterte Einbürgerung der dritten Generation entsprechen,⁵ wird ersichtlich, dass Drittstaatsangehörige diese Möglichkeit eher nutzen als EU/EFTA-Staatsangehörige. Im Jahr 2016 wurde anhand der verfügbaren Informationen geschätzt, wie viele ausländische Personen der dritten Generation «einbürgerungsfähig» wären (Wanner 2016). Indem die durchschnittliche Anzahl Einbürgerungen pro Jahr durch die geschätzte Anzahl «einbürgerungsfähiger» Personen geteilt wird,

4 Personen der dritten Ausländergeneration, die bei Inkrafttreten des Gesetzes (15. Februar 2018) das 26. Altersjahr erreicht und das 35. Altersjahr noch nicht vollendet haben sowie die Voraussetzungen dazu erfüllen, können bis am 15. Februar 2023 ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 51a BÜG). Siehe auch <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergierung/schweizerwerden/3-generation.html> (Stand: 27.11.2021).

5 Schätzung einer früheren Studie: Wanner 2016

lässt sich eine theoretische Einbürgerungsquote nach Artikel 24a BÜG berechnen.

Die Zahlen zeigen, dass türkische, kosovarische und nordmazedonische Staatsangehörige der dritten Generation die höchsten Quoten aufweisen. Bei den portugiesischen, spanischen und italienischen Staatsangehörigen ist die Quote am tiefsten.

Praktisch alle Einbürgerungen von Personen aus dem Kosovo und aus Nordmazedonien erfolgten nach Artikel 24a BÜG. Hingegen wurden mehr als ein Drittel der italienischen und fast ein Viertel der türkischen Staatsangehörigen im Rahmen der Übergangsbestimmungen (Art. 51a BÜG) eingebürgert. Dies ist damit begründet, dass die Zuwanderung der italienischen und türkischen Migrantinnen und Migranten weiter zurückliegt.

Interessant zu erwähnen ist auch, dass die geschlechtsspezifische Verteilung der Einbürgerung je nach Staatsangehörigkeit variiert. Von den italienischen und spanischen Staatsangehörigen lassen sich mehr Frauen als Männer einbürgern: 64 Prozent der eingebürgerten Personen aus Italien und 59 Prozent der eingebürgerten Personen aus Spanien waren Frauen. Ausgewogener ist die Verteilung bei den kosovarischen (48 % Frauen und 52 % Männer) und nordmazedonischen (je 50 % Frauen und Männer) Staatsangehörigen. Die stärkere weibliche Vertretung lässt wahrscheinlich darauf schliessen, dass junge Männer angesichts der Militärdienstpflicht zurückhaltender sind.

Bei der Anzahl Einbürgerungen nach Staatsangehörigkeit lässt sich zwischen 2018 und 2020 eine leicht unterschiedliche Entwicklung beobachten. Im Vergleich zu anderen Nationalitäten ist Italien im Jahr 2018 übervertreten: 123 von 272 Einbürgerungen nach Artikel 24a BÜG entfielen auf italienische Staatsangehörige, das sind 45 Prozent aller bewilligten Einbürgerungen (gegenüber 231 von 784 Einbürgerungen im Jahr 2020, das heisst 30 %). Es lässt sich jedoch nicht abschätzen, ob die italienische Übervertretung auf die höhere Anzahl Dossiers, die unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes eingereicht wurden, oder auf andere Faktoren wie die Dauer des Verfahrens zurückzuführen ist.

3.3 Kantone

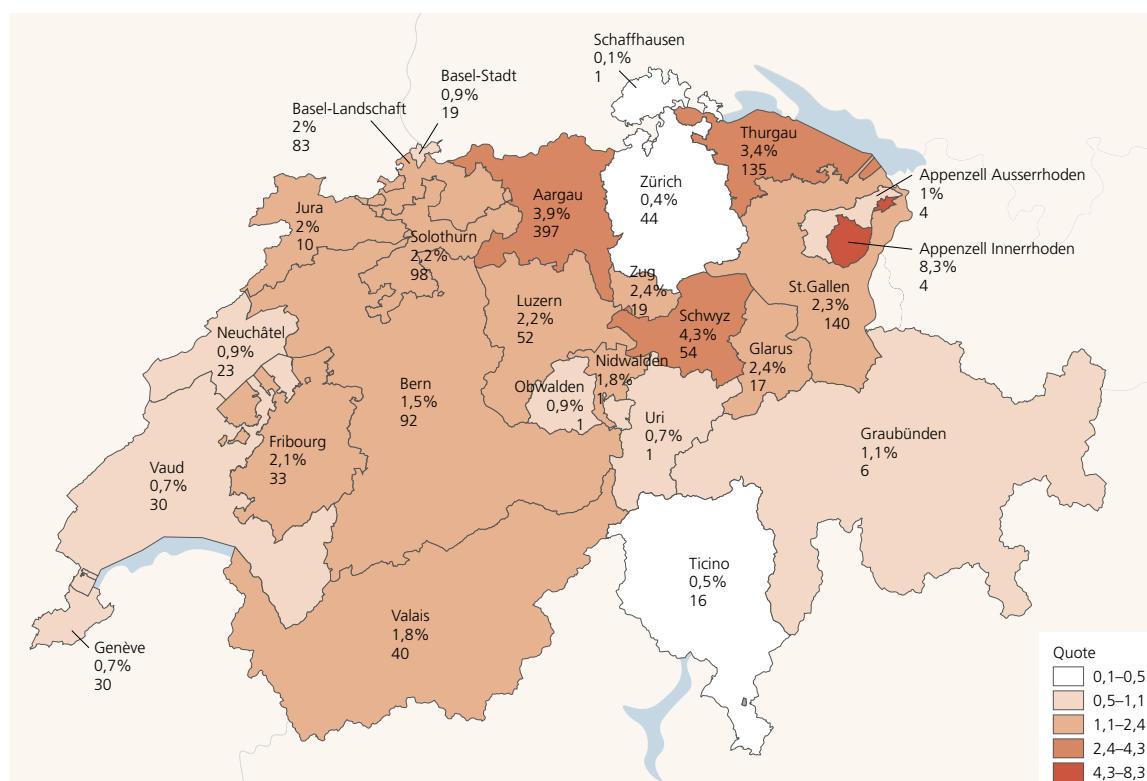
Die Kantone zeichnen sich durch eine ungleiche Verteilung der Anzahl Einbürgerungen im Zeitraum 2018–2020 aus. Ein Viertel der Einbürgerungen betrifft Personen, die im Kanton Aargau wohnen (515 Fälle), gefolgt von St. Gallen (181 Fälle), Thurgau (177 Fälle), Solothurn (174 Fälle) und Bern (155 Fälle). Städtische Kantone wie Zürich (91 Fälle), Waadt (55 Fälle) oder Genf (55 Fälle) sind viel weniger von der Einbürgerung der dritten Generation betroffen. Diese Unterschiede lassen sich nicht einfach erklären. Vielmehr ist schwer nachvollziehbar, weshalb in gewissen Kantonen im ersten Jahr nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen zahlreiche Personen im erleichterten Verfahren eingebürgert wurden, während

Tabelle 2: Anzahl Einbürgerungen, Anteil der Frauen und theoretische Einbürgerungsquote (gegenüber «einbürgerungsfähigen» Personen)

	Artikel 24a	Artikel 51a	Total	% Frauen	«Einbürgerungsfähige» Bevölkerung*	Jährliche Durchschnittsquote**
Italien	610	345	955	63,7	14 331	1,4
Türkei	215	59	274	53,6	2 251	3,2
Spanien	70	50	120	59,2	1 890	1,2
Kosovo	109	0	109	47,7	965	3,8
Nordmazedonien	94	0	94	50,0	900	3,5
Serbien	64	6	70	57,1	823	2,6
Portugal	36	10	46	58,7	1 185	1,0
Deutschland	33	7	40	65,0	680	1,6
Gesamthaft	1 350	497	1 847		24 654	1,8

Quellen: SEM, ZEMIS, BFS, STATPOP; * Wanner 2016. ** Einbürgerungen nach Artikel 24a.

Abbildung 2: Erleichterte Einbürgerungen der dritten Generation – jährliche Durchschnittsquote in den Schweizer Kantonen (erleichterte Einbürgerungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ausländerinnen und Ausländer)



Quelle: SEM, STATPOP.

andere Kantone im gleichen Jahr praktisch keine vergleichbaren Fälle verzeichneten. So zählte der Kanton Aargau im Jahr 2018 bereits 110 Einbürgerungen (d. h. 40 % aller Personen der dritten Generation, die in diesem Jahr in der Schweiz eingebürgert wurden), während es in Zürich, Luzern und in den Westschweizer Kantonen weniger als zehn Fälle waren. Letztere verzeichneten im Zeitraum 2018–2019 eine starke Zunahme der Einbürgerungen – ein Trend, der sich auch 2019 und 2020 fortsetzte. Hingegen hat sich die Zahl der Einbürgerungen in Kantonen, die bereits im Jahr 2018 viele Personen eingebürgert hatten (Aargau, Bern, Basel-Stadt, zwischen 2019 und 2020 stabilisiert; in Solothurn war sie gar rückläufig. Diese unterschiedlichen Entwicklungen lassen erwarten, dass die jährliche Anzahl Einbürgerungen im erleichterten Verfahren in den nächsten Jahren stabil bleiben wird. Einige Kantone könnten jedoch einen Rückgang und andere eine Zunahme verzeichnen.

Gemäss Schätzungen leben im Kanton Aargau 3400 «einbürgerungsfähige» Personen (Wanner 2016); das sind weniger als in Zürich (3500 Perso-

nen). So wurden bis Ende 2020 im Aargau 12% der «einbürgerungsfähigen» Personen über Artikel 24a eingebürgert, während dieser Anteil in Zürich nur gerade 1,2% betrug. Die jährlichen Einbürgerungsquoten sind oben in Abbildung 2 dargestellt.

Einige Kantone gehören dem Konkordat von 1994⁶ an, welches vereinfachte Verfahren für die Einbürgerung von Personen der zweiten Generation vorsieht. Diese Kantone verzeichnen offenbar weniger erleichterte Einbürgerungen als Nichtkonkordatskantone (z. B. Aargau, St. Gallen, Thurgau, Solothurn). Dies könnte darauf hinweisen, dass das neue Gesetz in erster Linie jungen Ausländerinnen und Ausländern zugutekommt, die bisher nicht von Verfahrensvereinfachungen profitieren konnten.

6 Mit dem Konkordat von 1994 wurden vereinfachte Verfahren für junge Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, eine Gebührensenkung und die Anrechnung der Aufenthaltsdauer in einem anderen Konkordatskanton (BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH) eingeführt.

4. Qualitative Analyse

Aus Aussagen von Personen, die sich für die erleichterte Einbürgerung interessieren, wie auch aus Aussagen von Behörden wird deutlich, dass Kandidatinnen und Kandidaten die Integrationskriterien problemlos erfüllen. Die Herausforderung besteht in der Erfüllung der formellen Voraussetzungen, d. h. im Nachweis der Zugehörigkeit zur dritten Generation.

4.1 Die befragten Personen

Von den 28 potenziellen Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten waren 17 EU-Staatsangehörige (14 aus Italien, 1 aus Portugal und 2 aus Spanien). Fünf Personen besaßen die kosovarische, und je drei die serbische bzw. die türkische Staatsangehörigkeit. Fünf Personen wohnten im Aargau, fünf im Thurgau, vier im Kanton Waadt und drei im Kanton Genf, die restlichen elf in sieben weiteren Kantonen. In den Gesprächen ging es um die Erfahrungen der Kandidatinnen und Kandidaten der dritten Generation bei ihren Bemühungen, Zugang zum erleichterten Verfahren zu erhalten, oder die Erfahrungen ihrer gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter.

Zwei Drittel der Personen, die mit der EKM Kontakt aufgenommen haben, sind Frauen; darunter zahlreiche Mütter, die sich über die Einbürgerung erkundigt oder die Einbürgerungsdossiers ihrer Kinder vorbereitet haben. Die Mütter, und etwas weniger häufig die Väter, sind wegen ihrer minderjährigen Kinderⁱ aktiv geworden. In einigen Fällen ging es gar um Kleinkinder.ⁱⁱ Die Bemühungen dieser Eltern waren jedoch verfrüht, da ihre Kinder zuerst mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben müssen, bevor sie sich erleichtert einbürgern lassen können.

Nicht selten kommt es vor, dass sich Eltern um die Einbürgerung ihrer volljährigen Kinder bemühen. Mit dieser proaktiven Haltung scheinen sie manchmal eine unerfreuliche Erfahrung zu kompensieren. Einige Frauen berichteten nämlich, dass sie aus Angst vor dem Staatskundetest auf ein eigenes Einbürgerungsgesuch verzichtet hätten.ⁱⁱⁱ Diese Angst scheint umso grösser, wenn sie selber oder andere Personen aus ihrem Umfeld den Test nicht bestanden haben^{iv} oder aus anderen Gründen gescheitert sind.^v

Frauen, die mit einem Schweizer verheiratet sind, haben eher das erleichterte Verfahren für Personen der dritten Generation gewählt als das Verfahren für Ehepartnerinnen von Schweizer Staatsangehörigen (Art. 21 BÜG). Die Argumente, die für diese Option sprechen, sind die für die Gesuchseinreichung erforderliche Dauer der Ehe^{vi} oder der Wunsch, sich in der Gemeinde einbürgern zu lassen, mit der sie sich identifizieren und in der sie immer gelebt haben.^{vii}

4.2 Die Perspektive der Kandidatinnen und Kandidaten

Bei der Einbürgerung von Personen, deren Grosseltern bereits in der Schweiz gelebt haben, kommen materielle (Integration des Kandidaten) und formelle Kriterien (Zugehörigkeit zur dritten Generation) ins Spiel. Die in Artikel 12 BÜG festgelegten Integrationskriterien (Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkenntnisse, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, Förderung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes und der minderjährigen Kinder) müssen sowohl von Personen, die zu einem erleichterten Verfahren für die dritte Generation berechtigt sind (Art. 20 Abs. 1 BÜG), als auch von Personen, die ein ordentliches Verfahren durchlaufen, erfüllt werden. Aus den Gesprächen mit den einbürgerungswilligen Personen^{viii} wie auch mit den Behördenvertretern^{ix} geht klar hervor, dass die Kandidatinnen und Kandidaten die materiellen Kriterien problemlos erfüllen.

Beim erleichterten Verfahren liegt der Entscheid über die Einbürgerung von Personen der dritten Generation allein bei der Bundesbehörde. Dadurch werden gewisse Hürden für die Einbürgerung von Personen, deren Familie seit zwei Generationen in

der Schweiz niedergelassen ist, abgebaut. Einige dieser Hürden wurden im Jahr 2016 in 14 qualitativen Gesprächen mit Grosskindern von Migrantinnen und Migranten identifiziert (Bader und Fibbi 2017): kumulierte Anforderungen in Bezug auf die Wohnsitzdauer im Kanton und in der Gemeinde, die Abhängigkeit der Jugendlichen von den Eltern oder allenfalls von der Sozialhilfe während ihrer Ausbildung,⁷ hohe Gebühren für das Verfahren oder ein Staatskundetest, den die in der Schweiz geborenen und eingeschulten Personen als schockierend empfunden haben. Die im Jahr 2021 befragten Personen der dritten Generation nannten gerade die abschreckende Wirkung dieser Faktoren als Grund dafür, dass sie sich nicht früher um eine Einbürgerung bemüht hatten.

Artikel 24a BüG legt die formellen Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit die Grosskinder von Migranten für das erleichterte Einbürgerungsverfahren in Frage kommen. Dabei handelt es sich um Anforderungen in Bezug auf die Grosseltern (G1), die Eltern (G2) und die Kandidaten (G3). In einem ersten Schritt wird die Haltung der Kandidaten gegenüber diesen formellen Voraussetzungen analysiert (Kap. 4.2.1). Danach wird ihr subjektiver Standpunkt aufgrund ihrer Erfahrungen wiedergegeben (Kap. 4.2.2).

4.2.1 Formelle Voraussetzungen für den Zugang zum erleichterten Verfahren

Anforderungen an die Grosseltern der Kandidatinnen und Kandidaten

Das Gesetz (Art. 24a Abs. 1 Bst. a BüG) nennt folgende Voraussetzung für den Zugang zum erleichterten Verfahren für Personen der dritten Generation: «Mindestens ein Grosselternteil ist in der Schweiz geboren worden oder es wird glaubhaft gemacht, dass er ein Aufenthaltsrecht erworben hat.»

Wenn die Grosseltern in der Schweiz leben, lässt sich ihr Aufenthaltsrecht leicht nachweisen. Schwieriger wird es hingegen, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind und keinen Schweizer Aufenthaltstitel mehr besitzen oder wenn sie verstorben sind. Dies ist relativ häufig der Fall bei Grosseltern von volljährigen Personen. Dann kann es auch für die Verwaltungsbehörden sehr mühsam oder gar unmöglich sein, Sachverhalte aus der Zeit vor der Digitalisierung von Verwaltungsdaten zu dokumentieren.

- Die Eltern (G1) von Frau Müller⁸ (G2) kamen 1960 in die Schweiz. In einer Thurgauer Gemeinde kauften sie eine Wohnung. Im Jahr 1997 fusionierte diese Gemeinde mit einer anderen. Der Vater verstarb 1993, die Mutter 2000. Das SEM konnte keine Informationen bereitstellen, die Aufschluss darüber geben, ob die Eltern von Frau Müller rechtmässig in der Schweiz gelebt haben.^x
- Herr Verdi (G3) muss die Ausreise seiner Grossmutter (G1) aus der Schweiz bescheinigen lassen. Damit diese Information ihm persönlich zugestellt wird und nicht seiner Grossmutter, muss er den Behörden eine Vollmacht zukommen lassen. Die Abklärungen mit den Grosseltern, die in einem kleinen Dorf in Italien leben, sind umso komplizierter, als sie nicht mit einem Computer umgehen können und keinen Internetanschluss haben.^{xi}

7 Vgl. Art. 7 der Bürgerrechtsverordnung (BüV); Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung: 1. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltungsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht. 2. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist. 3. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet. Vgl. Art. 9 BüV; Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse: Die zuständige Behörde berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen bei der Beurteilung der Kriterien nach den Artikeln 6, 7 und 11 Absatz 1 Buchstabe b. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund:

- a. einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung;
- b. einer schweren oder lang andauernden Krankheit;
- c. anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen: 1. einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, 2. Erwerbsarmut, 3. der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, 4. Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.

8 Die verwendeten Namen sind Pseudonyme (gilt für alle Gespräche in dieser Studie).

- Frau Yilmaz (G2) möchte den Aufenthalt ihrer Eltern in der Schweiz, die vor langer Zeit in die Türkei zurückgekehrt und inzwischen verstorben sind, dokumentieren. Dafür muss sie sich an die ehemalige Wohngemeinde sowie an das für ihre Herkunftsregion zuständige Konsulat wenden; dieses befindet sich jedoch in Österreich, was die Sache zusätzlich erschwert. Als sie endlich die übersetzten und amtlich beglaubigten Dokumente erhält, ist die Gültigkeit der übrigen Dokumente ihres Einbürgerungsdossiers abgelaufen; sie müssen neu erstellt werden.^{xii}

Angeichts der von den Befragten⁹ geschilderten Schwierigkeiten mag es erstaunen, dass das SEM immer seltener für Fragen zur Dokumentation des Aufenthalts von Personen der ersten Generation kontaktiert wird.^{xiii} Es ist gut möglich, dass sich einige Kandidatinnen und Kandidaten aufgrund der Unmöglichkeit, den Aufenthalt ihrer Grosseltern zu dokumentieren, für ein anderes Verfahren entschieden haben, worauf auch andere Erfahrungsberichte hindeuten (Kap. 4.2.2).

Anforderungen an die Eltern der Kandidatinnen und Kandidaten

Das Gesetz (Art. 24a Abs. 1 Bst. b BÜG) nennt drei Bedingungen in Bezug auf die Eltern, die erfüllt sein müssen, damit die Kandidatinnen und Kandidaten Zugang zum erleichterten Verfahren haben: «Mindestens ein Elternteil hat eine Niederlassungsbewilligung erworben, hat sich mindestens zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten und hat mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht.»

Dass die formellen Voraussetzungen in Bezug auf die Eltern nebst einem Aufenthaltsnachweis von zehn Jahren auch eine Niederlassungsbewilligung umfassen, führt gewisse Personen der dritten Generation in eine Sackgasse.

- Es kommt namentlich in touristischen Regionen häufig vor, dass Arbeitnehmende (und ihre Familien) seit vielen Jahren mit kumulierten Bewilligungen L in der Schweiz leben. Diese Personen (G2), die manchmal selber Kinder von Saison-

niers (G1) sind, erfüllen die Bedingung des zehnjährigen Aufenthalts, nicht aber jene der Niederlassungsbewilligung. Eine solche Bewilligung ist jedoch erforderlich, damit ihre in der Schweiz geborenen und eingeschulten Kinder (G3) sich einbürgern lassen können.^{xiv}

Der Schulbesuch der Eltern erweist sich in unterschiedlichem Ausmass als Hindernis. Bei mehreren Befragten stösst auf Unverständnis, dass sie dokumentieren müssen, dass die Eltern mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben.

- Frau Farina (G2) reagiert ungläubig, als sie erfährt, dass sie ihren Schulbesuch in der Schweiz dokumentieren muss, damit ihr Sohn (G3) das erleichterte Verfahren in Anspruch nehmen kann. Sie erachtet dieses Verfahren als streng: Bei ihrer ordentlichen Einbürgerung hat sie ihre Schulbildung in der Schweiz angegeben, ohne dass eine Dokumentation erforderlich war.^{xv}
- Frau Greco (G3) versteht nicht, dass sie den Schulbesuch ihrer Mutter (G2) nachweisen muss, denn diese ist in der Schweiz geboren, verfügt über eine C-Bewilligung und hat immer in der Schweiz gelebt.^{xvi}

Die Verärgerung ist umso grösser, wenn die betroffenen Personen auf Schwierigkeiten stossen, den Schulbesuch eines Elternteils zu dokumentieren.^{xvii}

- Herr Elezi (G2) hat vor 19 Jahren die Sekundarschule in der Schweiz besucht. Für den entsprechenden Nachweis hat er die Schulverwaltung kontaktiert. Im Archiv war jedoch nichts zu finden, weshalb sich die Schule an den ehemaligen Lehrer von Herrn Elezi gewandt hat. Nachdem dieser bestätigt hat, dass Herr Elezi sein Schüler war, hat die Schulverwaltung erneut das Archiv durchforstet, ist schliesslich fündig geworden und hat die erforderliche Bescheinigung ausgestellt.^{xviii}
- Herr Hasani (G2) ist mehrmals umgezogen und kann seine Schulunterlagen nicht mehr finden. Deshalb hat er seine ehemalige Schule gebeten, eine Bescheinigung über den Schulbesuch auszustellen. Für die Suche im Archiv hat ihm die Schule 300 Franken in Rechnung gestellt.^{xix}

⁹ Der Begriff «Befragte» bezieht sich auf Personen, die sich am Gespräch beteiligten, das heisst auf die Kandidatinnen und Kandidaten selber, manchmal aber auch auf ihre Eltern.

Die Irritation ist offensichtlich, wenn Personen der dritten Generation jeglicher Zugang zum erleich-

terten Verfahren verwehrt ist, weil sie den fünfjährigen Schulbesuch der Eltern in der Schweiz nicht nachweisen können.

- Nach der Umwandlung der A-Bewilligung ihres Vaters (G1) in eine B-Bewilligung kam Frau Krasniqi (G2) im März 1993 im Familiennachzug aus Kosovo in die Schweiz. Sie war damals zwölf Jahre alt und wurde in die 5. Klasse der Primarschule aufgenommen; die 6. bis 9. Klasse besuchte sie in einem Heilpädagogischen Zentrum. Nach der Schule absolvierte sie eine Hauswirtschaftslehre. Im Jahr 2021 forderten die Behörden die vier Kinder (G3) von Frau Krasniqi auf, ihr Gesuch um erleichterte Einbürgerung zurückzuziehen, da ihre Mutter die Voraussetzung des fünfjährigen Schulbesuchs knapp nicht erfüllt.^{xx}
- Der Grossvater (G1) von Herrn Kaya (G3) wanderte 1964 in die Schweiz ein. Der Vater (G2) kam 1971 im Familiennachzug nach und besuchte hier während zweieinhalb Jahren die obligatorische Schule. Herr Kaya bemerkt voller Bitterkeit, dass sein Vater nichts für die kurze Dauer seines Schulbesuchs in der Schweiz könne und dass er diesen Umstand in keiner Weise auszugleichen vermöge. Er selber ist heute mit einem Kriterium konfrontiert, das er nicht beeinflussen kann und das seinem persönlichen Werdegang nicht gerecht wird.^{xxi}
- Die Mutter (G2) von Frau Longo (G3) wurde in der Schweiz geboren, hat hier aber nicht fünf Jahre die obligatorische Schule besucht. Frau Longo ist verärgert darüber, dass ihr persönlicher Hintergrund als Angehörige der dritten Ausländergeneration nicht genügt, um Zugang zur erleichterten Einbürgerung zu erhalten. Ihrer Ansicht nach sollten die Grosskinder von Migranten, die in der Schweiz geboren und zur Schule gegangen sind, die einer Arbeit nachgehen und «nichts Böses getan haben», ein solches Verfahren in Anspruch nehmen dürfen.^{xxii}

Eine weitere Hürde, die von den Befragten immer wieder genannt wird, ist die Vorlage der Geburtsurkunden beider Eltern. Das Gesetz hält fest, dass Personen der dritten Generation zum erleichterten Verfahren berechtigt sind, wenn «mindestens ein Elternteil» die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt (Art. 24a Abs. 1 Bst. b BÜG). Die Befragten empfinden die Anforderung der Dokumentation

für den zweiten Elternteil als unnötige oder gar schmerzhaft Schikane.^{xxiii}

- Frau Steiner (G3) wird gebeten, die Geburtsurkunde ihrer Mutter (G2) vorzulegen, während bereits in Bezug auf den Vater bescheinigt ist, dass sie der dritten Generation angehört. Ihrer Ansicht nach sollte dies den Kandidaten erspart bleiben.^{xxiv}
- Frau Greco (G3) hat keinen Kontakt mehr zu ihrem in Italien geborenen Vater (G2). Daher ist es für sie sehr schwierig, dessen Geburtsurkunde beizubringen. Letztlich konnte sie dieses Dokument nur mithilfe einer ortsansässigen Person bei der zuständigen italienischen Gemeinde beschaffen.^{xxv}

Anforderungen an die Kandidatinnen und Kandidaten

Das Gesetz (Art. 24a Abs. 1 Bst. c und d und 2 BÜG) nennt vier Voraussetzungen, die die Kandidatinnen und Kandidaten für den Zugang zum erleichterten Verfahren erfüllen müssen: «Das Kind wurde in der Schweiz geboren. Das Kind besitzt eine Niederlassungsbewilligung und hat mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht. Das Gesuch ist bis zum vollendeten 25. Altersjahr einzureichen.»

Die formelle Voraussetzung einer Niederlassungsbewilligung verwehrt minderjährigen Personen der dritten Generation den Zugang zum erleichterten Einbürgerungsverfahren, wenn ihre Eltern nicht über eine solche Bewilligung verfügen.

- Obwohl sie in der Schweiz geboren und zur Schule gegangen sind, erfüllen Personen der dritten Generation diese Anforderung nicht, wenn ihre Eltern keine Niederlassungsbewilligung besitzen. Solche Situationen finden sich insbesondere in Regionen, in denen viele ausländische Arbeitskräfte mit einer Kurzaufenthaltswilligung leben.^{xxvi}
- Die Altersbeschränkungen (max. 25 Jahre nach Art. 24a bzw. 35–40 Jahre nach Art. 51a) verhindern den Zugang zahlreicher Personen zum erleichterten Verfahren.^{xxvii} Für diese ist es unverständlich, dass der Umstand, ein Grosskind von Migranten zu sein, sozusagen ein Verfallsdatum hat.

4.2.2 Erfahrungen der Einbürgerungskandidaten und Beurteilung des erleichterten Verfahrens

Bei der Frage, wie die Kandidatinnen und Kandidaten das Verfahren zur Einbürgerung der dritten Generation empfunden haben, drehten sich die Gespräche vor allem um drei Themen: den Entschluss, sich einbürgern zu lassen, die Information und das Verhältnis zu den Behörden sowie um die Beurteilung des Verfahrens.

Der Entschluss, sich einbürgern zu lassen

Die Befragten wurden gebeten, zu erzählen, weshalb und wann sie sich zur Einbürgerung entschlossen haben.

Viele gaben an, dass sie seit Längerem über eine Einbürgerung nachgedacht, den Gedanken aber wieder verworfen oder die nötigen Schritte aufgeschoben hätten, weil sie entweder andere Prioritäten oder Sorgen (Ausbildung, Beruf, fehlende finanzielle Mittel) gehabt hätten oder weil sie als Jugendliche die Bedeutung einer Einbürgerung nicht hätten ermessen können.^{xxviii}

Der wichtigste Grund für die Einbürgerung, den die Befragten der dritten Generation sowie ihre Eltern immer wieder nannten, ist das Gefühl, Schweizer zu sein, weil man in diesem Land geboren ist und hier seinen Lebensmittelpunkt hat. Der Wunsch, sich am politischen Leben zu beteiligen, wurde ebenfalls als Motivation angegeben, die mit dem Alter gereift sei.^{xxix} Manchmal wird eine Einbürgerung auch als Schutz vor Diskriminierung gesehen.

- Für Frau Jimenez (G3) ist die Einbürgerung eine Art Garantie: «Wenn man eine Stelle oder eine Wohnung sucht, ist es von Vorteil, Schweizer zu sein.» Sie berichtet, dass sie einmal eine Wohnung nicht erhalten habe, weil sie Ausländerin war.^{xxx}
- Herr Iseni (G3) möchte für seinen Sohn den Schweizer Pass, damit dieser nicht unter Vorurteilen aufgrund seiner Herkunft als Roma leidet.^{xxxi}

Die Befragten sehen sich am häufigsten durch ein bestimmtes Ereignis in ihrem Leben zur Einbürgerung veranlasst: das herannahende Erwachsenenalter, die Einbürgerung eines Familienangehörigen, der Plan, sich beruflich selbstständig zu machen, eine neue Partnerin oder ein neuer Partner, die Geburt eines Kindes.

- Frau Bianchi möchte nicht, dass ihr ungeborenes Kind so wie sie mit dem Status als ausländische Person in der Schweiz leben muss: «Wir möchten nicht ständig gefragt werden, woher wir kommen.»^{xxxii}

Ein weiteres wichtiges Argument für den Entschluss, sich einbürgern zu lassen, ist die traumatische Erfahrung bei einem früheren Einbürgerungsversuch. Die Eltern der zweiten Generation schildern diese Situation so: Weil sie persönlich oder indirekt ein Scheitern des Einbürgerungsvorgangs erlebt haben, möchten sie ihren Kindern diese Erfahrung, die sie als erniedrigend empfunden haben, ersparen. Herr Iseni möchte seinen Sohn möglichst rasch einbürgern lassen, da sein eigenes Einbürgerungsgesuch abgelehnt wurde.^{xxxiii} Frau Krasniqi^{xxxiv} und Frau Lika^{xxxv} haben trotz ihrer Bemühungen den Staatskundetest nicht bestanden. In den Gesprächen wird spürbar, dass der ablehnende Entscheid verletzt hat.

Der Staatskundetest und das Einbürgerungsgespräch lösen auch bei Personen, die diese Hürden geschafft haben, Unbehagen aus. Das Gespräch hat bei Frau Müller einen bitteren Nachgeschmack hinterlassen: «Ich wurde ausgefragt, als ob ich eine Ausländerin wäre. Dabei bin ich hier geboren und aufgewachsen.»^{xxxvi} Frau Ferreira möchte nicht die gleiche schmerzhaft Erfahrung machen wie ihr Bruder.^{xxxvii} Frau Bernardi hat aus Angst vor der Prüfung nie ein Einbürgerungsgesuch gestellt,^{xxxviii} ebenso die Eltern von Frau Bianchi.^{xxxix}

Ähnliche Erfahrungen hat auch Herr Elezi gemacht. Deshalb wünscht er für seinen Sohn eine möglichst baldige Einbürgerung im erleichterten Verfahren.^{xl} Frau Lika denkt, dass in diesem Verfahren ein Anspruch auf Einbürgerung bestehe, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Damit drückt sie indirekt eine Kritik am ordentlichen Verfahren aus, das manchmal mit Entscheiden einhergeht, die sie als willkürlich erachtet.^{xli}

Information und Dossierbearbeitung

Viele der Befragten wussten aufgrund der Abstimmung oder aus den Medien von der Möglichkeit zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation. Fast ebenso viele haben von Familienangehörigen, Freunden oder rein zufällig davon erfahren.

Personen, die mit dem Internet vertraut sind, haben die benötigten Informationen beim SEM problemlos gefunden. Auch das leicht verständliche Video der EKM wurde sehr geschätzt.

Mehrere der Befragten haben sich bei ihrer Gemeinde informiert und zeigen sich überrascht, wie wenig präzise die erhaltenen Auskünfte zum Verfahren waren.

- Frau Ferrari informiert einen Gemeindeangestellten über die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation, der davon keinerlei Kenntnis hat.^{xlii}
- Als sich Frau Yildiz bei der Gemeinde über die Einbürgerung informieren möchte, teilt ihr niemand mit, dass sie Anspruch auf ein erleichtertes Verfahren hat.^{xliii}
- Ein Gemeindevertreter berichtet, dass viele der Personen, die sich über die erleichterte Einbürgerung erkundigen, die Voraussetzungen beispielsweise in Bezug auf den Schulbesuch der Eltern und Grosseltern nicht erfüllten. Er scheint nicht zu wissen, dass bezüglich Schulbesuch der Grosseltern keine Anforderungen bestehen.^{xliiv}
- Herr Rossi hat sich an die Gemeinde gewandt, und diese hat ihm das Formular für die Einbürgerung nach Artikel 24a mitgegeben. Später hat er vom SEM das Formular für die Einbürgerung nach Artikel 51a erhalten. Da er den Unterschied zwischen diesen Formularen nicht versteht, reicht er beide ein.^{xliiv}
- Herr Verdi hat ein Formular für die erleichterte Einbürgerung angefordert, aber vom Kanton das Formular für die ordentliche Einbürgerung erhalten. Dabei wurde ihm versichert, dass die Verfahren zwar unterschiedlich, die Dokumente für beide Einbürgerungsarten aber die gleichen seien.^{xlii}

Verlauf und Beurteilung des Verfahrens

Die Gespräche wurden mit Personen geführt, die sich eine erleichterte Einbürgerung überlegten oder die das entsprechende Verfahren vor Kurzem eingeleitet hatten. Die Erfahrungsberichte beziehen sich daher nur auf diese erste Phase, die im Verfahren zur erleichterten Einbürgerung besonders intensiv ist.

Einige der Befragten freuen sich über diese Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation.

- Herr Hasani hat seinen Freunden vom erleichterten Verfahren erzählt. Viele wussten nichts davon und konnten es kaum glauben.^{xlii}
- Frau Müller unterstreicht den wichtigsten Vorteil dieses Verfahrens: Es gibt kein Einbürgerungsgespräch auf kantonaler Ebene.^{xliii}

Während einige der Personen, die sich an die EKM gewandt hatten, sich mit dem neuen Verfahren leicht taten,^{xlii} bekundet ein Grossteil der einbürgerungswilligen Personen jedoch Schwierigkeiten. Besonders wenn es um die Beschaffung der Dokumente ging, wählten sie sich in einem wahren Bürokratiedschungel.

- Frau Yilmaz stellt fest, dass das ordentliche Verfahren für ihren Sohn fast einfacher war als das erleichterte Verfahren für ihre beiden Töchter, unter anderem wegen «dem ganzen Papierkram».ⁱ

Sehr viele Befragte haben das Gefühl, mit den Schwierigkeiten allein gelassen zu sein. Sie bedauern, dass der Kontakt mit der Verwaltung ausschliesslich über das Internet erfolgt.

- Herr Moretti weist auf einen Widerspruch hin: «Die Behörden erwarten, dass man die Informationen im Internet zusammensucht. Aber das Gesuchsformular kann man nicht online herunterladen. Dieses muss per E-Mail beim SEM angefordert werden. Heute läuft vieles online. Manuell dauert alles sehr lang.»ⁱⁱ
- Nach Ansicht von Frau Jimenez wäre es einfacher, wenn die Behörde mit Einverständnis der Kandidaten die benötigten Dokumente selber zusammentragen würde.^{lii}

Die Befragten bedauern, dass es keine Ansprechperson gibt, um Fragen zu beantworten, Lösungen zu suchen, Dokumente zusammenzutragen oder abzuklären, ob im Wohnkanton die Kindergartenjahre dem fünfjährigen Schulbesuch angerechnet werden. Umso mehr wird die Möglichkeit einer telefonischen Kontaktaufnahme mit der EKM geschätzt.^{liii} Mehrere der Befragten sind besorgt, wenn sie lange nichts hören; sie wünschen eine Ansprechperson, die sie über den Stand des Verfahrens informieren könnte.

Einige der Befragten erachten die Kriterien für die Zugehörigkeit zur dritten Generation allgemein als zu restriktiv, insbesondere was die Anforderungen in Bezug auf die Eltern betrifft: «Schliesslich geht es um die Einbürgerung eines Kindes, das hier geboren und aufgewachsen ist!»^{liv}

- Frau Longo (G3) ist in der Schweiz geboren. Sie findet es ungerecht, dass die Anerkennung ihres Status als Angehörige der dritten Generation und der Zugang zum erleichterten Verfahren davon abhängen, wie lange ihre Mutter die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat. «Die Behörden nehmen keine Gesamtbeurteilung vor. Sie betrachten die Kandidaten als Nummern, und nicht als Personen, die mit ihrem eigenen persönlichen Hintergrund ein Teil dieser Gesellschaft sind.»^{lv}
- Herr Moretti findet die Altersbeschränkung inakzeptabel. «Warum sollten Personen, die älter als 25 sind, nicht der dritten Generation angehören? Die Altersgrenze macht überhaupt keinen Sinn.»^{lvi}
- Frau Jimenez bemerkt, dass für jemanden, der aus der Lehre kommt, die Kosten für eine erleichterte Einbürgerung immer noch zu hoch seien.^{lvii}

Trotz dieser Schwierigkeiten würden viele Befragte das erleichterte Verfahren einer befreundeten Person aus der dritten Generation aber auf jeden Fall empfehlen.

Auch wenn einige Kandidatinnen und Kandidaten vollkommen zufrieden sind,^{lviii} scheinen in Bezug auf das Verfahren gemischte Gefühle vorherrschend. Die Worte von Frau Bianchi bringen es auf den Punkt: «Mein Gefühl ist weder negativ noch positiv. Diese ganze Bürokratie ist ein wenig frustrierend. Man sollte es nicht eilig haben. Der

Schweizer Pass ist ein Türöffner. Wenn man jung ist, ist es einem ziemlich egal, aber als Erwachsener sieht man das Ganze etwas anders.»^{lix}

4.2.3 Zwischenbilanz

Die Analyse der Gespräche mit den Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten ermöglicht es, eine Zwischenbilanz über die Umsetzung des neuen Verfahrens zu ziehen.

Das erleichterte Verfahren wird allgemein sehr geschätzt und als gute Alternative zum ordentlichen Verfahren erachtet. Tatsächlich bringt das ordentliche Verfahren einige Hürden mit sich, die sich für zahlreiche Personen der ersten oder zweiten Generation als unüberwindbar erwiesen haben. Doch auch das neue Verfahren ist mit Schwierigkeiten verbunden, wie in den folgenden drei Punkten deutlich wird:

1. Es ist schwierig nachzuweisen, dass die Grosseltern eine Aufenthaltsbewilligung besaßen. Dies gilt vor allem dann, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückgekehrt oder verstorben sind. Die Schweizer Verwaltungen vermögen diese Informationslücke nicht immer zu schliessen, namentlich wenn der Sachverhalt auf die Zeit vor der Digitalisierung von Verwaltungsdaten zurückgeht. In diesem Fall bleibt den Kandidaten der Zugang zum erleichterten Verfahren verwehrt. Somit tragen sie die Folgen von technischen oder administrativen Schwierigkeiten, für die sie nichts können.
2. Die Anforderung, dass ein Elternteil mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule besucht haben muss, schliesst gewisse Grosskinder von Migranten ungerechtfertigterweise vom erleichterten Einbürgerungsverfahren aus und ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Für Familien, die schon sehr lange in der Schweiz leben und deren jüngste Mitglieder häufig zur vierten Generation gehören, ist die Schwierigkeit praktischer Natur und liegt in der Dokumentation. Personen, der zweiten Generation, die in der Schweiz geboren wurden, immer hier gelebt und die Schule besucht haben, erscheint die Anforderung als bürokratische Hürde. Zudem bedeutet die Anforderung eine indirekte Diskriminierung für Familien, die noch nicht so lange hier sind, wobei vor allem an die Saisonniers zu denken ist. Da ihnen lange Zeit das Recht auf

Familiennachzug vorenthalten wurde, konnten sie ihre Kinder erst spät in die Schweiz holen. Dass den Grosskindern heute der Zugang zum erleichterten Verfahren für die dritte Generation verwehrt bleibt, wird als weitere Diskriminierung empfunden, denn weder die Grosseltern noch die Eltern und schon gar nicht die Kinder der dritten Generation konnten bzw. können etwas für diese Einschränkungen.

3. Die Information der Zielgruppe durch die lokalen Verwaltungen ist offensichtlich mangelhaft, wie die Rückmeldungen der Kandidatinnen und Kandidaten der dritten Generation gezeigt haben. Für viele von ihnen ist dies ein echtes Problem.

4.3 Die Perspektive der Verwaltungen

Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der für die Umsetzung des neuen Verfahrens zuständigen Verwaltungen dienten dazu, die Perspektiven unterschiedlicher Akteure zu ermitteln und so das Lagebild zu vervollständigen. Auf der Grundlage von Informationen des SEM wird aufgezeigt, wie die Gesuche um erleichterte Einbürgerung verwaltet werden. Dann stehen die Auskünfte von Behördenvertretern, die sich mit Einbürgerungen beschäftigen, im Fokus: Wie beurteilen sie das neue System der erleichterten Einbürgerung? Wie liesse sich das Verfahren aus ihrer Perspektive verbessern?

4.3.1 Verwaltung der Gesuche im SEM

Die vom SEM zur Verfügung gestellten Daten beleuchten bestimmte Schritte im Prozess zur Verwaltung von Gesuchen um erleichterte Einbürgerung. Rund 20 Prozent der schriftlichen Anfragen, die jährlich beim SEM eingehen, beziehen sich auf die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration. Das sind 3300 bis 3800 Anfragen

pro Jahr. Dies zeugt vom starken Interesse an diesem Verfahren. Die Zahl der effektiv eingereichten Einbürgerungsgesuche ist jedoch um einiges geringer. Ein kantonaler Vertreter^{ix} hat berichtet, dass die Anfragen zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation in den letzten drei Jahren rückläufig waren.

Gemäss einem weiteren Behördenvertreter wurde erwartet, dass die Gesuche um erleichterte Einbürgerung der dritten Generation knapp zehn Prozent der einbürgerbaren Personen ausmachen würden.^{ixi} Die Zahl der eingereichten Gesuche blieb jedoch unter den Erwartungen. Im Jahr 2020 stellten nur rund drei Prozent der «einbürgerungsfähigen» Personen ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung. Dieser Anteil entspricht in etwa dem Verhältnis zwischen der Anzahl Gesuche und der Anzahl Personen, die Anspruch auf eine ordentliche Einbürgerung haben. Nach Einschätzung des SEM liegt hier die Quote zwischen 2,8 und 3,4 Prozent.

Dass diese Quoten ungefähr gleich hoch sind, lässt sich auf zweierlei Weise interpretieren. Nach der ersten Interpretation ist der Unterschied auf die freie Wahl der potenziellen Einbürgerungskandidaten zurückzuführen, die auch für Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation gilt. Nach der zweiten Interpretation könnte die Angleichung der beiden Quoten darauf hinweisen, dass das erleichterte Verfahren nicht viel attraktiver ist als das ordentliche Verfahren.

Die Anzahl eingereicherter Gesuche war in den drei untersuchten Jahren rückläufig (Tabelle 3). Demgegenüber hat sich die jährliche Einbürgerungsquote (im Vergleich zu den Gesuchen) in den letzten zwei Jahren bei hohen 85 Prozent stabilisiert. In diesen beiden Jahren machte der Anteil der abgelehnten Gesuche fast acht Prozent aus. Gemäss dem SEM sind diese Ablehnungen wahrscheinlich auf die Nichterfüllung der formellen Voraussetzungen zurückzuführen.

Tabelle 3: Eingereichte, bewilligte und abgelehnte Gesuche

	Eingereichte Gesuche	Bewilligte Gesuche	Einbürgerung / Eingereichte Gesuche	Ablehnung / Eingereichte Gesuche
2018	972	282	29,0	2,26
2019	903	799	88,5	7,86
2020	897	787	87,7	7,69

Quelle: SEM

4.3.2 Bemerkungen, Interpretationen und Massnahmen der befragten Verwaltungen

Die Behördenvertreter zeichnen ein Lagebild, das sich mehr oder weniger mit demjenigen der Befragten deckt (Kapitel 4.2). Ihre Bemerkungen lassen sich in drei Themenbereiche gliedern: Die Dokumentation der formellen Voraussetzungen für die Zulassung zum Verfahren, die Qualität der Information und die unterschiedliche Nachfrage in den Kantonen.

Die Befragten anerkennen, dass es sehr schwierig sein kann, die Erfüllung der formellen Voraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation nachzuweisen. Dies gilt namentlich für Informationen betreffend die Grosseltern (G1), wenn man bis in die 60er- und 70er-Jahre zurückgehen muss^{lxiii} oder wenn diese umgezogen oder verstorben sind. Diese Schwierigkeiten sind vor allem auf kommunaler Ebene anzutreffen, nur einige wenige Fälle treten auf kantonaler Ebene auf.^{lxiiii} Das SEM wird immer seltener von Kandidatinnen und Kandidaten kontaktiert, um sich das Aufenthaltsrecht der Grosseltern in der Schweiz bestätigen zu lassen. Alle befragten Behörden sind sich zudem bewusst, dass es mitunter langwierig und mühsam sein kann, die Situation der Eltern der zweiten Generation zu dokumentieren, vor allem, wenn die Eltern-Kind-Beziehung nicht sehr eng ist. Die «anspruchsvolle Definition der dritten Ausländergeneration durch den Gesetzgeber»^{lxiv} macht es besonders schwierig, die Berechtigung zum erleichterten Verfahren anzuerkennen. Zudem sehen einige der Befragten einen Zusammenhang zwischen den bürokratischen Schwierigkeiten und dem Umstand, dass weniger Gesuche um erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Generation gestellt werden als von Ehepartnern eines Schweizer Staatsangehörigen.^{lxv}

Dies bleibt nicht ohne Folgen, wie ein Gemeindevertreter in seinem ernüchternden Fazit festhält: «Mit den Dokumenten betreffend die Grosseltern wurden erhebliche technische Hürden in das Verfahren eingebaut.»^{lxvi} Dies erklärt auch die Enttäuschung einiger Betroffener. Für sie wird das «erleichterte» Verfahren seinem Namen nicht gerecht. Sie entscheiden sich schliesslich gegen diesen Einbürgerungsweg und bedauern, dass sie sich statt auf ihren eigenen Lebenslauf auf die «Familiengeschichte» berufen müssten, um als Einbürgerungskandidaten zu gelten.^{lxvii}

Einige lokale Verwaltungen^{lxviii} raten Personen, die sich im Hinblick auf die Einbürgerung in einer komplizierten Situation befinden, das ordentliche Verfahren zu durchlaufen. Dies ist namentlich der Fall in Städten und Kantonen, die vereinfachte Verfahren für Jugendliche kennen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind. Es ist jedoch festzuhalten, dass andere Verwaltungen dies nicht spontan vorschlagen.

Bis auf eine Person anerkennen alle Befragten, dass ein Informationsproblem besteht. Für einen der Befragten ist es ganz offensichtlich, dass die unzureichende oder mangelhafte Information einer der Gründe ist, weshalb sich nur wenige Personen der dritten Generation einbürgern lassen.^{lxix} Die Gemeinden sind für die Information der Zielgruppe zuständig, aber das Wissen über dieses Verfahren ist mangelhaft oder gar falsch.^{lxx} Tatsächlich gibt es in mehreren Gemeinden wenige oder gar keine Informationen hierzu, während die erleichterte Einbürgerung der Ehepartner von Schweizer Staatsangehörigen systematisch und im Detail erläutert wird. Somit könnten die unvollständigen Kenntnisse auf kommunaler Ebene die geringe Anzahl Gesuche um erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Generation erklären.^{lxx}

Zur Lösung dieses Problems hat ein Kanton beschlossen, die Information der Zielgruppe zu zentralisieren. Indem die Gemeinden alle Personen, die sich über die erleichterte Einbürgerung erkundigen, an den Kanton verweisen, wird eine korrekte Information im gesamten Kantonsgebiet sichergestellt.^{lxxi}

Es wurde nach den Gründen für die ungleiche Verteilung der Gesuche um erleichterte Einbürgerung in den Kantonen gefragt (vgl. Kapitel 3.3). Fast alle Befragten gaben an, dass in Kantonen, die nicht dem Konkordat von 1994 angehören, mehr solche Gesuche gestellt werden. Das neue Verfahren ist also in Kantonen attraktiver, die von sich aus für Personen, die in der Schweiz geboren und zur Schule gegangen sind, keinen einfacheren Weg zur Einbürgerung geschaffen haben.

10 Einer der Befragten beurteilte die Information als «eher schlecht» (Gespräch AD4). Wir sehen dies insofern bestätigt, als zwei Behördenvertreter zu unserem Erstaunen Anforderungen in Bezug auf den Schulbesuch der Grosseltern genannt haben.

Diese Feststellung vermag die Frage nach der ungleichen Verteilung der Gesuche allerdings nur teilweise zu beantworten, denn das neue Verfahren stösst nur in einigen Nichtkonkordatskantonen auf Begeisterung. Einige der Befragten erklären die ungleiche Verteilung mit der unterschiedlichen Umsetzung des ordentlichen Verfahrens in den Kantonen. So könnte die Art und Weise, wie das Einbürgerungsgespräch geführt wird, oder die Pflicht, sich an der Gemeindeversammlung vorzustellen, die einen oder anderen potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten von einem Gesuch abhalten.^{lxxii} Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das neue Verfahren in Kantonen attraktiv ist, die eine eher restriktive Gesetzgebung für in der Schweiz geborene und eingeschulte Personen kennen und deren Gemeinden eine Praxis anwenden, die von den Kandidatinnen und Kandidaten als einschüchternd empfunden wird.

4.3.3 Beurteilung des erleichterten Verfahrens durch die Verwaltungen

Die Behördenvertreter bewerten die Einführung der erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation als positiv. Da sie in der Zuständigkeit des Bundes liegt, trägt sie unter Wahrung der Integrationsstandards zu einer einheitlichen Praxis in den Kantonen und Gemeinden bei. In dieser Hinsicht ist das Instrument sinnvoll und sorgt für gerechte Bedingungen.

Die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation wird in den Kantonen ganz unterschiedlich genutzt. Besonders gross scheint das Interesse dort, wo strikte kantonale Standards und strenge kommunale Verfahren Kandidatinnen und Kandidaten, die in der Schweiz geboren sind, hier die Schule besucht haben und bestens integriert sind, abschrecken. Sie ziehen eine erleichterte Einbürgerung vor. Dies legt nahe, dass das Instrument der erleichterten Einbürgerung eine ausgleichende Wirkung hat.

4.3.4 Von den Verwaltungen vorgeschlagene Vereinfachungen

Mehrere Behördenvertreter, die von der Wichtigkeit des Instruments der erleichterten Einbürgerung der dritten Generation überzeugt sind, haben Vereinfachungen zur besseren Wirksamkeit vorgeschlagen. Die verschiedenen Vorschläge sind nicht unbedingt miteinander vereinbar, aber sie bieten Denkanstösse für mögliche Anpassungen und Verbesserungen. Sie betreffen einerseits die formellen Anforderungen in Bezug auf die Grosseltern und Eltern der Kandidaten und andererseits das Informationsmanagement.

Für die Dokumentation des Aufenthalts der Grosseltern in der Schweiz könnte man sich auf eine Bescheinigung der AHV-Ausgleichskasse oder die Erklärung der Eltern stützen. Als noch grundlegendere Alternative wird vorgeschlagen, die Dokumentation auf die Personen der zweiten Generation zu beschränken. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, dass der Schulbesuch der minderjährigen Kinder in der Schweiz mit dem Aufenthalt der Eltern einhergegangen ist.

Was die formellen Anforderungen in Bezug auf die Eltern betrifft, werden folgende Vorschläge eingebracht: Einerseits soll darauf verzichtet werden, dass die Eltern eine Niederlassungsbewilligung besitzen müssen; andererseits soll die Anforderung des fünfjährigen Schulbesuchs in der Schweiz so ausgelegt werden, dass nicht nur die obligatorische Schule berücksichtigt wird, sondern die Ausbildung auf allen Stufen.

Um eine bessere Information der Zielgruppe sicherzustellen, sollte die Zuständigkeit für das Informationsmanagement bei der kantonalen Behörde liegen. Zudem wäre es von Vorteil, wenn Personen der dritten Generation proaktiv über die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung nach den Artikeln 24a und 51a BÜG informiert würden.

5. Zusammenfassung

Es braucht ein erleichtertes Verfahren für Personen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind. Heute erschweren jedoch verschiedene Faktoren die erleichterte Einbürgerung.

Nach der statistischen Analyse zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation und den qualitativen Gesprächen, die mit Kandidatinnen und Kandidaten und Behörden geführt wurden, lässt sich die Umsetzung des neuen Instruments folgendermassen zusammenfassen:

- Die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation wird sowohl von den direkt Betroffenen als auch von den dafür zuständigen Verwaltungen weitgehend geschätzt. Es wird anerkannt, dass dieses Instrument für Gerechtigkeit sorgt, indem einheitliche Kriterien für den Zugang zur Einbürgerung definiert werden. Gleichzeitig werden die Integrationsstandards gewahrt.
- Die Zahl der im erleichterten Verfahren eingebürgerten Personen der dritten Generation ist geringer als erwartet. Die Tendenz geht in Richtung einer Stabilisierung oder gar eines Rückgangs solcher Einbürgerungen. Mit anderen Worten: So wie es zurzeit aussieht, dürfte dieses Instrument das in Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe a der Bundesverfassung (BV) festgelegte Ziel verfehlen.
- Die Anforderungen in Bezug auf die Grosseltern (G1) werden als zu streng erachtet, vor allem, wenn diese in ihr Heimatland zurückgekehrt oder verstorben sind.
- Die Anforderungen in Bezug auf die Eltern (G2) sind nach Ansicht der Befragten für eine nicht unerhebliche Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten zu schwer zu erfüllen. Dies gilt namentlich für die Bedingung, dass die Eltern mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben müssen. Bei den Bevölkerungsgruppen, die in jüngerer Zeit zugewandert sind, verhindert der späte Familiennachzug aufgrund des Status der Grosseltern, dass Personen der dritten Generation sich erleichtert einbürgern lassen können.
- Die Hürden beim Zugang zum Verfahren erweisen sich als so hoch, dass viele Kandidatinnen und Kandidaten – manchmal auf ausdrücklichen Rat der lokalen Behörden – sich für das ordentliche Verfahren entscheiden.
- Viele Kandidatinnen und Kandidaten der dritten Generation erachten den administrativen Aufwand beim Zugang zum Verfahren, der manchmal durch die persönliche oder familiäre Situation noch erschwert wird, als ungerechtfertigt. Denn obwohl sie in der Schweiz geboren sind, hier die Schule besucht haben und alle Integrationsvoraussetzungen erfüllen, hängt ihr Gesuch vom Rechtsstatus und vom Schulbesuch der Eltern oder von der Migrationsgeschichte der Grosseltern ab.
- Der administrative Aufwand wird mitunter durch lückenhafte oder fehlerhafte Informationen der Gemeinden oder Kantone noch vergrössert.
- Die Gespräche untermauern das Fazit der Bilanz, die nach dem ersten Jahr der Umsetzung des neuen Verfahrens gezogen wurde (Fibbi 2019).
- Die Behörden bestätigen weitgehend die Feststellungen der direkt betroffenen Personen. Sie teilen die Ansicht der Kandidatinnen und Kandidaten, dass das Verfahren schwerfällig ist und verschiedene administrative Hürden beinhaltet, und weisen auf die unzureichende und unbefriedigende Information auf kommunaler Ebene hin.

Die übereinstimmende Analyse der Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten und der zuständigen Behörden bietet Denkanstösse, wie dieses Instrument künftig optimal umgesetzt werden könnte.

6. Wie lässt sich die erleichterte Einbürgerung erleichtern?

Verschiedene Vorschläge, die sich aus dieser Studie ergeben, könnten die Umsetzung des erleichterten Verfahrens verbessern. Diese betreffen die Altersgrenze, den Nachweis der Zugehörigkeit der dritten Generation sowie die Beratung und Information.

Nachfolgend werden sechs Empfehlungen erläutert, die ganz im Sinne des oben genannten Verfassungsartikels sind. Sie sollen dazu beitragen, dass die formellen Voraussetzungen für den Zugang zum erleichterten Verfahren weniger einschränkend sind, ohne dass dies Auswirkungen auf die materiellen Voraussetzungen in Bezug auf die Integration der Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten hat.

1 Den Nachweis des Aufenthalts der Grosseltern in der Schweiz vereinfachen

Die Schwierigkeit, die Migrationsgeschichte der Grosseltern zu dokumentieren, wird mehrfach erwähnt. Der Gesetzgeber hat diese Schwierigkeit und die Komplexität von Migrationsverläufen offenbar unterschätzt. Dies kann dazu führen, dass für einige Kandidatinnen und Kandidaten der dritten Generation die erleichterte Einbürgerung mit einem höheren administrativen, finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden ist als bei der ordentlichen Einbürgerung.

Dieses Problem dürfte sich mit der Zeit verringern. Denn künftig werden mehr Grosseltern im digitalen Zeitalter in der Schweiz gelebt haben oder die Daten werden einfacher zugänglich sein. Dennoch sollten die Behörden die Kandidatinnen und Kandidaten unterstützen. Eine der vorgeschlagenen Lösungen sieht vor, die Berufstätigkeit der betroffenen Personen in der Schweiz anhand der Daten der Ausgleichskasse (individuelle Konten) nachzuweisen. Die beitragspflichtigen Einkommen werden seit 1948 erfasst, und es wäre zu prüfen, inwieweit die Grosseltern bei der Ausgleichskasse ermittelt werden können. Auf jeden Fall scheint

es unerlässlich zu sein, den Kandidatinnen und Kandidaten verschiedene Möglichkeiten zum Nachweis des Aufenthalts ihrer Grosseltern in der Schweiz aufzuzeigen.

Zudem sollte dieser Nachweis administrativ vereinfacht werden, wie von Fachleuten der öffentlichen Verwaltung vorgeschlagen. Aufgrund der biografischen Daten und namentlich des Schulbesuchs der Eltern könnte beispielsweise davon ausgegangen werden, dass sich die Grosseltern in der Schweiz aufgehalten haben.

2 Die Anforderungen in Bezug auf den Schulbesuch der Eltern anpassen

Was die Anforderung des fünfjährigen Schulbesuchs der Eltern in der Schweiz betrifft, wäre es zielführender, die Schuljahre auf allen Stufen (einschliesslich der nachobligatorischen Ausbildung) anzurechnen. So würden Personen der dritten Generation, deren Elternteil wegen eines erst spät bewilligten Familiennachzugs die obligatorische Schule in der Schweiz nicht besuchen konnte, aber hier eine Lehre oder höhere Ausbildung absolviert hat, nicht vom Verfahren ausgeschlossen.

3 Die administrativen Anforderungen in Bezug auf die Eltern verringern

Um Artikel 24a Buchstabe b BüG, wonach «mindestens ein Elternteil» die formellen Voraussetzungen für den Zugang zum erleichterten Verfahren erfüllen muss, korrekt zu entsprechen, sollten die Verwaltungen davon absehen, die persönliche Dokumentation des zweiten Elternteils einzufordern.

4 Die Altersgrenze für den Zugang zum erleichterten Verfahren aufheben

Der Zugang zum erleichterten Einbürgerungsverfahren für Personen, deren Familie schon seit Generationen in der Schweiz lebt, unterliegt einer Altersgrenze. Die anderen Einbürgerungsverfahren, sei dies das ordentliche Verfahren oder das erleichterte Verfahren für ausländische Ehepartnerinnen und -partner von Schweizer Staatsangehörigen, kennen diese Einschränkung nicht. Die Mechanismen für den Zugang zur Einbürgerung sind also nicht kohärent.

Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe a BV wurde geschaffen, um Grosskindern von Migranten den Weg zur Schweizer Staatsangehörigkeit zu ebnen. Da es sich hier um eine in der Vergangenheit liegende unverrückbare Eigenschaft handelt, ist die Altersgrenze nicht angebracht. Mit 25 Jahren stehen junge Erwachsene an einem besonderen Punkt im Leben. Ihre (höhere) Ausbildung ist abgeschlossen und sie sind dabei, sich beruflich zu etablieren und eine Familie zu gründen. Für viele ist es der Zeitpunkt, um über ihre Zugehörigkeit und ihre Zukunft nachzudenken. Um den Bedürfnissen der über 25-Jährigen auch nach 2023 (Ende der Übergangsregelung) zu entsprechen, sollte die Altersgrenze aufgehoben werden.

Die Militärdienstpflicht – als impliziter Zweck dieser Altersgrenze – kommt einer zusätzlichen Bedingung gleich, welche die im Verfassungsartikel vorgesehene erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration zusätzlich einschränkt. Man kann sich fragen, ob die Ausführungsgesetzgebung mit dieser zusätzlichen Bedingung dem vom Verfassungsartikel angestrebten Ziel nicht teilweise zuwiderläuft.

5 Die Information zuhanden der Verwaltungen und der Kandidaten verbessern

Die Gespräche haben gezeigt, dass die den Kandidatinnen und Kandidaten bereitgestellten Informationen teilweise lückenhaft und ungenau sind. Dies gilt namentlich für die Informationen der kommunalen Verwaltungen, insbesondere in kleineren Gemeinden. Es erscheint daher unerlässlich, den Gemeinden genaue und korrekte Informationen betreffend die Kriterien für den Zugang zum erleichterten Verfahren zur Verfügung zu stellen. So würden die Kandidatinnen und Kandidaten diese Informationen bereits bei der ersten Kontaktaufnahme erhalten. Da die Verwaltungen verpflichtet sind, die Informationen an die Zielgruppe weiterzugeben, sollte die Bundesverwaltung für die Kantone und Gemeinden entsprechende Instrumente bereitstellen.

Alternativ könnten die kantonalen Behörden mit der Information der Einbürgerungskandidaten betraut werden, um genaue und einheitliche Informationen zu gewährleisten. Tatsächlich wird dies in einigen Kantonen bereits so gehandhabt.

Ein proaktives Vorgehen bei der Verbreitung von Informationen, mit der die Kantone und Gemeinden Personen der dritten Generation einladen, vollwertige Mitglieder der Gemeinschaft zu werden, wäre ein Zeichen der Öffnung und hätte auf kollektiver Ebene einen grossen symbolischen Wert.

6 Ein Monitoring über die Einbürgerung der dritten Generation einführen

Die in Kapitel 3 aufgezeigten statistischen Trends liefern wichtige Informationen zur erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation. Mit der Dokumentation dieses Verfahrens, in der namentlich die Trends bei den verschiedenen Nationalitäten aufgezeigt werden, liesse sich ermitteln, welche Bevölkerungsgruppen das Verfahren in Anspruch nehmen und welche darauf verzichten. Allenfalls wäre es auch denkbar, mit einem Monitoring gezielt Daten zu bestimmten Gruppen zusammenzutragen, bei denen nur wenige Einbürgerungen verzeichnet werden. Durch die Beobachtung der Entwicklung der Einbürgerungen auf kantonaler Ebene würden sich zudem Hinweise auf die Anwendung dieses Verfahrens sowie auf dessen Dauer ergeben.

Eine Empfehlung lautet daher, ein Monitoring über die Einbürgerung der dritten Generation einzuführen. Damit könnte nachverfolgt werden, wie sich die Zahl der betroffenen Personen, Gesuche und Einbürgerungen entwickelt. Diese Daten könnten auf einer jährlich zu aktualisierenden Website – beispielsweise der von der Universität Genf in Zusammenarbeit mit der EKM erstellten Site «Reise durch die Einbürgerungslandschaft Schweiz» – veröffentlicht werden.

Literaturhinweise

Bader, Dina und Fibbi, Rosita (2017). Étude sur les jeunes étrangers de la troisième génération résidant en Suisse. Berne: Secrétariat d'État aux migrations SEM.

Fibbi, Rosita (2019). Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3^e génération. Berne: Commission fédérale des Migrations CFM.

Wanner, Philippe (2016). Étude sur les jeunes étranger-e-s de la troisième génération vivant en Suisse. Estimation statistique de la taille de cette population. Berne: Secrétariat d'État aux migrations SEM.

Endnoten

i	Gespräche 22, 38, 42
ii	Gespräche 7, 9, 25, 35
iii	Gespräch 24
iv	Gespräche 22, 44
v	Gespräche 1, 7
vi	Gespräch 35
vii	Gespräch 34
viii	Beispielsweise Gespräch 42
ix	Beispielsweise Gespräch AD1
x	Gespräch 13
xi	Gespräch 41
xii	Gespräch 6
xiii	Gespräch AD1
xiv	Gespräch AD6
xv	Gespräch 40
xvi	Gespräch 35
xvii	Gespräche 22, 35
xviii	Gespräch 42
xix	Gespräch 38
xx	Gespräch 3
xxi	Gespräch 17
xxii	Gespräch 33
xxiii	Gespräche 5, 42, 43
xxiv	Gespräch 34
xxv	Gespräch 35
xxvi	Gespräch AD6
xxvii	Gespräche 21, 35, 41, 44
xxviii	Beispielsweise Gespräch 41
xxix	Gespräche 41, 10, 25, 35
xxx	Gespräch 5
xxxi	Gespräch 7
xxxii	Gespräch 25
xxxiii	Gespräch 7
xxxiv	Gespräch 3
xxxv	Gespräch 44
xxxvi	Gespräch 13
xxxvii	Gespräch 22
xxxviii	Gespräch 24
xxxix	Gespräch 25
xl	Gespräch 42
xli	Gespräch 44
xlII	Gespräch 1
xlIII	Gespräch 2
xliv	Gespräch AD5
xlV	Gespräch 27
xlvi	Gespräch 41
xlVII	Gespräch 38
xlVIII	Gespräch 13
xlIX	Beispielsweise Gespräch 5, 10, 12, 17

I	Gespräch 6
II	Gespräch 10
III	Gespräch 5
IIII	Beispielsweise Gespräch 43
liv	Gespräch 33
lv	Gespräch 33
lvi	Gespräch 10
lvii	Gespräch 5
lviii	Beispielsweise Gespräch 34
lix	Gespräch 25
lx	Gespräch AD2
lxi	Gespräch AD7
lxii	Gespräch AD2
lxiii	Gespräch AD7
lxiv	Gespräch AD1
lxv	Gespräch AD1
lxvi	Gespräch AD4
lxvii	Gespräch AD3
lxviii	Beispielsweise Gespräch AD4
lxix	Gespräch AD4
lxx	Gespräch AD1
lxxi	Gespräch AD6
lxxii	Gespräche AD4, AD6