

Einbürgerungen in der Schweiz

Während über die Revision des Bürgerrechtsgesetzes diskutiert wird, sind die Daten über die Auswirkungen einer solchen Gesetzesänderung auf das Einbürgerungsverhalten lückenhaft. Doch die Einbürgerung ist nicht nur im Hinblick auf die demografische Entwicklung interessant, sondern auch weil sie bislang als die letzte Etappe der gesellschaftlichen und politischen Integration gilt, indem sie die Möglichkeit eröffnet, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Ein weiterer Grund, die Einbürgerung einer rechtlichen und demografischen Analyse zu unterziehen, ist die Frage damit verbundener Diskriminierungen. Ein Studie im Auftrag von Avenir Suisse hat sich deshalb im rechtlich-demografischen Kontext genauer mit diesem Fragenkomplex beschäftigt.



Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts hängt direkt von vier Faktoren ab, nämlich dem rechtlichen Kontext, der Herkunftsnationalität, dem Migrationsstatus und dem Zivilstand. Bürger aus Nicht-EU-Ländern sind davon besonders betroffen. Bild: Keystone

Rechtlicher Kontext

Der Bundesrat hat 1999 die Notwendigkeit neuer Bestimmungen zur Regelung der Einbürgerung festgestellt. Eine Arbeitsgruppe, die eigens zur Untersuchung von Revisionspunkten geschaffen wurde, präsentierte ihren Schlussbericht im Dezember 2000. Dieser Bericht hält fest, dass das geltende Einbürgerungsrecht in der Schweiz (vgl. *Kasten 1*) im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern zu restriktiv ist und dass die Wartezeit sowie die Einbürgerungsgebühren gesenkt werden müssen. Ausserdem haben die verschiedenen kantonalen Regelungen

des Einbürgerungsverfahrens eine ungleiche Behandlung der Kandidaten zur Folge, derweil das Fehlen eines Beschwerdeverfahrens der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention widerspricht. Die Arbeitsgruppe schlägt eine Revision der Bundesverfassung vor, die dem Bund die Kompetenz für die Vereinfachung der Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer überträgt. Vier Vorschläge dieser Arbeitsgruppe könnten sich in den nächsten Jahrzehnten auf die Zahl der eingebürgerten Personen auswirken:

- vereinfachte Einbürgerung für Ausländer, welche die Schulbildung in der Schweiz erhalten haben, auch wenn sie nicht in der Schweiz geboren sind, insofern das Gesuch zwischen dem 15. und 24. Altersjahr gestellt wird;
- automatischer Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt für Kinder der dritten Generation;
- Beschwerderecht bis zum Bundesgericht bei willkürlichen Negativentscheiden; diese müssen begründet werden;
- Abschaffung der überhöhten Einbürgerungsgebühren, die in gewissen Kantonen erhoben werden. Verringerung der Wohn-



Dr. Philippe Wanner
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Neuenburg



Dr. Gianni D'Amato
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Neuenburg

Kasten 1

Bestimmungen des geltenden Einbürgerungsrechts

Die Einbürgerung der Ausländer beruht auf den Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes (BüG), dessen letzte grosse Revision am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist. Diese Revision führte das Prinzip der Gleichstellung von Mann und Frau und der erleichterten Einbürgerung ein und schaffte die Bestimmung ab, wonach bei Erwerb des Schweizer Bürgerrechts das ursprüngliche Bürgerrecht aufgegeben werden muss. Es gelten folgende Einbürgerungsvoraussetzungen:

- zwölf Jahre Wohnsitz in der Schweiz, davon drei Jahre während den letzten fünf Jahren; bei den zwölf Jahren zählen die Jahre, die zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbracht werden, doppelt;
- soziale Integration;
- Kenntnis der Lebensgewohnheiten, Sitten und Bräuche (kulturelle Integration);
- Beachten der Schweizer Rechtsordnung;
- Keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz.

Das Schweizer Bürgerrecht zeichnet sich durch drei Eigenarten aus:

- Die Einbürgerung ist an den Erwerb des Bürgerrechts der Wohngemeinde und des Wohnkantons gebunden. Sie ist demnach nicht ein «Anspruch» im juristischen Sinne.

- Das Verfahren ist nicht einheitlich und variiert je nach Kanton und Gemeinde.
- Jeder Gesuchsteller kann einem kommunalen oder kantonalen Eignungstest unterzogen werden. So sollen das Integrationsniveau und die Anpassung an die Schweizer Sitten und Bräuche festgestellt und sichergestellt werden, dass keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegt.

Ausserdem ist ein Verfahren zur erleichterten Einbürgerung vorgesehen, das in erster Linie ausländische Ehepartner betrifft, die mit einem/r Schweizer(in) verheiratet sind. Dieses Verfahren liegt nicht in der Zuständigkeit der Gemeinden. Der Bund überträgt einzig den Kantonen ein Mitspracherecht. Ausländische Personen, die mit einem/r Schweizer(in) verheiratet sind und die Kinder eines nicht verheirateten Paares, deren Vater Schweizer ist, können in der ganzen Schweiz die erleichterte Einbürgerung beantragen. Nach *Boner (2000)* kommt die zweite Generation in allen Kantonen – ausser Uri und Obwalden – in den Genuss eines erleichterten Verfahrens. Inhalt und Umfang der Erleichterungen unterscheiden sich aber stark. Sie betreffen sowohl die Gebühren als auch die Wohnsitzfrist.

sitzfrist in der Schweiz von zwölf auf acht Jahre. Die Wartefristen auf Kantons- und Gemeindeebene dürfen drei Jahre nicht übersteigen.

Alle Kantone mit Ausnahme des Wallis haben sich positiv zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe und einer Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) geäussert. Einige Kantone sowie die Christlichdemokratische Volkspartei haben verlangt, dass die *ius soli* Regelung (Geburtsortsprinzip) von der Zustimmung der Eltern abhängig gemacht werden soll. Die Schweizerische Volkspartei ihrerseits hat sich gegen diese Reformen ausgesprochen und setzt sich für eine restriktive Lösung ein.

Die Einführung eines neuen Bürgerrechtsgesetzes wird sich mit grosser Sicherheit auf die Zahl der Einbürgerungsgesuche auswirken. Eine Untersuchung der Einbürgerung in der Schweiz liefert genauere Hinweise dafür, welche Wirkungen von diesem neuen Gesetz erwartet werden können.

Wer lässt sich einbürgern? Ausmass und Eigenschaften des Verfahrens

Die letzten zehn Jahre waren in der Schweiz geprägt von einem Anstieg der Zahl der Einbürgerungen; sie haben sich zwischen 1992 und 2002 verfünffacht. In absoluten Zahlen sind die Einbürgerungen von 8757 im Jahr 1991 auf 35 700 2002 gestiegen (vgl. *Grafik 1*).

Neben Geschlecht und Alter, von denen der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts sehr stark abhängt, spielen vier Faktoren eine unmittelbare Rolle (*Wanner, 1998*):

- der rechtliche Kontext (Gesetzgebung auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene, aber auch die Möglichkeit, die bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten);
- die Herkunftsnationalität;
- der Migrationsstatus (Geburtsort und Aufenthaltsdauer);
- der Zivilstand (inkl. Staatsangehörigkeit des allfälligen Ehepartners).

Diese Faktoren haben einen unmittelbaren Einfluss auf das Einbürgerungsangebot, da sie bestimmen, ob eine vereinfachte Einbürgerung oder ein weniger strenges Einbürgerungsverfahren in Frage kommt. Sie beinhalten auch eine Vielzahl «indirekter» und nicht zählbarer Aspekte symbolischer (subjektive Bedeutung des Schweizer Bürgerrechts) und praktischer Art (Funktion des Schweizer Passes im Alltag, Nutzen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt usw.).

Tabelle 1

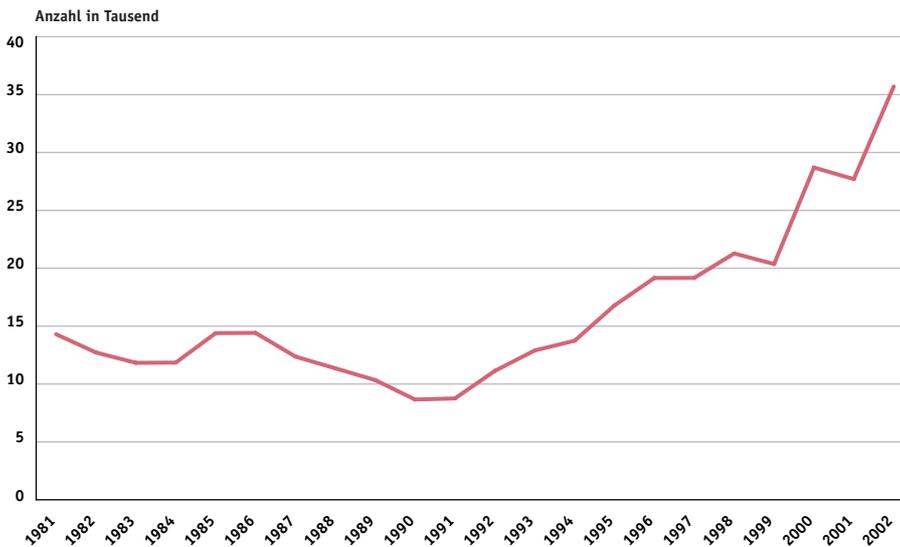
Vergleich zwischen geltendem Recht und Gesetzesentwurf

	Geltendes Recht	Gesetzesentwurf
Erste Generation	Zwölf Jahre in der Schweiz, davon drei während der fünf Jahre vor dem Antrag.	Acht Jahre in der Schweiz, davon drei während der letzten fünf Jahre.
Ehepartner(in) eines/r Schweizer/in	Erleichtertes Verfahren nach einer Wohnsitzfrist von fünf Jahren (inkl. ein Jahr vor dem Antrag) sowie nach drei Jahren Ehe mit einem Schweizer Partner.	Gleiche Regelung.
Zweite Generation	Zwölf Jahre in der Schweiz, wobei die Jahre zwischen dem 10. und 20. Altersjahr doppelt zählen.	Erleichterte Einbürgerung zwischen 15 und 24 Jahren.
Dritte Generation	Zwölf Jahre in der Schweiz, wobei die Jahre zwischen dem 10. und 20. Altersjahr doppelt zählen.	Einbürgerung bei der Geburt, wenn ein Elternteil: (a) mind. fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbracht hat; (b) bei der Geburt des Kindes seit mindestens fünf Jahren mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz ansässig ist.

Quelle: Wanner, D'Amato / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

Anzahl Einbürgerungen in der Schweiz, 1981–2002



Quelle: BFS, ZAR / Die Volkswirtschaft

Das Einbürgerungsniveau unterscheidet sich je nach Herkunftsland. Es können drei Hauptgruppen unterschieden werden:

- *EU-Bürger aus Staaten, die (noch) kein Doppelbürgerrecht zulassen* (z.B. Deutschland): Die Zahl der Einbürgerungen ist tief und während der Neunzigerjahre zum Teil gesunken. Einbürgerungsgesuche werden eher von jungen Erwachsenen der zweiten Generation gestellt, die keine Rückkehrpläne mehr haben. Diese Gruppe scheint auf Gesetzesänderungen nur wenig zu reagieren. Sollte jedoch die Doppelbürgerschaft eingeführt werden, kann eine starke Zunahme der Einbürgerungen erwartet werden.

- *EU-Bürger aus Staaten, die das Doppelbürgerrecht zulassen* (z.B. Frankreich und Italien): Die Einbürgerungsraten liegen im Allgemeinen in einem mittleren Bereich, sie weisen aber grosse Unterschiede auf: z.B. 2,16% für Frankreich gegen 0,87% für Italien zwischen 1992 und 1998 (Piguet/Wanner, 2000). Auch hier werden die meisten Gesuche von jungen Erwachsenen gestellt, aber bei den Italienern auch von älteren Personen mit Schweizer Ehepartner. Diese Gruppe reagiert auf das geltende Recht und kann bei einer Verfahrensänderung – wie derjenigen, die gegenwärtig zur Diskussion steht und die auf eine Vereinfachung und Gebührensenkung hinwirkt – ihr Einbürgerungsverhalten deutlich verändern.
- *Bürger aus Nicht-EU-Staaten*, für die die Einbürgerung eine sichere Wohnsituation und den Zugang zum schweizerischen und – mittelfristig gesehen – europäischen Arbeitsmarkt garantiert. Die Möglichkeit, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben, wird als Gelegenheit für die unbegrenzte Niederlassung in der Schweiz wahrgenommen, ohne den Nachteilen ausgesetzt zu sein, die das Bürgerrecht eines Nicht-EU-Staats mit sich bringen. Für Menschen dieser Herkunft scheint das restriktive Verfahren kein Hinderungsgrund zu sein. Es kann jedoch angenommen werden, dass gewisse Gruppen, die diskriminierenden Praktiken ausgesetzt sind, eher zögern, den Schweizer Pass zu beantragen, da eine allfällige Ablehnung zu einer schmerzlichen Erfahrung würde. Hier hat eine Gesetzesänderung nur begrenzte Folgen. Rechtliche Mittel zur Verringerung von Diskriminierungen könnten jedoch eine positive Auswirkung auf die Zahl der Einbürgerungsgesuche haben.

Tabelle 2

Anzahl Personen, die gemäss geltendem und neu vorgeschlagenem Recht die Möglichkeit haben, sich einbürgern zu lassen, 2001

	Geltendes Recht	Gesetzesentwurf
<i>Erste Generation</i>		
Erwachsene, mit Schweizer(in) verheiratet, mehr als 5 Jahre hier	70 900	70 900
Erwachsene, nicht mit Schweizer(in) verheiratet, mehr als 12 Jahre hier	460 800	460 800
Erwachsene, nicht mit Schweizer(in) verheiratet, 8–11 Jahre hier		172 100
Kinder, 12 Jahre hier	2 300	2 300
Kinder, 8–11 Jahre hier		19 300
<i>Zweite Generation</i>		
Erwachsene, mit Schweizer(in) verheiratet, mehr als 5 Jahre hier	11 800	11 800
Erwachsene, nicht mit Schweizer(in) verheiratet, mehr als 12 Jahre hier	118 000	118 000
Erwachsene, nicht mit Schweizer(in) verheiratet, 8–11 Jahre hier	800 ^a	800
Kinder, 12 Jahre hier	73 900	73 900
Kinder, 8–11 Jahre hier		40 700
<i>Total</i>	738 400	970 500
<i>Nicht «einbürgerbar»</i>	680 700	448 600
<i>Anzahl Ausländer (gemäss Zentralem Ausländerregister, ZAR)</i>	1 419 100	1 419 100

a Insofern die Gesamtwohnsitzdauer mehr als 12 Jahre beträgt.

Quelle: Wanner, D'Amato, ZAR / Die Volkswirtschaft

Entwicklung der Einbürgerungen in den nächsten Jahrzehnten

Die exakten Auswirkungen einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes können zwar nur schwer abgeschätzt werden, doch lassen sich einige Hypothesen ableiten.¹ Je nach Ausgestaltung kann das BüG die Einbürgerungszahlen beeinflussen, indem es auf die Zahl der «einbürgerbaren» Personen («Angebots»-Effekt) oder der Einbürgerungsgesuche innerhalb der Personengruppe, die die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, einwirkt («Nachfrage»-Effekt). Und es kann vor allem den Zeitplan der Einbürgerung ändern.

Die gegenwärtig diskutierte Revision verkürzt in erster Linie die Wohnsitzfrist für die erste Generation, um eine ordentliche Einbür-

gerung zu beantragen (8 statt 12 Jahre). Diese Änderung wird Auswirkungen auf den Zeitplan der Einbürgerung haben, die zeitlich eher möglich sein wird, was bei Einführung des neuen Gesetzes sicherlich zu einer vorübergehenden Erhöhung der Einbürgerungen führen wird («Aufhol»-Effekt).

Zur Veranschaulichung dieser Wirkung kann die Zahl der einbürgerbaren Personen geschätzt werden («Angebots»-Effekt, vgl. *Tabelle 2*). Bei geltendem Recht belief sich die Zahl der Personen, die die Voraussetzungen zur Stellung eines Einbürgerungsgesuchs erfüllen, Ende 2001 auf 738 400. Wäre das neue Recht in Kraft, stiege diese Zahl zum gleichen Zeitpunkt auf 970 500 (d.h. ein Anstieg um 31%). Dieser Anstieg der einbürgerbaren Personen erklärt sich in erster Linie durch die Zulassung zum Einbürgerungsverfahren nach bereits acht Jahren Wohnsitz in der Schweiz für die Erwachsenen der ersten Einwanderergeneration (170 000 Personen) und ihre Kinder (60 000 Kinder, davon zwei Drittel in der Schweiz geboren).

Die Zunahme der «Einbürgerbaren» ist eine zentrale Grösse für die Entwicklung der Einbürgerungszahlen. Jedes Jahr stossen jene Personen hinzu, die neu die Wohnsitzkriterien erfüllen (z.B. 12 bzw. 8 Jahre für Ausländer, die keine(n) Schweizer Partner(in) haben). Andererseits fallen Personen weg, die ausgewandert oder verstorben sind bzw. eingebürgert wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Gruppe der «Einbürgerbaren» auch von den künftigen Migrationsströmen geprägt sein wird.

Die Einführung des neuen Gesetzes hat auch eine anspornende Wirkung für den Einbürgerungsentscheid («Nachfrage»-Effekt). Die Senkung der Einbürgerungsgebühren, die Vereinfachung des Verfahrens und die Rechtssicherheit bei der Einbürgerung scheinen geeignet, Personen der ersten und zweiten Generation zur Gesuchstellung zu ermutigen. Die 1992 in Kraft getretene Gesetzesrevision bekräftigt dies, da sie von den Ausländern als eine Art «Einladung» zur Einbürgerung verstanden wurde. Daher kann erwartet werden, dass die Einbürgerungszahlen bei den «Einbürgerbaren» durch die Einführung eines verbesserten Gesetzes steigen werden.

Neben dem Angebots-/Nachfrageaspekt umfasst die gegenwärtig diskutierte Revision verschiedene Massnahmen, die sich auf die Einbürgerungshäufigkeit auswirken können. Sie berücksichtigt nämlich auch die erhöhte Mobilität der ausländischen Bevölkerung, da Ausländer, die innerhalb der Schweiz ihren Wohnort wechseln, bei der Einbürgerung weniger benachteiligt wären. Heute kann das Gesuchsrecht einer Person, die länger als zwölf

Jahre in der Schweiz gelebt hat, aber ihren Wohnsitz gewechselt hat, eingeschränkt sein. Das neue Gesetz wird das ändern: Die Jahre, die jemand in einem anderen Kanton gelebt hat, werden teilweise angerechnet, und die Wartezeit nach einem Umzug wird auf höchstens drei Jahre beschränkt.

Die Debatte über das neue Gesetz hat sich oft um die Frage der *ius soli* Staatsbürgerschaft für die dritte Generation gedreht. Die Einführung des Geburtsortsprinzips käme tatsächlich einem grundsätzlichen Wandel im Verständnis des Schweizer Bürgerrechts gleich. Doch sei darauf hingewiesen, dass laut Schätzungen die Anzahl Geburten der dritten Generation in der Schweiz zur Zeit relativ gering ist. Auch hier fehlen genaue Zahlen. Schätzungen für die Ausländer der dritten Generation belaufen sich – bei eher eng gefasster Definition: ein Elternteil wurde in der Schweiz geboren – auf 50 000 bei einer jährlichen Geburtenzahl von 3000 bis 4000. Diese Zahl nimmt ab, wenn die Einbürgerungen in der zweiten Generation zunehmen.

Gewisse Tendenzen, die in der Schweiz in den Neunzigerjahren beobachtet wurden, lassen weitere Schlüsse zu. Insbesondere die Anzahl *ordentlicher* Einbürgerungen ist von 0,5% auf 1,5% gestiegen, während die Anzahl *erleichterter* Einbürgerungen bei ca. 0,5% verharrt ist (*Piguet/Wanner, 2000*). Die Einführung verschiedener Anpassungen auf Bundes-, aber auch auf Kantonsebene hat für die ausländische Bevölkerung die Attraktivität von Einbürgerungen erhöht. So hat sich die Revision von 1992 langfristig gesehen (und nicht nur für ein paar wenige Jahre) günstig auf das Einbürgerungsverhalten ausgewirkt. Dies lässt den Schluss zu, dass das Inkrafttreten der neuen Revision ebenfalls zu einem Verhaltenswandel und zu einer erhöhten Nachfrage bei jenem Teil der ausländischen Bevölkerung führen wird, der die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt.

Andere Faktoren

Ein weiterer Faktor, der die Eigenart des Schweizer Bürgerrechts grundlegend verändern wird, ist die Revision des Ausländergesetzes (AuG). Diese Revision stützt sich auf die Empfehlungen einer vom Bundesrat beauftragten Expertengruppe, die sich bei der Formulierung der Migrationspolitik in erster Linie am Vertrag zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Freizügigkeit orientiert. Für Nicht-EU-Bürger ist die Einbürgerung auf Personen mit hohem Qualifikationsniveau beschränkt. Ausserdem sieht das Gesetz eine Bewilligung für Kurzaufenthalter (höchstens 2 Jahre) vor. Diese zwei Massnahmen zielen darauf, die Migra-

¹ Vgl. dazu den nachfolgenden Artikel in diesem Heft von R. Münz und R. Ulrich, *Bürgerschaftsrecht und zukünftige Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung*, S. 61ff.



Bild: Keystone

Im Verlauf der Neunzigerjahre war vor allem ein Anstieg beider ordentlichen Einbürgerungen von 0,5% auf 1,5% zu verzeichnen, während die Zahl der erleichterten Einbürgerungen bei 0,5% verharrte. Dabei hat besonders die Revision von 1992 eine Rolle gespielt.

tion von Nicht-EU-Bürgern einzuschränken. Das Vernehmlassungsverfahren hat zu zahlreichen Kritiken Anlass gegeben, weshalb die Einführung des Entwurfs in seiner heutigen Form nicht sicher ist. Sollte er dennoch durchgesetzt werden, könnte dies zu einer tief greifenden Veränderung der Einbürgerungszahlen in der Schweiz führen, da der Entwurf dem klaren Willen folgt, die langfristige Niederlassung von Nicht-EU-Bürgern zu verringern.

Weitere Faktoren, die sich in Zukunft auf die Zahl der Einbürgerungen auswirken werden, sind die EU-Erweiterung und die Möglichkeit, nach der Einbürgerung in der Schweiz die ursprüngliche Staatsangehörigkeit zu behalten. Auch die Entwicklung der Eheschliessungen zwischen Schweizern und Ausländern («binationale» Ehen) könnte sich auf die Anzahl Einbürgerungen auswirken.

Die erwähnten Faktoren zeigen, dass sich die Einbürgerung nach unterschiedlichen Szenarien entwickeln kann, deren Wahrscheinlichkeit von aufenthalts- und bürgerrechtspolitischen Entscheidungen einerseits und der künftigen Entwicklung der Migrationsbewegungen andererseits abhängt. Diese Faktoren wirken sich ebenso auf die Anzahl der Personen aus, die den Einbürgerungsvoraus-

setzungen entsprechen (die «Einbürgerbaren»), als auch auf die Häufigkeit, mit der sich die Mitglieder dieser Personengruppe einbürgern lassen.

Kasten 2

Literaturhinweise

- Boner B.: Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländern, Bern: EKR, 2000.
- Piguet E./Wanner P.: Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981-1998, Neuenburg, Bundesamt für Statistik, 2000.
- Wanner P.: Les changements de nationalité des étrangers en Suisse: chronique statistique, in: Revue européenne des migrations internationales, 14, 1998, S. 185-201.